

ประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอน
สู่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา
THE MANAGEMENT EFFECTIVENESS OF SCHOOLS
TRANSFERRED TO NAKHONRATCHASIMA PROVINCIAL
ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

ดวงเนตร สำราญวงศ์¹

รศ.ดร.ไชยันต์ รัชชกุล²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยศึกษาจากกรณีการถ่ายโอนสถานศึกษาให้อบจ. นครราชสีมา ซึ่งจะทำให้สามารถเข้าใจปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของ อบจ. ในด้านการบริหารจัดการศึกษา และนำไปสู่การแสวงหาแนวนโยบายที่เหมาะสมที่จะช่วยแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นในอนาคตการศึกษาใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อยกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 44 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่ อบจ. นครราชสีมา จำนวน 19 คน ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาจำนวน 18 คน ผู้รับผิดชอบในหน่วยงานที่ถ่ายโอนสถานศึกษาได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา นครราชสีมา (สพม.) จำนวน 3 คน และผู้รับผิดชอบในหน่วยงานผู้รับโอนสถานศึกษา คือ อบจ. นครราชสีมา จำนวน 4 คน

ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัญหาและอุปสรรคหลังการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาให้แก่ อบจ. เกิดจากความไม่พร้อมของ อบจ. ในการบริหารจัดการสถานศึกษา ศักยภาพและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคลากรได้รับต่ำกว่าเดิม โดยเฉพาะไม่สามารถเบิกจ่ายตรงค่ารักษาพยาบาลกระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณและการบริหารงานบุคคลที่ล่าช้ามีขั้นตอนมากอบจ. ขาดความต่อเนื่องของนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษา

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

² อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ที่ชัดเจน ขาดโครงสร้างองค์กรและบุคลากรที่มีความรู้เพื่อรองรับภารกิจด้านการจัดการศึกษาขาดการสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ และปัญหาสมรรถนะในการสอนของบุคลากรครู

2. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของ อบจ. นครราชสีมา ได้แก่ ขวัญและกำลังใจของบุคลากรทางการศึกษาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของ อบจ. กฎระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการศึกษา โครงสร้างองค์กรและนักวิชาการศึกษาเพื่อรองรับภารกิจด้านการจัดการศึกษางบประมาณที่เพียงพอสำหรับการดำเนินการจัดการศึกษาการจัดซื้อจัดจ้างให้ตรงกับความต้องการของโรงเรียนวิสัยทัศน์ของผู้บริหารและนโยบายการศึกษาที่ชัดเจนและต่อเนื่องการยึดหลักธรรมาภิบาลในกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายและพิจารณาความดีความชอบบุคลากรครูที่มีความพร้อม มีคุณภาพและทุ่มเทและการสนับสนุนจากหน่วยงาน “พี่เลี้ยง” คือ สพม. และกระทรวงศึกษาธิการ

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ อบจ. และ อบต. อื่น ๆ โดยรวมได้แก่ 1) การจัดการศึกษาของท้องถิ่นควรจัดเป็นวาระแห่งชาติที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในลำดับต้น เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคุณภาพการศึกษาที่จัดให้แก่นักเรียนซึ่งเป็นอนาคตของชาติ 2) รัฐบาลควรปรับปรุงกระบวนการกระจายอำนาจการศึกษาโดยให้กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานในระดับจังหวัดมีหน้าที่สนับสนุนหรือเป็น “พี่เลี้ยง” ให้แก่ อบจ. หรือ อบต. 3) กระทรวงมหาดไทยควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบการเบิกจ่ายเงินหรือการพัสดุหรือจัดให้มีระเบียบว่าด้วยการเงินและการพัสดุใหม่ที่เหมาะสมสำหรับให้สถานศึกษาถือปฏิบัติ 4) อบจ. นครราชสีมาต้องจัดให้มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานการศึกษาซึ่งสามารถปฏิบัติงานและให้คำแนะนำแก่สถานศึกษาได้อย่างแท้จริง 5) อบจ. นครราชสีมาต้องปรับปรุงกระบวนการทำงานของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงกระบวนการบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลที่ล่าช้า 6) อบจ. ควรเสริมสร้างความโปร่งใสและความยุติธรรมในกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหาร การพิจารณาคำขอโอนย้าย และการพิจารณาความดีความชอบ 7) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัศน์และกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาที่ชัดเจน 8) อบจ. และผู้บริหารสถานศึกษาควรสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆในการจัดการศึกษา เช่น สพม. อบต. ชุมชน วัด สถาบันอาชีวศึกษา และหน่วยงานราชการอื่นๆ 9) อบจ. ควรปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อรองรับภารกิจด้านการจัดการศึกษา โดยจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อรับผิดชอบการบริหารงานด้านการศึกษาหรือยกระดับกองการศึกษา

4. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคตได้แก่ 1) การศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาของ อบจ. ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการมาไม่น้อยกว่า 5 ปี 2) ศึกษาการจัดการศึกษาของ อบจ. ที่ประสบความสำเร็จ เพื่อค้นหาแบบปฏิบัติที่ดี (Best Practice) และสังเคราะห์เป็นบทเรียนและแบบอย่างให้แก่ อบจ. อื่น ๆ 3) การวิจัยเพื่อพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาของ อบจ. ทั้งเครือข่ายกับภาคส่วนต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่ของ อบจ. เอง และเครือข่ายกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือในการจัดการศึกษาและการใช้ทรัพยากรร่วมกัน 4) ศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการแก้ไขกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้

สถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาสังกัด อบจ. มีสถานะเป็นนิติบุคคลได้ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้นในการบริหารสถานศึกษาในระยะยาว

Abstract

This article aims to study the problems and obstacles arising from transferring of education management to provincial administrative organizations, using the transferring of schools to NakhonRatchasima Provincial Administrative Organization as a case study. The study enabled an understanding of the factors affecting the effectiveness of provincial administrative organizations' education management which would help to identify the right policies to enhance more effective and efficient decentralization of education management in the future. The study employed qualitative research methods of focus groups and in-depth interviews with 44 key informants, namely 19 administrators of schools transferred to NakhonRatchasima Provincial Administrative Organization, 18 school committee chairpersons, 3 administrators of the NakhonRatchasima Secondary Educational Service Area Office 31 which represents the education authority transferring the schools, and 4 administrators of NakhonRatchasima Provincial Administrative Organization which is the local authority responsible for the transferred schools.

The findings are as follows:

1. The problems and obstacles arising after the transfer of education management to NakhonRatchasima Provincial Administrative Organization are due to the lack of preparedness on the part of the provincial administrative organization in education administration; the slower process in providing welfare benefits for school teachers, especially the inability to facilitate direct medical treatment payments; the long and complicated procedures of disbursements and personnel administration; lack of continuity in education policy and clear education development plans; absence of organizational structure and knowledgeable personnel to support decentralization of education management; inadequate support from the Ministry of Education; and teachers' incompetence.
2. The factors affecting the effectiveness of NakhonRatchasima Provincial Administrative Organization in education management are teachers' good morale; management efficiency; rules and regulations which better facilitate education management; appropriate organizational structure and competent education professionals; sufficient budget to carry out education functions; procurement according to schools' needs; administrators' vision in education and continuity of clear education policy; good governance in appointment, transfer, and promotion of personnel based on merit system; and more support from the responsible Office of Basic Educational Commission (OBEC) and the Ministry of Education.

3. Policy recommendations to enhance the effectiveness of decentralization of education to provincial administrative organizations and other local governments are as follows: 1) local governments' education management should be a national agenda receiving priority attention from the government as it relates to the quality of providing education to students who are future generations; 2) the government should improve the process in decentralization of education by requiring the Ministry of Education and its provincial offices to provide better support to local governments in their education functions; 3) the Ministry of Interior should amend its regulations governing disbursements and procurement to better facilitate the functioning of schools; 4) NakhonRatchasima Provincial Administrative Organization should hire qualified personnel knowledgeable in education administration who can actually perform and provide reliable advice to schools; 5) NakhonRatchasima Provincial Administrative Organization must increase the work efficiency of its personnel, especially the improvement in the present disbursement procedures and personnel administration; 6) NakhonRatchasima Provincial Administrative Organization should enhance transparency and equity in its process of appointment, transfer, and promotion of personnel; 7) local government administrators must have a vision in education and design clear education development plans; 8) provincial administrative organizations and school administrators should create networks and participation of various public groups to collaborate in educational functions, such as the OBEC, other local governments, community, temples, vocational institutes and other units of government; and 9) provincial administrative organizations should adjust their organizational structure to better support the performance of education functions by setting up a specific unit responsible for education administration.

4. Some suggestions for future research are as follows: 1) research to monitor and evaluate education management of provincial administrative organizations to whom schools have been transferred for not less than five years; 2) study successful cases of provincial administrative organizations' education management to find best practices and synthesize these cases as lessons to be learnt by other provincial administrative organizations.; 3) research to create networks for collaborative education management among various public groups within a provincial administrative organization's administrative boundary as well as with other government units; and 4) explore the possibility and the ways to amend related laws and regulations to enable transferred schools to become a juristic entity which would help to enhance the efficiency in school administration in the long run.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญมากที่สุดด้านการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนและบทบาทนี้จะมีค่าความสำคัญมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคตกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังมาตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ซึ่งบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ถึง 10 มาตรา (บรรคักดี อุวรรณโณ, 2548) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ยืนยันแนวคิดและหลักการกระจายอำนาจนี้โดยมีบทบัญญัติที่ต้องการเพิ่มพลังและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ อบต. มากขึ้น มาตรา 78 (3) ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐบัญญัติให้ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็น้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า อบต. จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นในทุกๆ ด้านในอนาคตทั้งด้านสังคมการสาธารณสุขการศึกษาวัฒนธรรมและการจัดการสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 283 บัญญัติให้ อบต. มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลาง กับ อบต. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา มาตรา 289 วรรคสองบัญญัติให้ อบต. มีสิทธิจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความต้องการและระบบการศึกษาของชาติตั้งนั้น การถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ อบต. จึงเป็นนโยบายที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายโดยมีการกำหนดแผนและขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจให้ อบต. จัดการศึกษาของชาติแทนกระทรวงศึกษาธิการและรับโอนบุคลากรและสถานศึกษาไปอยู่ในความรับผิดชอบของตน (พิณสุตา สิริธรังสี, 2541)

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยตรงได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้ อบต. มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และมาตรา 42 บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมของ อบต. และมีหน้าที่ประสานและส่งเสริม อบต. ให้สามารถส่งเสริมการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของ อบต. บทบัญญัติเดียวกันนี้ยังมีบัญญัติไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้โดยให้หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ อบต. ต้องเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ใน พ.ศ. 2547 กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ อบต. ที่ผ่านหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและผ่านเงื่อนไขการแสดงถึง

ความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาชั้นพื้นฐานไปสังกัดอปท. ตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ อปท. ตามกฎกระทรวงศึกษาธิการเกิดขึ้นครั้งแรกในปีการศึกษา 2548 โดยมี อปท. จำนวน 338 แห่ง แจกจ่ายงบประมาณต่อโรงเรียนโอนสถานศึกษาจำนวน 1,457 โรงเรียน ใน 65 จังหวัด เพื่อรับผิดชอบจัดการศึกษาชั้นพื้นฐาน

ในระหว่างปีการศึกษา 2549-2555 กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ อปท. แล้วจำนวน 498 โรงเรียน จำแนกเป็นโรงเรียนในสังกัดของอบจ. 336 โรงเรียน เทศบาล 96 โรงเรียน อบต. 65 โรงเรียน และกรุงเทพมหานคร โรงเรียนคิดเป็นร้อยละ 1.55 ของจำนวนโรงเรียนในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2555)

ในส่วนของ อบจ. นครราชสีมา มีโรงเรียนที่รับถ่ายโอนมาจากกระทรวงศึกษาธิการนับจนถึงปัจจุบันจำนวน 58 แห่ง แยกตามปีที่ถ่ายโอนได้มีการจัดโรงเรียน 58 แห่งนี้เข้าเป็นกลุ่มโดยจัดโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันเข้าในกลุ่มเดียวกัน แบ่งออกเป็น 6 กลุ่มโรงเรียนออกเป็นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ตามลำดับได้ดังนี้

ครั้งที่ 1	วันที่ 29	มกราคม	2550	จำนวน 1	โรงเรียน
ครั้งที่ 2	วันที่ 6	กันยายน	2550	จำนวน 1	โรงเรียน
ครั้งที่ 3	วันที่ 3	พฤศจิกายน	2550	จำนวน 37	โรงเรียน
ครั้งที่ 4	วันที่ 13	ธันวาคม	2550	จำนวน 4	โรงเรียน
ครั้งที่ 5	วันที่ 8	กุมภาพันธ์	2551	จำนวน 15	โรงเรียน

ทั้งนี้ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการสถานศึกษาที่ถ่ายโอนมายัง อบจ. นครราชสีมาอย่างเป็นระบบ แม้ว่าจะมีเสียงสะท้อนจากหลายภาคส่วนเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งในแง่ของคุณภาพการศึกษา และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของ อบจ. ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาประเด็นปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น โดยเลือกกรณีการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ อบจ. นครราชสีมา ซึ่งเป็น อบจ. ที่ได้รับการถ่ายโอนสถานศึกษาเป็นจำนวนมากที่สุดของประเทศไทย เพื่อให้ได้ทราบถึงประสิทธิภาพในการบริหารสถานศึกษาที่ได้รับการถ่ายโอน ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษาของ อบจ. โดยคาดหวังว่าผลการศึกษากลับจะเป็นประโยชน์ต่อการเสนอแนะนโยบายสาธารณะและช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพด้านการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของรัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่ อบจ. นครราชสีมา

2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารจัดการสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่ อบจ. นครราชสีมา

3. เพื่อแสวงหาแนวนโยบายที่เหมาะสมของรัฐบาลในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมประสิทธิผลของการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น

แนวคิด ทฤษฎีและกรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาประสิทธิผลในการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา มี ดังนี้ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 2) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 4) แผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 7) ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง วิธีการและเงื่อนไข การแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549 กำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการแสดงความสมัครใจของผู้มีสิทธิและแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผล ของสถานศึกษา โดยมีกรอบแนวคิดคือ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจะก่อให้เกิดประสิทธิผลและ ประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการรวมศูนย์อำนาจการจัดการ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยดังต่อไปนี้

1) การเก็บข้อมูลภาคสนามจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group meeting) จากกลุ่มตัวอย่างที่ประกอบด้วยบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสียในการ ถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาและสถานศึกษาให้แก่ อบท.

2) การวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ได้แก่ แนวคิดทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบ บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาและ ประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษาของ อบท.

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จำนวน 44 คน โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่าง เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่ อบจ. นครราชสีมาโดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) เพื่อทำการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่ อบจ. นครราชสีมา แบ่งออกเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก รวม 3 โรงเรียนในแต่ละกลุ่มโรงเรียนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น และเลขานุการสมาคมฯ รวมเป็น 19 คน

กลุ่มที่ 2 บุคคลที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้รับบริการสาธารณะด้านการศึกษ ได้แก่ ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาในโรงเรียนเดียวกับที่ถูกเลือกในกลุ่มที่ 1 รวม 18 คน

กลุ่มที่ 3 ผู้รับผิดชอบในหน่วยงานผู้รับโอนสถานศึกษา ได้แก่ นายก อบจ. ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ และผู้อำนวยการกองการศึกษา รวมจำนวน 3 คน

กลุ่มที่ 4 ผู้รับผิดชอบในหน่วยงานที่ถ่ายโอน ได้แก่ ผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) เขตที่ 31 จังหวัดนครราชสีมา และ ศิษยานุศิษย์ รวม 4 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Content Analysis) โดยแบ่งตามประเด็นปัญหา และนำมาอธิบายสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ อบจ. ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของ อบจ. ตลอดจนแนวนโยบายที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงความจำเป็นในการปรับปรุงกฎ ระเบียบต่างๆ เพื่อให้อำนาจให้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเป็นไปด้วยความราบรื่นและเกิดสัมฤทธิ์ผลมากขึ้นในอนาคต

ผลการศึกษา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมาเป็น อบจ. ที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย และเป็น อบจ. ที่ได้รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากราชการส่วนกลางมากที่สุดเป็นจำนวนถึง 58 แห่ง โรงเรียนที่ถ่ายโอนมาเป็นโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาทั้งหมด สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ อบจ.นครราชสีมา ย่อมสามารถสะท้อนสภาพปัญหาในภาพรวมระดับประเทศได้ในระดับหนึ่ง การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว รวมทั้งปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของ อบจ.นครราชสีมา เพื่อแสวงหาแนวนโยบายที่เหมาะสมอันจะช่วยส่งเสริมให้ อบจ. บริหารและจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นผลการศึกษารูปดังนี้

ตอนที่ 1 สภาพปัญหาและอุปสรรคหลังการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาให้แก่ อบจ.

ข้อมูลจากการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า หลังจากรับถ่ายโอนสถานศึกษามาแล้ว 5 ปี อบจ. นครราชสีมาและสถานศึกษาที่ถ่ายโอนมา รวมทั้งบุคลากรทางการศึกษายังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา ในที่นี้จะนำเสนอเป็นประเด็นดังนี้

1.2 ความพร้อมของ อบจ. ในการจัดการศึกษาข้อมูลจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า แม้จะมีการประเมินความพร้อมของ อบจ. ก่อนการถ่ายโอนสถานศึกษาตามหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด แต่การรับถ่ายโอนสถานศึกษามาเป็นจำนวนถึง 58 แห่งก็เป็นภารกิจที่หนัก

ห่วงเกินกว่าที่ อบจ. จะดูแลได้ทั่วถึง ผู้บริหารสถานศึกษาเกือบทั้งหมดกล่าวว่า “อบจ.ไม่มีมืออาชีพ” เมื่อเทียบกับการบริหารจัดการโดยกระทรวงศึกษาธิการ อีกทั้งมองว่าตนเอง “ถูกทอดทิ้งลอยแพ” และรัฐบาล “ปล่อยไปตามยถากรรม” หลังจากมีการถ่ายโอนสถานศึกษาจาก สพฐ. มาอยู่ อบจ. ผู้บริหารสถานศึกษาบางคนมองว่าหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบของ อบจ. ทั้งกองการศึกษา กองแผนและงบประมาณ และกองการเจ้าหน้าที่ไม่สามารถให้คำแนะนำอย่างถูกต้องให้แก่สถานศึกษาและบุคลากรครู เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น เนื่องจากขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการกิจด้านการศึกษานอกจากนี้ ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ผู้ให้ข้อมูลเกือบทุกคนกล่าวเหมือนกันก็คือ การขาดแคลนศึกษานิเทศก์เพื่อออกนิเทศและให้คำแนะนำแก่โรงเรียน ทั้งนี้เพราะ อบจ. มีศึกษานิเทศก์เพียง 2 คนซึ่งไม่เพียงพอต่อสถานศึกษาที่รับถ่ายโอนมา

1.2 ปัญหาด้านสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ปัญหาเรื่องสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เป็นปัญหาที่ถูกหยิบยกขึ้นมามากที่สุด ทั้ง ๆ ที่เมื่อถ่ายโอนมาสังกัด อบจ. แล้ว เงินเดือนและโอกาสความก้าวหน้าต่าง ๆ ของครูไม่ได้น้อยไปกว่าเดิม อีกทั้ง อบจ. ยังจ่ายเงินรางวัลประจำปีหรือโบนัส หลายคนบอกว่าตนเองได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ด้อยลงกว่าแต่ก่อนทั้ง ๆ ที่รัฐบาลเคยให้คำมั่นว่าจะได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เสมอตัวเป็นอย่างน้อย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วก็ปรากฏว่า สวัสดิการอันเดียวที่ไม่ได้รับเหมือนเดิมก็คือ บุคลากรไม่สามารถเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้ตรงเหมือนแต่ก่อน ทำให้ต้องออกเงินทดรองจ่ายไปก่อน ซึ่งหลายคนได้รับความเดือดร้อนโดยเฉพาะผู้ที่มโรครประจำตัวหรือเจ็บป่วยเรื้อรังที่มีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลมาก อบจ. ได้พยายามแก้ไขปัญหานี้โดยทำข้อตกลงกับสถานพยาบาลให้บุคลากรเบิกจ่ายตรงได้ แต่ก็มิใช่อีกแต่เป็นการจัดการที่ใช้ได้เฉพาะในเขตจังหวัดนครราชสีมาเท่านั้น ส่งผลให้ยังคงมีปัญหา เช่น กรณีที่ต้องการเบิกค่ารักษาพยาบาลให้แก่บิดามารดาหรือสมาชิกในครอบครัวที่อยู่ต่างจังหวัด เป็นต้น

สำหรับปัญหาการได้รับสวัสดิการด้านอื่น ๆ ที่มีการกล่าวถึง เช่น ความล่าช้าในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าวิทยฐานะ บำเหน็จ บำนาญ กบข. และการดำเนินการเพื่อปรับขึ้นเงินเดือน รวมถึงการไม่ได้รับเครื่องราชในขณะที่ยังมีคุณวุฒิระดับเดียวกันที่สังกัด สพฐ. ได้รับแล้ว เมื่อวิเคราะห์ให้ละเอียดจะเห็นว่าประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ผู้บริหารสถานศึกษาท่านหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่า “การดำเนินการช้า ผู้รับผิดชอบขาดความรู้ความเข้าใจงานขาดการเตรียมการล่วงหน้า ทำให้เกิดผลกระทบเป็นลูกโซ่ทุกขั้นตอน” และ “อบจ. ควรศึกษาเรียนรู้จากกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องที่เราทำได้ดีกว่า อบจ.” ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งกล่าวว่า “เรื่องขั้นตอนการโยกย้าย การให้ขั้นให้ชีประจำปี การตกเบิกเงินเดือน และการเลื่อนขั้นปรับระดับ บุคลากรด้านบริหารงานบุคคล คือ กองการเจ้าหน้าที่ไม่เก่งเลย ให้คำอธิบายก็ไม่ได้ บุคลากรไม่เข้าใจระเบียบของอบจ. งานใดที่ไม่มีผู้รับผิดชอบก็ลงมาที่ครู”

1.3 ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณผู้บริหารและบุคลากรของสถานศึกษาหลายแห่งมีความคาดหวังว่า เมื่อโอนมาสังกัด อบจ. แล้วจะได้รับงบประมาณมากขึ้น ซึ่งในความเป็นจริง งบประมาณที่สถานศึกษาได้รับก็ไม่ได้ลดน้อยลงไปกว่าเดิม อีกทั้งมีหลายเรื่องที่ อบจ. เข้าไปจัดและเติมเต็มให้ เช่น การ

สร้างโรงอาหาร สนามกีฬา ฯลฯ อย่างไรก็ดี ในภาพรวม อบจ. ยังมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการศึกษา เช่น ไม่สามารถจัดงบประมาณซ่อมแซมอาคารโรงเรียนที่ทรุดโทรมได้ทันการเนื่องจากมีโรงเรียนในสังกัดเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีความพยายามในการพัฒนาให้บางโรงเรียนมีความโดดเด่นด้านภาษาอังกฤษ แต่ก็ไม่มีเงินจัดหาตำราภาษาอังกฤษที่มีราคาแพงได้ เป็นต้น

ปัญหาที่มีการกล่าวถึงมากที่สุดด้านการบริหารงบประมาณก็คือ ขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินที่ยุ่งยาก และโรงเรียนได้รับงบประมาณล่าช้า หลังการถ่ายโอน ผู้บริหารสถานศึกษาต้องประสบกับกฎระเบียบการเบิกจ่ายที่แตกต่างไปจากเดิม หลายคนกล่าวถึงปัญหา “ขั้นตอนมากมาย ยุ่งยาก” และความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณและการขาดการดูแลเอาใจใส่จาก อบจ. ทำให้ต้อง “ส่งเอกสารกลับไปกลับมาให้แก้ไขไม่รู้จบกว่าจะได้รับอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้าง โรงเรียนก็เป็นหนี้ไปแล้ว ต้องเอาเงินตนเองจ่ายก่อนเพื่อให้งานเดิน” นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างกรณีปัญหาอื่น ๆ เช่น “การจ่ายเงินไม่สามารถจ่ายเป็นเงินสดได้ ต้องจ่ายเป็นเช็ค แม้แต่ในกิจกรรมที่ใช้เงินเพียง 200-300 บาท” หรือ “การใช้รถยนต์ส่วนตัวไปราชการต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติ ซึ่งต้องใช้เวลา 5-7 วันก่อนการเดินทาง และทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ”

ปัญหาเรื่องขั้นตอนที่ยุ่งยากในการเบิกจ่ายเงินและการจัดซื้อจัดจ้างของสถานศึกษาหลังการถ่ายโอนมีสาเหตุใหญ่มาจากการที่สถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย แทนที่จะถือตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการดังแต่ก่อน หลังการถ่ายโอนมาสังกัด อบจ. สถานศึกษาต้องถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นที่น่าสังเกตว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย เหล่านี้ถูกออกแบบมาเพื่อใช้กับหน่วยงานทุกประเภทที่สังกัดหรือถ่ายโอนมาสังกัด อบจ. โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการเบิกจ่ายเงินและการจัดซื้อจัดจ้างของ อบจ. อย่างเคร่งครัด จึงอาจไม่มีความเหมาะสมที่จะใช้กับการบริหารงบประมาณของโรงเรียน โดยเฉพาะกรณีของโรงเรียนในสังกัด อบจ. ซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่กระจัดกระจายในพื้นที่ชนบทที่อยู่ห่างไกลจาก อบจ. และไม่มีความสะดวกที่จะประสานงานกับ อบจ.

ประการสุดท้ายคือ ปัญหาการสรรงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน เนื่องจาก อบจ. จะเป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างเอง ผู้บริหารสถานศึกษาท่านหนึ่งกล่าวถึงปัญหานี้ว่า “การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของใช้ยังได้ไม่ตรงกับคุณภาพสเปคและความต้องการของโรงเรียนตามที่โรงเรียนเสนอไป บางครั้งทำให้ไม่ได้ใช้เครื่องมือเลย เพราะคุณภาพต่ำแต่ราคาสูง อบจ. ควรมีการสำรวจความต้องการของโรงเรียนก่อนแล้วค่อยจัดซื้อจัดจ้าง”

1.4 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลปัญหาการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกกลุ่มกล่าวถึง ประเด็นปัญหาที่ถูกหยิบยกขึ้นมามากที่สุดก็คือ การบริหารงานล่าช้าในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และความล่าช้าในการบรรจุครูผู้ช่วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีครูขอโอนย้าย “กว่าจะได้ครูมาทดแทนก็ใช้เวลานานมาก” ทำให้โรงเรียนขาดบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่สอนซึ่งส่งผลมากต่อคุณภาพการศึกษาดังที่ผู้บริหารสถานศึกษาท่านหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่า “มีครูโอนย้ายอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่มีการเรียก

บรรจุครูเข้ามาในสถานศึกษาเลย ทำให้ขาดครูในสาขาวิชาหลัก ๆ เป็นจำนวนมาก ต้องใช้ครูสาขาอื่นมาสอนแทนกันเป็นเทอม ๆ คนละวิชา แล้วนักเรียนจะมีคุณภาพได้อย่างไร”

ผู้บริหารสถานศึกษาบางท่านมีความเห็นว่า การเรียกบรรจุครูผู้ช่วยสามารถกระทำได้โดยเรียกบรรจุจากผู้ที่ยื่นใบสมัครไว้แล้ว แต่ปัญหาเกิดจากการขาดการประสานงานที่ดีระหว่างกองการเจ้าหน้าที่กองการศึกษา และกองแผนและงบประมาณของ อบจ. ศึกษาในเทศก์ท่านหนึ่งให้ความเห็นว่าการขาดแคลนครูเป็นปัญหาที่รุนแรงมาก เพราะ “โรงเรียนในสังกัดของ อบจ. ขาดครูจำนวน 200 กว่าคน แต่ผู้ใหญ่ไม่เห็นปัญหา...ไม่ตระหนักว่าปัญหามันหนักมากแค่ไหน วิชาว่าง ห้องก็ว่าง เด็กจะอยู่อย่างไรในแต่ละวัน จะเอาใครสอนแทน ต้องให้เด็กเข้าห้องสมุด ปีหนึ่งไม่ได้เรียนเลย” นอกจากนี้ยังตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการทำงานของ อบจ. ว่า “กองการเจ้าหน้าที่ของ อบจ. ไม่เคยดูสถิติเพื่อเตรียมการรับโอน รับย้าย หรือประกาศ ตำแหน่งทดแทนเลย ขาดการวางแผนด้านบุคลากรในอนาคต ขนาดครูขาดแคลนประมาณ 3 เดือนแล้วยังไม่มีการเตรียมการไว้”

นอกจากปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวมาข้างต้น ผู้บริหารสถานศึกษาหลายคนมีความเห็นว่าการบริหารงานบุคคลในส่วนที่เป็นข้าราชการครูควรแยกต่างหากจากข้าราชการฝ่ายอื่นๆ ของ อบจ. ที่ไม่ใช่ครู ในปัจจุบันการบริหารงานข้าราชการทั้งหมดของ อบจ. ทั้งในส่วนที่เป็นครูและข้าราชการอื่น ๆ กระทำโดยอาศัยกลไกคณะกรรมการข้าราชการ อบจ. นครราชสีมา (กจจ.) ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการอื่น ๆ มากกว่าข้าราชการครู ทำให้คณะกรรมการไม่เข้าใจธรรมชาติของการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนทั้งเรื่องระบบการเลื่อนตำแหน่ง และวิทยะฐานะ นอกจากนี้ยัง “มีการล้วงลูกจากฝ่ายการเมืองผ่าน กจจ.” (การตีสนิทฝ่ายการเมืองเพื่อได้ตำแหน่ง) ซึ่งหากมีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่มีประสบการณ์ด้านการจัดการศึกษามาเป็นผู้บริหารสถานศึกษา ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาได้

ความโปร่งใสและความยุติธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารสถานศึกษา การพิจารณาคำขอโอนย้าย และการพิจารณาความดีความชอบ เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์ในทุกกลุ่มกล่าวถึง เนื่องจากคณะกรรมการผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาไม่ได้เป็นผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งจากโรงเรียน ภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิ จึงเป็นระบบแบบ “เส้นใครเส้นมัน” “มีการเล่นเส้นเล่นสายได้ทุกจุด” “ทุกอย่างอยู่ที่ปลายปากกา” และ “บางคนได้ 2 ชั้น 4 ปีติดต่อกันก็มี ทั้ง ๆ ที่ผลงานไม่มี” การปรับปรุงเรื่องธรรมาภิบาลในระบบการแต่งตั้ง โยกย้าย และการพิจารณาความดีความชอบจึงเป็นเรื่องสำคัญอันหนึ่งที่จะต้องปรับปรุงเพื่อเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากร

1.5 ขาดความต่อเนื่องของนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาที่ชัดเจนการบริหารงานด้านการศึกษาของ อบจ. ขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นเป็นอันมาก หากนายก อบจ. สนใจด้านการศึกษาก็จะให้ความสำคัญแก่งานด้านนี้ ขอวิพากษ์อันหนึ่งที่ผู้ให้ข้อมูลทุกกลุ่มกล่าวเหมือนกันก็คือ อบจ. ยังไม่มีนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาที่ชัดเจน นโยบายและงบประมาณเพื่อสนับสนุนการศึกษาจึงขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในวาระ 4 ปี ผู้บริหารสถานศึกษาท่านหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่า อบจ. ควรมีความชัดเจนว่า “นโยบายปีนี้จะทำอะไร” และ “ทำให้โรงเรียนมีงบประมาณที่สามารถใช้ได้จริง ๆ ในการบริหารและดำเนินโครงการ ไม่ใช่มีแต่โครงการแต่ไม่มีงบประมาณให้ทำได้” ผู้บริหารสถานศึกษาอีกท่าน

หนึ่งก็มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่าผู้บริหารท้องถิ่น “ยังไม่เห็นความสำคัญและไม่ค่อยเข้าใจในบทบาทหน้าที่ด้านการพัฒนาการศึกษา จึงขาดความต่อเนื่องในการพัฒนา ส่งผลให้คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดต่ำ ผู้ปกครองขาดความไว้วางใจในการส่งลูกหลานเข้าเรียน และหันไปเรียนในโรงเรียน สพฐ. แทน”

ศึกษานิเทศก์ของ อบจ. ท่านหนึ่งกล่าวถึงปัญหาที่สืบเนื่องจากผู้บริหาร อบจ. ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาว่าผู้บริหารใช้วิธีการสั่งการโดยไม่เปิดให้โรงเรียนมีส่วนร่วม “โรงเรียนก็ใส่เกียร์ว่าง นโยบายผู้บริหารเปลี่ยนบ่อย กิจกรรมเยอะก็ไปกระทบกับกิจกรรมโรงเรียน เป็นเช่นนี้ทุกยุคทุกสมัย เมื่อกิจกรรมตามนโยบายผู้บริหารมีมากมายก็ส่งผลกระทบต่อโรงเรียน ครูไม่ค่อยได้สอน มีการโอนย้ายหนี....”

1.6 ขาดโครงสร้างองค์กรและบุคลากรที่เหมาะสมเพื่อรองรับภารกิจด้านการจัดการศึกษาในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานทั้งในระดับกรมและระดับท้องถิ่นที่ดูแลเรื่องการศึกษาของท้องถิ่นโดยเฉพาะ การจัดการศึกษาโดย อบต. จึงไม่เป็น “มืออาชีพ” และเปรียบเทียบไม่ได้กับกระทรวงศึกษาธิการที่มีโครงสร้างรองรับภารกิจด้านการศึกษาอย่างเต็มที่ กล่าวคือ มี สพฐ. ที่ดูแลเรื่องการศึกษาขั้นพื้นฐานและมีหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดต่างๆ รวมทั้งมีศึกษานิเทศก์ในโครงสร้างของตน ทำให้หน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการมีแนวทางการทำงานที่ชัดเจนในการกำกับดูแลโรงเรียนที่สังกัด สพฐ. ในขณะที่ อบต. และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีโครงสร้างหรือเจ้าหน้าที่ที่ดูแลเรื่องการศึกษาโดยตรง ศึกษานิเทศก์ของ อบจ. ท่านหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่า กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งสำนักส่งเสริมมาตรฐานการศึกษา “แต่หน่วยงานนี้ไม่เก่ง ยังเป็นมือใหม่” และ “ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ส่วนมากในกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้เป็นนักวิชาการศึกษาโดยตรง”

ในทำนองเดียวกัน รองผู้อำนวยการ สพม. ท่านหนึ่งเสนอแนะว่า “อบจ. ควรปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการให้มีหน่วยงานเฉพาะด้านการศึกษาที่มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการการศึกษาแยกต่างหากจากโครงสร้างทั่วไปขององค์กร โดยต้องเป็นหน่วยงานที่ปลอดจากการเมือง มีการบริหารจัดการโดยอิสระ ภายใต้นโยบายที่ต่อเนื่องไม่เปลี่ยนแปลงไปตามการเมืองท้องถิ่น แต่ให้ยึดนโยบายด้านการบริหารการศึกษาร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ”

ข้อเสียเปรียบด้านโครงสร้างองค์กรเพื่อรองรับภารกิจด้านการศึกษาดังกล่าวมาข้างต้นส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดของ อบจ. ดังเห็นได้จากความเห็นของศึกษานิเทศก์ท่านหนึ่งที่กล่าวว่า “โรงเรียนของ อบจ. ด้อยมากเมื่อเทียบกับโรงเรียนที่สังกัด สพฐ. ระบบของกระทรวงศึกษาธิการมีนักวิชาการมาก มีหนังสือ มีกระบวนการที่ศึกษานิเทศก์มาอบรมให้ทั้งหมด แต่ อบจ. นครราชสีมาต้องจัดอบรมต่างๆ ให้โรงเรียนในสังกัดด้วยตนเอง การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่ผ่านมาจึงเป็นไปในลักษณะการปล่อยทิ้งให้ท้องถิ่นทำเอง เหมือนการลอยแพ ควรให้กระทรวงศึกษาธิการต้องดูแลบ้าง ต้องมีสะพานเชื่อมกันตลอด และเป็นพี่เลี้ยงให้ท้องถิ่นสามารถดูแลตัวเองได้ แต่ที่ทำอยู่นี้เขาเรียกว่าการเปลี่ยนอำนาจ ไม่ใช้การกระจายอำนาจ”

ในกรณีของ อบจ. นครราชสีมา ซึ่งมีโรงเรียนในสังกัดถึง 58 แห่ง และมีครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ต้องดูแลประมาณ 2,000 คน ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ต่างมีความเห็นว่า กองการศึกษาฯ ยังขาดนักวิชาการที่เชี่ยวชาญด้านการศึกษาและไม่สามารถให้การสนับสนุนแก่โรงเรียนในสังกัดของ อบจ. ได้อย่างเต็มที่ ผู้บริหารสถานศึกษาหลายท่านมีความเห็นทำนองเดียวกันในเรื่องนี้ เช่น

–“กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีส่วนราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาของท้องถิ่นโดยตรง ทำให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นไม่มีทิศทางและเป้าหมายในการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมชัดเจน”

–“ควรปรับโครงสร้างของ อบจ. ให้เอื้อต่อการบริหารสถานศึกษามากขึ้น มีกองการศึกษาที่ต้องรู้เรื่องของสถานศึกษาเป็นอย่างดีและต้องทำงานให้ทันกับโรงเรียน”

–“กองที่รับผิดชอบดูแลการจัดการศึกษาของ อบจ. มีบุคลากรที่เข้าใจและมีความรู้ด้านการจัดการศึกษาและด้านหลักสูตรน้อยมาก เมื่อ ผอ. ดิเรกขการ ก็ไม่มีผู้ดูแลหรือตัดสินใจ ทำให้งานติดขัดล่าช้า” และ “อบจ. ควรจัดหาบุคลากรที่มีความชำนาญเพื่อขับเคลื่อนด้านการศึกษา บรรจุนักวิชาการระดับสูงๆ ที่เก่งและเชี่ยวชาญด้านการศึกษามาทำหน้าที่บริหารงาน”

ความเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาดังกล่าวมาข้างต้นสอดคล้องกับทัศนะของศึกษานิเทศก์ท่านหนึ่งซึ่งตั้งข้อสังเกตว่า “ผู้อำนวยการโรงเรียนระดับสูง ๆ ทั้งนั้น แต่เจ้าหน้าที่กองการศึกษาฯ ของ อบจ. มีแต่ระดับซีต่ำ เมื่อโรงเรียนมีปัญหาให้แก้ไข ก็ไม่เข้าใจและตอบไม่ได้ต้องระดับซี 8 ถ้าจะทำงานด้านการจัดการศึกษา และหากเป็นไปได้ต้องมีระดับดอกเตอร์ด้านการบริหารการศึกษามาบ้างกองการศึกษาฯ ต้องเป็นกองบัญชาการ แต่ อบจ. กลับกันตำแหน่งสูง ๆ ไว้ให้คนกันเอง ทำให้ระบบของ อบจ. โตไม่ทันอย่างที่เป็นอยู่.....เอาซีน้อยมาทำงานก็สักแต่เป็นคนทำงาน ไม่ใช่ฝีมือ ปัญหาคือไม่ได้คนที่มีความรู้ เพราะกระบวนการคัดเลือกเข้ามาไม่ดี เป็นลูกท่านหลานเธอ เป็นเด็กเล่น เดินคอแข็ง ใช้งานก็ไม่ทำ กองการศึกษาฯ ใช้อะไรก็ได้”

1.7 ขาดการสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการในช่วงเปลี่ยนผ่านของการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาและ อบจ. ยังมีประสบการณ์น้อยในการบริหารงานการศึกษา อบจ. ควรได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางที่ทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” ซึ่งก็เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งในส่วนของผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรผู้รับผิดชอบด้านการศึกษาของ อบจ. ต่างก็ตั้งข้อสังเกตว่า อบจ. และสถานศึกษาไม่ได้รับการสนับสนุนหรือคำแนะนำเท่าที่ควรจากหน่วยงานส่วนกลางหลังจากถ่ายโอนโรงเรียนให้แก่ อบจ. แล้ว ตัวอย่างของความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ในกลุ่มต่าง ๆ เช่น

–“กระทรวงศึกษาธิการถ่ายโอนภารกิจมาแล้ว ก็ทอดทิ้งไปเลยไม่เหลียวแล ปล่อยให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเองทั้งหมด กระทรวงศึกษาฯ ดัดจริตและไม่มีการเชื่อมโยงหรือดูแลให้ อบท. มีความสามารถจัดการเรื่องการศึกษาได้ แต่ท้องถิ่นเราโตไม่ทันหรอก พอรับถ่ายโอนโรงเรียนมาแล้วก็คิดเอง ทำเอง บริหารเอง อย่างนี้ไม่ไหว นักวิชาการด้านการศึกษาของ อบจ. ที่ดูแลงานวิชาการและงานด้านการศึกษาก็ไม่มีมืออาชีพเลย ทำให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นมีปัญหา”

-“ไม่ได้รับความร่วมมือจากเขตพื้นที่ (การศึกษา) ในการสร้างเครือข่ายทางวิชาการและส่งเสริมด้านการพัฒนาการศึกษาให้แก่นักเรียน”

-“กระทรวงศึกษาธิการมีแนวคิดดี ๆ ก็มอบให้แก่โรงเรียนในสังกัดของตนเอง ผลดีสื่อเสร็จก็ส่งให้โรงเรียนในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น”

-“กระทรวงศึกษาธิการควรให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่น อย่าแบ่งแยก เพราะจะทำให้นักเรียนในโรงเรียนที่สังกัด อบจ. ไม่ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับนักเรียนในโรงเรียนที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนมา”

-“ในบางเรื่องเช่น การส่งนักเรียนเข้าแข่งขันทักษะด้านต่าง ๆ โรงเรียนในสังกัด อบจ. ไม่ได้รับการแจ้งข่าวสารเลยเนื่องจากเขามองว่าโรงเรียนของ อบจ. เป็นคู่แข่ง”

-“โรงเรียนที่ถ่ายโอนมาไม่สามารถใช้โปรแกรมงานทะเบียนวัดผลร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการได้ เพราะกระทรวงศึกษาธิการไม่ให้ความร่วมมือในการขอใช้โปรแกรมด้านทะเบียนวัดผลซึ่งทำให้โรงเรียนต้องเสียเวลามากในการจัดส่งข้อมูลนักเรียนที่จะจบการศึกษา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกระทรวงมหาดไทยควรประสานกับกระทรวงศึกษาธิการให้ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานที่ปฏิบัติต่อโรงเรียนในสังกัดของตนแตกต่างกับโรงเรียนในสังกัดของท้องถิ่น”

1.8 สมรรถนะในการสอนของบุคลากรครูสมรรถนะและคุณภาพครูมีผลโดยตรงต่อคุณภาพการศึกษา รองผู้อำนวยการสพม.31 ท่านหนึ่งชี้ให้เห็นว่าคะแนนผลสัมฤทธิ์ O-NET ของสถานศึกษาที่สังกัด อบจ. ยังต่ำกว่าเป้าหมาย ในขณะที่มีผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งให้ความเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับคุณภาพของครู เช่น “ครูรุ่นใหม่ขาดจิตวิญญาณในขณะที่ครูรุ่นเก่าไม่ปรับตัว....ครูขาดความพร้อมในการใช้หลักสูตร ไม่เข้าใจการสอนและไม่ถนัดการสอน” “ครูส่วนใหญ่สอนมาก แต่ประสิทธิภาพไม่มี ครูผู้สอนยังคงยึดการสอนแบบเก่า....ขาดทักษะและความรู้...ไม่มีการนำบริบทสิ่งแวดล้อมนอกห้องเรียนมาสอนนักเรียน” และประธานคณะกรรมการสถานศึกษาท่านหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่า “ครูขาดทักษะในการใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังในการพัฒนา...ทำให้ระบบการศึกษาไม่มีผลสัมฤทธิ์”

ตอนที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของ อบจ. นครราชสีมา ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นหลังจากการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ อบจ. ทำให้สามารถบ่งชี้ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการศึกษาของ อบจ. ดังนี้

2.1 ขวัญและกำลังใจของบุคลากรทางการศึกษางานศึกษานี้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการขาดขวัญและกำลังใจของบุคลากรครูเป็นปัญหารุนแรงที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของครู ครูในสังกัดของ อบจ. “รู้สึกถูกทอดทิ้งจากผู้บริหาร” “จะพบนายก อบจ. ต้องเจอไม่รู้กี่ด่าน” ทั้ง ๆ ที่เมื่อถ่ายโอนมาอยู่กับท้องถิ่นแล้วน่าจะมีความคล่องตัวมากขึ้น เมื่อบวกกับความรู้สึกว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบของ อบจ. ไม่สามารถเป็นที่พึ่งเมื่อเกิดปัญหา และสวัสดิการที่ได้รับลดลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสะดวกในการเบิกจ่ายตรงค่ารักษาพยาบาล และความล่าช้าในการเบิกค่าเล่าเรียนบุตร และค่าเช่าบ้าน ฯลฯ ตลอดจน

โอกาสที่น้อยลงในการโอนย้ายกลับสู่ภูมิลำเนา (เนื่องจากไม่มีสถานศึกษาที่สังกัด อบจ. ในพื้นที่ภูมิลำเนา) ก็ทำให้มีปัญหาการโอนย้ายอย่างต่อเนื่องและขาดความทุ่มเทในการทำงาน

นอกจากปัญหาเรื่องสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของบุคลากรครูแล้ว ยังมีปัญหาอื่น ๆ เช่น กรณี”โรงเรียนขนาดเล็กที่มีครูผู้ช่วยอยู่มากและมีฐานเงินเดือนต่ำ ทำให้ไม่มีเม็ดเงินเพียงพอสำหรับการเลื่อนขั้น ทั้ง ๆ ที่บุคลากรเหล่านี้ต้องทำงานหนัก ปรากฏว่าในปีที่ผ่านมาไม่มีผู้ได้ขั้นพิเศษเลย ซึ่งผิดธรรมชาติในการดำเนินงานขององค์กร” หรือกรณี” ครูที่สมัครใจโอนมาสังกัด อบจ. ส่วนใหญ่เป็นคนหนุ่มสาว ฐานเงินเดือนในการคำนวณเลื่อนขั้นเงินเดือนมีน้อย โอกาสที่จะได้สองขั้นจึงมีน้อยไปด้วย” ปัญหาเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อขวัญและกำลังใจและความทุ่มเทของบุคลากรครู และเป็นปัญหาที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้ความสนใจ รวมทั้งแสวงหาทางออกเพื่อเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ เช่น การจัดหาบ้านพัก หรือสวัสดิการชดเชยอื่น ๆ ให้ เป็นต้น

2.2 ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของ อบจ. การศึกษานี้ได้นำเสนอข้อมูลมากมายจากผู้ให้สัมภาษณ์ทุกกลุ่มซึ่งต่างชี้ให้เห็นปัญหาเรื่องประสิทธิภาพที่เกิดจากกระบวนการทำงานของบุคลากรในหน่วยงานผู้รับผิดชอบของ อบจ. ทั้งในส่วนของการศึกษา กองการเจ้าหน้าที่ กระบวนการทำงานที่ล่าช้าและขาดประสิทธิภาพส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล่าช้าในการเตรียมการบรรจุบุคลากรครูผู้ช่วยเพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งส่งผลต่อนักเรียนเป็นอย่างมาก และกระบวนการเบิกจ่ายที่ล่าช้าในทุกเรื่อง

2.3 ภาระเบี้ยบะปิ่นที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการศึกษาระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การรับเงิน การเบิกจ่ายเงินฯ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ ซึ่งสถานศึกษาต้องถือปฏิบัติหลังจากการถ่ายโอนได้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคมากต่อการบริหารสถานศึกษา เนื่องจากกำหนดขั้นตอนมากมายและยุ่งยากกว่าแต่ก่อน ทำให้เกิดความท้อแท้และเบื่อหน่ายในการปฏิบัติงาน และส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษา

2.4 โครงสร้างองค์กรและนักวิชาการศึกษาเพื่อรองรับภารกิจด้านการจัดการศึกษา ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกกลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกันว่า อบจ. จำเป็นต้องสรรหาและจัดกรอบอัตรากำลังรองรับบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดการศึกษามาช่วยบริหารงาน อีกทั้งควรปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อให้ อบจ. มีหน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบภารกิจนี้ ตลอดจนจัดให้มีศึกษานิเทศก์อย่างเพียงพอที่จะออกนิเทศงานและให้คำแนะนำแก่สถานศึกษาเป็นจำนวนมากที่ได้รับการถ่ายโอนมา

2.5 งบประมาณที่เพียงพอเพื่อรองรับภารกิจด้านการจัดการศึกษาแม้ว่างบประมาณที่สถานศึกษาได้รับจะมีได้มีจำนวนน้อยลงหลังจากที่มีการถ่ายโอนให้แก่ อบจ. แต่ อบจ. ก็มีการกิจกรรมมากมายในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น และไม่สามารถจัดงบประมาณให้เพียงพอต่อความจำเป็นของสถานศึกษาได้อย่างทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสถานศึกษา และการสนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอนที่ทันสมัย งบประมาณจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษาของ อบจ.

2.6 การจัดซื้อจัดจ้างให้ตรงกับความต้องการของโรงเรียนในปัจจุบัน อบจ. เป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างแทนโรงเรียนทั้งหมด ในขณะที่ผู้บริหารสถานศึกษาได้รับมอบอำนาจจากนายก อบจ. ในการอนุมัติงบประมาณวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท ข้อขัดข้องส่วนหนึ่งเกิดจากการที่สถานศึกษาไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล (ในขณะที่โรงเรียนในสังกัด สพฐ. เป็นนิติบุคคลได้) การที่ อบจ. เป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างให้เบ็ดเสร็จมีผลทำให้โรงเรียนไม่ได้วัสดุและอุปกรณ์การเรียนการสอนตรงตามความต้องการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา จึงควรต้องพิจารณากระจายอำนาจให้โรงเรียนเป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างเอง โดยมี อบจ. เป็นผู้กำกับดูแลให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่าและเป็นประโยชน์แก่นักเรียนมากที่สุด

2.7 วิสัยทัศน์ของผู้บริหารและนโยบายการศึกษาที่ชัดเจนและต่อเนื่องหากผู้บริหาร อบจ. และผู้บริหารสถานศึกษามีวิสัยทัศน์ มีภาวะผู้นำ กล้าคิดกล้าตัดสินใจและเห็นความสำคัญของภารกิจด้านการจัดการศึกษา ก็จะเอื้อให้มีการจัดสรรงบประมาณและการบริหารงานที่ส่งเสริมประสิทธิผลในการจัดการศึกษาของ อบจ. ในทางตรงข้าม หากผู้บริหาร อบจ. และผู้บริหารสถานศึกษาขาดวิสัยทัศน์และไม่เห็นความสำคัญของภารกิจนี้ ก็จะกลายเป็นปัจจัยอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา ผลงานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550) พบว่า ปัจจัยหนึ่งส่งผลให้ อบท. ประสบความสำเร็จก็คือ ปัจจัยด้านผู้บริหารและบุคลากรของ อบท. โดยหากผู้บริหารของ อบท. เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ด้านการศึกษา ฝ่ายบริหารเป็นทีมเดียวกัน ผู้บริหารท้องถิ่นมีโอกาสได้บริหารงานอย่างต่อเนื่อง และบุคลากรทางการศึกษามีความรู้ความสามารถและได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องก็จะก่อให้เกิดประสิทธิผลต่อการจัดการศึกษา

ฉะนั้น หาก อบจ. ไม่มีนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาที่ชัดเจนและต่อเนื่อง สถานศึกษาต่างๆ ในสังกัดก็จะมีอิสระในการพัฒนาด้านวิชาการอย่างไร้ทิศทาง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดของ อบจ. ตกต่ำ

2.8 ธรรมชาติของกระบวนการแต่งตั้งโยกย้าย และพิจารณาความดีความชอบความโปร่งใสและความยุติธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งบริหาร การพิจารณาคำขอโอนย้ายตามลำดับก่อนหลัง และการพิจารณาความดีความชอบ เป็นหัวใจสำคัญต่อขวัญและกำลังใจของบุคลากรและความอยู่รอดขององค์กรในระยะยาว ข้อมูลจากการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า ธรรมชาติของกระบวนการเหล่านี้เป็นปัญหาใหญ่ ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขก็จะส่งผลกระทบต่อบริหารจัดการศึกษาของ อบจ.

2.9 บุคลากรครูมีความพร้อม มีคุณภาพ และทุ่มเทงานศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยอันหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาก็คือ ครูมีความพร้อม รับผิดชอบ ทุ่มเทให้กับภาระงานสอน ได้รับการพัฒนาหรือฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ มีจำนวนเพียงพอและได้สอนตรงกับสาขาวิชาที่จบมาสอดคล้องกับความต้องการของสังคมตามที่ Harris. (2003: 37-39) ที่กล่าวถึงการพัฒนาครูและวิชาชีพครูว่าเป็นหัวใจของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานศึกษา โดยการพัฒนาด้านทักษะ ความรู้และความเข้าใจใหม่ ๆ ให้แก่ครู สนับสนุนให้ครูได้แสดงความสามารถในรูปแบบการสอนใหม่ ๆ และแบ่งปันความรู้ซึ่งกันและกัน อบท. จึงควรให้ความสำคัญแก่การสรรหาครูและพัฒนาครูให้มีคุณภาพ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา และทำให้ผู้ปกครองและชุมชนมีความพึงพอใจต่อการจัดการศึกษาของ อบท. มากขึ้น

2.10 การสนับสนุนจากหน่วยงาน “พี่เลี้ยง” โดยหลักการและตามแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ หน่วยงานผู้ถ่ายโอนภารกิจควรต้องทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” ที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ อบท. ในการดำเนินการกิจใหม่ที่ได้รับการถ่ายโอน เพื่อให้มั่นใจว่า อบท. สามารถปฏิบัติการกิจนั้นได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ข้อมูลจากการศึกษานี้ได้ชี้ไปในทางตรงข้าม ผู้บริหารสถานศึกษา ประธานคณะกรรมการสถานศึกษา และหน่วยงานผู้รับผิดชอบของ อบจ. ต่างมีความรู้สึกว่าตนเอง “ถูกลอยแพ” และไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานผู้ถ่ายโอนและกระทรวงศึกษาธิการเท่าที่ควร ซึ่งส่งผลเป็นอย่างมากต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษาของ อบจ.

อภิปรายผลการศึกษา และ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า อบจ. นครราชสีมาได้รับโอนสถานศึกษามาเป็นจำนวนมากเกินไป ทำให้ขาดความพร้อมด้านงบประมาณ งบประมาณ และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านการศึกษาที่จะเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานของสถานศึกษา ข้อค้นพบนี้แสดงให้เห็นว่า แม้ อบท. บางแห่งจะผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมให้รับการถ่ายโอนสถานศึกษามาแล้วก็ตาม แต่การรับถ่ายโอนสถานศึกษาจำนวนหลายแห่งมาในคราวเดียวกันอาจก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการได้มากเช่นเดียวกับอบจ. นครราชสีมาเป็น อบท. ที่มีงบประมาณและเงินรายได้มากพอสมควร แต่ก็ไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของสถานศึกษาที่ต้องการให้สนับสนุนในเรื่องอาคาร สิ่งก่อสร้าง และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่

เมื่อรับถ่ายโอนสถานศึกษามาเป็นจำนวนมาก ภาระงานที่ต้องรับผิดชอบดูแลตั้งแต่การเบิกจ่ายงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งการบริหารงานบุคคลก็มีมากขึ้น บุคลากรที่มีอยู่เดิมจึงไม่เพียงพอต่อภาระงานที่เพิ่มขึ้น และถึงแม้จะมีการบรรจุหรือจัดจ้างบุคลากรมาใหม่ก็อาจขาดประสบการณ์ในการบริหารงานด้านการศึกษา ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ นันทรัตน์ เจริญกุล (2551) ที่ศึกษาเรื่องการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัด อบท. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งพบว่าปัญหาที่พบมากที่สุด คือ บุคลากรมีหน้าที่รับผิดชอบหลายด้านในเวลาเดียวกัน ปัญหาการดำเนินงานด้านธุรการ การเงินและพัสดุที่พบคือ เจ้าหน้าที่มีน้อยกว่าภาระงาน เช่นเดียวกับกับงานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550) ซึ่งพบว่าจำนวนบุคลากรในกองการศึกษาไม่เพียงพอต่อภาระงานและองค์กรขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านวิชาการ ขาดแคลนงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณมีความล่าช้า และขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณในระดับสถานศึกษา

อย่างไรก็ตาม สถานศึกษาส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น และตรงกับความต้องการและความจำเป็นของสถานศึกษามากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ สุทธาสินี ภูกิจตานนท์ (2551) ที่ศึกษาการจัดการศึกษาของ อบจ. ลำปางและพบว่าในภาพรวม อบจ. ลำปางสามารถให้การสนับสนุนงบประมาณในการจัดซื้อเอกสาร ตำรา สื่อการเรียนการสอนได้ และจัดกิจกรรมต่างๆ ได้เพียงพอ และมีระบบการจัดการงบประมาณด้านการศึกษาที่โปร่งใส แต่ทั้งนี้ สถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาจะได้รับงบประมาณมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหาร อบจ. ด้วย

แม้ว่าสถานศึกษาจะได้รับงบประมาณมากขึ้น แต่ก็ต้องประสบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดขั้นตอนปฏิบัติที่ยุ่งยากมากขึ้น ทำให้ขาดความคล่องตัว นอกจากนี้ สถานศึกษาที่สังกัด สพฐ. มีสถานะเป็นนิติบุคคล ผู้บริหารมีอำนาจสั่งซื้อสิ่งจ้างได้ในวงเงิน 100,000 บาท และสามารถทำ e-Auction ได้เอง แต่เมื่อถ่ายโอนมาสังกัด อบจ.แล้ว ผู้บริหารสถานศึกษาก็ไม่มีอำนาจดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากโรงเรียนในสังกัดของ อบจ. ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล การจัดซื้อจัดจ้างของโรงเรียนจึงต้องดำเนินการโดย อบจ. ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำให้มีการสั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์บางอย่างที่ไม่ได้เป็นไปตามความต้องการของโรงเรียน จึงควรต้องพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเพื่อลดข้อติดขัดในส่วนนี้และเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณให้แก่สถานศึกษา

ในที่นี้จะนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้จากการศึกษานี้เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ อบจ. และ อบต. อื่น ๆ โดยรวมดังนี้

1) การจัดการศึกษาของท้องถิ่นควรจัดเป็นวาระแห่งชาติที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในลำดับต้น เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคุณภาพการศึกษาที่จัดให้แก่คนเรียนซึ่งเป็นอนาคตของชาติ ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “นโยบายเรียนฟรี 15 ปีของรัฐบาลไม่ควรให้เฉพาะเปลือกนอก แต่ควรให้ความสำคัญแก่เรื่องคุณภาพทางวิชาการด้วย” ในการดำเนินการดังกล่าว รัฐบาลจะต้องจัดงบประมาณเพื่อการศึกษาของท้องถิ่นอย่างเพียงพอ และกำหนดให้ อบต. ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนด้านการศึกษาในสัดส่วนที่ชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ ควรให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการและบริบทของแต่ละท้องถิ่นด้วย ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการยังคงมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดหลักสูตรภาคบังคับในส่วนที่เป็นวิชาแกนสำหรับใช้ทั่วประเทศ

2) รัฐบาลควรปรับปรุงกระบวนการกระจายอำนาจการศึกษาโดยให้กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานในระดับจังหวัดมีหน้าที่สนับสนุนหรือเป็น “พี่เลี้ยง” ให้แก่ อบจ. หรือ อบต. ในกรณีอื่น ๆ เนื่องจาก อบจ. ยังมีประสบการณ์น้อยในการบริหารจัดการศึกษา โรงเรียนที่สังกัด อบจ. และที่สังกัด สพฐ. ควรต้องได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรการศึกษาเหมือนกัน เช่น การสนับสนุนด้านสื่อการสอน การพัฒนาทักษะครูและนักเรียน และการร่วมกิจกรรมแข่งขันทักษะต่าง ๆ ในระดับประเทศฯและหน่วยงานที่สำคัญคือ สพม. และ อบจ. ควรมีความร่วมมือและประสานงานกันในการดำเนินการกิจด้านการจัดการศึกษา เช่น การรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อ การแข่งขันทักษะความรู้ต่าง ๆ การจัดการศึกษาตลอดชีวิต และการให้ความรู้แก่ชุมชน ฯลฯ

3) กระทรวงมหาดไทยควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบการเบิกจ่ายเงินหรือการพัสดุหรือจัดให้มีระเบียบว่าด้วยการเงินและการพัสดุ ใหม่ที่เหมาะสมสำหรับให้สถานศึกษาถือปฏิบัติ เพื่อเพิ่มความคล่องตัวแก่สถานศึกษาและลดขั้นตอนที่ยุ่งยากและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของสถานศึกษาดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันงานศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นว่า ระเบียบการเงินและการพัสดุ ที่ยุ่งยากเกินความจำเป็นเป็นปัจจัยที่บั่นทอนการทำงานและส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของสถานศึกษา

4) อบจ. นครราชสีมาต้องจัดให้มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานการศึกษาเพื่อรองรับภารกิจนี้ ทั้งนี้อาจจำเป็นต้องจัดกรอบอัตรากำลังที่เป็นข้าราชการระดับสูง เพื่อให้สามารถ

ปฏิบัติงานและให้คำแนะนำแก่สถานศึกษาได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้จะต้องจัดให้มีศึกษานิเทศก์ที่เป็นนักวิชาการศึกษาโดยตรงในจำนวนที่เพียงพอต่อการนิเทศสถานศึกษาที่ อบจ. ต้องรับผิดชอบ

5) อบจ. นครราชสีมาต้องปรับปรุงกระบวนการทำงานของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความรวดเร็วในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่โรงเรียนและบุคลากรครู เช่น การเบิกจ่ายเงินที่เป็นสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของบุคลากร การดำเนินการเกี่ยวกับผลงานวิชาการและเงินวิทยฐานะ และการปรับขึ้นเงินเดือน ฯลฯ ซึ่งล้วนเป็นเรื่องที่ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของบุคลากร นอกจากนี้ จะต้องปรับปรุงให้ดำเนินการบรรจุครูผู้ช่วยเพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่างอย่างทันการและทันเวลา ก่อนที่จะส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอนและคุณภาพการศึกษาที่จัดให้แก่นักเรียน ทั้งนี้บุคลากรของกองการศึกษา กองการเจ้าหน้าที่ และกองแผนและงบประมาณจะต้องมีการประสานการทำงานระหว่างกันมากขึ้นเพื่อให้การปรับปรุงกระบวนการทำงานมีความเป็นไปได้และเกิดผลอย่างแท้จริง

6) อบจ. ควรเสริมสร้างความโปร่งใสและความยุติธรรมในกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหาร การพิจารณาคำขอโอนย้าย และการพิจารณาความดีความชอบ เพื่อลดการเล่นเส้นเล่นสาย รวมทั้งพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสำหรับบุคลากรครูเป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากข้าราชการอื่น ๆ ของ อบจ.

7) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีวิสัยทัศน์และกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาที่ชัดเจน เช่น ส่งเสริมการจัดทำหลักสูตรให้ได้มาตรฐาน สนับสนุนด้านสื่อเทคโนโลยี การผลิตสื่อการจัดหาคอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนการสอน และการพัฒนาบุคลากรด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น จัดการอบรมครูให้มีทักษะต่างๆ ใน การสอน เช่นการตั้งคำถามเพื่อช่วยให้ศิษย์คิดได้ด้วยตนเอง การสอนให้เด็กหาความรู้ได้ด้วยตนเองและปฏิบัติ (Learning by doing) การพัฒนาตนเองในเรื่อง ICT ฯลฯ จัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เช่น การแข่งขันทักษะทางด้านวิชาการ การเรียนรู้จากแหล่งการเรียนรู้ต่าง ๆ การรับการสนับสนุนทางวิชาการจากหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สถาบันอุดมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ อบท. ที่ประสบความสำเร็จ เป็นต้น

8) อบจ. และผู้บริหารสถานศึกษาควรสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการจัดการศึกษา เช่น สพฐ. อบท. ชุมชน วัด สถาบันอาชีวศึกษา อบท. และหน่วยงานราชการอื่นๆ ควรจัดให้มีเครือข่ายสถานศึกษา เครือข่ายครู-ผู้บริหาร เครือข่ายผู้ปกครอง-ชุมชน เครือข่ายนักเรียน โดยใช้กิจกรรมประเพณีหมู่บ้าน สร้างเครือข่ายคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาภายในกลุ่มโรงเรียนและนอกกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาควรจัดการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของสถานศึกษาอย่างแท้จริง เช่น ด้านวิชาการ บุคลากร งบประมาณ และสถานศึกษาควรให้ข้อมูลสารสนเทศแก่คณะกรรมการฯ เพื่อให้คณะกรรมการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางพัฒนาโรงเรียน

9) ประการสำคัญสุดท้ายคือ การปรับโครงสร้างองค์กรของ อบจ. เพื่อรองรับภารกิจด้านการจัดการศึกษา กล่าวคือ อบจ. ควรจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อรับผิดชอบการบริหารงานด้านการศึกษา หรือ

ยกระดับกองการศึกษา โดยปรับการแบ่งส่วนงานภายในเพื่อให้มีบุคลากรที่เป็นนักวิชาการศึกษาหรือมีความเข้าใจด้านการบริหารงานการศึกษาอย่างเพียงพอที่จะมารับผิดชอบภาระงานที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมาหลังจากการถ่ายโอนสถานศึกษา

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

- 1) ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาของ อบจ. ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการมาไม่น้อยกว่า 5 ปี เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับการปรับปรุงและพัฒนาการจัดการศึกษาของ อบจ. ให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา
- 2) ควรวิจัยการจัดการศึกษาของ อบจ. ที่ประสบความสำเร็จเพื่อค้นหาแบบปฏิบัติที่ดี (Best Practice) และสังเคราะห์เป็นบทเรียนและแบบอย่างให้แก่ อบจ. อื่น ๆ
- 3) ควรมีการวิจัยเพื่อพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาของ อบจ. ทั้งเครือข่ายภายในเขตพื้นที่ของ อบจ. เอง และเครือข่ายกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือในการจัดการศึกษาและการใช้ทรัพยากรร่วมกัน
- 4) ควรมีการศึกษาเจตคติหรือความพึงพอใจของประชาชน ชุมชน และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่น เพื่อให้ได้ข้อมูลมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษาให้สนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นให้มากที่สุด
- 5) ควรศึกษาความเป็นไปได้และการแก้ไขกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาสังกัด อบจ. มีสถานะเป็นนิติบุคคลได้ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้นในการบริหารสถานศึกษาในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- นันทรัตน์ เจริญกุล. (2551). การบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. ใน **การประชุมวิชาการการวิจัยทางการศึกษาระดับชาติ ครั้งที่ 13** หน้า 685-690. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- พินสุตา สิริธรรังศรี. (2541). **การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.,.
- สโรช สันตะพันธุ์. (2549). **ปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การถ่ายโอนการศึกษา**. <http://www.publaw.net/publaw/printPublaw.asp?Publawid=857>.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2555). **สรุปการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ อบต. ปี 2549 – 2555**. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2550). รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาเพื่อพัฒนาโยบาย

ส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : พริกหวาน
กราฟฟิค.

สุทธาสินี ภูลกิจตานนท์. (2551). **ประสิทธิผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรบริหารส่วน**

จังหวัดลำปาง. การค้นคว้าแบบอิสระสาขารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

Harris, Jonathan M. (2003). **Rethinking Sustainability: Power, Knowledge, and Institutions.**

Edited volume, University of Michigan Press.

