

การศึกษาเชิงสถาบันของความพร้อมในการถ่ายโอน
การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ทุรกันดาร
ในจังหวัดราชบุรี

(Institutional Study of Readiness of Tambon Administrative
Organizations in Managing Transfer of Basic Education in Remote
Areas of Changwat Ratchaburi)

กฤษฎา เพิ่มทັນจิตต์¹

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความพร้อมในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ทุรกันดารในจังหวัดราชบุรี โดยเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์เชิงสถาบันในระดับกว้าง การวิเคราะห์เชิงสถาบันกระทำโดยการทบทวนเหตุการณ์และกฎหมายและองค์การต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอน อำนาจในการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น ส่วนการศึกษาภาคสนามศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล 49 คน ผู้บริหารสถานศึกษา 85 คน ใช้แบบประเมินความพร้อมตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัดและระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และได้จากการจัดเสวนากลุ่มผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล 6 คน และผู้บริหารสถานศึกษา 5 คน

จากการวิเคราะห์ในระดับกว้างพบว่า กระบวนการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดปัญหาเชิงสถาบันและ

¹ ศาสตราจารย์ ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ความขัดแย้งเชิงสถาบัน ในขณะที่ผลการศึกษาค้นคว้าพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตทุรกันดารในจังหวัดราชบุรีมีความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับต่ำ และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหารสถานศึกษาประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่างกัน แต่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมหรือเกื้อกูลการจัดการศึกษาในระดับต่างๆ นอกจากนี้ในภาพรวมพบว่าปัญหาและความขัดแย้งเชิงสถาบันในระดับกว้างก่อให้เกิดปัญหาการบริหารและความร่วมมือในระดับท้องถิ่นอย่างยิ่ง

การศึกษาครั้งนี้มีข้อเสนอแนะว่าให้ดำเนินการทบทวนเจตนาารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ กฎหมายและบทบัญญัติต่างๆ ตลอดจนองค์การต่างๆที่เกี่ยวข้องกับภารกิจการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถ้าจะต้องมีการถ่ายโอนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ รัฐบาลจะต้องแก้ไขกฎหมายต่างๆที่เป็นอุปสรรคในการบริหารงานในท้องถิ่นและดำเนินการพัฒนาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลและสถานศึกษาตามหลักสารานีธรรม 6 ประการ

Abstract

The Objective of this study was to study the readiness of Tambon Administrative Organizations in managing transfer of basic education in remote areas of Changwat Ratchaburi in conjunction with institutional analysis in the wider scope. The widerscope study was to review events, laws, and organizations involved in the course of transferring basic education tasks to local governments and arising problems and conflicts. The field research was carried out with 2 groups of samples with 49 administrators from Tambon Administrative Organizations and 85 administrators from schools in the areas. Besides collecting data by means of appraisal questionnaire of the Ministry of Education, the field research included group discussion consisting 11 administrators from both parties.

The wider scope study revealed that the process of such transfer caused institutional problems and conflicts. The field study showed that Tambon Administrative Organizations in such areas were not ready to manage the transfer, but they could participate and support educational management at the lower levels. In addition, institutional conflicts at

the higher level caused management and collaborative problems at local levels. Finally, the study recommends that the intent of the constitution of the Royal Kingdom of Thailand B.E. 2540, laws, and organizations involved in the transfer plans be reviewed. If the transfer were inevitably imperative, the government would have to amend several laws which are obstacles to local management and undertake the development of readiness of Tambon Administrative Organization and local schools by means of 6 principles of Saraneeya Dhamma.

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจในรูปแบบของการมอบอำนาจ(devolution) ให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง ดังความที่ปรากฏในหมวด 9 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 282 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในมาตรา 284 องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แกท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยมีสาระสำคัญหนึ่งใน 3 ประการที่การวิจัยครั้งนี้สนใจ คือ **การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** (อปท.) และระหว่างอปท. ด้วยกันเอง

การบริการสาธารณะประการหนึ่งที่น่าสนใจยิ่งที่ถูกตีความว่าเป็น **การศึกษา** ซึ่งความในมาตรา 289 ได้ระบุไว้ในวรรคหนึ่งว่า อปท. ย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปประจักษ์ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ส่วนในวรรคที่สองนั้น เน้นให้เห็นถึง **สิทธิของอปท. ที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม** และที่สำคัญก็คือ ต้องสอดคล้องกับความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น ตลอดจนการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตราที่ 43 และมาตรา 81 ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง อปท. ต้องคำนึงถึงหน้าที่ที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งด้วย

มาตราที่ 43 กำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ความในวรรคสองนั้นระบุว่า การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของอปท. และเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนความในมาตราที่ 81 กำหนดว่า รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

ถ้าจะตีความตามนัยแห่งมาตราต่างๆ ข้างต้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 น่าจะต้องการให้การศึกษาในระดับพื้นฐานมีลักษณะที่หลากหลาย เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับวัฒนธรรมที่หลากหลายในภูมิภาคต่างๆ และเพื่อให้การศึกษาสามารถเอื้อประโยชน์และตอบสนองต่อท้องถิ่นต่างๆ อย่างแท้จริง

ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลในสมัยนั้นได้ออกกฎหมาย 2 ฉบับคือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติฉบับแรกกำหนดให้รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจด้านการให้บริการสาธารณะ โดยที่มาตรา 30(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและของอปท. และระหว่างอปท. ด้วยกันตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน โดยที่ในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจของอปท. ให้แตกต่างกัน โดยให้เป็นไปตามความพร้อมของอปท. แต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคคลากรของอปท. จำนวนประชากรงบประมาณในการดำเนินการ ตลอดจนคุณภาพในการจัดให้บริการแก่ประชาชน ทั้งนี้ต้องดำเนินการภายในระยะเวลา 10 ปี ส่วนมาตรา 16, 17, 18, 19 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัด

ระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งการจัดการศึกษาเป็นการจัดการบริการสาธารณะประการหนึ่ง

ส่วนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีข้อความสำคัญเกี่ยวกับรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของครู และบุคลากรทางการศึกษาไว้อย่างชัดเจน อาทิ มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้ หนึ่ง เป็นการจัดการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนและ สอง ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 9 ว่าด้วยการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักดังนี้ หนึ่ง มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ สอง มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และอปท. สาม มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท สี่ มีหลักการส่งเสริมมาตรฐาน วิชาชีพครู คุนอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และพัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ห้า ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา และ หก ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน อปท. องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น นอกเหนือจากนี้ มาตรา 41 กำหนดให้ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ส่วนมาตรา 42 ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความ พร้อมของ อปท. ในการจัดการศึกษาและมีหน้าที่ในการส่งเสริมอปท. ให้สามารถจัดการศึกษาได้ให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา

ในห้วงเวลาแห่งการใช้บังคับกฎหมายต่างๆดังกล่าวจนถึงต้น ปี พ.ศ. 2549 (ดูบทบทวนเหตุการณ์และวรรณกรรม) เกิดเหตุการณ์ขัดแย้งขึ้นระหว่างรัฐบาล อปท. กับครูและองค์กรที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะหลังจากที่กระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของอปท. พ.ศ. 2547 และโดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลได้อาศัยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดแผนการปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังและงบประมาณให้แก่อปท. และแผนปฏิบัติการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่อปท. ซึ่งประกาศใช้ เมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2547 กำหนดให้มีการถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ อปท. ให้แล้ว

เสร็จในปี พ.ศ. 2552 (ขจิต ชัยนิคม, 2548: 37) โดยให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาและครูไปสู่อปท. เหตุการณ์ดังกล่าวได้รับการต่อต้านจากองค์กรเครือข่ายคัดค้าน การถ่ายโอนทั่วประเทศ มีการออกแถลงการณ์คัดค้านอย่างรุนแรง ดังที่ ขจิต ชัยนิคม (2548: 60-63) กล่าวไว้ว่า

1. ยกเลิกกฎกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

2. แก้ไขปรับปรุงแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. โดยตัดส่วนที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการศึกษาแยกออกจากแผนดังกล่าวทั้งหมด

3. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. โดยเพิ่มข้อความเป็นวรรคสองในมาตรา 30 ดังนี้ การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

4. ขอให้ดำเนินการตามข้อเรียกร้อง ข้อ 1 และ ข้อ 2 ให้เสร็จภายใน 30 วัน ส่วนข้อ 3 ให้รัฐบาลเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนโดยเร็ว

รัฐบาลได้มีมาตรการตอบโต้การคัดค้านอย่างรุนแรง โดยเร่งให้มีการดำเนินการถ่ายโอนให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยไม่นำพาต่อข้อเรียกร้องของครูและองค์กรเครือข่ายครูอปท. อย่างน้อย 5 แห่ง ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมรับการถ่ายโอนในขณะที่มีมือครูเริ่มอ่อนล้าลง บางส่วนถูกสอบสวนทางวินัยแต่บางส่วนก็เข้าร่วมเป็นพันธมิตรครูกู้ชาติ ในขณะที่มีการร้องเรียนกันว่าบางจังหวัดมีพฤติกรรมใช้อำนาจบีบบังคับให้ครูหวอดสมัครใจถ่ายโอนและร้องเรียนกันว่ามีความไม่โปร่งใส แต่พลังครูก็ไม่เข้มแข็งพอที่จะหยุดยั้งพลังการถ่ายโอนได้ (มติชนสุดสัปดาห์, 2549: 18)

รัฐบาลพยายามเร่งรัดการถ่ายโอนตามกฎหมายเพื่อให้ภารกิจเสร็จสิ้น ขณะที่ครูไม่มั่นใจในความพร้อมและวิตกต่อผลกระทบต่อความมั่นคงในวิชาชีพ นับวันจะเป็นปัญหาสาธารณสุขที่รุนแรงกระทบต่อไปยังสถานศึกษาทั่วประเทศ และน่าจะเป็นป่อเกิดแห่งความขัดแย้งทางสังคมในระดับกว้างแม้แต่ในอบต. ในเขตอำเภอทุกกิ่งคารของจังหวัดราชบุรี ความทุกข์กันดารด้วยสภาพภูมิศาสตร์ตามแนวชายแดนและการคมนาคมไม่สะดวกมีทรัพยากรจำกัด

โรคระบาดซุกซุม มีอบต.ขนาดเล็กและขนาดกลางที่แตกต่างกัน ในขณะที่สถานศึกษาในพื้นที่ก็มีความไม่พร้อมด้านทรัพยากร การคมนาคมไม่สะดวก ขาดการเข้าถึงจากรัฐอย่างเพียงพอ การถ่ายโอนจึงเป็นทั้งปัจจัยบวกและปัจจัยลบของสถานศึกษาและอบต. โดยเฉพาะปัจจุบันอยู่ภายใต้การบริหารงานของเขตพื้นที่การศึกษา

ถ้าหากมีการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ออบต. อาจจะทำให้อำนาจบริหารจัดการกระจายลงในพื้นที่ซึ่งอบต.แต่ละแห่งมีสภาพความพร้อมและความรู้ความสามารถของผู้นำแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามภายใต้กฎหมายหลักและวิธีประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและถ่ายโอนโรงเรียนสู่อบต. ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้นเพื่อให้ได้สารสนเทศที่มีคุณค่าต่อการนำไปใช้วางแผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตทุรกันดารของจังหวัดราชบุรีจึงมีความตั้งใจที่จะทำการศึกษาปัญหานี้ เหตุผลที่ผู้วิจัยเลือกพื้นที่ศึกษาดังกล่าวนั้น สืบเนื่องจากผู้ช่วยนักวิจัยผู้หนึ่งซึ่งเป็นลูกศิษย์มีความสนิทสนมกับบุคลากรทั้งสองฝ่ายได้รับรู้ถึงความอดัดใจและความลำบากใจในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงไปตามตัวบทกฎหมายจากส่วนกลาง โดยที่บุคลากรทุกฝ่ายในท้องถิ่นมิได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนดังกล่าวจึงได้ปรึกษาหารือผู้วิจัยให้ช่วยดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเป็นผู้มีความสนใจในปัญหาของท้องถิ่นอยู่แล้ว ประกอบกับเป็นบุคลากรในกระทรวงศึกษาธิการจึงต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ปัญหาและหาทางออกเท่าที่เป็นไปได้ในห้วงเวลาที่จำกัดและปราศจากทุนอุดหนุนการวิจัย

ผู้วิจัยจึงศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของอบต.ในเขต อำเภอดูรกันดารในจังหวัดราชบุรี และศึกษาริบททางสถาบัน (institutional context) ในระดับกว้างและระดับแคบเพื่อนำเสนอข้อมูลให้ภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องได้นำไปใช้วางแผนและพัฒนานโยบายทางการศึกษาในเขตอำเภอดูรกันดารของจังหวัดราชบุรีต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาเชิงสถาบันจากเหตุการณ์ถ่ายโอนการจัดการศึกษาแก่ อบต. และ ทบ ทวน วรณกรรม
2. ศึกษาสภาพความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของอบต. ในท้องถิ่น ทูรกันดาร ในจังหวัดราชบุรี
3. ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของอบต. และสถานศึกษาในท้องถิ่นทูรกันดารในจังหวัดราชบุรี
4. ศึกษาแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ในท้องถิ่นทูรกันดารในจังหวัดราชบุรี

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาเฉพาะอบต. และอำเภอในเขตทูรกันดารตามแนวชายแดน และในโรงเรียนของรัฐที่เปิดสอนระดับขั้นพื้นฐานในท้องถิ่นทูรกันดารในจังหวัดราชบุรีเท่านั้น และในการวิจัยครั้งนี้ศึกษาเฉพาะความพร้อมของอบต. ที่ไม่เคยจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและโรงเรียนที่ไม่ใช่โรงเรียนการศึกษาสงเคราะห์มาก่อน

ประโยชน์ของการวิจัย

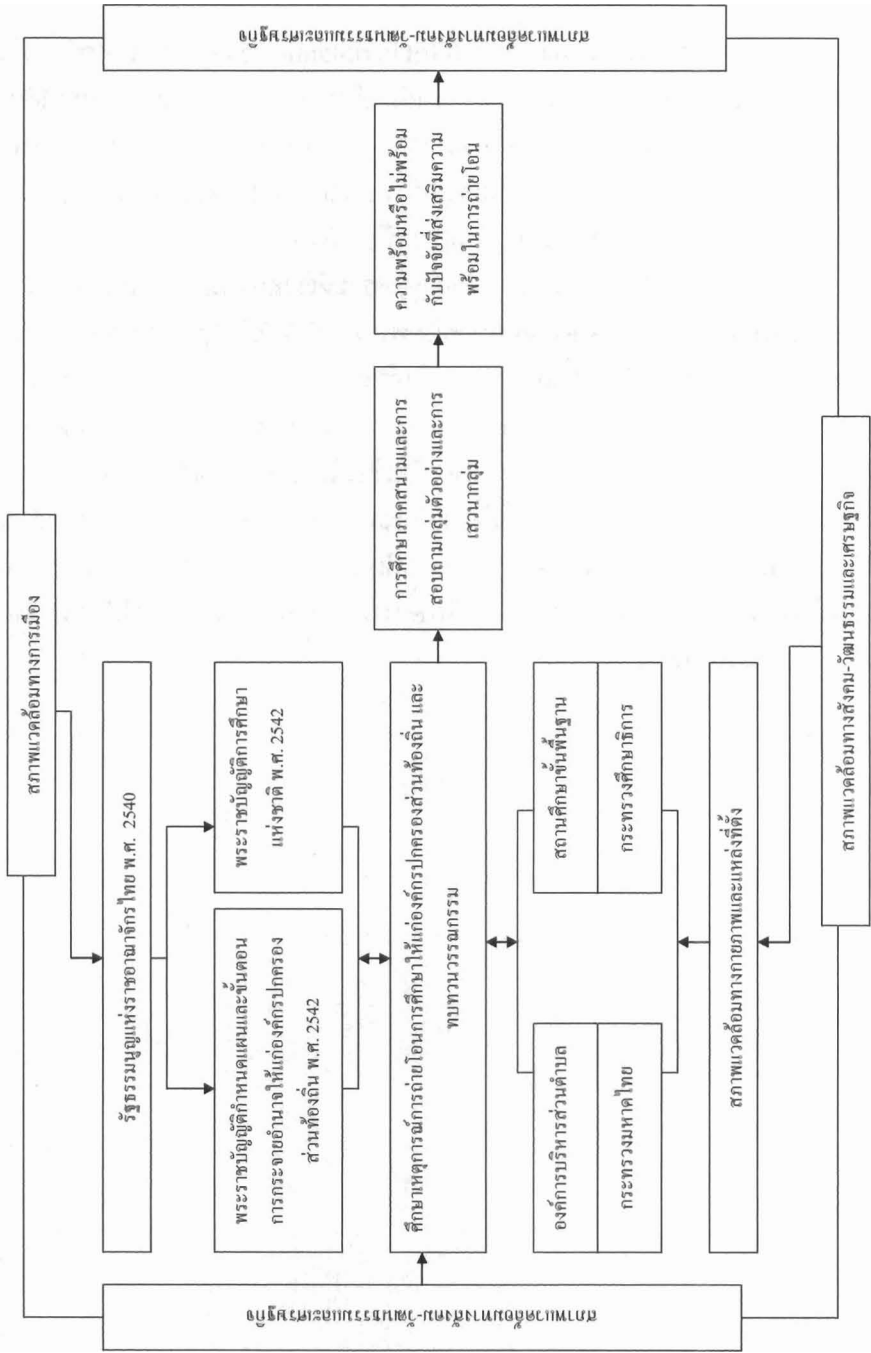
1. เป็นข้อมูลให้รัฐบาลได้นำไปปรับปรุงนโยบายของรัฐในการถ่ายโอนอำนาจ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เป็นข้อมูลให้อบต. ในจังหวัดราชบุรี หัวหน้าสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องได้นำผลงานการวิจัยไปใช้บริหารการจัดการศึกษา เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่าง สมานฉันท์ในชุมชน

กรอบกระบวนการศึกษาวิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institutional Analysis)

จากการที่ได้ศึกษาเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นอันสืบเนื่องจากการที่รัฐบาลนำ แผนการกระจาย อำนาจให้แก่ อบต. ไปปฏิบัติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 จนถึงต้นปี พ.ศ. 2549 ผู้วิจัยวินิจฉัยว่าเป็นปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายต่างๆ และองค์การต่างๆ ภายใต้บังคับบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นๆ ในเชิงวิชาการ เรียกกันว่า ปัญหาเชิงสถาบัน ซึ่งผู้วิจัยเคยมีประสบการณ์ในการศึกษาวิจัยร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในการศึกษาเกี่ยวกับกรอบนโยบายการพัฒนาเมืองระดับชาติของคณะกรรมการ

พัฒนา การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (Grit Permtanjit, 2548) ภายใต้กรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบัน (institutional analysis) มีความหมายถึงการวิเคราะห์กฎหมายและองค์การต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่และบทบาทหน้าที่ต่างๆ กัน แต่ต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายเดียวกันหรือบรรลุวัตถุประสงค์เชิงพหุภาค (multiple objectives) ทั้งในแง่ของการบริหารเพื่อธำรงไว้ซึ่งกฎหมายและระเบียบสังคมหรือเพื่อการบริหารการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลง โดยหลักเกณฑ์แล้วการวิเคราะห์เชิงสถาบันประกอบด้วย การวิเคราะห์ **2Rs** คือ **Rules** และ **Roles** **Rules** หมายถึง พระราชบัญญัติ อนุบัญญัติ นโยบาย แผนและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง **Roles** หมายถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทหน้าที่ขององค์การต่างๆ ภายใต้บัญญัติแห่งกฎหมายนั้นๆ การวิเคราะห์ในลักษณะนี้มีความสำคัญและจำเป็นอย่างสูงในการพัฒนาการบริหารในเงื่อนไขของการอ้างอิง (TOR) ของการศึกษาวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันในระดับระหว่างประเทศ อาทิ The United Nations Development Programme เพื่อปรับปรุงและพัฒนาองค์การภาครัฐ การวิเคราะห์เชิงสถาบันมักเป็นองค์ประกอบสำคัญของการศึกษาประการหนึ่ง ผู้วิจัยจึงได้นำเสนอวิธีการดังกล่าวในแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1: กรอบกระบวนการศึกษาวิเคราะห์เชิงสถาบัน



การศึกษาเชิงสถาบันจากเหตุการณ์ถ่ายโอนการจัดการศึกษา ให้แก่อปท. และทบทวนวรรณกรรม

1. ลำดับเหตุการณ์การถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่อปท.

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่อปท. (อบต.) จัดลำดับได้ดังต่อไปนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, มพท., มปป.: 42 -46; มติชนรายวัน, 2 ม.ค. 49: น. 22)

ปี พ.ศ. 2542

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมาตราที่ 41 กำหนดให้ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อมความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น ส่วนมาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมของ อปท. ในการจัดการศึกษา และมีหน้าที่ในการส่งเสริม อปท. ให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา

ในปีเดียวกัน วันที่ 11 พฤศจิกายนรัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยที่มาตรา 16, 17, 18, และ 19 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งการจัดการศึกษาถูกจัดให้เป็นบริการสาธารณะประการหนึ่ง

ปี พ.ศ. 2543

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และแผนปฏิบัติการกลุ่มผู้นำองค์กรครูมีการเคลื่อนไหวคัดค้านการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่ อปท. โดยมีผู้ชุมนุมคัดค้านที่หอประชุมครูสภาประมาณ 10,000 คน

ปี พ.ศ. 2544-2545

ในช่วงเริ่มต้นของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยกระทรวงศึกษาธิการโดยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษา ของ อปท. ได้จัดทำร่างหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของอปท. ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการ

กระจายอำนาจให้แก่ อบท. และสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครองเพื่อเสนอคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

ปี พ.ศ. 2546

กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดทำและปรับปรุงร่างหลักเกณฑ์ วิธีการประเมินความพร้อมของ อบท. ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ปี พ.ศ. 2547

กระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 กลุ่มผู้นำองค์กรครูมีการเคลื่อนไหวคัดค้านการถ่ายโอนเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงศึกษาธิการชะลอการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่ อบท. โดยอ้างเกณฑ์การประเมินความพร้อมและเงื่อนไขการประเมินสถานภาพของสถานศึกษาและสถานภาพของข้าราชการครูที่จะถ่ายโอนไป อบท. ยังไม่ชัดเจนหลายประการ ให้นำหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องศึกษาวิเคราะห์และพิจารณาหาข้อยุติตามมติคณะรัฐมนตรี

ปี พ.ศ. 2548

17 กุมภาพันธ์ องค์กรบริหารส่วนตำบลหัวดวง จังหวัดพิจิตร ได้ยื่นฟ้องเลขาธิการคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กพฐ.) และสำนักเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) พิจิตร เขต 1 ต่อศาลปกครองพิษณุโลก ขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเลขาธิการ กพฐ. ที่แจ้งให้ผู้อำนวยการ สพท. ทุกเขตชะลอการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่ อบท.

29 มิถุนายน ศาลปกครองพิษณุโลกมีคำพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือคำสั่งสำนักงาน กพฐ. ที่ให้เขตพื้นที่ทุกเขตชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ อบท. โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 6 มกราคม 2548 อันเป็นวันที่มีการออกคำสั่งเป็นต้นไปและให้ผู้อำนวยการ สพท. พิจิตร เขต 1 แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. หัวดวง ให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน นับตั้งแต่วันที่คำพิพากษา

30 สิงหาคม คณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 และให้ อบท. รับผิดชอบพิจารณารายละเอียดร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการประเมินความพร้อมของ อบท. ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการติดตามประเมินผล อบท. ที่รับการถ่ายโอน โดยให้มีผู้แทนของ อบท. ร่วมเป็นกรรมการ

8 พฤศจิกายน กลุ่มข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากว่า 10,000 คน ได้มาชุมนุมเพื่อคัดค้านการถ่ายโอนการจัดการศึกษาไปให้ อบต. ที่ลานพระบรมรูปทรงม้า มีครู 9 คน โคนหัวและครู 2 คน กรีดเลือดประท้วงส่งผลให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาเป็นไปตามความสมัครใจทั้งสองฝ่าย รวมทั้งให้คำนึงถึงความพร้อมในการจัดการศึกษาของ อบต. คุณภาพการศึกษาและประโยชน์ที่นักเรียนจะได้รับเป็นสำคัญ และให้มีการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาของ อบต. หลังการถ่ายโอนรวมทั้งให้กระทรวงศึกษาธิการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการการถ่ายโอนสถานศึกษาในปี พ.ศ. 2549 ตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย คือ 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับโอนได้ไม่เกิน 3 โรงเรียน ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายไม่เกิน 1 โรงเรียน และอีก 2 โรงเรียน ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส 2. เมืองพัทยาและเทศบาลที่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน 2 โรงเรียนเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือขยายโอกาส และ 3. เทศบาลตำบลและอบต. ที่ไม่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน 1 โรงเรียนในระดับประถมศึกษา

12 พฤศจิกายน กลุ่มข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั่วประเทศชุมนุมประท้วงแบบกระจาย มีการเผาโลงศพพร้อมกับหุ่นของนายวิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี และประธาน คณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) นายจตุรนต์ ฉายแสง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและนายรุ่ง แก้วแดง รัฐมนตรีช่วยว่าการศึกษาธิการ

14 พฤศจิกายน สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานออกหนังสือเวียนถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่างๆ สั่งห้ามมีอบครูชุมนุมจนส่งผลกระทบต่อปิดการเรียนการสอน

15 พฤศจิกายน คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ

21 พฤศจิกายน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทยได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตราที่ 20 โดยกำหนดหลักการเพิ่มเติมในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่ อบต. ว่า จะต้องเป็นไปตามความสมัครใจ และความพร้อมของ อบต. และ

ความสมัครใจของครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้บริหารสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ

27 พฤศจิกายน สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย และสมาพันธ์ครู กรมสามัญศึกษา(เดิม)แห่งประเทศไทยมีมติให้โรงเรียนมัธยมทั่วประเทศ ประมาณ 2,700 โรงเรียน โอนไปอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

29 พฤศจิกายน กลุ่มข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประมาณ 40,000 คน เดินทางไปประชุมที่หน้ากระทรวงศึกษาธิการ เพื่อขอให้ตัดคำว่า “สมัครใจ” ออกจากร่างแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และร่างแก้ไขนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรกในวันรุ่งขึ้น

7 - 9 ธันวาคม กลุ่มข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาประมาณ 30,000 คนไปกดดันให้สภาผู้แทนราษฎรในวาระ 2 และ 3 แก้ไขให้ยกเลิกการถ่ายโอนสถานศึกษา แต่ปรากฏว่าสภาฯ ลงมติรับร่างพระราชบัญญัติของนาย โสภณ ชาร์มย์ ส.ส. บุรีรัมย์ พรรคไทยรักไทย ซึ่งกำหนดเงื่อนไขให้มีการถ่ายโอนที่ชัดเจนมากขึ้น ทำให้กลุ่มครูประกาศจะไม่ร่วมสังฆกรรมกับพรรคไทยรักไทยอีกและดำเนินมาตรการเลิกใช้ซิมการ์ดมือถือของ AIS แจ้งความดำเนินคดีกับนายจาตุรนต์ฐานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ต่อมาจึงได้เดินทางไปถวายฎีกาเพื่อขอพระราชทานยับยั้ง ส่วนนายจาตุรนต์ ฉายแสง กำชับให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควบคุมมิอบครูให้ได้

19 ธันวาคม ปิดสภาผู้แทนราษฎรโดยที่ร่างแก้ไขกฎหมายกระจายอำนาจยังค้างในชั้นวุฒิสภา ในขณะที่นายจาตุรนต์ ฉายแสง ประกาศเดินหน้าเพื่อประเมินความพร้อมของ อปท. เพื่อถ่ายโอนสถานศึกษา โดยไม่รอให้กฎหมายแก้ไขแล้วเสร็จ ส่วนองค์กรครูก็ยังคงเดินหน้าชุมนุมคัดค้านทั่วประเทศ โดยต่อเนื่อง ข้ามถึง ปี พ.ศ. 2549 ด้วย

จากการวิเคราะห์เหตุการณ์การถ่ายโอนการจัดการศึกษาและสถานศึกษาแก่ อปท. ตามลำดับเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2542 ถึง พ.ศ. 2549 การวิจัยครั้งนี้พบว่า

ประการที่หนึ่ง กฎหมาย 2 ฉบับมีความขัดแย้งกัน กล่าวคือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ อปท. มีสิทธิจัดการศึกษา ในขณะที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ. 2542 กำหนดให้ อปท. ต่างๆ

มีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะ และถือเอาการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบบริการสาธารณะ

ประการที่สอง เกิดความขัดแย้งกันระหว่างองค์การจาก 2 กระทรวง คือกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รับโอน ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ถูกโอน เพราะเป็นการถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงหนึ่งไปสู่อีกกระทรวงหนึ่ง ทั้งที่มีอำนาจหน้าที่ต่างกัน

ประการที่สาม รัฐบาลหลังปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน พยายามที่จะให้องค์การจาก 2 กระทรวงที่เกี่ยวข้องร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของพระราชบัญญัติที่มีความลำเอียงไปสู่ผู้รับโอน

เพราะฉะนั้น สามารถประมวลสรุปได้ว่า การถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่ อปท. ก่อให้เกิดปัญหาเชิงสถาบัน คือ นอกจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความขัดแย้งกันในตัวแล้ว ยังเกิดความขัดแย้งระหว่างองค์การทั้งในวงแคบและวงกว้าง จึงจำเป็นต้องดำเนินการ ทบทวนวรรณกรรมเพิ่มเติม เพื่อทำความเข้าใจปัญหาเชิงสถาบันมากยิ่งขึ้น

2. การทบทวนประเด็นปัญหา เชิงสถาบันและปัญหาความพร้อม

ผู้วิจัยใคร่ขอทบทวนประเด็นปัญหา 2 ประการคือ ปัญหาเชิงสถาบันและปัญหาความพร้อมของการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่ อปท. ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเชิงสถาบัน

สามารถแยกแยะเป็นประเด็นปัญหา 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการ โอนการจัดการศึกษาให้แก่ อปท. หรือไม่

คำถามนี้สืบเนื่องมาจาก การที่องค์กรครูที่ต่อต้านการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่ อปท. พยายามทูลเกล้าถวายฎีกาและส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเรื่องนี้ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ (นสพ. มติชนรายวัน, 2 ม.ค. 49: 22) ผู้วิจัยจึงดำเนินการตรวจสอบรัฐธรรมนูญเรื่องการจัดการศึกษาทุกมาตรา ซึ่งในมาตราที่ 289 ได้ระบุไว้ในวรรคหนึ่งว่า อปท. ย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ส่วนในวรรคสองเน้นให้เห็นถึงสิทธิของ อปท. ที่จะจัดการศึกษา อบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม เพราะฉะนั้นความนัยสำคัญของเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือ **สิทธิ มิใช่หน้าที่** ซึ่งก็เป็นเช่นเดียวกับความขัดแย้งกันของกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราช

บัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมาตราที่ 41 กำหนดให้ อปท. มีสิทธิ จัดการศึกษา มีใช้มีหน้าที่ ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่อปท. พ.ศ. 2542 โดยมาตราที่ 16, 17, 18, และ 19 กำหนดให้ อปท. ทุกรูปแบบมีอำนาจ และหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ซึ่งการจัดการศึกษาเป็นการจัดการบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ข้อความท้ายสุดดังกล่าว จึงนำไปสู่ความขัดแย้งเชิงสถาบัน(institutional conflict) ดังที่ได้นำเสนอมาแล้วในส่วนก่อนหน้านี้นี้ เพราะฉะนั้นผู้วิจัยจึงขอวินิจฉัยตามที่ ขจิต ชาญนิคม วินิจฉัยว่า (2548: 7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของคนไทยที่จะได้รับการศึกษา จากรัฐในมาตราที่ 43 และ รัฐต้องจัดการศึกษาอย่างไรในมาตราที่ 81 รัฐต้องกระจายอำนาจ ให้แก่อปท. โดยเฉพาะบทบัญญัติในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 สามารถวินิจฉัยสรุปได้ว่า ทั้งเจตนารมณ์และความหมายตามข้อความทั้งหมด ไม่มีข้อความใด มาตราใด ววรรคใด และไม่มีคำไหนเลยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่พอจะอ้างได้ว่า ต้องถ่ายโอนการจัดการศึกษา ไปให้ อปท. เลย

ประการที่สอง แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนและการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลบังคับให้มีการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นแผนที่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือไม่ ซึ่ง ขจิต ชาญนิคม (2548: 51-9) กล่าวว่าแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว ไม่ชอบธรรม เพราะคณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ส่วนใหญ่สังกัดกระทรวงมหาดไทย คือ โดยตำแหน่ง 3 ตำแหน่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 12 คน รวมเป็น 15 คน แต่กระทรวงศึกษาธิการมีเพียง 1 คน คือ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผลงานที่ชี้ให้เห็นถึงความไม่ชอบธรรมอย่างมาก ก็คือเมื่อมีการเขียนแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ ก็มีได้กำหนดถ่ายโอนงาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในอำนาจของกระทรวงมหาดไทยไปใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย ทั้งๆที่ รัฐธรรมนูญมาตรา 70 กำหนด ให้กระจายงานเหล่านี้ แต่กลับไปมุ่งเน้นที่การกำหนดแผนการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ ถ้าสำเร็จตามแผนก็เท่ากับแบ่งงานของกระทรวงศึกษาธิการไปร้อยละ 90 และย้ายบุคลากรจำนวนเกือบ 500,000 คนไปอยู่กับองค์กรที่มีบุคลากรเพียง 20,000 คน

ประการที่สาม การถ่ายโอนการจัดการศึกษา และสถานศึกษาให้แก่ อบท. เป็นผลประโยชน์ทางการบริหารและการเมืองหรือไม่ ประเด็นนี้เป็นเพียงข้อสังเกตที่น่าสงสัยเท่านั้น (ดู นสพ. มติชนรายวัน, 2 ม.ค. 49: 22) รัฐบาลพยายามเลือกเดินหน้าถ่ายโอนการจัดการศึกษาและสถานศึกษา ตามที่ อบท.ต่างๆ เรียกร้อง โดยอ้างว่าต้องปฏิบัติตามกฎหมายการกระจายอำนาจ ไม่เช่นนั้นจะถูกฟ้องศาลปกครอง แต่หลายฝ่ายอดตั้งคำถามกับอบท.ไม่ได้ว่า อบท.จะรับถ่ายโอนสถานศึกษาไปทำไมในเมืองบประมาณที่ได้ไปเป็นเพียงงบประมาณเงินเดือน 35 % เท่านั้น แต่ฝ่าย อบท.ก็แย้งว่าที่รับการถ่ายโอนไปนั้นมิได้ต้องการงบประมาณ แต่ว่าเพื่อให้รัฐบาลปฏิบัติตามกฎหมายและเพื่อช่วยเหลือสถานศึกษาขนาดเล็กในชนบทที่กำลังจะถูกทางกระทรวงศึกษาธิการยุบ

นอกเหนือจากประเด็นผลประโยชน์จากงบประมาณ 35 % แล้วฝ่ายสงสัยยังมองว่า รัฐบาลพยายามทำไปเพื่อรักษาฐานเสียงของ อบท.ไว้ เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าในอบท. โดยเฉพาะสมาชิกในอบจ.และอบต. ต่างเป็นผู้นำชุมชนที่กุมฐานเสียงชาวบ้านได้อย่างเหนียวแน่นยิ่งกว่าครู สามารถชักนำชาวบ้านได้เพราะเข้าถึงและใกล้ชิดชาวบ้านมากกว่า

ประการที่สี่ การถ่ายโอนการจัดการศึกษาพื้นฐานและสถานศึกษาให้แก่ อบท. จะบังเกิดผลลัพธ์อันร่อยรอยอดีตหรือไม่ ขจิต ชัยนิคม (2548: 36-37) ได้นำเสนอสรุปความเห็นของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ความว่า การจัดการศึกษาพื้นฐานเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่อบท.และแผนปฏิบัติการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกาศ เมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2547 กำหนดให้มีการถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ อบท.ให้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2552 “ซึ่งขัดกับปรัชญา หลักการ และวิธีการจัดการ ศึกษาที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา และรัฐธรรมนูญบางมาตราอย่างชัดเจน หากขั้นตอนดำเนินการไปตามกำหนด หน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาพื้นฐานจะเปลี่ยนเป็นกระทรวงมหาดไทย ดังเช่นที่เคยเป็นเมื่อ พ.ศ. 2509-23 ที่การศึกษาประชาบาลถูกโอนไปขึ้นต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นช่วงที่การศึกษาประชาบาลล้มเหลวที่สุดยุคหนึ่ง”

ขจิต ชัยนิคม (2548: 58-9) มีความมั่นใจว่าหากปล่อยให้มีการดำเนินการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของชาติไปสู่ อบต. จะเป็นการกระทำที่ผิดพลาด ไม่ถูกต้อง ด้วยประการทั้งปวง โดยมีหลักการและเหตุผลว่า การย้ายงานการจัดการศึกษาพื้นฐานจากหน่วยงานที่มีประสบการณ์สั่งสมมานับ 100 ปี ไปหน่วยงานที่ไม่มีประสบการณ์ และหน่วยงานเกิดใหม่ จะเกิดผลดีขึ้นได้อย่างไร

ประเด็นที่สอง ปัญหาความพร้อม

การถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ อบต. แม้ว่ารัฐบาลได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2543 แต่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังตั้งตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2548 ซึ่งทำให้มีผู้สนใจศึกษาปัญหาและปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาของอบต.น้อย อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว ผู้วิจัยได้ข้อมูลจากการศึกษาของ จิระวรรณ กัตัญญูดานันท์ (2545: 118-120) ซึ่งศึกษาความพร้อมของ อบต.ในการรับถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษา ความเป็นมาพบว่า ในภาพรวมอบต. มีความพร้อมในการจัดการศึกษาในระดับต่ำโดยเฉพาะความพร้อมของบุคลากรในการดำเนินการศึกษา และการประสานงานที่ดีกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันมีผลต่อความสำเร็จของการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษา นอกจากนี้ยังขาดความพร้อมของโครงสร้างการบริหารและจัดการ ความพร้อมในการมีส่วนร่วมของชุมชน ปัญหาและอุปสรรคในการรับโอนรวมทั้งในด้านศรัทธาและการยอมรับซึ่งกันและกัน ตลอดจนระเบียบและวิธีการถ่ายโอนการศึกษายังไม่ชัดเจนและมีความสับสน ในขณะที่ผลการวิจัยของ นิตยา เงินประเสริฐศรี (อ้างใน ชยพล หมีทอง, 2548: 22-23) พบว่า อบต.ส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมและไม่ต้องการรับภาระในการจัดการศึกษาแต่อย่างใด ผู้บริหารอบต. ส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมและไม่ต้องการรับภาระในการจัดการศึกษาแต่อย่างใด ทั้งผู้บริหารอบต.และครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนประชาชนเห็นพ้องต้องกันว่า อบต. ไม่มีความพร้อมในการจัดการศึกษาพื้นฐาน ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ภิรมย์ ชุมนุช (2545) ความเป็นมาพบว่า ผู้บริหารอบต.มีความไม่แน่ใจในความสำเร็จของนโยบายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ในทางตรงกันข้าม การศึกษาของ ปทวนส์ ชนะอินทร์ (2545) และเบญจา สมิตยิงวรา (2548) พบว่า อบต.ในจังหวัดราชบุรีจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ในระดับปานกลาง

วิธีการวิจัย

1. ประชากร

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้เป็นผู้บริหารในอบต.และผู้บริหารสถานศึกษาในจังหวัดราชบุรี จำนวน 286 คน ได้แก่ ผู้บริหาร อบต. 105 คน ผู้บริหารสถานศึกษา 181 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง

1. ใช้อำเภอเป็นหน่วยวิเคราะห์ ดำเนินการสุ่มแบบแบ่งกลุ่มของอบต. ตามสัดส่วนใน 4 อำเภอ ได้แก่ กิ่งอำเภอบ้านคา อำเภอสวนผึ้ง อำเภอจอมบึง และอำเภอปากท่อ ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 12 ตำบล

2. สุ่มอย่างง่ายตามจำนวนผู้บริหารอบต.และผู้บริหารสถานศึกษาของแต่ละอบต.ได้จำนวน 12 อบต. ได้แก่

อำเภอปากท่อ	→	องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยางโทน
กิ่งอำเภอบ้านคา	→	องค์การบริหารส่วนตำบลหนองพันจันทร์ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านมิ่ง
อำเภอสวนผึ้ง	→	องค์การบริหารส่วนตำบลสวนผึ้ง องค์การบริหารส่วนตำบลตะนาวศรี
อำเภอจอมบึง	→	องค์การบริหารส่วนตำบลจอมบึง องค์การบริหารส่วนตำบลแก้มอัน องค์การบริหารส่วนตำบลเบิกไพร องค์การบริหารส่วนตำบลรางบัว องค์การบริหารส่วนตำบลด่านทับตะโก

3. สุ่มแบบเจาะจงจากผู้บริหารอบต.และผู้บริหารสถานศึกษา คำนวนตามสูตรของทาร์ร่ายามาเน่ (Yamane, 1967) ค่าความคลาดเคลื่อนข 2% ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 134 คน เป็นผู้บริหารอบต. 49 คน ผู้บริหารสถานศึกษา 85 คน ได้แบบประเมินกลับมา 128 คน คิดเป็นร้อยละ 95.52 แยกเป็นผู้บริหาร อบต. 47 คน และผู้บริหารสถานศึกษา 81 คน

3. การสร้างและตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย

1. ลักษณะเครื่องมือเป็นแบบประเมินความพร้อมตามกฎกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของอปท. พ.ศ. 2547 ซึ่งประกอบด้วย องค์ประกอบ 6 ประการ และตัวชี้วัด 11 ประการ ดังนี้คือ

องค์ประกอบที่ 1 ประสบการณ์ของอบต.ในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ตัว คือ หนึ่ง ระยะเวลาที่อบต.จัด หรือมีส่วนร่วมหรือส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาจนถึงปีที่ประเมิน สอง ผลการจัดการศึกษา สาม ความร่วมมือของชุมชนในการจัดการศึกษาของอบต. เช่นด้านทรัพยากร ด้านวิชาการ ด้านบริการ และกิจกรรม สี่ การส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษานั่นก่อนรับโอน

องค์ประกอบที่ 2 แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผน การพัฒนาการจัดการศึกษา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่างๆที่เหมาะสมกับระดับ ประเภท และรูปแบบการศึกษา ประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ตัว คือ หนึ่ง การมีแผนในลักษณะ แผนกลยุทธ์เพื่อเตรียมความพร้อมการจัดการศึกษา สอง ความพร้อมด้านอาคาร สถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษา และสาม การมีแผนที่แสดงให้เห็น ถึงความพร้อมในการช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสด้าน (ก) การมีเครือข่ายในการช่วยเหลือ เด็กด้อยโอกาส (ข) การมีหลักสูตรและแนวการจัดการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับเด็กด้อยโอกาส และ (ค) การมีระบบรองรับการศึกษาต่อและการมีงานทำ

องค์ประกอบที่ 3 วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา มีตัวชี้วัด 1 ตัว คือ รูปแบบวิธีการบริหารและการจัดการศึกษา

องค์ประกอบที่ 4 การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา มีตัวชี้วัด 1 ตัว คือ สัดส่วน การใช้รายได้โดยประมาณ (รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐ) เพื่อการศึกษา เฉลี่ย 3 ปี งบประมาณย้อนหลัง

องค์ประกอบที่ 5 ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน มีตัวชี้วัด 1 ตัวคือความต้องการได้เข้าเรียนในสถานศึกษาในระดับ และประเภทการศึกษาของประชากรในเขตบริการของอบต.

องค์ประกอบที่ 6 ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาของอบต. มีตัวชี้วัด 1 ตัวคือ ความเห็นด้วยของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเขตบริการของอบต.ต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาของอบต.

2. ผู้วิจัยนำเสนอผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน ตรวจสอบความเที่ยงตรง ได้แก่ ดร. ชัยฤทธิ์ ศีลาเดช ผู้เชี่ยวชาญด้านประเมินผล คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง ดร.วิวัฒน์ วรวงษ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านจิตวิทยาการวัดผล มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี และ ดร. จันทนา นนทิกกร ผู้เชี่ยวชาญ ด้านวิจัย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาราชบุรี เขต 1

3. ผู้วิจัยได้นำไปทดสอบกับกลุ่มผู้บริหารที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 ท่าน แล้วปรับปรุงให้มีค่าความเชื่อมั่นสูงเท่ากับ 0.9530

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากแหล่งข้อมูล 2 แหล่ง คือ หนึ่ง ได้จากการจัดเสวนาความ ร่วมในการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาของอบต. เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2549 ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง มีผู้เข้าร่วมเสวนาจำนวน 76 คน วิทยากร 11 คน แยกเป็นผู้บริหารอบต. 6 คน ประกอบด้วยนายกอบต. 4 คน ปลัดอบต. 2 คน ผู้บริหาร สถานศึกษา 5 คน และประชาชนผู้สนใจทั่วไปจำนวน 65 คน และ สองได้จากการวิจัย ภาคสนามโดยอาศัยแบบสอบถามที่ใช้เป็นเครื่องมือในการวิจัยครั้งนี้

ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆที่ได้มีการศึกษาปัญหา ทำนองเดียวกัน รวมทั้งข้อมูลข่าวเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจาก การนำแผนการ ถ่ายโอน อำนาจในการจัดการศึกษาไปปฏิบัติ

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ผู้วิจัยวิเคราะห์หาค่าเฉลี่ย (\bar{x}) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (s) จากความพร้อม ตามเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการระบุ ดังนี้

2.70 – 3.00	=	ความพร้อมระดับสูงมาก
2.10 – 2.69	=	ความพร้อมระดับสูง
1.50 – 2.09	=	ความพร้อมระดับปานกลาง
0 – 1.49	=	ความพร้อมระดับต่ำ

2. ผู้วิจัยทดสอบความแตกต่างของความพร้อมของผู้บริหาร อบต.และผู้บริหาร ารศึกษา โดยการทดสอบค่าที (t -test)

3. ผู้วิจัยวิเคราะห์สภาพความพร้อมการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
ในรูปตารางและความถี่

4. ประมวลผลการจัดเสวนากลุ่มเรื่องการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาขั้น
พื้นฐานสู่อบต.

5. ผู้วิจัยสรุปวิเคราะห์เสนอข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสารสรุปการ
เสวนาและข้อมูลจากภาคสนาม

การประมวลผล และการวิเคราะห์ข้อมูลจากการเสวนากลุ่ม

การเสวนากลุ่ม สามารถสรุปประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

ประเด็นความพร้อมหรือไม่พร้อม

1. อบต. มีสภาพพร้อมหรือไม่ต่อการรับถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษา

ปลัด อบต. ท่านหนึ่ง กล่าวว่า "...ถ้าถามผมพร้อมไหมผมตอบได้เลยว่าไม่พร้อม
กฎหมายผิดมาตั้งแต่ระดับบน อยู่ๆก็ส่งมาท้องถิ่น อบต. พร้อมจริงเพียง 1% ซึ่งเป็น อบต.
ขนาดใหญ่ อีก 99% ไม่พร้อม ถ้าโอนไปทั้งหกพันกว่าแห่งไม่พร้อมแน่ๆ เรื่องการ
ถ่ายโอนผมยังไม่เคยพูดคุยกับนายกเลย เราต้องทำอย่างอื่นก่อน ตามที่รัฐกำหนดไว้ต้อง
พร้อมและสมัครใจ ผมยังไม่มาคิดว่าจะโอนหรือไม่ โอนเพราะกฎหมายกำหนดแนว
ทางให้ไม่มีการปรึกษาหารือฝ่ายท้องถิ่น พอการจัดการออกมาก็ตีความกฎหมายกันไปคนละ
อย่าง ผมไม่พูดถึงท้องถิ่นพูดถึงอบต. ผมบอกได้เลยว่าไม่พร้อม..."

ปัญหาความพร้อมหรือไม่พร้อมเห็นได้จาก นายก อบต. ท่านหนึ่งระบุว่า "กฎหมาย
ผู้เขียนไม่ได้ปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติไม่ได้เขียน กฎหมายต้องเขียนตามศักยภาพอบต. ซึ่งแต่ละ
แห่งก็ไม่เหมือนกัน...แม้แต่กฎหมายเดียวกันยังปฏิบัติไม่เหมือนกัน...คนเขียนกฎหมายเห็นแนว
ปฏิบัติ แต่พอปฏิบัติก็ขัดแย้ง ไม่พร้อมหรอก ทุกคนหลอกตัวเอง ปัญหาการถ่ายโอนอย่ายึดติด
อบต. เพิ่งเกิดไม่ถึง 10 ปี แต่กระทรวงศึกษาเป็นผู้ใหญ่เกิดมาเป็นร้อยปี เหมือนเด็กกับผู้ใหญ่
ต้องยอมรับแนวคิดกัน ทุกคนรักประเทศชาติกันทั้งนั้น แต่เหมือนตัวเองคิดหมดไม่ได้ ต้อง
จูนเข้าหากัน"

ส่วนนายก อบต. อีกท่านหนึ่ง เสนอว่า “อบต. แต่ละแห่งแตกต่างกัน ถ้าถามผมว่าพร้อมไหม ผมพร้อมแค่ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาผมไม่มีความพร้อมในภาพรวมไม่พร้อมจริงๆ เพราะมีเรื่องอื่นๆที่จะต้องทำอีกมาก...”

ขณะที่ผู้บริหารสถานศึกษา ท่านหนึ่ง กล่าวว่า “สถานศึกษาไม่รังเกียจ ถ้าอบต. พร้อมโรงเรียนขนาดเล็กอยู่ในสภาพไม่สมบูรณ์ขาดแคลน อบต. เอาโรงเรียนไปจะต้องเอาไปบูรณะการศึกษา จึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ถ้าถามผมๆเห็นว่า อบต. เองก็ไม่มีความพร้อม

ส่วนนายก อบต. ท่านหนึ่งกล่าวว่า “ต้องพร้อมทั้งระดับประชาชนและงบประมาณแผ่นดินในส่วนของงบประมาณแผ่นดิน คิดว่ายังไงก็พร้อมทั้งสถานที่ งบประมาณและบุคลากร จะไม่ขอโอนถ่าย จะตั้งรับอยู่จนกว่ากฎหมายบังคับใช้” และ “...ถ้าให้ผมรับถ่ายโอนโดยสมัครใจผมไม่ขอรับ เพราะงบประมาณไม่มี แต่ถ้าสั่งมาผมก็ต้องรับต้องหาทางทำให้ได้ ผู้บริหารต้องแก้ปัญหา ต้องหาการสนับสนุน ต้องไปวิ่งหา ต้องหน้าด้าน เป็นผู้บริหารต้องหน้าด้าน...”

อีกท่านหนึ่งกล่าวว่า “...ถ้าจำเป็นต้องทำเพราะข้อกฎหมายก็ต้องทำให้ได้แต่ขอเรียนว่าในภาพรวมไม่พร้อมแต่ของเรามี 1 โรงเรียนค่อนข้างดูแลได้สะดวก...”

ข้อสรุปคือ หน่วยงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะรับโอน ยังไม่พร้อมทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร การเตรียมการ ประชาชน แต่ถ้ากฎหมายบังคับก็ต้องทำ ต้องแก้ไขปัญหาด้วยการหางบประมาณอุดหนุนจากแหล่งต่างๆ

2. ทั้งสองหน่วยงานร่วมจัดการศึกษาในพื้นที่ได้หรือไม่

การเสวนาในประเด็นที่ว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่จัดหรือร่วมจัด ร่วมสนับสนุนการศึกษาในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่แล้ว ตามกฎหมายมาตรา 67 ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสนับสนุนการศึกษาในรูปแบบต่างๆ เช่น อาหารกลางวัน จ้างครูภาษาต่างประเทศ ทุนนักเรียน หนังสือสารสนเทศการเรียนการศึกษา ฯลฯ ต่างมีความเห็นดังนี้

นายก อบต. ท่านหนึ่ง กล่าวว่า “...โรงเรียนก็เหมือนบริษัทเขา เขาจะขาดอะไร หากโครงการเสนอมาก็พิจารณาบ้างน้อยบ้าง ตามประโยชน์และงบประมาณที่มี ขาดก็เติมให้ เขาไม่ชี้หน้า ต้องทำนั่นทำนี่ เขาต้องการอะไรก็สนองให้ถ้ารู้ปัญหา...”

บทบาทในการสนับสนุนดังกล่าว จึงเป็นไปตามกฎหมายและใช้กับสถานศึกษาได้ดังที่ปลัดอบต. ท่านหนึ่งกล่าวว่า “...เราทำหน้าที่สนับสนุนการศึกษาให้สถานศึกษาตลอดมา

และเข้าจัดการศึกษาก่อนวัยเรียนและการศึกษานอกโรงเรียนอยู่แล้ว เช่น จ่ายอุดหนุนกิจกรรมในสวนการเงินให้โรงเรียน และศูนย์การพัฒนาเด็กเล็ก”

ผู้บริหารสถานศึกษาท่านหนึ่งกล่าวว่า “...อบต. เหมือนญาติในพื้นที่ ร่วมกันจัดการศึกษาก่อนวัยเรียนโดยโอนการศึกษาก่อนวัยเรียนไปให้ อบต. แต่เขาไม่มีสถานที่ยังฝากไว้กับโรงเรียนอยู่จนปัจจุบัน ผมถือว่าเด็กเป็นลูกเป็นหลานของเราทุกคน...”

ข้อสรุปคือ ในการมีส่วนร่วมการร่วมจัด และสนับสนุนสถานศึกษา อบต. ทำเป็นอยู่ปกติอยู่แล้ว แม้ว่าตนเองไม่พร้อมจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. การใช้งบประมาณสำหรับการศึกษาของอบต. น่าจะมีลักษณะใด

โดยสัดส่วนยังไม่มีกำหนดแต่มีการเสนอให้โรงเรียนเสนองบประมาณเข้าไปในแผน ๓ ปี, 5 ปี, ดังเช่นนายก อบต. ท่านหนึ่งกล่าวว่า “...ผมสนับสนุนสถานศึกษาในเขตพื้นที่ของผมอยู่แล้วใน 8 โรงเรียน โดยให้ผู้บริหารการศึกษามาร่วมประชุมทำแผนพัฒนา อบต. ให้โรงเรียนของงบประมาณมาเข้าไปในแผนด้วย...”

ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งกล่าวว่า “...สมัยก่อนไม่ได้เงินจาก อบต. เลยแต่ปัจจุบันได้งบประมาณซื้อคอมพิวเตอร์ใช้ในโรงเรียน 3 แสนบาท...”

ส่วนนายก อบต. ท่านหนึ่งกล่าวว่า “...เรื่องการศึกษา ผมสนับสนุนเต็มที่เพราะถือว่าเพื่อลูกหลานของคนในชุมชน แต่ก่อนกฎหมายห้ามก่อสร้างในสถานที่ราชการ เดี่ยวนี้สร้างได้ ผมเลยสร้างสนามเด็กเล่นให้โรงเรียน กลางวันเด็กก็เล่น ตอนเย็นผู้ใหญ่ก็ออกกำลังกาย เพื่อคนในหมู่บ้านทั้งสิ้น...”

4. การเตรียมการหรือวางแผนการถ่ายโอนมีหรือไม่

พบว่าส่วนใหญ่ไม่พร้อมไม่มีการเตรียมการและไม่วางแผน ผู้บริหารสถานศึกษาท่านหนึ่งระบุว่า “...สิ่งที่ว่าไม่ดีแต่อาจจะดีก็ได้ หรือไม่ดีตอนนี้อาจดีในอนาคต ก็ได้...” อีกท่านหนึ่งกล่าวว่า “...ไม่ต้องเตรียมการอะไรเพราะมีสิ่งอื่นๆที่จะต้องทำอีกมากมายหลายอย่างในงาน อบต...”

นายก อบต. อีกท่านหนึ่งกล่าวว่า “...การเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษาบ่อยๆ เขาเน่ไม่ได้ ส่วนนโยบายไม่ค่อยวางแผนให้คนพื้นที่ได้มีส่วนคิด คนคิดไม่ได้ทำ คนทำสิ่งนั้นเลยไม่มีการวางแผน ไม่ใช่ อบต. สับสน ไม่เตรียมการ มันสับสนมาตั้งแต่ข้างบนแล้ว...”

ดังนั้นกล่าวโดยสรุป ระดับ อบต. ยังไม่มีการเตรียมการวางแผนหรือกลยุทธ์กำหนดโครงสร้างรองรับการจัดการศึกษา เนื่องจากรอคุณโยบายรัฐบาลก่อนและนโยบายรัฐบาลขาดการอาศัยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

5. การจัดการศึกษาที่ อบต. จัดอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะเช่นไร

อบต. ทุก อบต. จัดการศึกษาให้เด็กก่อนวัยเรียนตามกฎหมาย ที่ให้โอนการศึกษา ระดับปฐมวัยสู่ อบต. เช่น นายกอบต. ท่านหนึ่งกล่าวว่า “...อบต. ผมจัดการศึกษาก่อนวัยเรียนอยู่แล้ว ประถมศึกษาอาจจัดได้ แต่มัธยมศึกษาคิดว่าไม่พร้อม ทำสิ่งที่มีอยู่ให้ดีกว่า...”

ปลัดอบต. ท่านหนึ่งกล่าวว่า “...การถ่ายโอนการจัดการศึกษาทำให้มีรายจ่ายมากขึ้น อย่างกรณีเด็กก่อนวัยเรียนต้องจ้างครูต้องมีค่าใช้จ่ายดังนั้นก็คิดว่า ถ้าให้ขอโอนโรงเรียนจะยังไม่คิดทำ...”

ส่วนกิจกรรมการสนับสนุนทางการศึกษาทำได้ในลักษณะดังที่นายกอบต.ท่านหนึ่งกล่าวว่า “...รูปแบบการจัดการศึกษาที่เราทำอยู่คือการจัดการศึกษาปฐมวัย ซึ่งรับถ่ายโอนแล้ว...”

สรุปได้ว่าส่วนใหญ่จัดการศึกษาระดับปฐมวัยศึกษาอยู่แล้ว แต่ทำให้ อบต. มีรายจ่ายเพิ่มขึ้น

ปัญหาความพร้อมในการจัดการศึกษา

1. การสื่อสารความไม่เข้าใจกัน และการไม่มีส่วนร่วม

เนื่องจากไม่ได้พบปะพูดคุยกันดังที่ปลัดอบต. ท่านหนึ่งกล่าวว่า “...การถ่ายโอนไม่เคยหารืออบต. เลย จะโอนไม่โอนสิ่งมาตีความกันไป เลยทะเลาะกัน ผู้บริหารอยากหลอกตัวเองเลยว่าพร้อมไม่พร้อม จริงหรือหลอกต้องมาดูกัน มีส่วนร่วมกัน ตามหน่ยอว่าพร้อมไหม” และนายกอบต. ท่านหนึ่งกล่าวว่า “...มีความไม่เข้าใจกันเพราะผู้เชี่ยวชาญไม่ได้ปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติไม่ได้เขียน...” และปลัดอบต. ท่านหนึ่งกล่าวว่า “...ความไม่เข้าใจเกิดขึ้นเพราะคิดกันเองเอาไปตีความกันเองเลยทะเลาะกันระหว่างท้องถิ่นกับสถานศึกษา...”

2. ปัญหาความขัดแย้งด้านข้อกฎหมาย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขัดแย้งกันเองว่าจะให้ใครจัดการศึกษากันแน่

นายก อบต. ท่านหนึ่งกล่าวว่า “...ติดที่กฎหมายให้ทำก็ต้องทำ ไม่พร้อมก็ต้องเริ่มหางบอุดหนุน ต้องใช้ศักยภาพและวิสัยทัศน์เต็มที่...”

นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างสถานศึกษาในแต่ละอบต. เมื่อเปรียบเทียบกับในการของงบประมาณของอบต. ดังที่ปลัดอบต. ท่านหนึ่งระบุว่า “..สถานศึกษาในอบต. แต่ละแห่งก็เปรียบเทียบกับว่า อบต. ของตนให้อะไรบ้าง บางอบต. ใช้กฎหมายเดียวกันก็บริหารไม่เหมือนกัน ปลัดบางคนตอบว่าที่โรงเรียนขอทำไม่ได้ขัด

กฎหมายก็จบ แต่บางคนมีเทคนิคในการใช้ช่องว่างหาทางทำงานได้ก็ได้ประโยชน์ ทั้งนี้มันอยู่ที่การใช้กฎหมายในการทำงานด้วย...”

นอกจากนี้ นายก อบต. ท่านหนึ่งก็กล่าวว่า “...อยากจะรูดยางถนนในโรงเรียน เนื่องจากนักเรียนมีทางเข้าโรงเรียนลำบากมากเมื่อเปรียบเทียบกับถนนในหมู่บ้าน และเด็ก ๆ ก็เป็นลูกหลานของคนในชุมชน แต่เมื่อขอไปแล้วกฎหมายไม่อนุมัติให้สร้าง ทำให้นักเรียนลำบากทั้งๆที่คนลำบากก็ลูกหลานของเขาเอง เพราะฉะนั้นต้องแก้กฎหมายให้เอื้อต่อการช่วยสถานศึกษา...”

นายก อบต. อีกท่านกล่าวว่า “ ...อบต. กับโรงเรียนค่อนข้างผูกพันกันมานาน ไม่มีกฎหมายถ่ายโอนก็ดำเนินการร่วมกันมาโดยตลอด ร่วมคิด ร่วมปฏิบัติด้วยกัน แต่ควรแก้กฎหมายให้เอื้อต่อการบริหารร่วมกัน...”

สรุป ข้อขัดแย้งต่างๆที่เกิดขึ้น เกิดมาจากกฎหมายจากส่วนกลางที่มากำหนดกติกาให้คนภายในชุมชนขัดแย้งกัน

3. แนวคิดที่มีต่อการถ่ายโอนหรือไม่ถ่ายโอน

ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับความพร้อมและความสมัครใจ แต่ต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดังมีปลัดอบต. ท่านหนึ่งกล่าวว่า “...ความจริงกฎหมายกระจายอำนาจไม่ได้บังคับให้โอนโรงเรียนแต่ให้ท้องถิ่นมีบทบาท ในการจัดการศึกษามากกว่า...ไม่ได้คุยกันกับท้องถิ่นซึ่งต้องพร้อมและสมัครใจกับทุกฝ่าย และไม่รู้เกี่ยวกับรายได้ 35% ในปี 2549 หรือเปล่าผมไม่ทราบ...”

นายกอบต. ท่านหนึ่งกล่าวว่า “ถ่ายโอนหรือไม่ถ่ายโอนไม่สำคัญ ถ้าโรงเรียนกับอบต. จูนกันได้ ขณะเดียวกันต้องดูรายรับรายจ่ายประกอบด้วยครับ...”

ผู้บริหารสถานศึกษาท่านหนึ่งกล่าวว่า “...อบต. ไม่พร้อม กฎหมายออกมาก็ต้องยอมรับแต่สถานศึกษาพร้อมกันคือพร้อมไม่รับโอนย้าย ไม่สมัครใจไป ซึ่งประเด็นอยู่ที่การร่วมมือร่วมใจกันในการมีส่วนร่วมในการบริหารงานแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานจัดงบประมาณส่วนกลางให้เราก็ก็นั่งนิ่งเฉยกันว่าโอนไม่โอน...”

ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งกล่าวว่า “...กฎหมายให้ท้องถิ่นมีอิสระในการใช้งบประมาณ แต่ที่จริงต้องใช้ระเบียบว่าด้วยการพัสดุทำการ ระเบียบทำไม่ได้ ก็ช่วยโรงเรียนไม่ได้...”

ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งกล่าวว่า “...แม้แต่สืบสนเรื่องการถ่ายโอนทำ
ประชาพิจารณ์โครงสร้างแล้วไม่สรุปให้ผู้เข้าสัมมนาผู้ 2 รอบ 3 รอบแล้ว ประกาศว่า ประชา
พิจารณ์ถึงผู้บริหารแล้ว สรุป อบต. ต้องรับโรงเรียนต้องโอน ครูต้องย้าย ความจริงเราก็อยู่กับ
ดีๆในหมู่บ้าน ลักษณะนี้ทำให้ท้องถิ่นแตกแยกถาวรเนื่องจาก การปรับเปลี่ยนนโยบาย
การศึกษาบ่อยๆ และไม่แน่นอน ถ้าอบต.พร้อมเขาก็ยินดีจะไป...”

4. การแสวงหาปัจจัยรูปแบบการจัดการศึกษาที่อยากเห็น

ผลการเสวนากลุ่ม สรุปได้ดังนี้

1. ต้องการเห็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของฝ่ายท้องถิ่นและโรงเรียนร่วม
กันจัดการศึกษา
2. ต้องการเห็นการบริการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีงบประมาณจากส่วนกลางและ
วางแผนร่วมกับ อบต. ในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน
3. ต้องการให้แก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการสนับสนุนโรงเรียน

สรุปปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความพร้อม

จากการเสวนาและการวิเคราะห์เอกสาร สามารถสรุปปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อม
ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของอบต. ในท้องถิ่นทุรกันดารของจังหวัดราชบุรีได้ดังนี้

1. ภาวะผู้นำของผู้บริหารอบต. และสถานศึกษา
2. นโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจน
3. การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในพื้นที่ในการจัดการศึกษา
4. งบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลาง
5. การสื่อสารและความเข้าใจระหว่างผู้เกี่ยวข้อง
6. บุคลากร อบต. และสถานศึกษามีความพร้อม
7. รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ดังนั้น ความพร้อมจึงขึ้นอยู่กับความสมัครใจ การมีส่วนร่วม ทรัพยากรและภาวะ
ผู้นำของทั้ง 2 ฝ่าย และการถ่ายโอนหรือไม่ถ่ายโอนไม่ใช่ประเด็นสำคัญ จุดหมายการพัฒนา
เยาวชนในท้องถิ่นคือหัวใจสำคัญของการทำงานร่วมกัน และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ
การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกันไม่ขัดแย้งกันจนเป็นอุปสรรคต่อ
การบริหารและความร่วมมือกันขององค์กรต่างๆภายใต้กฎหมายนั้นๆ

ผู้บริหารทั้งฝ่ายอบต. และฝ่ายสถานศึกษามีความเห็นพ้องต้องกันกับรูปแบบของการบริหารจัดการที่บูรณาการกับหลักสราณีธรรม 6 ประการ (พระราชมูณี, 2528) เพื่อการทำงานร่วมกันดังภาพข้างล่าง แผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 รูปแบบของการบริหารจัดการโดยใช้หลักสราณีธรรม 6 ประการ

สรุปผลการวิจัยภาคสนาม

ผลการวิจัยสรุปได้ตามลำดับดังนี้

1. สภาพความพร้อมของอบต. ในการจัดการศึกษาในเขตอำเภอทูกันดารในจังหวัดราชบุรี
2. เปรียบเทียบความพร้อมของอบต. ในการจัดการศึกษาในเขตอำเภอทูกันดาร ในจังหวัดราชบุรี ระหว่างผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหารสถานศึกษาในเขตอำเภอทูกันดารในจังหวัดราชบุรี
3. ปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาของอบต. ในเขตอำเภอทูกันดารในจังหวัดราชบุรี
4. รูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมในการจัดการศึกษาของอบต. ในเขตอำเภอทูกันดารในจังหวัดราชบุรี

1. ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอทูกันดารของจังหวัดราชบุรี

ผลการวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอทูกันดารมีความพร้อมต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ ($\bar{X} = 1.3984$) เมื่อแยกออกเป็นรายองค์ประกอบพบว่า องค์ประกอบด้านประสบการณ์ในการศึกษา หรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาก็อยู่ในระดับต่ำ ($= 1.6732$) และองค์ประกอบในด้านแผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษา ที่แสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับระดับประเภท และรูปแบบการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ ($= 1.0908$) เมื่อแยกพิจารณาในแต่ละกลุ่มตัวอย่างพบว่า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประเมินว่าพร้อมปานกลางทั้ง 2 องค์ประกอบและ 11 ตัวชี้วัด ($= 1.7458$) ในขณะที่ผู้บริหารสถานศึกษาประเมินว่าพร้อมต่ำ ($= 1.0311$)

2. ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยผลการประเมินความพร้อมด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า

ทั้งสองกลุ่มมีความแตกต่างอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในภาพรวม แต่เมื่อพิจารณารายองค์ประกอบพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในองค์ประกอบทั้ง 2 ด้าน คือ แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษา

หรือแผนพัฒนา การจัดการศึกษาที่สอดคล้องเหมาะสมกับระดับและประเภทการศึกษา เมื่อพิจารณาตามรายตัวชี้วัด พบว่า ทั้งสองกลุ่มมีค่าเฉลี่ยของความเห็นต่อความพร้อมของ อบต. แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ในตัวชี้วัดที่ 1 ระยะเวลาที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดหรือร่วมจัด หรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา และตัวชี้วัดที่ 7 การมีแผนที่แสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส ด้านการมีเครือข่ายช่วยเหลือการมีหลักสูตรและแนวการจัดการเรียนที่เหมาะสม และการมีระบบรองรับการศึกษาและการมีงานทำ และมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในตัวชี้วัดที่ 2 ผลการจัดการศึกษา ตัวชี้วัดที่ 5 การมีแผนกลยุทธ์ เมื่อเตรียมความพร้อมการจัดการศึกษา ตัวชี้วัดที่ 10 ความต้องการได้เข้าเรียนในระดับและประเภทการศึกษาของประชากรในเขต การบริการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. รูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสม

รูปแบบที่เหมาะสมมี 2 เงื่อนไข

1. เงื่อนไขการไม่มีการถ่ายโอน ตามความพร้อมและความสมัครใจ มีรูปแบบการใช้ กระบวนการของหลักสูตรแกนกลาง 6 ในการอยู่ร่วมกัน โดยมีสาระดังนี้

1) ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน

2) บริหารจัดการแบบการให้โรงเรียนเป็นฐาน (school based management)

3) ให้ตั้งผู้บริหารอบต.หรือสถานศึกษา สภาอบต.เป็นกรรมการหรืออนุกรรมการในสถานศึกษา

4) จะทำแผนพัฒนาตำบล ร่วมแผนพัฒนาการศึกษาโดยร่วมใช้งบประมาณของอบต.ในลักษณะทำสัญญาปฏิบัติงานหรือข้อตกลง (TOR: Term of reference)เพื่อบรรลุถึงการพัฒนาโอกาสคุณภาพและความเสมอภาคของเยาวชนในท้องถิ่นร่วมกัน

5) แก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการประสานการทำงานการจัดการศึกษา ร่วมกัน

2. เงื่อนไขที่จะต้องมี การถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาไปตามกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

1) มีคณะกรรมการบริหารการศึกษาร่วมกันระหว่างฝ่ายของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และอบต.

2) ให้สถานศึกษามีการบริหารงานแบบเป็นนิติบุคคล

3) พัฒนานุเคราะห์ และปัจจัยความพร้อมด้านต่างๆ

4) ให้เวลาในการดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป

5) ให้อบต. กำหนดสัดส่วนรายได้ต่อการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษา มากกว่าร้อยละ 10

6) แก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการบริหารจัดการศึกษาและพัฒนาการศึกษา

7) ต้องมีรายได้และงบประมาณเพียงพอรับภาระการจัดการศึกษา

8) ต้องพัฒนาวิสัยทัศน์ และภาวะผู้นำในการบริหารจัดการของผู้บริหารทั้ง

2 ส่วนร่วมกัน

สรุปผลการวิจัยในภาพรวม

การศึกษาตั้งจากข้อมูลทฤษฎีภูมิและข้อมูลปฐมภูมิและการวิเคราะห์ ในระดับกว้าง ครั้งนี้มีข้อค้นพบที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ กระบวนการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่ อบต. ก่อให้เกิดปัญหาเชิงสถาบันและความขัดแย้งเชิงสถาบันตามนัยที่ได้นำเสนอไว้ในหัวข้อกรอบกระบวนการวิเคราะห์เชิงสถาบัน กล่าวคือ การเกิดความขัดแย้งกันของ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แม้แต่ในการแปลเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็เช่นเดียวกันว่ามีนัยแฝงเร้นอะไรหรือไม่ หรือสถานะนิติบัญญัติ ขาดการตรวจสอบความสอดคล้องต้องกันภายใน (internal consistency) ของกฎหมาย ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันจึงนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างองค์การและกับดักแห่งเงื่อนไขของการถ่ายโอน ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองในระดับประเทศ คือความขัดแย้ง ระหว่างไม่เพียงผู้ถูกโอนกับผู้รับโอนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้ถูกโอนกับรัฐบาลที่อ้างถึงความจำเป็น ต้องปฏิบัติตามกฎหมายจนถึงขั้นดำเนินมาตรการใช้อำนาจบังคับ

ส่วนการวิเคราะห์ในระดับแคบ ทั้งจากการเสวนากลุ่ม และการสอบถามจากกลุ่ม ตัวอย่างทั้งจากอบต. และสถานศึกษาไม่เพียงพบว่า อบต. ไม่มีความพร้อมในการรับ การถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมหรือถือฤทธิการจัดการ

ศึกษาระดับต่างๆได้ แต่ยังคงได้ผลการศึกษาที่ยืนยันความขัดแย้งเชิงสถาบันในระดับกว้าง และระดับแคบซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการบริหารและความร่วมมือในระดับท้องถิ่นอย่างยิ่ง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงสถาบัน

ควรมีการทบทวนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นที่ว่า มีการกำหนดให้กระจายอำนาจเรื่อง การจัดการศึกษาให้แก่ อบท. หรือไม่ เพื่อนำไปสู่การพิจารณาว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนและการกระจายอำนาจ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขัดแย้ง กับหรือถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญฯ

นอกจากนี้แล้วยังควรทบทวนว่า การจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ขอบด้วยหลักการแห่งการจัดตั้งองค์การที่สามารถ ปฏิบัติงานด้วยหลักแห่งดุลยภาพ เทียบธรรม และโปร่งใสหรือไม่

ถ้าการทบทวนข้างต้นมีข้อสรุปว่า ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญฯอย่างแน่นอน รัฐบาลก็ต้องชะลอหรือยกเลิกภารกิจถ่ายโอนการจัดการศึกษาตามแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว รัฐบาลก็ต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องดังนี้

1.ดำเนินการยกเลิกกฎกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และประกาศกระทรวง ศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพ ในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

2.ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทบทวนแผนปฏิบัติการฯ ที่ประกาศใช้เมื่อพ.ศ. 2543 มาปรับปรุงใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนุญ มาตรา 43, 78, 81, 284 และ 289 โดยยกเลิกภารกิจถ่ายโอน การจัดการศึกษา ในแผนปฏิบัติการดังกล่าว

แต่ถ้าการทบทวนข้างต้นมิได้ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญฯและสามารถ ดำเนินการถ่ายโอนการจัดการศึกษาต่อไปได้ รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขหรือปรับปรุง

กฎหมายต่างๆให้เอื้อประโยชน์ต่อการบริหารการศึกษาและการพัฒนาการศึกษา ตลอดจน
จนการดำเนินการตามข้อเสนอแนะเชิงการบริหารที่จะนำเสนอต่อไป

2. ข้อเสนอแนะเชิงการบริหาร

จากผลการวิจัยครั้งนี้ทั้งในวงกว้างและวงแคบ พบว่า อบต. โดยเฉพาะ อบต. ใน
เขตทุรกันดารไม่พร้อมที่จะจัดการศึกษาและไม่พร้อมรับการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาชั้น
พื้นฐาน รัฐบาลและองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งหลายพึงปฏิบัติดังนี้

1. พัฒนาความพร้อมของอบต. และสถานศึกษาให้มีส่วนร่วมกันในการจัดการ
ศึกษาอย่างเร่งด่วนโดยอาศัยหลักสาราณียธรรม เพื่อบรรลุถึงจุดหมายปลายทาง
ของความสมานฉันท์

2. ต้องกำหนดแบบแผนหรือช่องทางเพื่อให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม
ในการกำหนดนโยบายและ การนำนโยบายการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาไปปฏิบัติ

3. ต้องให้โรงเรียนมีการบริหารจัดการโดยมีโรงเรียนเป็นฐานและเป็นนิติบุคคล

4. ให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการศึกษาในเขต อบต. บริหารงานในรูปของ
คณะกรรมการร่วม

5. พิจารณาดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และอื่นๆ ที่เป็น
ข้อขัดแย้งและอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันระหว่าง อบต. กับสถานศึกษา

6. ดำเนินการจัดกิจกรรมให้อบต. สถานศึกษาและประชาชนผู้เกี่ยวข้องเข้าถึง
ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาชั้นพื้นฐาน
และการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาในกรณีนี้คือการดำเนินโครงการ ทดลองนำร่อง
สำหรับอบต.และสถานศึกษาที่มีความพร้อมเพื่อเป็นกรณีศึกษาสำหรับอบต.และสถาน
ศึกษาได้ศึกษาและจัดเตรียมแผนการถ่ายโอน

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัย

1. ศึกษาความพร้อมของอบต. และสถานศึกษาในเขตที่ไม่ทุรกันดาร ทั้งในจังหวัด
ราชบุรีและจังหวัดอื่นๆ ในแต่ละภูมิภาคของประเทศเพื่อนำผลการศึกษามาจัดเป็น
ระบบสารสนเทศในเชิงเปรียบเทียบ

2. ศึกษาความพร้อมของ อบต. รูปแบบอื่นๆทั้งเทศบาลและอบจ. เพื่อจัดทำระบบ
สารสนเทศเพื่อการเปรียบเทียบเช่นเดียวกัน

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ.(มปท., มปป.). การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- ขจิตร ชัยนิคม. 2548. หยุด! ทบทวนการถ่ายโอนการจัดการศึกษาภารกิจสร้างหรือ
ทำลายชาติ. อุดรธานี: ภาคอีสานการพิมพ์.
- ขติยา มหาสินธ์. 2549. "มีอบครูด้านถ่ายโอนสถานศึกษา"เมื่อกร่อน'สงท้ายปีเก่า
รอ'จาตุรนต์' สะสง...ปีใหม่ 2549 " มติชนรายวัน, 2 มกราคม.
- ขติยา มหาสินธ์. 2549. "เส้นทางถ่ายโอนสถานศึกษาสู่ อปท."มติชนรายวัน, 2มกราคม.
- จิระวรรณ กตัญญูตานนท์. 2545.ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรับถ่าย
โอนอำนาจการจัดการศึกษา. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ชยพล นิมิตทอง. 2548. ถ่ายโอนโรงเรียนให้อปท. อ้างทอง: อโณทัย นิมิตทอง.
- เบญจา ลิขิตยงวรา. 2548"การศึกษาบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวังของ
คณะผู้บริหารส่วนตำบลต่อการจัดการศึกษาในจังหวัดราชบุรี."
- บัณฑิตวิทยาลัย,มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.
- ปทวนส์ ชนะอินทร์. 2546. "การปฏิบัติตามบทบาทในเรื่องการกระจายอำนาจการ
ศึกษา." บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง.
- พระราชวรมนี (ปยุทธ์ ปยุตต.) 2528. พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม.
กรุงเทพฯ: กรมการศาสนา.
- ภิรมย์ ชุมนุช. 2545. "ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติผู้บริหารส่วนตำบลต่อการจัดการ
ศึกษาขั้นพื้นฐาน." กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มติชนสุดสัปดาห์. 2549. "เมื่อมีอบครู"...อ่อนแรง ถ่ายโอน 'ร.ร.' สู่ 'อปท.' ก็จลุลย"
คอลัมน์การศึกษา, มีนาคม.
- Permtanjit, Grit. 2548. *Laws, Regulations, and Institutions in urban Development
Administration*. 12th ed. Publication Project, School of Public
Administration, the National Institution of Development Administration.
- Yamane, Taro. 1967. *Statistics: An Introductory Analysis*. New York: Harper & Row.