

บทที่ 6

บทสรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์คือ 1) วิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา 2) วิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา และ 3) วิเคราะห์ทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ผลการวิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยได้ในแต่ละประเด็นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ดังนี้

1. พัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า ในส่วนของประชาชน ระบบการศึกษาของไทยปรากฏแนวคิดของการกระจายอำนาจที่ผสมผสานกันในรูปแบบของการแบ่งอำนาจและการให้อำนาจมาโดยตลอด แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ปรากฏว่าการนำนโยบายไปใช้เป็นไปในรูปของการแบ่งอำนาจมากกว่าการให้อำนาจ ต่อมาการบริหารการศึกษาในระบบการศึกษาของไทยในทางปฏิบัตินับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบให้อำนาจเป็นเพียงแต่การเข้าไปมีบทบาทอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารหลักฐานของทางราชการ และเป็นแนวคิดในการกำหนดนโยบายเท่านั้น โดยในทางปฏิบัติกลับปรากฏรูปแบบการบริหารการศึกษาตามแนวคิดของการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจ (deconcentration) และการมอบอำนาจ (delegation) อย่างเป็นทางการมากกว่า อันแสดงถึงการกระจายอำนาจให้กับข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย (ในส่วนของงานจัดการศึกษาในเขตเทศบาล)

นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ปรากฏในเอกสารหลักฐานของทางราชการหลายชิ้นได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบางฉบับ (ตั้งแต่ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ, แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม (ตั้งแต่ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา) นโยบายของคณะรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา และพระราชบัญญัติบางฉบับเช่น พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 เป็นต้น

รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เกิดขึ้น จำแนกตามช่วงเวลาได้ดังนี้

ช่วงเวลาที่ 1 พ.ศ. 2435-2474 ปรากฏรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบให้อำนาจกับประชาชน และรูปแบบการมอบอำนาจให้กับข้าราชการ โดยเป็นการกระจายอำนาจทางการจัดการให้แก่ประชาชนมากกว่าการบริหาร แต่ในส่วนของข้าราชการจะเป็น

การกระจายอำนาจทางการบริหาร

ช่วงเวลาที่ 2 พ.ศ. 2475-2499 ปรากฏรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบแบ่งอำนาจและรูปแบบการมอบอำนาจให้กับข้าราชการ ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นแบบการกระจายอำนาจทั้งทางการบริหารและการจัดการให้แก่ข้าราชการ

ช่วงเวลาที่ 3 พ.ศ. 2500-2516 ปรากฏรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบแบ่งอำนาจและรูปแบบการมอบอำนาจให้กับข้าราชการ ลักษณะของการกระจายอำนาจยังคงเป็นไปในรูปแบบเดิมคือการกระจายอำนาจทางการบริหารและการจัดการให้แก่ข้าราชการ

ช่วงเวลาที่ 4 พ.ศ. 2517-2538 ปรากฏรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบแบ่งอำนาจรูปแบบการมอบอำนาจให้กับข้าราชการลักษณะของการกระจายอำนาจยังคงเป็นไปในรูปแบบเดิมคือการกระจายอำนาจทางการบริหารและการจัดการให้แก่ข้าราชการ

ดังนั้นผู้ให้อำนาจคือ รัฐ และผู้ได้รับอำนาจคือ ประชาชนและข้าราชการ ลักษณะอำนาจที่ประชาชนได้รับในช่วงเวลาที่ 1 จะเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา ส่วนอำนาจของข้าราชการจะเป็นอำนาจหน้าที่ในการบริหารการศึกษาทุกช่วงเวลา

2. พัฒนาการตามกระบวนการนโยบายทั้ง 5 ขั้นตอน สามารถนำมาสรุปในแต่ละประเด็นได้ดังนี้

2.3 บริบทของสังคมไทยในแต่ละช่วงเวลา พบว่า แนวโน้มของบริบทของสังคมที่มีการพัฒนารูปแบบของความทันสมัย (Modernization) ที่มีสัดส่วนสูงขึ้น เมื่อเทียบเคียงกับการพัฒนาบทบาทหน้าที่ของสังคม (Function) แล้ว จะพบว่าระบบสังคมมีการพัฒนารูปแบบ (Form) มากกว่าบทบาทหน้าที่ (Function) ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนจึงนับได้ว่าบริบทของสังคมในแต่ละช่วงเวลาต่าง ๆ ก็เป็นอุปสรรคของการพัฒนาประเทศ และการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปใช้ในทางปฏิบัติได้อีกประการหนึ่งด้วย

2.2 ประเด็นของการพัฒนาตามกระบวนการนโยบายกระจายอำนาจทางการศึกษาและผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปได้ว่า แนวโน้มของกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่มีลักษณะของการปรากฏในแนวคิด และมีการกำหนดเป็นประเด็นนโยบายตลอดจนการผลักดันเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง เพื่อให้ได้ผลผลิตทางนโยบาย อันได้แก่กฎหมายต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้ในทางปฏิบัติมีอยู่อย่างชัดเจน แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวกลับมีการเบี่ยงเบนวัตถุประสงค์ของแนวคิด กล่าวคือ เบี่ยงเบนจากเดิมที่เป็นการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบให้อำนาจแก่ประชาชนมาเป็นการกระจายอำนาจแบบมอบอำนาจและแบ่งอำนาจให้กับข้าราชการจากส่วนกลางที่ไปปฏิบัติการในท้องถิ่น จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของแนวคิดมาสู่การรวม

ศูนย์อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางในที่สุด และกล่าวได้ว่า นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไม่เคยประสบความสำเร็จในเชิงนโยบายเลย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา

2.3 ในประเด็นของกลุ่มการเมืองที่เข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาและกระบวนการทางการเมือง พบว่า อิทธิพลของกลุ่มข้าราชการของรัฐเข้าไปมีบทบาทอย่างเข้มข้นทั้งในด้านการใช้อำนาจทางการเมืองและการใช้อำนาจรัฐ ทั้งสองกระบวนการคือ กระบวนการกำหนดนโยบายและกระบวนการทางการเมือง ซึ่งเมื่อพิจารณากลับไปทีละกลุ่มประชาชนจะพบว่า กลุ่มประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มที่ไร้อำนาจทั้งในแง่อำนาจการเมือง อำนาจรัฐ และแม้แต่อำนาจทางเศรษฐกิจ กลับไม่มีอิทธิพลใด ๆ ต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาเลยแม้แต่น้อย และพฤติกรรมเช่นนี้จะเป็นไปในทุกช่วงเวลา

2.4 ประเด็นปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในประเด็นนี้ผู้วิจัยแยกแยะปัจจัยดังกล่าวออกเป็น 2 ลักษณะคือ ปัจจัยทางการเมืองที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จกับปัจจัยขัดขวางการดำเนินกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยได้แบ่งปัจจัยทางการเมืองออกมาเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ ปัจจัยเชิงโครงสร้างทางการเมือง และปัจจัยเชิงกระบวนการทางการเมืองพบว่า ลักษณะของปัจจัยทางการเมืองที่เป็นปัจจัยขัดขวางมากกว่าปัจจัยเกื้อหนุน ซึ่งเป็นผลที่ทำให้นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไม่บรรลุผลสำเร็จ และปัจจัยทางการเมืองที่สำคัญที่เป็นทั้งปัจจัยเกื้อหนุนและปัจจัยขัดขวาง ได้แก่ ปัจจัยทางการเมืองที่เป็นปัจจัยต้านกลุ่มการเมืองที่เป็นกลุ่มข้าราชการ ปัจจัยต้านระบอบราชการ และปัจจัยต้านโครงสร้างทางช่วงชั้นของสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อปัจจัยด้านองค์การปกครองท้องถิ่น ปัจจัยต้านกระบวนการกล่อมเกลาราชการเมือง ปัจจัยต้านวัฒนธรรมทางการเมือง ปัจจัยต้านการสื่อสารทางการเมือง และปัจจัยต้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งหากมีการพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้แล้วก็น่าที่จะคาดหวังได้ถึงความสำเร็จของการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

อย่างไรก็ตามมิใช่ปัจจัยอื่น ๆ จะไม่มีอิทธิพลต่อนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา หากแต่ว่าอิทธิพลของปัจจัยดังกล่าวไม่ได้เป็นอิทธิพลที่จะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง แต่เป็นเพียงปัจจัยที่ส่งเสริมให้ปัจจัยที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นส่งอิทธิพลที่รุนแรงมากขึ้น ซึ่งหากมีการพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขปัจจัยที่เหลือเหล่านี้แล้ว ก็น่าที่จะคาดหวังถึงความสำเร็จของการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้เช่นกัน

3. บทสรุปของทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา จากข้อค้นพบดังกล่าวผู้วิจัยพบว่า ทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในระบบการศึกษาของไทยควรมีทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา อย่างน้อยที่สุด 2 ทางเลือกด้วยกันคือ

3.1 ทางเลือกในการพัฒนาศักยภาพของคนที่จะเป็นผู้นำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปใช้ในทางปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จำแนกองค์บุคคลที่จะต้องดำเนินการพัฒนาศักยภาพดังกล่าวออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ

3.1.1 กลุ่มข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกลุ่มข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปใช้ในทางปฏิบัติ โดยมุ่งให้กลุ่มข้าราชการดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติทางการเมือง แนวคิดทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง ประเพณีการปฏิบัติราชการ ไปจากเดิมที่มีลักษณะเป็นแบบจารีตให้กลับมาเป็นแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และให้เอื้อต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของนโยบาย

3.1.2 กลุ่มนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น องค์บุคคลกลุ่มนี้จะมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในแง่มุมของการเป็นผู้กำหนดประเด็นนโยบาย เป็นผู้ผลักดันประเด็นนโยบายให้เป็นประเด็นทางการเมือง และเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ร่างกฎหมายดังกล่าวได้มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติหรือเกิดเป็นผลผลิตนโยบาย การนี้จึงมีความมุ่งหมายในการพัฒนาศักยภาพขององค์คณะบุคคลดังกล่าวให้มีความเข้มแข็งในการดำเนินการทั้งกระบวนการนโยบายและกระบวนการทางการเมือง เพื่อมิให้ต้องถูกกลุ่มข้าราชการประจำชี้นำประเด็นนโยบายต่อไป กับให้ มีแนวความคิดทางการเมืองที่มีลักษณะของความ เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

3.1.3 กลุ่มประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจที่จะให้ในการจัดการศึกษา การพัฒนาศักยภาพขององค์บุคคลคณะนี้จะมุ่งไปในทิศทางของการให้ความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองที่มีความถูกต้อง ชัดเจน และเหมาะสมกับสภาพที่แท้จริงขององค์บุคคลเหล่านั้น เพื่อให้บังเกิดศักยภาพทางการเมืองที่เข้มแข็งสำหรับนำไปใช้ในการปกครองตนเอง และจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง แนวทางในการพัฒนาดังกล่าวจึงเป็นการให้การศึกษา ด้านการเมืองศึกษาแก่กลุ่มประชาชนเหล่านั้น

3.2 ทางเลือกในการพัฒนาระบบต่าง ๆ ที่จะเอื้อต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปใช้ในทางปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จำแนกทางเลือกในการพัฒนาระบบต่าง ๆ ออกเป็นประเด็นย่อย ๆ ได้อีกอย่างน้อยที่สุด 5 ระบบ

ด้วยกันคือ

3.2.1 ระบบราชการ ที่ต้องมีการพัฒนาให้เกิดความยืดหยุ่น แต่มีความกระชับตัวในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มประชาชนที่จะมีความรวดเร็ว หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้นในอนาคต การนี้ระบบราชการต้องปรับตัวเองอย่างมากในแง่ของการปฏิบัติงานเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของบริบทของสังคมในปัจจุบัน และเอื้อต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

3.2.2 ระบบการเมือง ที่ต้องมีการพัฒนาความเข้มแข็งของระบบเพื่อปลอดจากการชี้นำและการครอบงำจากระบบราชการได้ การพัฒนาระบบการเมืองดังกล่าวนี้มิได้หมายความว่า จะฝากความหวังไว้กับการปฏิรูปทางการเมืองเท่านั้น ซึ่งเป็นการพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองระดับบนเป็นส่วนใหญ่ แต่ควรจะต้องมีการพัฒนาไปจากโครงสร้างทางการเมืองระดับล่างหรือประชาชนด้วย

3.2.3 ระบบกฎหมาย ที่มีความซับซ้อนในการตีความ และมีสาระบัญญัติที่เอื้อต่อการรักษาผลประโยชน์ของราชการ และทำให้กลุ่มข้าราชการสามารถนำไปใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับระบบราชการได้ ด้วยการอาศัยช่องว่างของการตีความสาระบัญญัติที่บันทึกไว้ในตัวบทกฎหมายดังกล่าวนี้ ๆ การนี้นอกจากจะต้องอาศัยการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้รู้เท่าทันในสาระบัญญัติที่แอบแฝงไว้ในตัวบทกฎหมายแล้ว นำที่จะต้องพัฒนาศักยภาพของผู้กำหนดและตราสาระบัญญัติของตัวบทกฎหมายเหล่านั้นด้วย นอกจากนี้ควรที่จะมีการพัฒนาการใช้ถ้อยคำในตัวบทกฎหมายให้ลักษณะของความชัดเจนไม่กำกวมหรือเปิดช่องว่างให้มีการตีความอันจะเป็นช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการกระจายอำนาจทางการศึกษา

3.2.4 ระบบการศึกษา ที่ต้องเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้มีการเรียนรู้ อย่างแท้จริงถึงรูปแบบ ลักษณะ และความเป็นไปได้ในการแสวงหาโอกาสและผลประโยชน์ทางการเมืองของประชาชน ได้ศึกษาและเรียนรู้ถึงหลักการใช้อำนาจ ลักษณะการใช้อำนาจ วิธีการใช้อำนาจ ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจ เพื่อก่อให้เกิดศักยภาพของการปกครองตนเองของกลุ่มประชาชน การนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปใช้ในทางปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้อย่างแท้จริง ดังนั้นระบบการศึกษาจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการให้การศึกษาจากเดิมที่มีลักษณะเป็นแบบเชิงรับคือให้ประชาชนได้เข้ามาแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง มาเป็นการใช้กลวิธีเชิงรุกคือ การนำเสนอองค์ความรู้ถึงตัวบุคคล โดยมีต้องรอให้บุคคลได้ก้าวเข้ามาสู่ระบบการศึกษาด้วยความสนใจของตัวเอง

3.2.5 ระบบสื่อสารมวลชน การพัฒนาระบบนี้จะเป็นเครื่องช่วยกระตุ้นให้เกิดความอยากรู้อยากเห็น และเกิดการเปรียบเทียบระหว่างสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของสังคม

ของตนกับสภาพการณ์ของสังคมอื่นที่ตนได้รับรู้ จากนั้นจึงเกิดการพิจารณาถึงเหตุผลและความเป็นไปได้ในการที่จะนำมาใช้ในสังคมของตน กับก่อให้เกิดแนวคิดในการพัฒนาสังคมของตน ซึ่งจะแผ่ไปถึงแนวคิดในการพัฒนาศักยภาพของคนในสังคมของตนให้เป็นไปอย่างที่สังคมต้องการ ซึ่งนั่นก็หมายถึงการใช้อำนาจของตนในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตน หรือเป็นแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นเอง การพัฒนาระบบสื่อสารมวลชน ซึ่งหมายรวมถึงระบบข้อมูลและสารสนเทศนี้ นอกจากจะมุ่งให้เกิดขึ้นในกลุ่มบุคคลทั้งสามกลุ่มดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมุ่งให้เกิดผลต่อกลุ่มนักธุรกิจ เพื่อผลในการก่อให้เกิดใช้พลังอำนาจทางเศรษฐกิจมาช่วยในการจัดการศึกษาอีกด้วย

แนวคิดของทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาดังกล่าวไว้ในข้างต้นนั้น ไม่อาจดำเนินการในแต่ละทางเลือกอย่างโดดเดี่ยวได้ แต่ควรที่จะดำเนินการไปพร้อม ๆ ทั้งสองทางเลือก เพื่อให้เกิดความเกื้อกูลกันอย่างแท้จริงในการที่จะนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

อภิปรายผล

จากข้อค้นพบที่ว่าแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับประชาชนที่มีมาก่อนหน้านั้นเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในรูปแบบการให้อำนาจที่ประชาชนมีบทบาทสูงมากในการจัดการศึกษาให้กับลูกหลานของตนเองในท้องถิ่น แต่ต่อมาภายหลังปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา การกระจายอำนาจทางการศึกษาได้ถูกเปลี่ยนมาสู่ข้าราชการทำให้รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาเปลี่ยนมาเป็นการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจ ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจในระยะแรก (พ.ศ. 2473 เป็นต้นมา) และเพิ่มเติมด้วยเหตุผลทางการเมืองในระยะต่อมา (หลังพ.ศ. 2504 เป็นต้นมา) ประเด็นที่น่าสนใจคือ เหตุผลที่รัฐไม่ให้อำนาจในการจัดการศึกษาแก่ประชาชนในระยะต่อมา อาจเป็นไปได้ที่ว่า ประชาชนยังไม่มีความพร้อมในการจัดการศึกษาด้วยตัวของเขาเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการรับภาระด้านการคลังนอกจากนี้อาจเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากความเคยชินในการได้รับการอุปถัมภ์ดูแลจากรัฐผ่านทางข้าราชการตามระบบศักดินาของประชาชน

สิ่งที่ผู้วิจัยค้นพบประการหนึ่งคือการสืบเนื่องของการกระจายอำนาจในรูปแบบการมอบอำนาจให้กับข้าราชการ อันเป็นธรรมเนียมการปฏิบัติของทางราชการที่ก่อให้เกิดความเข้มแข็งในระบบราชการในเวลาต่อมา และอาจเป็นไปได้ถึงการนำไปสู่พัฒนาความรู้สึกของความเป็นเจ้าของในการกิจการจัดการศึกษาของข้าราชการด้วย เมื่อนำไปพิจารณาประกอบกับความรู้สึกของกลุ่มประชาชนตามความข้างต้นแล้ว ก็น่าจะกล่าวได้ว่า ความรู้สึกในการเป็นเจ้าของภารกิจและความเข้มแข็งของระบบราชการที่ได้พัฒนามาอย่างต่อเนื่องทำให้รัฐบาลคิดว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา

ในระยะต่อมา รัฐควรจะให้อำนาจแก่ข้าราชการมากกว่าประชาชนที่ขาดความสามารถและความเข้มแข็งในการจัดการศึกษา และเป็นผลให้รูปแบบการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจได้รับการยอมรับจากข้าราชการเพิ่มขึ้นอีกรูปแบบหนึ่งจากรูปแบบการมอบอำนาจ และทำให้เห็นได้ว่า อำนาจทางการศึกษาทั้งอำนาจการจัดการและอำนาจการบริหารได้ตกเป็นของข้าราชการตลอดมา

ในอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ การจัดการศึกษาแบบสมัยใหม่ของไทยเกิดขึ้นจากการที่พระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชทานให้กับประชาชน โดยให้ข้าราชการเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ จึงทำให้เกิดความรู้สึกที่หนักแน่นในกลุ่มข้าราชการเพิ่มขึ้นอีกว่า การจัดการและการบริหารการศึกษาเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่ต้องสนองพระบรมราชโองการของพระเจ้าแผ่นดินให้ได้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการกระจายอำนาจในเวลาต่อมาเมื่อรัฐประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งผลที่ติดตามมากก็คือ การขาดความเข้มแข็งของประชาชนในการจัดการศึกษาให้กับลูกหลานของตนเองในท้องถิ่น และผลที่สืบเนื่องต่อมาก็คือ การขาดความเข้มแข็งในการพัฒนาความคิดทางการเมืองของประชาชนที่ส่งผลไปถึงการขาดความเข้มแข็งขององค์กรการปกครองท้องถิ่นด้วย เพราะทำให้ประชาชนไม่เกิดจิตสำนึกทางการเมืองที่ไม่ก่อให้เกิดการกระตุ้นให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะเชื่อมโยงไปถึงการพัฒนาการเมืองในระดับชาติด้วย

ดังนั้น เมื่อประชาชนขาดจิตสำนึกทางการเมืองแล้ว การเรียกร้องทางการเมืองที่จะก่อให้เกิดการผลักดันนโยบายโดยกระบวนการทางการเมืองจึงไม่เกิดขึ้น และก็อาจเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจแก่ประชาชนไม่ได้รับการธำรงรักษาและดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารของทางราชการก็ตาม

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อค้นพบทำให้เห็นว่า พัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามกระบวนการนโยบายทั้ง 5 ขั้นตอนของแต่ละช่วงเวลามีความแตกต่างกันโดยแยกตามลักษณะของผู้รับอำนาจดังนี้

กรณีที่ได้รับอำนาจเป็นประชาชน จะพบว่า กระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาสามารถดำเนินการไปได้อย่างครบทุกขั้นตอนในช่วงเวลาที่ 1 เท่านั้น แต่ในช่วงเวลาที่ต่อมาพบว่า กระบวนการนโยบายได้สิ้นสุดลงเพียงแค่ขั้นตอนที่ 2 เท่านั้น โดยมีการประกาศเป็นหลักฐานของทางราชการ แต่ในขั้นตอนการนำไปใช้กลับพบว่า ผู้ที่ใช้อำนาจในการจัดการและบริหารการศึกษากลับเป็นข้าราชการ

กรณีที่ได้รับอำนาจเป็นข้าราชการ จะพบว่า กระบวนการนโยบายกระจายอำนาจทางการศึกษาสามารถดำเนินการไปได้ครบทุกขั้นตอนในทุกช่วงเวลา แต่มีการใช้รูปแบบที่แตกต่างกัน โดยในช่วงเวลาที่ 1 ข้าราชการจะใช้รูปแบบการมอบอำนาจมากกว่า และในช่วงเวลาต่อมา ข้าราชการจะใช้รูปแบบการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจอย่างเด่นชัด

เหตุผลที่เป็นเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า ความเข้มแข็งของระบบราชการที่ได้รับการพัฒนา มาอย่างต่อเนื่องทั้งในแง่ของการใช้อำนาจรัฐและการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้กลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจสูงสุดในการใช้อำนาจทั้งสองเพื่อกำหนดนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

กรณีดังกล่าวนี้เมื่อย้อนกลับไปปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่พบว่า มีทั้งปัจจัยเชิงโครงสร้างทางการเมืองและเชิงกระบวนการทางการเมืองก็จะพบว่า ประชาชนที่เป็นศูนย์กลางของการเกิดผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองทั้งสองยังไม่มีความพร้อมอย่างต่อเนื่องในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยดังจะสังเกตได้จากคำกราบบังคมทูลยับยั้งการพระราชทานรัฐธรรมนูญของเจ้าพระยาศรีวิศาลวาจา และนายพรานซิส บี แชร (สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์แห่งชาติ, 2533) ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อวัฒนธรรมทางการเมือง พฤติกรรมทางการเมือง และการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในที่สุด ผลที่ติดตามมาในเบื้องท้ายก็คือ การขาดโอกาสในการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายนั่นเอง

จากผลการวิเคราะห์ทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองทั้งสามระดับทำให้เห็นความแตกต่างทางความคิดเชิงการเมืองของแต่ละบุคคลในโครงสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างส่วนล่าง อย่างไรก็ตามแนวคิดในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาของกลุ่มบุคคลก็มีความคล้ายคลึงกันในบางประเด็น เช่น รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่มีแนวโน้มของความคิดที่จะให้ใช้รูปแบบที่มีความผสมผสานกันระหว่างการให้อำนาจกับการแบ่งอำนาจ โดยใช้รูปแบบขององค์คณะบุคคลเป็นผู้รับอำนาจกับรูปแบบที่ข้าราชการเป็นผู้รับอำนาจตามรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่องค์การสหประชาชาติกำหนดไว้

นอกจากนี้ในกรณีที่มาขององค์คณะบุคคลดังกล่าวอาจมองได้ว่า มีอิทธิพลของการใช้รูปแบบการบริหารแบบองค์คณะบุคคลของคณะกรรมการการประถมศึกษาในระดับต่าง ๆ แต่มีที่มาของสมาชิกในองค์คณะต่างกัน กล่าวคือตามแนวความคิดของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมือง ต้องการให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมีบทบาทโดยตรงในการจัดการและบริหารการศึกษา และได้กล่าวถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะทำให้นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมว่า ต้องมีการประชาสัมพันธ์ มีการแก้ไขกฎหมาย มีการสร้างกระแส ทำให้เห็นได้ว่า อิทธิพลของกระแสการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปการศึกษาของกลุ่มธุรกิจและองค์กรเอกชนได้เข้ามามีบทบาทต่อวิถีชีวิตของประชาชนเหล่านี้แล้ว

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในประเด็นขององค์ประกอบต่าง ๆ ในการพัฒนาอันได้แก่องค์คณะบุคคล 3 กลุ่ม และองค์กรระบบ 5 ระบบ ที่จะทำให้นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาจะได้

เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมนั้น จะพบว่า โอกาสที่องค์ประกอบเหล่านี้จะถูกพัฒนาอย่างโดดเด่นขึ้นมาไม่ได้ แต่ต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตามจังหวะขั้นตอน และมีความถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการเมืองแก่กลุ่มประชาชนในระดับล่าง ที่จำเป็นต้องใช้การสร้งองค์ความรู้ที่ง่าย ๆ เพื่อให้เกิดการย่อยความรู้นำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การดำเนินการดังกล่าว ต้องกระทำในลักษณะของการร่วมกันทำทั้งระบบมิใช่มีผู้ใดผู้หนึ่งดำเนินการอย่างเป็นเอกเทศเท่านั้น มิฉะนั้นแล้วการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมจะไม่เกิดขึ้น

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งของการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทยก็คือ การที่นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษามีจุดกำเนิดจากโครงสร้างทางการเมือง ส่วนบนอันได้แก่ จากพระมหากษัตริย์และกลุ่มข้าราชการ โดยที่ประชาชนในระดับล่างไม่มีบทบาทในการเรียกร้องเลย กรณีนี้จึงอาจเป็นเหตุให้กลุ่มข้าราชการสร้างความชอบธรรมในการจัดการศึกษาและการบริหารศึกษาตามรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบแบ่งอำนาจและมอบอำนาจ โดยมีได้คำนึงถึงการให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการและการบริหารการศึกษาตามที่เคยมี และได้ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ.2435 เลย นอกจากนี้อาจกล่าวได้ว่า การที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับการกล่อมเกล้าทางการเมืองจากระบบการศึกษาที่ดีพอ ทำให้กระบวนการทางการเมืองอื่น ๆ อาทิเช่น การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การบูรณาการทางการเมือง และการเลือกสรรทางการเมือง ไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อพฤติกรรมทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในระดับล่างอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานระดับล่างสุดของโครงสร้างทางการเมืองแต่อย่างใด ซึ่งอาจเป็นคำตอบที่น่าสนใจได้ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ค่อย ๆ หายไปนั้น เป็นไปได้เพราะเหตุใด

ดังนั้น การที่กระทรวงศึกษาธิการจะมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปให้แก่กลุ่มประชาชนในท้องถิ่นร่วมกับกลุ่มข้าราชการในสังกัดของตนในท้องถิ่นนั้น กระทรวงศึกษาธิการน่าที่จะต้องให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ประชาชนด้วยการกล่อมเกล้าทางการเมืองแก่ประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากขึ้นกว่าเดิม โดยการให้การศึกษาด้านการเมืองทั้งในแง่องค์ความรู้และการปฏิบัติให้มากขึ้นกว่าเดิม

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย จากผลของการวิจัยดังกล่าวมาแล้วนั้น จะพบว่า อุปสรรคที่สำคัญยิ่งของการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติก็คือ กลุ่มการเมืองต่าง ๆ อันได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการประจำ และกลุ่มประชาชน กับระบบต่าง ๆ ทางการเมืองเช่น ระบบการเมือง ระบบราชการ และระบบการศึกษา ซึ่งเป็นข้อที่น่าสังเกตและนำ

สนใจที่ควรจะทำการศึกษาวิจัยต่อในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้

1.1 ศักยภาพในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของกลุ่มข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายสาธารณะด้านการศึกษาว่ามีประสิทธิภาพและมีศักยภาพในการดำเนินการอย่างไร

1.2 ศักยภาพของกลุ่มนักการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของศักยภาพและประสิทธิภาพในการผลักดันประเด็นนโยบายให้เป็นประเด็นทางการเมือง และการผลิตออกมาเป็นผลผลิตนโยบายอันได้แก่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา เช่น ร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

1.3 ศักยภาพของกลุ่มประชาชนในการปกครองตนเอง และการใช้อำนาจในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ควรจะเป็นอย่างไร

1.4 ระบบการเมืองและระบบราชการของไทยที่เอื้อต่อการให้อำนาจแก่ประชาชนในการปกครองตนเอง และเอื้อต่อการให้อำนาจแก่ประชาชนในการจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง ควรจะมีรูปลักษณะเป็นเช่นไร

1.5 ระบบกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร กับควรมีสาระบัญญัติอย่างไรที่จะเอื้อต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

1.6 ระบบการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาการเมืองศึกษา จะมีวิธีการในการกลมกลืนทางการเมืองให้กับกลุ่มการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ในการพัฒนาการเมือง และพัฒนาศักยภาพในการปกครองตนเอง และการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างไร

2. ข้อเสนอแนะทั่วไป จากผลการวิจัยดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐสภา และกระทรวงศึกษาธิการ ควรดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.1 ใช้กระบวนการศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองให้แก่กลุ่มการเมืองต่าง ๆ อันได้แก่ กลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มประชาชน

2.2 ควรหาแนวทางในการพัฒนาระบบการเมืองให้มีประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบาย การผลิต-ผลผลิตนโยบายตามกระบวนการนโยบายและกระบวนการทางการเมือง โดยมีใช้การหวังผลจากการปฏิรูปทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว

2.3 ควรหาแนวทางในการพัฒนาระบบราชการและระบบกฎหมายให้มีศักยภาพ

ในการให้การสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้อย่างแท้จริงทั้งในแง่ของสาระบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ กับในแง่ของการนำไปใช้ในการปฏิบัติ

2.4 ควรหาแนวทางในการพัฒนาทัศนคติ วัฒนธรรมและแนวคิดทางการเมืองของกลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มประชาชนให้อยู่ในลักษณะที่เอื้อต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.5 ควรมีการแสวงหาแนวทางในการปฏิรูปสังคมด้วย โดยการแสวงหามาตรการในการสร้างสถาบันสังคมให้มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะเลือกเสพวัฒนธรรมจากต่างชาติที่ไหลหลากเข้ามาตามกระแสข้อมูลข่าวสาร และรู้จักที่จะปกครองตนเองได้อย่างมีศักยภาพและมีประสิทธิภาพ

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

3.1 ภาครัฐและภาคการเมืองต้องแสดงเจตน์จํานงอย่างเด่นชัดในการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปให้กับประชาชน ด้วยการ

3.1.1 แก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน

3.1.2 ปรับแก้ทัศนคติของข้าราชการให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานร่วมกับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับแก้พฤติกรรม

3.1.3 ปรับแก้ทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองที่นิยมใช้ประชาชนเป็นฐานอำนาจในการแสวงหาอิทธิพลและผลประโยชน์ทางการเมือง โดยมีได้มีเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการพัฒนาประชาชน

3.1.4 ให้การพัฒนาศักยภาพทางความคิดเพื่อการมองการณ์ไกล และคาดเดาอนาคตได้ถูกต้อง กับสามารถมองเห็นลู่ทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคตแก่ข้าราชการและนักการเมือง เพื่อให้การดำเนินการพัฒนาชนบทด้วยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงจะเป็นไปได้โดยง่ายมากขึ้น

3.2 ให้การพัฒนาศักยภาพทางความคิดทางการเมืองแก่ประชาชนด้วยการให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ประชาชนอย่างถ่องแท้ และถูกต้อง

3.3 ควรมีการศึกษาการปรับโครงสร้างภาครัฐให้เอื้อต่อการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อการพัฒนาตนเอง

3.4 ควรมีการฝึกทักษะในการตัดสินใจให้กับชาวชนบทที่จะต้องพบกับ การตัดสินใจด้วยตนเอง โดยฝึกให้ประชาชนดังกล่าวได้รับรู้ถึงผลของการตัดสินใจด้วย

3.5 ควรมีการทำความเข้าใจอย่างชัดเจนในแนวความคิดของการกระจายอำนาจทางการศึกษาและองค์อำนาจอื่น ๆ แก่ทุกฝ่าย เพื่อการแสวงหาความร่วมมืออันดีต่อกัน

3.6 ภาคการเมืองควรมีการปรับเปลี่ยนกลวิธีในการต่อสู้กันทางการเมือง เพื่อ

ให้เกิดการพัฒนาที่ดีทั้งในแง่การพัฒนาการเมือง และการพัฒนาการบริหาร ตลอดจนการพัฒนาชนบท ที่จะเป็ประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

3.7 ภาคการเมือง ควรให้ความสำคัญการกับภาคการศึกษามากขึ้น เพื่อผลของการพัฒนาประเทศในอนาคต

3.8 ภาคการเมือง ควรที่จะศึกษาศักยภาพที่แท้จริงของชุมชนและประชาชนในการพัฒนาตนเอง และให้แบบอย่างที่ดีในการดำเนินการดังกล่าวด้วย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย