

# ความเหมาะสมของนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษา: บทสะท้อนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

## Relevance of School Transfer Policy: A Reflection from Stakeholders

นิตยา เงินประเสริฐศรี<sup>1</sup> ผ่องพรรณ ตริยมงคลกุล<sup>2</sup> และ ประสงค์ ตันพิชัย<sup>2</sup>  
Nitaya Ngern-Prasertsri, Pongpan Trimongkolkul and Prasong Tanpichai

---

### ABSTRACT

**School transfer** from Ministry of Education to local administrative organizations (LAOs) is an educational decentralization policy mandated by the “*Decentralization Act of 1999*”. Objectives of this research were: 1) to analyze the policy on transferring of schools from Ministry of Education to LAOs, 2) to analyze factors determining the success of policy implications, 3) to propose alternatives and strategies of educational decentralization most appropriate in the Thai context.

The research procedures consisted of: 1) an analysis of related documents on decentralization policy and implications, i.e., laws, policy, plans, and research; 2) an in-depth interview of political and educational experts on decentralization; and 3) an opinion survey of the stakeholders at the practice level, i.e., LAO administrators, teachers and educational administrators, and local communities. Case studies were also conducted.

The findings were: 1) at present, the legislative and political context in Thailand is not supportive for the implementation of decentralization policy by the *devolution*; 2) there has not been a consensus among the stakeholders at the policy as well as the practice levels on the school transfer policy; 3) readiness of the LAOs was determined by six criteria along with indicators, whereas readiness of schools was based mainly on the criteria standards set by the *Office for National Education Standards and Quality Assessment*; 4) a

---

<sup>1</sup> ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพฯ 10900

Department of Political Science, Faculty of Social Science, Kasetsart University, Bangkok, 10900, Thailand.

<sup>2</sup> ภาควิชาอาชีวศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นครปฐม 73140

Department of Vocational Education, Faculty of Education, Kasetsart University, Nakon-Pathom 73140, Thailand.

system model “*factors determining the success of school transfer*” was identified, consisting of three sets of key factors, namely, readiness, stakeholders’ needs, and relevance, all with weighted indicators; and 5) a set of seven strategies, together with appropriate measures, were proposed in order to achieve successful school transfer.

Taken all factors into consideration, it was determined that the time is not right for Thailand to implement the educational decentralization policy by means of full-scale devolution. Devolution was perceived to be an ultimate goal of decentralization, provided that the readiness conditions are met. During the transition period, an **integrated alternative** of *deconcentration* and *devolution* should be most appropriate, building into a dual system. At the initial stage, it is strongly recommended that the deconcentration approach, as stipulated by the National Education Act of 1999, should be the main focus in order to fully support the on-going educational reform.

**Key words:** decentralization, devolution, educational decentralization, educational policy

## บทคัดย่อ

การถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาเพื่อรองรับ “พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” งานวิจัยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้: 1) เพื่อวิเคราะห์นโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยบ่งชี้ความสำเร็จในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) เพื่อเสนอทางเลือกและกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีการศึกษาประกอบด้วย: 1) การวิเคราะห์เอกสาร ได้แก่ กฎหมาย นโยบาย แผน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา 2) การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ทั้งฝ่ายรัฐศาสตร์และฝ่ายการศึกษา และ 3) การสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียระดับปฏิบัติ ได้แก่ ฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ฝ่ายการศึกษา และฝ่าย

## ประชาคมในท้องถิ่น

ผลการศึกษา สรุปได้ดังนี้: 1) บริบททางกฎหมายและการเมืองการปกครองของไทย ยังไม่พร้อมรับนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทั้งในระดับบนและระดับล่างยังไม่มีความเห็นชอบร่วมกันในเรื่องนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษา 3) ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนสถานศึกษาประกอบด้วยลักษณะบ่งชี้ 6 ประการพร้อมตัวชี้วัด ส่วนความพร้อมของสถานศึกษาในการโอนให้ยึดถือตามเกณฑ์มาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เป็นหลัก 4) โมเดลเชิงระบบ “ปัจจัยบ่งชี้ความสำเร็จในการถ่ายโอนสถานศึกษา” ประกอบด้วย 3 กลุ่มปัจจัยหลัก ได้แก่ ปัจจัยด้านความพร้อม ปัจจัยด้านความต้องการ และปัจจัยด้านความเหมาะสม พร้อมตัวชี้วัดตามน้ำหนักความสำคัญ 5) ข้อเสนอแนะเพื่อความสำเร็จในการถ่ายโอนสถานศึกษา ประกอบด้วยกลยุทธ์ 7 ประการพร้อมมาตรการรองรับ

จากการวิเคราะห์ภาพรวม สรุปได้ว่านโยบาย

การกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการถ่ายโอนอำนาจ ยังไม่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยขณะนี้ การถ่ายโอนอำนาจน่าจะเป็นเป้าหมายสุดท้ายเมื่อประเทศไทยมีความพร้อม โดยในระยะเปลี่ยนผ่าน ทางเลือกของการกระจายอำนาจทางการศึกษาควรเป็นแบบผสมผสานระหว่างการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจ (deconcentration) และแบบถ่ายโอนอำนาจ (devolution) ในระบบคู่ขนาน ทั้งนี้ ในระยะแรกให้อิทธิพลการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษา ตามพ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นหลัก เพื่อสนับสนุนให้การปฏิรูปการศึกษาลุล่วงตามเป้าหมาย

## บทนำ

ศตวรรษที่ 21 จัดว่าเป็นยุคเบ่งบานของการปกครองส่วนท้องถิ่น (World Bank, 2000) ซึ่งจะไปตามกระแสแนวคิดการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางให้แก่ส่วนท้องถิ่น ภายใต้วิสัยทัศน์ของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ ที่ต้องการให้องค์กรท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของราชการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นคลื่นลูกใหม่ของกลยุทธ์การมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นกลยุทธ์สำคัญของการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งได้แพร่หลายไปทั่วโลกนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ทั้งนี้ ตามหลักสากลการกระจายอำนาจทางการศึกษาจำแนกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ *การแบ่งอำนาจ (deconcentration) การมอบอำนาจ (delegation) และการถ่ายโอนอำนาจ (devolution)* ซึ่งใน 3 รูปแบบนี้ การถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาเป็นการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์มากที่สุดตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย

ในการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษานั้น United States Agency for International Development (USAID) สนับสนุนให้มีการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรท้องถิ่น

ถิ่นและชุมชน มากกว่าให้ภาคเอกชนบริหารจัดการ โดยเฉพาะในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Martin, 1993: 65) ทั้งนี้ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะ *ปัจจัยทางการเมือง* เพราะการกระจายอำนาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จากบทเรียนเชิงนโยบายของการกระจายอำนาจในต่างประเทศ อาทิ ประเทศโคลัมเบียในช่วงทศวรรษ 1980 พบว่าไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร มีข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคมาก เนื่องจากไม่สามารถสร้างฉันทานุมัติและการสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะครูและนักการศึกษา (Fiske, 1996) นอกจากนี้ ก่อนเริ่มการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ด้านการศึกษาให้แก่องค์กรท้องถิ่น ต้องวิเคราะห์ปัจจัยที่สำคัญคือ *ปัจจัยเกี่ยวกับองค์การและการบริหาร* (Hanson, 1997) เพื่อจะได้สารสนเทศนำไปสู่การตัดสินใจว่า การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบทางการศึกษาควรจะถ่ายโอนไปที่ระดับใด หรือถ่ายโอนไปที่องค์กรท้องถิ่นประเภทใด

ในกรณีของประเทศไทย พิณสุดา สิริธรรังศรี (2541) ได้ฉายให้เห็นภาพว่าการศึกษาของไทยในภาพรวม มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ถูกครอบงำผูกขาดโดยรัฐ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลที่ว่า ราชการส่วนกลางจัดการศึกษาถึงประมาณร้อยละ 95 และอีกเพียงประมาณร้อยละ 5 เป็นการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิจิตร, 2543) ในอดีตที่ผ่านมา การจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีทั้งบรรลุผลสำเร็จและล้มเหลว ตัวอย่างของความสำเร็จพิจารณาได้จากการจัดการศึกษาของเทศบาล และกรุงเทพมหานคร (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543: 1) ตัวอย่างของความล้มเหลวคือ การจัดการศึกษาโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในช่วงปี พ.ศ. 2509-2523

ซึ่งประสบปัญหา ต้องโอนกลับมาให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) กระทรวงศึกษาธิการ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปของการถ่ายโอนอำนาจอยู่แล้ว ส่วนหนึ่ง ได้แก่การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประเภท คือ เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตามความพร้อมขององค์กรเหล่านี้เป็นที่คาดหวังว่านับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2545 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจะเริ่มเปลี่ยนบทบาทจาก “สำนักปกครองคน” มาสู่ “สำนักสร้างคนเพื่อการเรียนรู้” โดยการรับโอนสถานศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อบริหารจัดการอย่างอิสระ

การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกจุดประกายจากกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งได้เปิดกระบวนทัศน์ใหม่ และเปิดเวทีท้าทายศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามาบริหารจัดการศึกษาในรูปของสิทธิและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้ การถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อยู่ระหว่างการนำเสนอรัฐสภา)

เป็นที่คาดหมายว่านโยบายการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวขององค์กรครูกลุ่มต่างๆ ซึ่งได้แสดงพลังต่อต้านในปี พ.ศ. 2543 ถึงแม้ว่าการถ่ายโอนสถานศึกษาจะเกิดขึ้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่าน

เกณฑ์ประเมินความพร้อม โดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการถ่ายโอนสถานศึกษาภายในปี พ.ศ. 2553 แต่ปฏิกิริยาต่อต้านได้คุกรุ่นอยู่ในหมู่ประชาคมการศึกษา

ในแผนการกระจายอำนาจฯ ได้ระบุให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะต่างๆ ดังนั้น ถ้ารัฐต้องการให้การถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาส่งผลทางบวกต่อการปฏิรูปการศึกษาของไทย จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาร่วมในกระบวนการให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดฉันทานุมัติ การสะท้อนความคิดเห็นจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจึงเป็นวิถีทางหนึ่ง ที่จะได้ข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายในการกระจายอำนาจทางการศึกษา และบรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา อันมีปลายทางที่การสร้างสังคมแห่งภูมิปัญญา

การวิจัยครั้งนี้จึงทำการศึกษาข้อมูลทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อตอบคำถามหลักว่า “นโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษามีความเหมาะสมหรือไม่? มีปัจจัยใดบ้างที่จะส่งผลสำเร็จต่อการถ่ายโอนสถานศึกษา? ทางเลือกและกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการถ่ายโอนควรเป็นเช่นใด?”

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้แก่:

1. เพื่อวิเคราะห์นโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยบ่งชี้ความสำเร็จในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อเสนอทางเลือกและกลยุทธ์ที่เหมาะสม

สมในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**โดยมีคำถามวิจัย ดังนี้**

- 1) นโยบายและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความชัดเจน และสอดคล้องกันหรือไม่?
- 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการรับโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ ควรมีลักษณะอย่างไร?
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดบ้างที่มีความพร้อมในการรับโอนสถานศึกษาในระดับต่าง ๆ ภายในปี พ.ศ. 2547
- 4) สถานศึกษาที่โอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีลักษณะอย่างไร?
- 5) มีปัจจัยใดบ้างที่บ่งชี้ความสำเร็จในการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น?
- 6) กลยุทธ์ใดที่เหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น?
- 7) มีทางเลือกใดสำหรับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทของไทย?

**คำตอบจากการวิจัย** จะทำให้ได้สารสนเทศเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายเกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ภารกิจนี้ดำเนินการไปได้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการปกครองและการปฏิรูปการศึกษา อันจะส่งผลให้สังคมไทยได้พัฒนาไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ในกระแสโลกาภิวัตน์ ภายใต้ขีดจำกัดด้านทรัพยากรการศึกษาที่มีอยู่

#### นิยามศัพท์

ศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่:

**1. การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา** หมายถึง การกระจายอำนาจโดยการโอนหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ซึ่งมี 3 รูปแบบคือ

**รูปแบบที่ 1.** ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง ท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซื้อบริการจากหน่วยงานอื่น ๆ

**รูปแบบที่ 2.** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

**รูปแบบที่ 3.** ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ ในการวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษารวบรวมข้อมูลจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นรูปแบบที่ 2

**2. การถ่ายโอนสถานศึกษา** หมายถึง การโอนโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการ โดยเป็นการโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร

**3. ความเหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษา** หมายถึง การถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ นโยบายและกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับความพร้อมและความต้องการของทุกฝ่าย

**4. กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย** หมายถึง กลุ่มที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากการถ่ายโอนสถานศึกษา ดังนี้

- 1) ผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งจะต้องรับโอนสถานศึกษา

- 2) ครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะถูกโอน
- 3) ประชาคมในท้องถิ่นได้แก่ ผู้ปกครองและองค์กรประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับบริการด้านการศึกษา

## กรอบแนวคิดของการศึกษา

### 1. ความหมายและลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น โดยมีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งมีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 5 ประการ คือ

- 1) เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่การปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
- 2) มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย
- 3) มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้จ่ายเงินของตนเองในการวินิจฉัยและการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
- 4) มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา
- 5) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการเลือกตั้งคณะกรรมการและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ประเภท จำนวน 7,953 แห่ง ได้แก่ (กมล, 2544: 121)

- 1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 75 แห่ง
- 2) เทศบาล ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร 1,129 แห่ง
- 3) องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) 6,747 แห่ง
- 4) กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง
- 5) เมืองพัทยา 1 แห่ง

### 2. การกระจายอำนาจทางการศึกษาไปยังท้องถิ่น: ประสบการณ์จากต่างประเทศ

จากการสำรวจวรรณกรรมเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 4 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น และเกาหลี ได้ข้อสรุป 2 ประการคือ (กมล, 2544; ฉันทนา, 2543; ศักดิ์ชัย, 2543)

- 1) แนวทางของการจัดการศึกษาโดยองค์กรท้องถิ่นมี 2 แนวทาง คือ แนวทางแรก (สหรัฐอเมริกา และ อังกฤษ) กำหนดให้เมืองจัดการศึกษาเฉพาะขึ้นมารับริหารจัดการศึกษา โดยองค์กรท้องถิ่นสนับสนุนในรูปของเงินอุดหนุน ส่วนแนวทางที่ 2 (ญี่ปุ่น และ เกาหลีใต้) กำหนดให้องค์กรท้องถิ่นจัดการศึกษาเองโดยตรง
- 2) โครงสร้างการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นในประเทศเหล่านี้อยู่ในรูปของคณะกรรมการการศึกษา เพื่อจัดการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐาน (ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา)

### 3. ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Sosmeña (2001) ศึกษาบทเรียนในกรณีปัญหาการกระจายอำนาจของประเทศฟิลิปปินส์ ได้ข้อสรุปว่า ความสำเร็จในการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับความเหมาะสมสองประการ คือ 1) ความเหมาะสมทางการเมือง และ 2) ความเหมาะสมในด้านเวลา ซึ่งทั้งสองประการนี้เป็นเงื่อนไขที่แสดงความพร้อมในการ

ดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจ และสามารถขยาย รายละเอียด ได้ดังนี้ (สำนักงานก.พ., 2543: 3-6)

1) ฝ่ายการเมืองต้องมีพันธะสัญญามุ่งมั่นที่จะผลักดันการกระจายอำนาจให้เกิดผลอย่างจริงจัง

2) มีการกระจายทรัพยากร (งบประมาณ อำนาจตามกฎหมาย ทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์) ซึ่งจำเป็นสำหรับภาระหน้าที่ของท้องถิ่น

3) ความเข้มแข็งทางการเมืองท้องถิ่น

4) ความสามารถในการบริหารจัดการท้องถิ่น

5) คุณภาพและความพร้อมของบุคลากรท้องถิ่น

6) ความพร้อมด้านค่านิยม ทักษะ และ พฤติกรรมของผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่น

จากรายงานของธนาคารโลกที่ว่าอุปสรรคที่สำคัญซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือ **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนอาจจะขาดความสามารถในการจัดการและการให้บริการการศึกษาที่มีคุณภาพสูง** ซึ่งปัญหาอาจเกิดขึ้นได้ 2 ทาง กล่าวคือ รัฐบาลกลางไม่ทราบว่าต้องทำอะไร ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นอาจไม่ทราบว่าต้องทำเรื่องนั้นๆ **อย่างไร** ดังนั้นการประเมินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก (ภัทรนันท์, 2542: 117-119)

เมื่อพิจารณาการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ปรากฏอยู่ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้ระบุให้พิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2544)

- 1) รายได้
- 2) บุคลากร
- 3) จำนวนประชากร
- 4) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

5) ประสิทธิภาพทางการบริหาร

6) โอกาสในการพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่น

ในกรณีของการกระจายอำนาจทางการศึกษา นอกจากประเด็นเรื่องความพร้อมแล้ว ยังมีประเด็นเรื่องความเหมาะสมและความต้องการ ดังที่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 41 ได้บัญญัติไว้ว่า “องค์กรท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาได้ระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตาม **ความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น**” ทั้งนี้กระทรวงศึกษาธิการได้รับผิดชอบในการจัดทำเกณฑ์ประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยครอบคลุมทั้งสามประเด็นดังกล่าวนี้ จากการศึกษานอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จึงได้กำหนดกรอบแนวคิดของการศึกษาว่า “**ความสำเร็จของการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับนโยบายและกลยุทธ์การถ่ายโอนที่เหมาะสมบนเงื่อนไขของความพร้อมและความต้องการของท้องถิ่น**” ดังภาพที่ 1

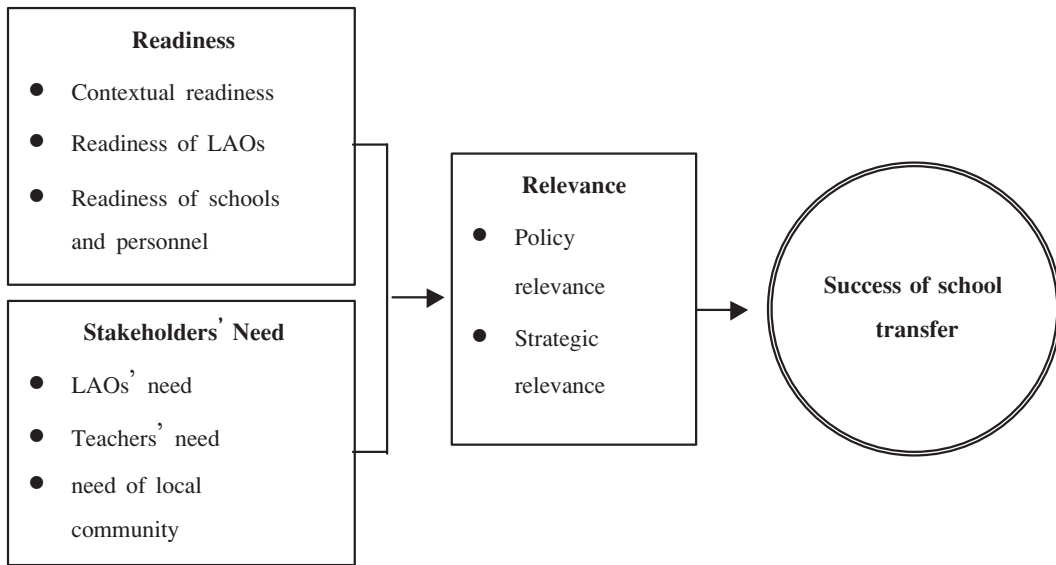
## วิธีการศึกษา

### กระบวนการศึกษา

งานวิจัยเรื่องนี้มีกระบวนการและขั้นตอนการศึกษา ดังนี้ (ภาพที่ 2)

1. การวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสาร ได้แก่ แนวคิด กฎหมาย นโยบาย มาตรการ แนวทาง และ บทวิพากษ์ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาของไทย

2. การสังเคราะห์โมเดลปัจจัยบ่งชี้ความสำเร็จในการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประมวลจากการสังเคราะห์เอกสารและความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย และดำเนินการปรับโมเดลโดยรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง



\* LAO = local administrative organization

**Figure 1** The conceptual framework of the study.

3. การนำเสนอทางเลือก และกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษา

### วิธีการเก็บข้อมูล

ดำเนินการเก็บข้อมูล ด้วยวิธีการดังนี้

1. การวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ได้แก่ แนวคิด กฎหมาย นโยบาย มาตรการ แนวทาง และบทวิพากษ์ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาของไทย

2. การศึกษาจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกในประเด็นของนโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา

3. การศึกษาความคิดเห็นจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย โดยใช้วิธีต่อไปนี้

1) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก: ผู้บริหาร / ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การสัมภาษณ์ตามแบบสอบถามและจากเวทีความคิด: ผู้บริหาร นักการศึกษา ครูและองค์กรครู

3) การสัมภาษณ์กลุ่ม : ผู้ปกครอง และองค์กรประชาชน

4) การสังเกต บริบทของสถานศึกษาในการจัดการศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความพร้อมขององค์กร

5) กรณีศึกษา ศึกษากรณีเฉพาะเพื่อฉายภาพความเข้มแข็งและความอ่อนแอของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ที่ศึกษา

### วิธีการกำหนดกลุ่มตัวอย่าง

เลือกกลุ่มตัวอย่างตามวิธีการดังนี้

**1. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ** เลือกผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐศาสตร์ และด้านการศึกษา ที่มีบทบาทในเชิงแนวคิดหรือการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและแผนการกระจายอำนาจทางการศึกษา รวมผู้เชี่ยวชาญจำนวน 10 คน เป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐศาสตร์ จำนวน 5 คน ด้านการศึกษา จำนวน 5 คน

### **2. กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย**

2.1 กลุ่มผู้รับโอนและผู้ถูกโอน ได้จากการ

สุ่มหลายขั้นตอน ดังนี้

1) เลือกแบบเจาะจงเขตพื้นที่การศึกษา 8 เขต จาก จำนวน 13 เขต ซึ่งกระจายทุกภาคได้แก่เขตที่ 1 4 6 7 8 9 12 และส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร)

2) เลือกแบบเจาะจงจังหวัดในแต่ละเขตการศึกษา เพื่อให้ได้ภาพรวมของจังหวัดที่มีขนาดและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายรวม 8 จังหวัด ได้แก่ นครปฐม อ่างทอง อุตรธานี เชียงราย พิชณุโลก ชลบุรี ภูเก็ต และกรุงเทพมหานคร

3) ในแต่ละจังหวัด เลือกแบบเจาะจง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 23 แห่ง หน่วยงานการศึกษา 21 แห่ง และโรงเรียนครบทุกประเภทและขนาดจำนวน 40 โรงเรียน

4) สุ่มกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลจำแนกตามสังกัด ดังนี้

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฝ่ายรับโอน) ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ 75 คน ครูและผู้บริหารโรงเรียนเทศบาลและอื่นๆ 205 คน

- กระทรวงศึกษาธิการ (ฝ่ายถูกโอน) ครู ผู้บริหารและนักการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา รวม 674 คน

เฉพาะกลุ่มครู ได้ทำการสุ่มให้ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างในสัดส่วนตามขนาดโรงเรียน

2.2 ผู้ปกครองและองค์กรประชาชน

1) ผู้ปกครอง

สุ่มผู้ปกครองในพื้นที่ที่ศึกษาตามโอกาส เพื่อทำการสัมภาษณ์เดี่ยวหรือกลุ่ม

2) องค์กรประชาชน

ทำการศึกษาจากองค์กรต่อไปนี้

- สภาการศึกษาภาคประชาชน สัมภาษณ์ผู้แทนและรับฟังความคิดเห็นในการประชุมสัมมนา

- องค์กรสังคมชุมชนท้องถิ่น ใช้ข้อมูลที่น่า

เสนอในการประชุมทางวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 3 เรื่อง “การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย” วันที่ 10-11 พฤศจิกายน 2544 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ

ในการเก็บข้อมูลจากทุกกลุ่ม คณะนักวิจัยได้ดำเนินการในภาคสนามด้วยตนเอง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความตรง (validity) มากที่สุด

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลัก เสริมด้วยกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณเฉพาะส่วนสำหรับข้อมูลที่ได้จากการสำรวจด้วยแบบสอบถาม

## ผล

สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

### 1. ความพร้อมของบริบท

บริบททางกฎหมาย และการเมืองการปกครองของไทย ยังไม่พร้อมรับนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษา กล่าวคือ

1.1 มีความเข้าใจที่สับสนและขัดแย้ง ในการตีความตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 ฉบับ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

1.2 ภาคการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่น ยังไม่เข้มแข็ง กล่าวคือ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง และไม่เป็นอิสระจากระบบอำนาจและอิทธิพล

2) ประชาคมในท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบในระบบการเมืองการปกครองของท้องถิ่น

1.3 นโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาก่อตัวขึ้นจากระดับบน และเป็นการบังคับด้วยกฎหมาย ขาดการมีส่วนร่วมเท่าที่ควรในระดับล่าง

1.4 ทำทึของฝ่ายต่างๆ ทั้งภาคการเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับนโยบาย และประชาคมการศึกษา ยังไม่เป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษา

## 2. ทรรศนะจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

จากการศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในระดับปฏิบัติ 3 ฝ่าย สรุปได้ว่า

2.1 *ฝ่ายรับโอน* คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ มีความเห็นค่อนข้างสอดคล้องกันว่า นโยบายในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา มีความเหมาะสมตามหลักการกระจายอำนาจ และเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับโอนตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติความเหมาะสมในการรับ โอนภารกิจนี้ขึ้นอยู่กับประเภทและระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนตำบล (อบต.) ประเมินศักยภาพของตนเองว่ายังไม่พร้อมและยังไม่ต้องการรับภาระในการจัดการศึกษา

2.2 *ฝ่ายถูกโอน* คือ ครูและบุคลากรการศึกษา ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีความเห็นว่า นโยบายการถ่ายโอนภารกิจการศึกษาไม่เหมาะสมกับบริบทของไทยในขณะนี้ ทั้งนี้เพราะองค์กรท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารขององค์กรท้องถิ่นส่วนมากไม่มีวิสัยทัศน์ทางการศึกษา ชาวการศึกษาประเมินว่าองค์กรท้องถิ่นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะ อบต. ยังไม่มีความพร้อมและความเหมาะสมในการจัดการศึกษา อีกทั้งเห็นว่าการถ่ายโอนสถานศึกษาจะก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบหลายประการ จึงควรชะลอการดำเนินการตามนโยบายนี้ หรือ ดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปตามความพร้อม

2.3 *ฝ่ายประชาชน* คือผู้รับบริการซึ่งจะได้รับผลโดยตรงจากการจัดการศึกษา มีความเห็นที่โน้มเอียงไปในทิศทางเดียวกับชาวการศึกษา กล่าวคือเห็นด้วยในหลักการของการกระจายอำนาจ แต่ไม่มีความศรัทธาเชื่อมั่นในความพร้อมของการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น อีกทั้งเห็นว่าประชาชนยังไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทางการเมืองการปกครองได้อย่างแท้จริงและปลอดภัย ดังนั้น จึงยังไม่มีความเหมาะสมที่จะดำเนินการตามนโยบายการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา ซึ่งเป็นงานที่มีความละเอียดอ่อนอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ประชาคมในท้องถิ่นในระดับล่าง ส่วนใหญ่ยังไม่รับรู้และไม่ให้ความสนใจประเด็นในเรื่องการถ่ายโอนการศึกษามากนัก

เสียงสะท้อนของผู้ให้ข้อมูลทั้ง 3 กลุ่มนี้ บ่งบอกว่าการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้บังเกิดผลดีต่อทุกฝ่ายและต่ออนาคตการศึกษาของชาติ จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบและรอบด้าน ประเด็นความเหมาะสมจึงไม่ได้อยู่ที่การบังคับตามเงื่อนไขแต่อยู่ที่ความพร้อมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

## 3. ลักษณะที่บ่งชี้ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอน

จากร่างเกณฑ์ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา จัดทำโดยกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (คณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษาฯ, 2543) ซึ่งได้นำไปตรวจสอบความคิดเห็นอีกครั้งในการวิจัยครั้งนี้ ได้ข้อสรุปลักษณะบ่งชี้ความพร้อม 6 ประการดังต่อไปนี้ พร้อมตัวชี้วัด

- 1) มีคณะกรรมการการศึกษาที่มีศักยภาพในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น
- 2) มีแผนการจัดการศึกษาที่แสดงความพร้อมด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา
- 3) มีแผนงานด้านการกำหนดมาตรฐานการ

บริหารงานบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ

4) มีแผนงานด้านการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพ พัฒนามาตรฐานและคุณภาพการศึกษา และการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่ชัดเจน

5) มีศักยภาพด้านรายได้ที่จัดเก็บได้ และสามารถจัดสรรเพื่อเป็นงบประมาณสมทบในการบริหารจัดการการศึกษาอย่างมีคุณภาพ

6) มีแผนการบริหารและแผนติดตามการใช้งบประมาณด้านการศึกษาที่โปร่งใส ตรวจสอบได้

#### 4. ลักษณะที่บ่งชี้ความพร้อมของสถานศึกษาในการถ่ายโอน

ลักษณะบ่งชี้ความพร้อมของสถานศึกษาในการถ่ายโอน ประมวลจากหลักเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการ และความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่:

1) สถานศึกษาที่ผ่านการประเมินมาตรฐานการศึกษา อ้างอิงตามเกณฑ์ของสำนักมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ., 2544)

- สถานศึกษามีความสามารถจัดการเรียนการสอนจนทำให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร

- สถานศึกษามีการจัดองค์กร/โครงสร้างและการบริหารงานอย่างเป็นระบบครบวงจร ให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา

- สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา

- ผู้บริหารสถานศึกษามีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการบริหารจัดการ

- ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

- ครูมีคุณวุฒิ/ความรู้ ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบ และมีครูเพียงพอ

- สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียน

และท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้

2) สถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นในการถ่ายโอน ในกรณีการจัดการศึกษาลักษณะพิเศษ

3) สถานศึกษาที่คณะกรรมการสถานศึกษาเห็นชอบในการถ่ายโอน

ทั้งนี้ ลักษณะบ่งชี้สำคัญที่สุดตามความคิดเห็นของฝ่ายท้องถิ่น และฝ่ายการศึกษา ได้แก่ ลักษณะในข้อที่ 1)

#### 5. ปัจจัยที่บ่งชี้ความสำเร็จในการถ่ายโอนสถานศึกษา

จากข้อมูลทุกระดับในการศึกษาครั้งนี้ นำมาสังเคราะห์โมเดลเชิงระบบ “ปัจจัยบ่งชี้ความสำเร็จในการถ่ายโอนสถานศึกษา” (Figure 2) ซึ่งประกอบด้วย 3 กลุ่มปัจจัย ได้แก่

1) ปัจจัยด้านความพร้อม มี 8 ปัจจัยหลักพร้อมด้วย 21 ตัวชี้วัด ตามน้ำหนักความสำคัญ

2) ปัจจัยด้านความต้องการ มี 1 ปัจจัยหลักพร้อมด้วย 3 ตัวชี้วัด ตามน้ำหนักความสำคัญ

3) ปัจจัยด้านความเหมาะสม มี 1 ปัจจัยหลักพร้อมด้วย 6 ตัวชี้วัด ตามน้ำหนักความสำคัญ

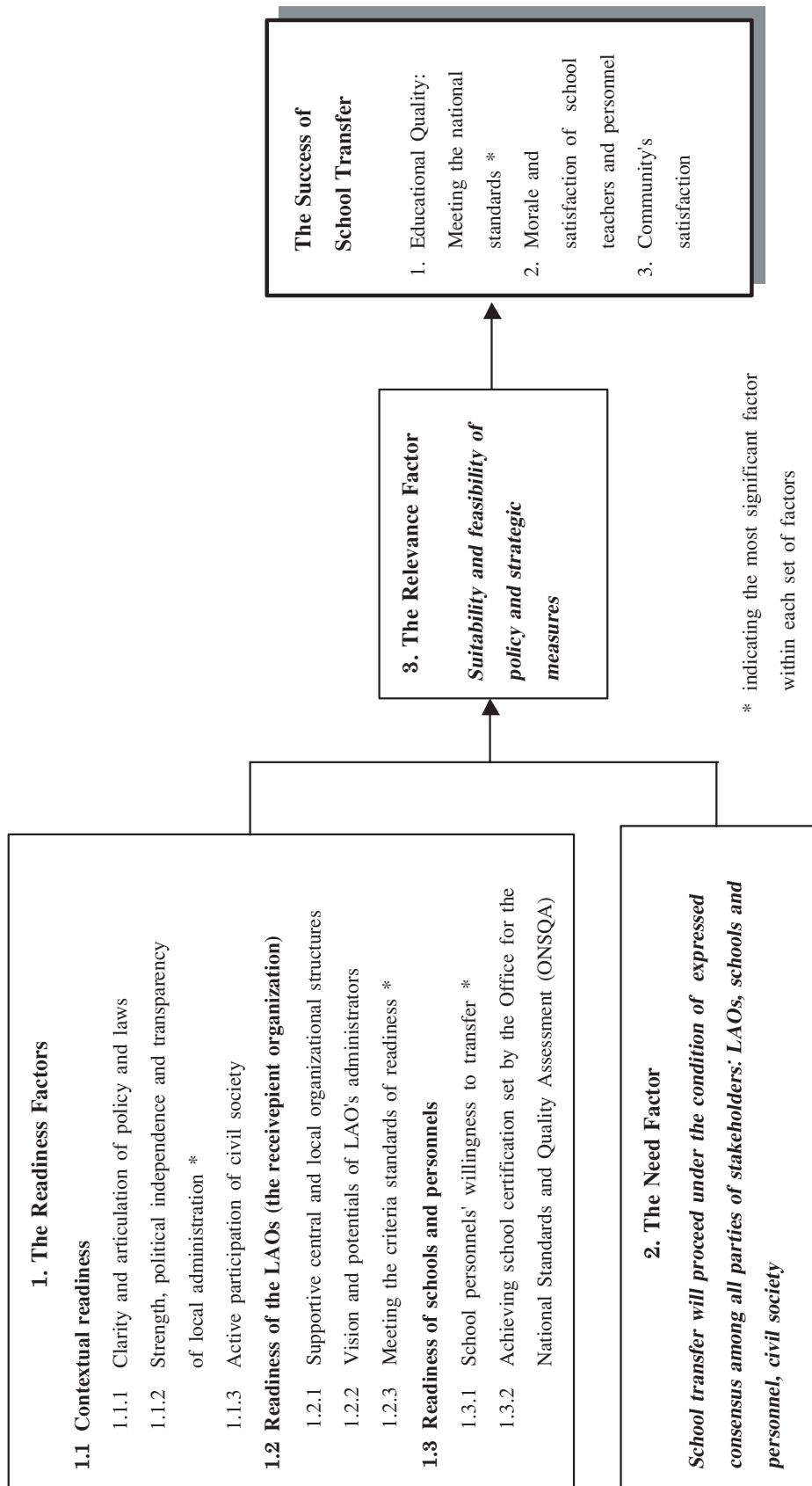
#### 6. หลักการและกลยุทธ์ในการถ่ายโอนสถานศึกษา

เพื่อให้การถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลดีต่อการศึกษาของไทย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

##### 6.1 หลักการ

1) ให้เป็นการถ่ายโอนแบบค่อยเป็นค่อยไปบนเงื่อนไขของความพร้อม ความต้องการ และความเหมาะสม

2) กำเนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ในทุกขั้นตอนของ



**Figure 2** A system model “Factors Determining the Success of School Transfer” .

กระบวนการถ่ายโอน

3) การถ่ายโอนต้องไม่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา อีกทั้งไม่ขยายช่องว่างของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระหว่างสถานศึกษา

4) การถ่ายโอนต้องไม่ส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของครูและบุคลากรทางการศึกษา

## 6.2 กลยุทธ์ (พร้อมมาตรการ)

1) เสริมสร้างความพร้อมของเงื่อนไขทางบริบทเพื่อรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษา

2) พัฒนาโครงสร้างและกลไกรองรับภารกิจ การถ่ายโอนสถานศึกษา

3) เสริมสร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษา

4) วิจัยและพัฒนาแนวทางและกระบวนการถ่ายโอนสถานศึกษาที่เหมาะสม

5) พัฒาระบบและหลักเกณฑ์ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยอมรับร่วมกัน

6) ดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาตามความพร้อมและความต้องการ

7) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษา ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม

## สรุปและเสนอแนะ

**ความเหมาะสมของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา**

นโยบายการกระจายอำนาจในรูปแบบการถ่ายโอนอำนาจ ยังไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในขณะนี้ ด้วยเหตุผลดังนี้

1. นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ด้วยการถ่ายโอน ได้รับแรงกระตุ้นจากภายนอกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ในเรื่องท้องถิ่นนิยม และด้วยคำ

แนะนำเชิงวิชาการของธนาคารโลก

2. นโยบายดังกล่าวได้ก่อตัวขึ้นจากระดับบน ถูกขับเคลื่อนด้วยพลังทางการเมืองในขณะนั้น และบังคับด้วยกฎหมายตอบสนองอุดมการณ์ทางการเมือง การปกครอง โดยขาดการมีส่วนร่วมจากระดับล่าง

3. การดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจขาดแรงผลักดันทางการเมืองอย่างต่อเนื่องและขาดความตั้งใจจริงทางการเมือง (political will) ระหว่างรัฐบาลที่ริเริ่มและรัฐบาลที่สานต่อนโยบาย

4. การตีความในเรื่องการกระจายอำนาจขาดความเป็นเอกภาพ (singular interpretation) เห็นได้จากความขัดแย้งในการตีความสาระบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และความไม่ชัดเจนในการถ่ายทอดผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติของทั้งสองฝ่าย

5. การถ่ายโอนสถานศึกษาถูกกำหนดให้รวมอยู่ในภารกิจบริการสาธารณะของรัฐที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย 6 ด้าน รวมถึง 245 ภารกิจ โดยต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2553 ทั้งๆที่การศึกษาเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการ จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาเป็นการเฉพาะ

6. บริบททางการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นของไทยยังไม่เข้มแข็ง ทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในท้องถิ่นชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษา

7. กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งในระดับบนและระดับล่างยังไม่มีฉันทานุมติในเรื่องนโยบายการถ่ายโอนนโยบายดังกล่าวจึงขาดพลังหนุนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

### ข้อเสนอแนะทางเลือก

ทางเลือกที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจทางการศึกษาสำหรับประเทศไทยขณะนี้ ควรเป็นการผสมผสานระหว่างระหว่าง การแบ่งอำนาจ และ การถ่ายโอนอำนาจ โดยมีแนวทางดังนี้

1. กำหนดให้การถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา เป็นเป้าหมายสุดท้ายของการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทย โดยต้องดำเนินการบนเงื่อนไขความพร้อม และเมื่อการปฏิรูปการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บรรลุตามเป้าหมายแล้ว

2. ในระยะเปลี่ยนผ่านก่อนการกระจายอำนาจแบบสมบูรณ์ ทางเลือกของนโยบายที่เหมาะสมควรจะเป็น “การกระจายอำนาจแบบผสมผสาน” โดยให้กระทรวงศึกษาธิการ (ในโครงสร้างใหม่) รับผิดชอบเป็นกระทรวงหลักในการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ในระบบคู่ขนาน โดยมีเอกภาพเชิงนโยบาย

ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จตามข้อเสนอแนะได้แก่ 1) ความเข้มแข็งและความเป็นอิสระของหน่วยงานระดับปฏิบัติ และ 2) เอกภาพในเชิงนโยบายและมาตรฐานการศึกษา โดยปลายทางของการกระจายอำนาจทางการศึกษาคือ ความเข้มแข็งของการบริหารจัดการที่สถานศึกษา ซึ่งจะต้องมีการวิจัยเพื่อทดลองหารูปแบบที่เหมาะสมที่สุดของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ในบริบทสังคมไทยต่อไป

เหนือสิ่งอื่นใด หัวใจสำคัญของความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือความเข้มแข็งของประชาคมในท้องถิ่น ในกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงต้องมีการรณรงค์อย่างจริงจังเพื่อสร้าง **วัฒนธรรมการตรวจสอบ** (กมล,

2544) ให้เป็นจิตสำนึกร่วมกันของประชาชน ควบคู่กับการพัฒนาระบบและกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ประหยัด และประกันความปลอดภัยแก่ภาคประชาชน

### เอกสารอ้างอิง

- กมล สุธประเสริฐ. 2544. *รูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- คณะกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ 2543. *รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา*. เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม.
- ฉันทนา จันทร์บรรจง. 2543. *การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยญี่ปุ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- พิณสุดา สิริธรงค์ศรี. 2541. *รายงานการวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... ประเด็นการกระจายอำนาจบริหารการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- ภัทรนันท์ พัฒธิยะ. 2542. (แปล). *ความรู้เพื่อการพัฒนา : รายงานพัฒนาการโลก พ.ศ. 2541/2542*. แปลจาก The World Bank “World Development Report 1998/99 : Knowledge for Development”. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา.
- วิจิตร ศรีสอ้าน. 2543. *แนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.*

2542. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการ  
ศึกษาแห่งชาติ.
- ศักดิ์ชัย นิรัญทิว. 2543. *รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย สาธารณรัฐเกาหลี*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ.
- สำนักงานก.พ. 2543. *บทความและแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงานก.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2544. *แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543*. เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2543. *รายงานผลการประชุมสมัชชาการศึกษาท้องถิ่นเพื่อปฏิรูปการเรียนรู้*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ.
- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการ  
ศึกษา. 2544. *กรอบการประเมินคุณภาพภายนอก  
ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน*. เอกสาร โรเนียวเย็บเล่ม.
- Fiske, E. B. 1996. *Decentralization of Education :  
Politics and Consensus*. The International Bank  
for Reconstruction and Development/The World  
Bank.
- Hanson, E. M. 1997. *Partnership for Educational  
Revitalization in the Americas. No. 9: Educational  
Decentralization : Issues and Challenge*. Available:  
<http://www.thedialogue.org/preal9en.html>
- Martin, B. 1993. *In the Public Interest ? : Privatization  
and Public Sector Reform*. London: Zed Books  
Ltd.
- Sosmeña Jr., G.C. 2001. *Decentralization and Inter-  
governmental Relations*. Paper Presented at KPI  
Congress III. November 10-11, 2001. At the  
United Nations Conference Center, Bangkok.
- World Bank. 2000. *World Bank See Localization as  
Major New Trend in 21<sup>st</sup> Century*. No. 2000/  
032/S.