

การพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง
ในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นายวีระวัฒน์ พัฒนกุลชัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2554
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE DEVELOPMENT OF CONFLICT MANAGEMENT STRATEGIES OF EDUCATIONAL
DECENTRALIZATION POLICY TO LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

MR. WEERAWAT PATTANAKULCHAI

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Educational Administration
Department of Educational Policy, Management and Leadership
Faculty of Education
Chulalongkorn University
Academic Year 2011
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดย	นายวีระวัฒน์ พัฒนกุลชัย
สาขาวิชา	บริหารการศึกษา
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปองสิน วิเศษศิริ
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	ดร. ดิเรก พรสีมา

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศึกษานิพนธ์

..... คณบดีคณะครุศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร. ศิริชัย กาญจนวาสี)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. พงษ์สิทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปองสิน วิเศษศิริ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(ดร. ดิเรก พรสีมา)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ เจริญกุล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. อมรรชัย ตันติเมธ)

วีระวัฒน์ พัฒนกุลชัย : การพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (THE DEVELOPMENT OF CONFLICT MANAGEMENT STRATEGIES OF EDUCATIONAL DECENTRALIZATION POLICY TO LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ.ดร. ปองสิน วิเศษศิริ, อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: ดร. ดิเรก พรสีมา, 303 หน้า.

วัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ 1) เพื่อศึกษาที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) เพื่อวิเคราะห์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) เพื่อพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาจากเอกสาร งานวิจัย และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ใช้เครื่องมือที่ประกอบด้วย แบบบันทึกข้อมูล แบบสอบถาม แบบสนทนากลุ่ม และแบบสัมภาษณ์

ผลการวิจัยมีดังนี้

1. นโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาจากกระแสแนวคิดการบริหารจัดการองค์การ ภาครัฐ และเอกชนในระดับโลก และจากข้อบัญญัติของกฎหมายสำคัญจำนวน 8 ฉบับ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลักๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. การวิเคราะห์ความขัดแย้ง พบว่าเป็นความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง (Structural Conflict) ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของหน่วยงาน เป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับครูและองค์กรครูในเรื่องผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อระบบการบริหารการศึกษาและต่อบุคคล การบริหารความขัดแย้งของรัฐบาลพบว่าใช้วิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นส่วนใหญ่ และใช้วิธีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

3. กลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย กลยุทธ์หลัก 4 กลยุทธ์ กลยุทธ์รอง 11 กลยุทธ์ กลยุทธ์หลัก ได้แก่ 1) กลยุทธ์สร้างความเข้าใจระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ 2) กลยุทธ์เสริมสร้างขีดความสามารถ 3) กลยุทธ์คงและเพิ่มสิทธิประโยชน์ และ 4) กลยุทธ์แก้ไขกฎหมาย

ภาควิชา นโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา ลายมือชื่อ.....

สาขาวิชา บริหารการศึกษา

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

ปีการศึกษา 2554

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม.....

5084482027 : MAJOR EDUCATIONAL ADMINISTRATION
 KEYWORDS : DEVOLUTION / EDUCATION / DECENTRALIZATION
 / LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS / TRANSFER /
 TEACHER ORGANIZATION
 WEERAWAT PATTANAKULCHAI: THE DEVELOPMENT OF
 CONFLICT MANAGEMENT STRATEGIES OF EDUCATIONAL
 DECENTRALIZATION POLICY TO LOCAL ADMINISTRATIVE
 ORGANIZATION. ADVISOR: ASST. PROF. PONGSIN VISETSIRI,
 Ph.D., CO-ADVISOR: DIREK PORNSIMA, Ph.D., 303 pp.

This research aimed 1) to study the background of educational decentralization policy to local administrative organization, 2) to analyze conflicts and conflict management as found in the implementation of the above-mentioned policy, and 3) to develop conflict management strategies of educational decentralization to local administrative organization. This study was conducted by qualitative research. The study consisted of documents, research papers and related persons. Data collection forms, questionnaire, focus group and interview form were used as the research tools.

The findings revealed as follows:

- 1) The educational decentralization policy to local administrative organization resulted from global governments and private sectors management as well as eight important laws such as The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 and relevant laws, e.g. the Education Act B.E. 2542 and the National Decentralization Act B.E. 2542.
- 2) Conflicts were considered as structural conflict which resulted from the laws related to organization authority. Conflicts took place between government and teachers about the impact of the decentralization on education management and human resource. The government managed the conflicts by face to face resolution for political benefits and law amendments.
- 3) The conflict management strategies of educational decentralization policy to local administrative organization consisted of four primary strategies and eleven secondary strategies. The primary strategies were 1) the strategy of understanding between democratic authority and professional authority, 2) the strategy of capacity building, 3) the strategy of benefit maintenance and enhancement and 4) the strategy of law amendments.

Department :Educational Policy, Management, and Leadership..... Student's Signature

Field of Study : Educational Administration..... Advisor's Signature

Academic Year: 2011..... Co-advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปองสิน วิเศษศิริ ประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ดร.ดิเรก พรสีมา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม คณาจารย์ในสาขาวิชาบริหารการศึกษาทุกท่าน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ในสาขาวิชา

ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. อมรชัย ตันติเมธ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทรัตน์ เจริญกุล กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน

ขอขอบคุณ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี ที่สนับสนุนทุนการศึกษาในหลักสูตรนี้

ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ธีรศักดิ์ อินทรมาตย์ ดร.สวัสดีชัย ศรีพนมธนากร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุรีย์มาศ สุขขลิ ที่ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิจัย อาจารย์ ชูเดช อิศระวิสุทธิ ที่ให้คำแนะนำเรื่องการเขียนบทคัดย่อภาษาอังกฤษ รวมทั้งคณาจารย์ภาควิชาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณีทุกท่าน คุณอังคาร คำจันทร์และเจ้าหน้าที่กองพัฒนานักศึกษาทุกคน

ขอขอบคุณเพื่อนๆ นิสิตหลักสูตรดุขฎิบัณฑิตสาขาวิชาบริหารการศึกษาทุกท่านรวมทั้ง ดร.มยุรีย์ แพร์หลาย และ ดร.วัชรพงษ์ แพร์หลาย

และทำยที่สุดต้องขอบคุณครอบครัวของข้าพเจ้าที่ให้กำลังใจมาโดยตลอด

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญ.....	1
คำถามการวิจัย.....	6
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	6
นิยามศัพท์.....	6
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	7
ขอบเขตการวิจัย.....	11
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
2. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	12
การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและการกระจายอำนาจจัด การศึกษา.....	12
กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจจัด การศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	19
ปัญหาของการกระจายอำนาจและปัจจัยความสำเร็จของการกระจายอำนาจ ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้ง.....	25
การพัฒนากลยุทธ์.....	52
3. วิธีการดำเนินการวิจัย.....	76
แหล่งข้อมูลในการศึกษา.....	81
เครื่องมือในการวิจัย.....	82
การตรวจสอบข้อมูล.....	82
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	82

	หน้า
4. ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	84
ที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น.....	84
การวิเคราะห์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจาย อำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	102
ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งที่ผ่านมาของ รัฐบาลในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น.....	104
การวิเคราะห์ความขัดแย้งความขัดแย้งที่เกิดจากการตีความกฎหมายของ รัฐบาลฝ่ายหนึ่งและองค์กรครูอีกฝ่ายหนึ่ง.....	156
การพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัด การศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	168
การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคาม (SWOT Analysis) และ TOWS Matrix.....	168
การประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์จากแบบสอบถาม	193
.....	
การประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์จากการสนทนากลุ่ม(Focus Group).....	198
ประมวลผลสรุป	195
5. บทสรุป อภิปรายและข้อเสนอแนะ.....	229
สรุปผลการวิจัย.....	229
การอภิปรายผล.....	237
ข้อเสนอแนะ.....	255
รายการอ้างอิง.....	247
ภาคผนวก.....	268
ภาคผนวก ก รายงานผู้ถอดแบบสอบถามเพื่อการวิจัย และแบบสอบถาม เพื่อการวิจัย.....	269

ภาคผนวก ข วิทยานิพนธ์ผู้สนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อการวิจัยและแบบ นำการสนทนากลุ่ม.....	281
ภาคผนวก ค แถลงการณ์พันธมิตรองค์กรวิชาชีพครูและบุคลากรทางการ การศึกษา ฉบับที่ 1/2543 เรื่อง ประกาศเจตนารมณ์คัดค้านแผนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	295
ภาคผนวก ง แบบสัมภาษณ์.....	298
ภาคผนวก จ แบบบันทึกข้อมูล 1 และแบบบันทึกข้อมูล 2.....	300
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	303

สารบัญดาราง

ตารางที่		หน้า
1	แสดงการเปรียบเทียบแนวทางการบริหารการศึกษา 2 แนวทาง.....	61
2	แสดงวิธีการดำเนินการวิจัย ขั้นตอนการวิจัยและผลลัพธ์.....	77
3	แสดงที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแยกตามกฎหมายสำคัญๆที่เกี่ยวข้องตามลำดับ.....	85
4	แสดงการวิเคราะห์ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งที่ผ่านมาของรัฐบาลในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	104
5	แสดงการวิเคราะห์ความขัดแย้งที่เกิดจากการตีความกฎหมายแตกต่างกันระหว่างรัฐบาลกับองค์กรครูและการบริหารความขัดแย้งของรัฐบาล.....	156
6	แสดงสรุปจุดแข็งจุดอ่อนของการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	169
7	แสดงสรุปโอกาสและภาวะคุกคามของการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	170
8	แสดง TOWS Matrix สำหรับกลยุทธ์ SO เป็นการจับคู่โดยการใช้จุดแข็งที่ได้รับโอกาสมากที่สุด.....	172
9	แสดง TOWS Matrix สำหรับกลยุทธ์ ST เป็นการจับคู่โดยการใช้จุดแข็งเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคุกคาม.....	174
10	แสดง TOWS Matrix สำหรับกลยุทธ์ WO เป็นการจับคู่โดยการลดจุดอ่อนและเพิ่มโอกาส.....	178
11	แสดง TOWS Matrix สำหรับกลยุทธ์ WT เป็นการจับคู่โดยการลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงภาวะคุกคาม.....	186

12	แสดงผลการประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	193
13	แสดงการประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group).....	199
14	แสดงกลยุทธ์ขั้นสุดท้าย เป็นกลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รอง กิจกรรมสำคัญ พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของกิจกรรมสำคัญ แนวทางการดำเนินการ ประโยชน์และผลที่คาดว่าจะได้รับ.....	205
15	แสดงกลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รองและกิจกรรมสำคัญของการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	233

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
1	แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย.....	10
2	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	90

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 วรรคสองได้บัญญัติไว้ตอนหนึ่งว่า การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในมาตรา 81 ที่รัฐจะต้องจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ และในมาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากมาตรา 81 และมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังกล่าวจึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามลำดับและมีผลใช้บังคับในเวลาใกล้เคียงกัน มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใด ระดับหนึ่ง หรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และในมาตรา 16(9) มาตรา 17(6) มาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา จากนั้นคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546: 191) และได้รายงานต่อรัฐสภาแล้ว เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการหนึ่งก็คือ ให้มีการโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดการศึกษาเป็นหนึ่งในภารกิจที่จะต้องโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546:211)

ปี พ.ศ. 2543 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำ สำนักราชเลขาธิการ ในขณะนั้นเป็นประธาน เมื่อร่างแผนดังกล่าวถูกเผยแพร่ออกมา ทำให้ครู และองค์กรครูประกาศคัดค้านให้ชะลอการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจ จะต้องดำเนินการตามแนวทางแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ข้อขัดแย้งในทาง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้นำเสนอองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยให้ ชัดเจนไว้เป็นบรรทัดฐาน (พันธมิตรองค์กรวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา, แลกเปลี่ยน) นอกจากนี้สุรพล นิติไกรพจน์ (<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=127>) ได้ประมวล สาระหลักของการคัดค้านของกลุ่มองค์กรครูต่างๆ มีประเด็นสำคัญอยู่ 3 ประการ ได้แก่ 1) เรื่อง ความไม่พร้อมและไม่สามารถบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ 2) เรื่อง การถ่ายโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นจะทำให้เอกภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษาได้รับความกระทบกระเทือน 3) เรื่องที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับผลกระทบในเรื่องความก้าวหน้า มั่นคงในการทำงานตลอดทั้งในเรื่องเกี่ยวกับเกียรติและศักดิ์ศรีจากระบบ บริหารงานบุคคลที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไป นับเป็นจุดเริ่มต้นก่อให้เกิดความขัดแย้งโดยครูมีการ เคลื่อนไหวคัดค้าน การถ่ายโอนภารกิจ การจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ปรากฏเป็นข่าวในสื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 – 2549 เหตุการณ์เริ่มตั้งแต่สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาเป็นรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราชได้ตั้ง กระทำตามสदनายกรัฐมนตรี เรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนายรัฐมนตรีมอบหมายให้ นายจาตุรนต์ ฉายแสง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ตอบ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548 : 114-124) โดยได้ถามว่ารัฐบาลมีแนวคิด มี หลักการเรื่องการโอนภารกิจด้านการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร และรัฐบาลได้ เตรียมการเพื่อให้เป็นไปตามหลักการ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน เพื่อให้เกิดความมั่นใจในเรื่องของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของชาติอย่างไร นายจาตุรนต์ ฉาย แสง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ตอบว่าคณะรัฐมนตรีได้รับทราบความเห็นของ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะรัฐมนตรีได้เพิ่มเติมให้มี หลักการเรื่องความสมัครใจ โดยจะต้องมีการไปแก้กฎกระทรวง สำหรับเรื่องความพร้อมไม่พร้อม นั้น ได้มีการเตรียมการมานานแล้ว

ต่อมา พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ได้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีหลังจากที่มีการปฏิวัติรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เรื่อยมาจนถึงสมัยนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และนายสมัคร สุนทรเวชเป็นนายกรัฐมนตรี จวบจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2552: 6) ได้กล่าวปาฐกถาพิเศษเรื่อง “ทศวรรษที่สองของการปฏิรูปการศึกษา: ปัญหาและทางออก” ในการสัมมนาของคณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2552 ได้กล่าวถึงปัญหาการโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ยังเป็นที่ถกเถียงกันไม่จบสิ้น

จากเหตุการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์เห็นว่าเป็นประเด็นวิกฤติทางการศึกษาประเด็นหนึ่ง (2552: 277) ความขัดแย้งระหว่างองค์กรครูกับนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งยึดเอื้อกันมานับตั้งแต่ พ.ศ. 2543 จนกระทั่ง พ.ศ. 2549 นับเป็นความขัดแย้งที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางและรุนแรงกรณีหนึ่งของวงการศึกษาไทยที่มีผู้เกี่ยวข้องทั้งรัฐบาล ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั่วประเทศ ตลอดจนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดปัญหาการบริหารการศึกษาไทยในหลายประเด็น นับตั้งแต่ครูขาดขวัญกำลังใจ เกิดความรู้สึกที่ไม่มั่นคงในวิชาชีพ กระทั่งภารกิจหลักคือ การเรียนการสอน เนื่องจาก มีการนัดชุมนุม เรียกร้องทั่วประเทศ รวมทั้งเดินทางเข้ามาชุมนุมใหญ่ในกรุงเทพมหานคร การชุมนุมเรียกร้องบางครั้งถึงกับมีการกรีดเลือด โคนศีรษะประท้วง มีการเผาหุ่นผู้ที่เกี่ยวข้องในฝ่ายรัฐบาล สังคมชุมชนท้องถิ่นไทย ที่เคยอบอุ่นกลับอ่อนแอลง ครูกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยเอื้ออาทรกันมาในอดีต กลับไม่วางใจกัน เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย เหตุการณ์ความขัดแย้งดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายกับการบริหารการศึกษาไทย และผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือ นักเรียนไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในอดีตได้เกิดเหตุการณ์การประท้วงของครูทำนองนี้มาแล้วในระหว่าง พ.ศ. 2491-2520 จากหนังสือเรื่อง ครูประชาบาล : บทบาทการต่อสู้ทางการเมืองของ มนตรี เจนวิทย์การ (2528: 45-46) ที่ได้ทำการวิจัยภายใต้หัวข้อเรื่องว่า การประท้วงของครูประชาบาลในช่วงปี พ.ศ.2521-2523 : บทบาทการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่ม “ไร่อำนาจ” กับการตอบโต้ของรัฐบาล พบว่าในปี พ.ศ.2491 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ยกฐานะครูประชาบาลจากการเป็นลูกจ้างประจำการ เป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งดูเหมือนว่าครูประชาบาลมีสิทธิและศักดิ์ศรีเช่นเดียวกับข้าราชการครูและข้าราชการประเภทอื่นแล้ว แต่ครูคิดว่าสภาพความ

เป็นอยู่ การทำงานของครูและโรงเรียนประชาบาลยังแตกต่างจากสภาพของโรงเรียนและครูใน
 สังกัดกรมกองอื่นๆในกระทรวงเดียวกันเป็นอย่างมาก รวมทั้งมีการประท้วงใหญ่ระหว่าง พ.ศ.
 2521-2523 ที่ครูประชาบาลเรียกร้องสิทธิ ศักดิ์ศรี สวัสดิการเพื่อให้รัฐจัดการปรับปรุงโครงสร้าง
 การศึกษาประชาบาลใหม่โดยจัดตั้งทบวงการศึกษาประชาบาลเป็นเอกเทศจาก
 กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย ผลการวิจัยแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการประท้วงของ
 ครูประชาบาล และการตอบโต้ของรัฐบาลในเวลานั้น อย่างไรก็ตามงานวิจัยดังกล่าวยังไม่ได้ตอบ
 ปัญหาที่สามารถขจัดหรือป้องกันความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในภายหลังได้ ดังจะเห็นได้จากการ
 ประท้วงของครูและองค์กรครูขึ้นอีกในระหว่าง พ.ศ. 2543-2549 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลยังขาด
 กลยุทธ์ในการป้องกันหรือขจัดความขัดแย้งในเหตุการณ์ทำนองนี้ ในงานวิจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ก็ไม่มี
 งานใดที่ศึกษาหาวิธีการหรือกลยุทธ์ในการบริหารจัดการความขัดแย้งดังกล่าว ดังจะเห็นจาก
 ตัวอย่างงานวิจัยต่อไปนี้ เช่นงานวิจัยของนิตยา เงินประเสริฐศรี ผ่องพรรณน ตรียมมงคล ประสงค์
 ต้นพิชัย (2545) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความเหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษาของ
 กระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ อุทัย บุญประเสริฐ พิระพันธ์
 พาลุสุข ชนิตา รักษ์พลเมือง ปองสิน วิเศษศิริ สุรศักดิ์ หลาบมาลา ฉันทนา จันทร์บรรจง วรียพร
 แสงนภาพวร ดรุณี จำปาทอง พิณสุดา สิริรังศรี ในสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549) ที่
 ได้ทำการวิจัยและสังเคราะห์รายงานวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ
 ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เกาหลี ญี่ปุ่นและมาเลเซียซึ่งก็ทำขึ้น
 เพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้จากประสบการณ์การดำเนินงานของประเทศต่างๆ และเสนอรูปแบบการ
 กระจายอำนาจทางการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย วิชัย ครองยุติ (2549) ที่ได้วิจัยเรื่อง
 ยุทธศาสตร์ในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษา
 กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนสุรพล นิติไกรพจน์ (2552) ที่ได้
 วิจัยในประเด็นที่เกี่ยวกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัด
 การศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.
 2549 ที่พบว่าปัญหาจากการแสดงความสมัครใจของสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นไม่ได้สะท้อนศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าสามารถจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ
 และมาตรฐานการศึกษาของชาติหรือไม่ ซึ่งไม่ใช่ประเด็นการบริหารความขัดแย้ง ไพโร พัฒน
 (2553) ที่ได้วิจัยเรื่องการเข้าสู่ภาวะและการกำหนดนโยบายสาธารณะ : ศึกษากรณีนโยบาย
 กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นำนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นและนโยบายกำหนดสัดส่วนรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ

รายได้รัฐบาลร้อยละ 35 มาเป็นกรณีศึกษาจากงานวิจัยต่างๆดังกล่าวข้างต้นนั้น ก็ยังไม่พบผลการวิจัยเกี่ยวกับกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในการถ่ายโอนสถานศึกษาแต่อย่างใด ดังนั้นจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า

1. นโยบายกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ได้มีการดำเนินการกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริการสาธารณะอย่างกว้างขวางรวมทั้งภารกิจการจัดการศึกษาด้วย จะเห็นได้ว่านโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเป็นนโยบายที่มีสำคัญต่อการบริหารการศึกษาไทย จึงสมควรศึกษาที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การเปลี่ยนแปลงใดๆก็ตามมีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น (Kinichi และ William, 2011: 423., วันชัย วัฒนศัพท์, 2547: 17-23., วันชัย มีชาติ, 2551: 160-161) การนำนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่ต้องการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาสู่การปฏิบัติก็ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับผู้คนที่หลากหลาย โดยเฉพาะครูผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นโดยมีการชุมนุมประท้วงของครูและองค์กรครูเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีพ.ศ. 2543-2549 แม้ในปัจจุบันก็ยังขาดการศึกษารวบรวมจัดลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งที่สมบูรณ์ รวมทั้งวิธีการที่รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการความขัดแย้ง ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่ามีคามจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาในประเด็นดังกล่าวนี้

3. จากความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ได้มีการแก้ปัญหาความขัดแย้งด้วยวิธีการต่างๆ แม้ในปัจจุบัน เหตุการณ์การชุมนุมประท้วงจะไม่เกิดขึ้น แต่มีความเป็นไปได้ว่าอาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต และยังไม่ได้มีการศึกษาว่ามีวิธีการบริหารจัดการความขัดแย้งในประเด็นนี้ให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้นควรได้มีการวิจัยเพื่อพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจะได้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

คำถามการวิจัย

1. นโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาอย่างไร
2. ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งของรัฐบาลในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาเป็นอย่างไร
3. กลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อวิเคราะห์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นิยามศัพท์

1. นโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง นโยบายของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษา รวมทั้งตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ความขัดแย้ง หมายถึง ความขัดแย้งระหว่างครูและองค์กรครูกับรัฐบาลในระหว่างปีพ.ศ. 2543-2549

3. กลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง หมายถึง แนวทางเชิงรุกเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งที่ได้จากการวิเคราะห์ เหตุการณ์ความขัดแย้ง และการบริหารความขัดแย้ง ตามแนวคิดดุลยภาพอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ

4. องค์การครู หมายถึง สหภาพครูแห่งชาติ สมาพันธ์ครู สมาคมครู ชมรมครู และอื่นๆ ที่รวมตัวกันประท้วงและต่อต้านนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร

6. อำนาจทางประชาธิปไตย หมายถึง ความชอบธรรมของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในการกำกับดูแลการจัดบริการสาธารณะ

7. อำนาจทางวิชาชีพ หมายถึง ความชอบธรรมในการกำกับดูแลบริการการศึกษาซึ่งเป็นบริการทางวิชาชีพที่ต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. การศึกษาที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้การศึกษากฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะและการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาโดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

1.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. การวิเคราะห์ความขัดแย้งระหว่างครูและองค์กรครูกับรัฐบาล และการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยใช้แนวทางดุลยภาพระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยกับอำนาจทางวิชาชีพ (Balancing Democratic and

Professional Authority) ของ Sergiovanni, Kelleher, McCarthy, Wirt (2004: 32-33) ที่อธิบายไว้ว่า

อำนาจทางประชาธิปไตย (Democratic Authority) ในการจัดการศึกษาเกิดขึ้นจาก

1. ประชาชนติจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยกระบวนการทางการเมือง
2. เป็นความชอบธรรมที่ได้รับอำนาจจากประชาชนให้เข้ามากำกับดูแลจัดการศึกษาตามความต้องการของประชาชน
3. ผู้ปฏิบัติในหน่วยงานทางการศึกษาจะต้องดำเนินการ ตามผลการเลือกตั้งและผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง
4. ผลประโยชน์ของการดำเนินงานเกิดขึ้นกับภาคส่วนทางการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มจัดตั้งต่าง ๆ
5. ประโยชน์สาธารณะเป็นไปตามปรัชญาและแนวคิดทางการเมืองและจะส่งผลประโยชน์ทั้งหลายทั้งปวงแก่ประชาชน
6. พื้นฐานอำนาจนั้นเป็นอำนาจที่ได้รับการยินยอมจากประชาชน การกำกับตรวจสอบดูแลการดำเนินงานใช้การเลือกตั้งหากประชาชนพอใจก็จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีก
7. เครื่องมือการดำเนินงานจะใช้การเลือกตั้ง การบริหารและการออกกฎหมาย การกำหนดนโยบาย ศาล ระบบราชการเป็นผู้ขับเคลื่อน

ส่วนอำนาจทางวิชาชีพ (Professional Authority) ในการจัดการศึกษานั้นเกิดขึ้นจาก

1. ผู้ที่มีความรู้ด้านวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา การจัดการเรียนการสอน
2. ผู้ปฏิบัติ ในหน่วยงานทางการศึกษาจะปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาการและวิชาชีพตามที่ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนและครูกำหนดขึ้น
3. ผลประโยชน์ของการดำเนินงานที่จะเกิดขึ้นกับผู้เรียนนั้นเป็นไปตามเกณฑ์และมาตรฐานทางวิชาการและวิชาชีพ การดำเนินงานเช่นนี้ก็ส่งผลประโยชน์ถึงประชาชน
4. พื้นฐานอำนาจนั้นเกิดจากความรู้ความเชี่ยวชาญทางวิชาการและวิชาชีพ ในการพิจารณาวินิจฉัยการปฏิบัติงาน

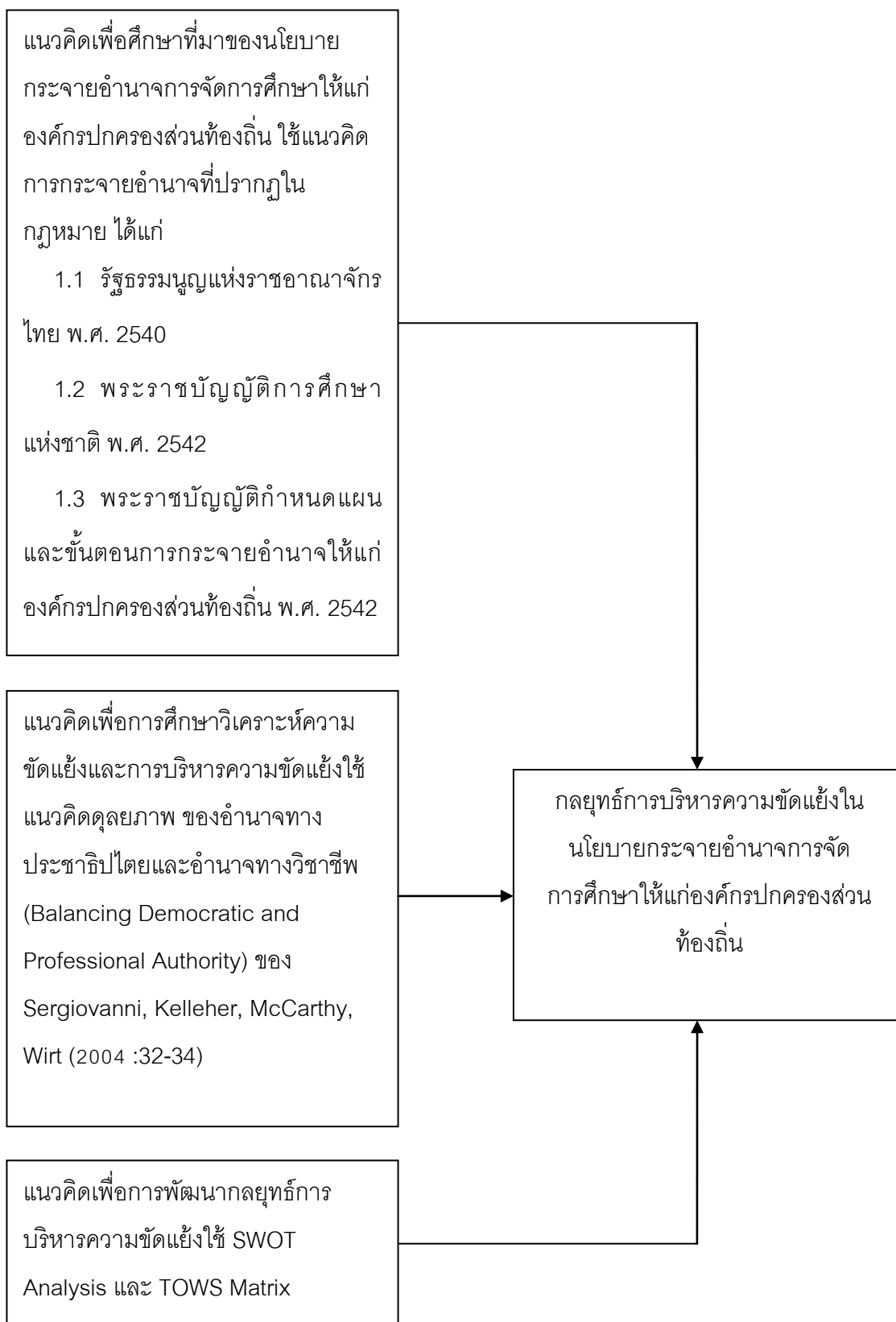
5. ด้านการกำกับตรวจสอบดูแลการดำเนินงานนั้นใช้ใบประกอบวิชาชีพหากมีความรู้ความสามารถตามเกณฑ์มาตรฐานก็จะได้รับการต่อใบประกอบวิชาชีพที่เมืองค์กรวิชาชีพหรือสมาคมวิชาชีพเป็นผู้กำกับมาตรฐานและการออกใบประกอบวิชาชีพ

6. การให้ครูมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณการบริหารงานบุคคล การบริหารหลักสูตรการเรียนการสอนก็นับเป็นเครื่องมือในการกำกับติดตามอีกทางหนึ่งด้วย

ผู้วิจัยได้สรุปเปรียบเทียบทั้ง 2 แนวทางไว้ ดังตารางที่ 1 ในบทที่ 2 หน้า 61

3. การพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunity) และภาวะคุกคาม (Threat) และ TOWS Matrix ขององค์กรซึ่งในที่นี้คือรัฐบาล

แผนภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย



ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิเคราะห์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งที่เกิดจากนโยบายนี้ รวมทั้งการพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระหว่างปีพ.ศ.2543-2549 เท่านั้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ประโยชน์ในเชิงวิชาการ

ผลการวิจัยจะก่อให้เกิดองค์ความรู้และสารสนเทศสำหรับผู้เกี่ยวข้อง และผู้สนใจศึกษาไปใช้ศึกษาในประเด็นต่างๆต่อไปนี้

1.1 ที่มาของนโยบายการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 ลักษณะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นผลของการประกาศใช้นโยบาย

1.3 ที่มาและสาเหตุของการเกิดความขัดแย้งของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 ลักษณะและวิธีการบริหารความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในขณะที่เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งนั้นๆ

1.5 กลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งที่จะสามารถจัดหรือป้องกันความขัดแย้งได้

2. ประโยชน์ในเชิงการนำไปปฏิบัติ

2.1 รัฐบาลและนักการเมืองในฐานะผู้ผลิตนโยบายสาธารณะ จะได้นำองค์ความรู้จากงานวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขความขัดแย้งและป้องกันเหตุแห่งการขัดแย้งในอนาคต

2.2 องค์กรวิชาชีพ ครู ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้อง จะได้ข้อมูลทางวิชาการที่ได้จากการวิจัยเพื่อนำไปใช้ในการคิด ทำความเข้าใจ เพื่อตัดสินใจในการกระทำใดๆที่เกี่ยวข้องในอนาคต

2.3 ผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานต้นสังกัด ผู้บริหารสถานศึกษา และหน่วยงานต้นสังกัด จะได้ข้อมูลซึ่งเป็นผลจากการวิจัยไปใช้ในการปฏิบัติ เพื่อแก้ไขและป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของการวิจัยนี้มุ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิเคราะห์ความขัดแย้งการบริหารความขัดแย้ง และการพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอหลักการ แนวคิด และองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ โดยผนวกกับผลการวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องแทรกอยู่ในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจและการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
2. กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ปัญหาการกระจายอำนาจและปัจจัยความสำเร็จของการกระจายอำนาจ
4. ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้ง
5. การพัฒนากลยุทธ์

1. การกระจายอำนาจและการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

เนื้อหาสาระประกอบด้วย

- 1.1 วิวัฒนาการและความหมายของการกระจายอำนาจ
- 1.2 สาเหตุของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
- 1.3 วิวัฒนาการการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นไทย

ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1. วิวัฒนาการและความหมายของการกระจายอำนาจ

Cheema และ Rondinelli ใน ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2552:345-348) ได้นำเสนอวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจ เป็น 3 ระยะ ได้แก่

- 1.1.1. ระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระหว่างทศวรรษที่ 1970 ถึง 1980 แนวความคิดของการกระจายอำนาจมุ่งไปที่การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ในการบริหาร

ราชการส่วนหนึ่งจากส่วนกลางไปสู่ผู้ปฏิบัติในภูมิภาคให้มีหน้าที่และรับผิดชอบในการบริการประชาชนให้มีความคล่องตัวและรวดเร็วมากขึ้น

1.1.2. ระยะเวลากลางทศวรรษ 1980 ถึงกลางทศวรรษ 1990 แนวความคิดของการกระจายอำนาจในช่วงนี้จะเริ่มให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านการเมือง เพื่อพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) และระบบการตลาด (Market Liberalization) มากยิ่งขึ้น แนวคิดนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศได้รับการกิจกว้างขวางมากขึ้นกว่าในอดีตและเน้นการกระจายอำนาจในลักษณะของการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ในการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันมีหลายประเทศที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดบทบาทลงแล้วให้ภาคเอกชน (Private Sector) เข้ามารับผิดชอบต่องานบริการสาธารณะแทน

1.1.3. ระยะเวลาตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 จนถึงปัจจุบัน แนวความคิดการกระจายอำนาจมุ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารและการกำกับตรวจสอบได้

ในเรื่องวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจนี้ Rhodes (2003:4) ในศุภสวัสดิ์ รัชชวาลย์ (2552:348-350) ได้ศึกษาและนำเสนอไว้ 3 ลักษณะ ได้แก่

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจในการปฏิบัติและตัดสินใจภายใต้ต้นนโยบายของส่วนกลาง ให้แก่ ส่วนราชการในสังกัดที่ตั้งในภูมิภาค
2. การมอบอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติแทนส่วนกลาง (Delegation) หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่และการตัดสินใจให้องค์กรเอกชน หรือองค์กรอิสระเข้ามารับผิดชอบต่อแทน
3. การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) หมายถึง การกระจายอำนาจทางการเมือง ให้แก่ประชาชน โดยมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบ

ในเรื่องเดียวกันนี้ Manor (199:4) ในศุภสวัสดิ์ รัชชวาล (2552:350-351)

ได้เสนอลักษณะของการกระจายอำนาจไว้ 3 ลักษณะ กล่าวคือ 2 ลักษณะแรกคล้ายคลึงกับของ Rhodes และคณะ

ส่วนลักษณะที่ 3 ที่แตกต่างออกไปคือ การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ที่หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณจากส่วนกลาง ให้แก่ท้องถิ่น

Bealey, Chafman และ Sheehan (1999: 264) อ้างถึงในธนเศรษฐ์ เจริญเมือง (2553: 186-186) ที่ได้แบ่งการกระจายอำนาจออกเป็น 2 รูปแบบคือ

1) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การมอบอำนาจบางส่วนให้ตัวแทนของส่วนกลางไปทำงานในท้องถิ่นตามคำสั่งของส่วนกลางก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบแนวดิ่งระหว่างผู้ปฏิบัติการส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลาง

2) การมอบอำนาจให้ท้องถิ่น (Devolution) หมายถึง การที่ศูนย์กลางมอบอำนาจบางอย่างให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการทุกอย่าง ตั้งแต่การวางแผนโครงการ การปฏิบัติและการตัดสินใจ

จากการศึกษาความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจ” ที่ได้นำเสนอดังกล่าวข้างต้น พบว่ามีความแตกต่างและหลากหลายขึ้นอยู่กับการนำไปใช้ แต่ก็สามารถสรุปได้ว่าความหมายของการกระจายอำนาจมีความแตกต่างกันสรุปได้ 4 รูปแบบได้แก่

1) การกระจายอำนาจที่หมายถึงการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ในการบริหารในโครงสร้างของส่วนราชการนั้นๆ

2) การกระจายอำนาจที่หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ให้หน่วยงานในท้องถิ่นที่ผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งสามารถบริหารจัดการและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ด้วยตนเองเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจทางการเมือง

3) การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) จากส่วนกลางให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่น

4) การกระจายอำนาจที่หมายถึงการมอบอำนาจ (Delegation) ที่รัฐมอบหมายอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรมหาชนหรือองค์กรอิสระดำเนินการแทน ซึ่งในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของประเทศไทย เป็นการกระจายอำนาจที่หมายถึงการแบ่งอำนาจ (deconcentration) และการกระจายอำนาจที่หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution)

สำหรับการวิจัยนี้จะใช้ความหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution)

1.2. สาเหตุของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

Rhodes ในอัมพร ดำรงลักษณะ (2553: 22) ที่ได้กล่าวว่าในปี ค.ศ. 1994 ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เสนอให้ประเทศต่างๆ มีการปฏิรูประบบราชการโดยใช้หลักของ

ธรรมาภิบาล (good governance) รวมทั้งการกระจายอำนาจ

พินสุดา สิริธรงค์ศรี (2552 : 71-72) ที่ได้วิจัยเรื่องภาพการศึกษาไทยในอนาคต 10-20 ปี พบว่า สถานการณ์โลกหลังเหตุการณ์ล่มสลายของสหภาพโซเวียตเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2532 ทำให้สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำทุนนิยมโลก เกิดการจัดระเบียบและกฎกติกาโลกใหม่ การเมืองมีลักษณะควบคู่กับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเกิดการแย่งชิงผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติของประเทศใหญ่ที่มีต่อประเทศเล็ก โดยเฉพาะเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 ที่ตึกเวิร์ลเทรดของสหรัฐอเมริกาในมหานครนิวยอร์กถูกล้มทำให้โลกตื่นตัวในการรักษาและปกป้องผลประโยชน์ของตน เกิดการก่อการร้ายสากลเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันมีการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชน การปกครองที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

สำหรับประเทศไทยนั้นได้รับกระแสการกระจายอำนาจจากอิทธิพลโลกโดยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีสาระสำคัญเป็นที่ยอมรับว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งโดยเฉพาะเรื่อง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หลังการปฏิรูปการศึกษา การดำเนินการไม่ได้ราบรื่นตามที่ตั้งใจไว้เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นผู้เสนอออกกฎหมายการศึกษาแห่งชาติมาเป็นรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ทำให้เกิดปัญหาความต่อเนื่องในการดำเนินการ

สอดคล้องกับงานวิจัยของ นิยม รัฐอมฤต (2551 : 51-53) ที่พบว่าสาเหตุปัจจัยของพลังผลักดันที่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจที่สำคัญ 3 ประการ ประกอบด้วย

1. เกิดจากแรงผลักดันของกระแสการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั่วโลก
2. อิทธิพลของกระแสความคิดแนวเสรีนิยมใหม่ที่มีเป้าหมายต้องการลดบทบาทภาครัฐมุ่งส่งเสริมให้ภาคประชาชนและท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น การปฏิรูปในลักษณะนี้ยังเป็นลักษณะสั่งการจากเบื้องบนโดยใช้กฎหมายเป็นตัวบังคับ ไม่ค่อยคำนึงถึงความรู้สึกของคนในท้องถิ่น
3. การเปลี่ยนแปลงเป็นเมืองของชุมชนต่างๆที่ต้องการได้รับการบริการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะและน้ำเสีย เป็นต้น ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องปรับเปลี่ยนไป

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO, 1985: 9-11) ในธีระ รุณเจริญ (2545:50-52) ได้ให้เหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ดังนี้

1. การจัดการศึกษาที่รวมศูนย์อำนาจขาดความยืดหยุ่น ไม่ตอบสนองกับสภาพสังคม เศรษฐกิจวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งต่างกัน
 2. สามารถระดมทรัพยากรบุคคล วัสดุ อุปกรณ์ในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา
 3. เป็นการทำให้รากฐานประชาธิปไตยเข้มแข็งขึ้น เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม
 4. เป็นการลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นหรือภูมิภาคให้เกิดความเท่าเทียมกันมากขึ้น
 5. การเพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้เกิดความต้องการบริการทางการศึกษาที่หลากหลาย
 6. เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่
 7. เป็นการสร้างให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญในการกำหนดวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของตนและชุมชนท้องถิ่น ส่งการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป
 8. ประชาชนมีโอกาสได้ตรวจสอบระบบได้มากกว่า
 9. เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการตัดสินใจ การจัดการศึกษาในท้องถิ่น
 10. เป็นการคืนอำนาจการศึกษาให้ประชาชนได้จัดการศึกษา
 11. หลักการบริหารตนเอง กล่าวคือ ให้ส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบายและเป้าหมาย ส่วนโรงเรียนเป็นผู้กำหนดวิธีการเอง ซึ่งแต่ละโรงเรียนย่อมแตกต่างกัน
 12. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล การกระจายอำนาจเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบและถ่วงดุลการดำเนินงานได้มากยิ่งขึ้น
- ประทีน วีระศิลป์ (2548:32-33) ที่ได้อ้างบทความเรื่อง “Decentralization – Can it improve school?” ซึ่งเขียนโดย Anton de Grauwe ที่ได้อ้างถึงสถาบันระหว่างประเทศด้านการวางแผนการศึกษา (International Institute for Education Planning-IIEP) ที่ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาในการปฏิบัติจริง และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนาได้ข้อค้นพบดังนี้ การกระจายอำนาจในประเทศกำลังพัฒนามี 3 รูปแบบ คือ (1) การให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบงานการศึกษา (2) การให้เขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทมากขึ้น (3) การให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารทรัพยากรมากขึ้น ผลการวิจัยยังพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งมักจะเน้นเรื่องดูแลรักษาและการก่อสร้าง ไม่ค่อยสนใจเรื่องการตรวจสอบคุณภาพการศึกษา นอกจากนี้ความสนใจด้านการศึกษายังขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามามากกว่าการขึ้นอยู่กับนโยบายระดับชาติ ซึ่งเสี่ยงต่อความแตกต่างของการศึกษาของประเทศ และยังมีโอกาสเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติงานการศึกษาในท้องถิ่น

กับผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากกรเลือกตั้ง หากกรอบแนวทางการร่วมมือระหว่างทั้งสองฝ่ายไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตามต้องมีหลักการว่า หากท้องถิ่นใดขาดความเป็นกลาง อ่อนแอ ด้อยประสิทธิภาพ รัฐหรือหน่วยงานกลางมีอำนาจในการแทรกแซง เพื่อพัฒนาปรับปรุงได้

1.3. วิวัฒนาการการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นไทย

อุทัย บุญประเสริฐ อ่างถึงในสถาบันพระปกเกล้า (2545:107-137) ได้เสนอวิวัฒนาการการกระจายอำนาจด้านการศึกษาในประเทศไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการศึกษาในส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้ การบริหารการศึกษาของไทยมีพัฒนามายาวนานที่เริ่มจากบ้านและวัด จนกระทั่งมีระบบแบบแผนมากขึ้นจนกระทั่งถึงปัจจุบันระบบบริหารยังรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางการศึกษา ที่มีระบบแบบแผนเริ่มต้นในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้มีโรงเรียนหลวงสอนภาษาไทยในพระบรมมหาราชวัง เพื่อฝึกคนเข้ารับราชการ จัดตั้งโรงเรียนสุนันทาลัย เพื่อให้การศึกษาแก่เด็กหญิง ตั้งโรงเรียนนายทหารมหาดเล็ก ตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรคือ โรงเรียนวัดมหรธรรณพาราม

ต่อมาเริ่มมีการจัดตั้งโรงเรียนในหัวเมืองมากขึ้น จึงมีการจัดตั้งกรมศึกษาธิการในปี พ.ศ. 2441 เป็นปีแรกที่มีโครงการศึกษา ซึ่งเปรียบเสมือนแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับแรกของไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2445-2453 การศึกษาในหัวเมืองได้ขยายตัวไปมาก

การศึกษาประชาบาลของไทยเริ่มเมื่อ พ.ศ. 2451 โดยอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย ในปีพ.ศ. 2454 กระทรวงธรรมการกับกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทย ได้ตกลงร่วมกันว่าการศึกษาระดับประถมศึกษา จะจัดให้มีโรงเรียนทุกตำบล ทุกละแวกบ้าน ส่วนระดับมัธยมศึกษาจะจัดให้มีในเขตที่ตั้งมณฑลจังหวัด และอำเภอ กระทรวงธรรมการรับผิดชอบในด้านนโยบายการกำหนดหลักสูตรและแบบเรียนการจัดสรรงบประมาณ กำกับการเรียนการสอนและมาตรฐานการศึกษา ส่วนกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลรับผิดชอบการจัดตั้งและบริหารโรงเรียน ต่อมาปี พ.ศ. 2462 มีการเปลี่ยนชื่อกระทรวงธรรมการเป็นกระทรวงศึกษาธิการปี พ.ศ. 2464 มีการตราพระราชบัญญัติการประถมศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เป็นกฎหมายที่กำหนดให้เด็กที่มีอายุ 7 ปี บริบูรณ์ เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาจนอายุ 14 ปีบริบูรณ์ หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจการปกครอง ได้ออกพระราชบัญญัติเทศบาลที่ให้เทศบาลรับผิดชอบการจัดการศึกษาในท้องถิ่นด้วย มีการยุบกระทรวงนครบาล ในช่วงนี้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบนโยบายและการจัดการศึกษาทั้งหมด ส่วนกระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายช่วยเหลือสนับสนุน ในปี

พ.ศ. 2478 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. 2478 กำหนดให้โอนโรงเรียนประชาบาลให้แก่เทศบาลทั้งหมดในระหว่างปี พ.ศ. 2478-2498 มีการโอนโรงเรียนเทศบาลไปมาระหว่างกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ ในปี พ.ศ. 2488 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติครูมีครูสภาขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ ปี พ.ศ. 2509 ยกฐานะครูประชาบาลเป็นข้าราชการพลเรือนได้สำเร็จ และในปีเดียวกันนี้รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจ โดยโอนโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่นอกเขตเทศบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดูแลการบริหารทั่วไปและงบประมาณ ส่วนกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบงานวิชาการในระหว่างที่โอนการศึกษาประชาบาลไปอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ครูที่โอนไปมีฐานะสิทธิและศักดิ์ศรีรวมทั้งความก้าวหน้าน้อยกว่าข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นการที่ถูกโอนไปด้วยเหตุผล กระจายอำนาจนั้นก็มิได้เป็นการกระจายอำนาจการปกครองอย่างที่ควรจะเป็น ในปีพ.ศ. 2523 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้การจัดการประถมศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ การบริหารจัดการศึกษารูปแบบนี้ ดำเนินการมาถึงปี พ.ศ. 2540 การบริหารยังอยู่ในรูปของการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง มีสายการบังคับบัญชายาวมาก ผู้บริหารโรงเรียนขาดอำนาจในการตัดสินใจ ผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับผู้บังคับบัญชามากกว่านักเรียนของตน ชุมชนและผู้ปกครองขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การเรียนการสอนไม่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ในส่วนของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีปัญหาคล้ายคลึงกัน ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครองครั้งสำคัญเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจในการบริหารรวมทั้งการจัดการศึกษาด้วย อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้นโดยส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักสูตรการเรียนการสอนและมาตรฐานส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของผู้เรียน ในการบริหารสถานศึกษาจะมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา ทั้งในการบริหารวิชาการ บุคลากร งบประมาณและการบริหารทั่วไป ปี พ.ศ. 2543 เรื่อง การถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวจากครุมีความคิดเห็นในเรื่องการถ่ายโอน สถานภาพครูหลังการถ่ายโอนในขณะเดียวกันพรรคการเมืองต่างๆ เห็นด้วยว่าท้ายที่สุดแล้ว สถานศึกษาควรต้องถ่ายโอนการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีเงื่อนไขเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนส่วนเรื่องครูและสถานภาพของครูหลังการถ่ายโอนนั้นนับเป็นเรื่องที่อ่อนไหว

เนื่องจากประสบการณ์ของครูประชาบาลในอดีต ส่วนใหญ่ให้คงสถานภาพเป็นข้าราชการครูต่อไป สวัสดิการต้องไม่น้อยกว่าเดิม จะโอนได้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อม มีระบบพัฒนาให้ผู้บริหาร บริหารแบบมืออาชีพมีการสร้างความเข้าใจในการกระจายอำนาจให้ผู้เกี่ยวข้อง กำหนดบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้ชัดเจน ปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

มนตรี เจนวิทย์การ (2528: (8)-(10)) ได้วิจัยเรื่อง การประท้วงของครูประชาบาลในช่วงปี พ.ศ. 2521-2523: บทบาทการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่ม “ค่อนข้างไร้อำนาจ” กับการโต้ตอบของรัฐบาล พบว่า ครูประชาบาลเป็นกลุ่มที่ขาดทรัพยากรที่จะใช้ในการต่อรองทางการเมือง กลยุทธ์ที่ครูประชาบาลใช้ในการประท้วงมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีการประท้วงของกลุ่มทางสังคม และเศรษฐกิจอื่นๆ โดยครูผู้นำการประท้วงของกลุ่มทางสังคม และเศรษฐกิจอื่นๆ โดยครูผู้นำการประท้วงต้องอาศัยสื่อมวลชนแขนงต่างๆ ในการกระจายข่าวสารเพื่อให้ครูประชาบาลทั่วประเทศ เข้าร่วมและสนับสนุน และพยายามให้การประท้วงเป็นประเด็นสาธารณะที่ขอธรรม นอกจากนี้ครูผู้ประท้วงต้องขอความช่วยเหลือจากกลุ่มที่สาม ซึ่งได้แก่ นักการเมือง นักวิชาการ กลุ่มข้าราชการอื่นที่เห็นด้วยกับข้อเรียกร้อง เพื่อไปกดดันบังคับให้รัฐบาล ยอมพิจารณาข้อเรียกร้องของครูในส่วนของการโต้ตอบของรัฐบาลต่อครูประชาบาลนั้นพบว่า มีลักษณะเดียวกันกับการโต้ตอบของรัฐบาลต่อกลุ่มประท้วงกรณีอื่นๆ การจัดตั้งทบวงการศึกษาประชาบาล นับเป็นข้อเรียกร้องสำคัญของครูผู้ปกครอง ได้กดดันให้รัฐบาลต้องพิจารณาจนได้รูปแบบโครงสร้างการบริหารประถมศึกษาใหม่ในนาม “คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ” ซึ่งเป็นการประนีประนอมผลประโยชน์และอำนาจทางการเมืองในระบบราชการ ผู้วิจัยชี้ให้เห็นว่า การประท้วงของครูประชาบาลนี้เป็นรูปแบบของพัฒนาการการเมืองแบบมวลชนของไทย นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ซึ่งจะมีบทบาทและมีอิทธิพลในการลดทอนอำนาจของระบบราชการที่ครอบงำการเมืองไทยมาโดยตลอดในการกำหนดสาระและทิศทางของนโยบายสาธารณะของเมืองไทยในอนาคต

2. กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื้อหาสาระประกอบด้วย

2.1 กฎหมายหลักและกฎหมายรอง

2.2 นโยบายที่เกี่ยวข้อง

ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 กฎหมายหลักและกฎหมายรอง

2.1.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
ได้แก่

1) มาตรา 43 การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม
และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายใน ท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมใน
การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย
บัญญัติ

2.1.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้แก่

1) มาตรา 9 (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา
และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) มาตรา 9 (6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาน
ประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

3) มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใด
ระดับหนึ่ง หรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

4) มาตรา 42 ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน
ความพร้อมในการ จัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสาน
และส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้
มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ อุดหนุนการจัดการศึกษาของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1) มาตรา 16 (9) ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนตำบลมี
อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของ
ประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

2) มาตรา 17 (6) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการ
จัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

3) มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการ สาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

4) มาตรา 19 ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด คือ เมืองพัทยา หรือองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการ จัดระบบการบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนท้องถิ่นของตนเอง

5) มาตรา 30 ให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543

กำหนดให้ภารกิจจัดการศึกษา เป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น

6) มาตรา 32 ให้มีแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น

มีหลักการกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีหน้าที่ที่จะต้อง ทำภารกิจจัดการศึกษา

2.1.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546

1) มาตรา 21 ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.5 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัด การศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

1) มาตรา 2 ให้มีเกณฑ์ และเงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินความพร้อมใน การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.6 ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และ ระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2547

1) มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพ ในการ ประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.7 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

1) มีการเพิ่มเงื่อนไขในการแสดงความสมัครใจในการถ่ายโอน และการเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการดำเนินการ

2.1.8 ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องวิธีการ และเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2549

1) มีวิธีการและเงื่อนไขในการออกเสียงเพื่อแสดงถึงความสมัครใจ และวิธีการแสดงความสมัครใจ

2.2 นโยบายที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545 - 2559) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการจัดและพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นให้เหมาะสมกับศักยภาพ ตามความพร้อมและตรงตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง แนวทางที่หนึ่ง คือ ดำเนินการจัดการศึกษาเอง โดยดำเนินการได้ 2 กรณี คือ จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง และดำเนินการรับโอนภารกิจการจัดการศึกษาที่รัฐจะโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการศึกษา สำหรับการดำเนินการทั้ง 2 กรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการประเมินความพร้อมตามเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

สำหรับแนวทางที่สอง ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐคือ เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการส่งเสริมสนับสนุนงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ทางการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะ แนะนำ และร่วมพัฒนาการศึกษา (กระทรวงมหาดไทย, 2544 : 7 - 29)

จะเห็นได้ว่านโยบายและแผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน โดยรัฐสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 (มาตรา 41) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 16 - 19) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 (มาตรา 21) โดยมีนโยบายและแผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรองรับไว้

ชัดเจน กระทรวงศึกษาธิการในฐานะหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง มีหน้าที่ให้การสนับสนุน ส่งเสริม สนับสนุน กำกับด้านมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถ จัดการศึกษาได้ตามมาตรฐานที่กำหนด

2.2.1 หลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงศึกษาธิการ (ม.ป.ป., : 9 - 15) ได้ระบุถึงหลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักการที่ยึดถือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) การจัดการศึกษาต้องยึดหลักเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคม มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องทั่วถึงประชาชน มีคุณภาพ และไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทั้งนี้จะต้องจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม หรือความบกพร่องทางการสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแล หรือด้อยโอกาส ให้มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษา ขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ และจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษ ด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น

3) การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

4) ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิหน้าที่ เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริม ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้ และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

2.2.2 ลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดการศึกษาได้ 2 ลักษณะ คือ

1) การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง หรือขยายหรือเปลี่ยนแปลงระดับและประเภทการศึกษา โดยให้สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือสถานศึกษาเดิมที่ขยายหรือเปลี่ยนแปลงระดับและประเภทการศึกษาจัดการศึกษาในระดับและประเภทที่มีความพร้อมมีความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น อาจแยกได้เป็น 4 กรณี คือ

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อนจัดตั้งสถานศึกษา เพื่อให้จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่กำหนด

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเพิ่มเติม โดยให้สถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่จัดอยู่แล้วในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเพิ่มเติม โดยสถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่แตกต่างไปจากระดับ และประเภทที่จัดอยู่แล้วในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้จัดตั้งสถานศึกษาเพิ่มเติมแต่ขยาย หรือเปลี่ยนแปลงระดับหรือประเภทการศึกษาจากระดับและประเภทที่จัดอยู่เดิม

2) การถ่ายโอนการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาตามกรอบของกฎหมาย รวมทั้งความเหมาะสมด้านแนวนโยบาย สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และความจำเป็นด้านอื่นแล้ว อาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาเองตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือร่วมมือกับรัฐ (กระทรวงศึกษาธิการ หรือกระทรวง ทบวง กรมอื่น) หรือเอกชนจัดการศึกษา ทั้งนี้ อาจมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ เช่น เทศบาลจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาล แต่โดยข้อเท็จจริงจะมีประชาชนนอกเขตเทศบาลมาเข้าเรียนด้วย โดยไม่อาจจำกัดสิทธิของประชาชนเหล่านั้นได้ หากประชาชนนอกเขตเทศบาลมาเข้าเรียนเป็นจำนวนมาก และเทศบาลมีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่จะสนับสนุนการศึกษาให้ได้ ก็อาจโอนสถานศึกษา

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือขอให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าเป็นเจ้าสังกัดร่วมของสถานศึกษาดังกล่าว หรือกรณีสถานศึกษาตั้งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีนโยบายจะขอโอนสถานศึกษามาสังกัด แต่มีข้อจำกัดด้านรายได้ และไม่ยินยอมให้องค์การบริหารส่วนตำบลโอนไปสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็อาจทำความตกลงจัดตั้งสหการการศึกษา หรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างใด โดยมี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของร่วม เพื่อรับโอนสถานศึกษานั้นไปบริหารจัดการแทน

3. ปัญหาของการกระจายอำนาจและปัจจัยความสำเร็จของการกระจายอำนาจ เนื้อหาสาระประกอบด้วย

3.1 ปัญหาของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 ปัญหาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3 ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 ปัญหาของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิททย์ พวงงาม (2547:26) เห็นว่า ปัญหาหนึ่งของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก็คือ รัฐบาลไม่ได้วางยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดวาระร่วมกันในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่เป็นการนำโดยรัฐบาลมากกว่าการนำโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2549:804-811) ได้นำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไข ปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจในประเทศไทยไม่เข้มแข็ง เนื่องจากไม่ได้รับการผลักดันจากรัฐบาล ส่งผลให้ขาดผู้นำที่จะเป็นแกนนำในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. หน่วยงานราชการส่วนกลางขาดความเชื่อมั่นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ประชาชนยังมีความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งการได้รับการปลูกฝังจิตสำนึกของประชาชนยังไม่เพียงพอเท่าที่ควร ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

4. ประชาชนยังเข้าใจว่า ภารกิจต่างๆ ในสังคมประเทศชาติเป็นเรื่องของรัฐบาล และเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง ทำให้เกิดความเฉื่อยชาในระบอบการเมืองการปกครอง

5. ข้าราชการยังมองว่าประชาชนในท้องถิ่นยังไม่พร้อมและสามารถพึ่งตนเองได้

6. ท้องถิ่นยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ในหลายๆ ด้าน เช่น เรื่องงบประมาณ
 7. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับการพัฒนาเตรียมความพร้อมสำหรับการกระจายอำนาจ
 8. สภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่นยังไม่เอื้อต่อการเก็บรายได้ ทำให้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย
 9. กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับยังจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนเกิดความสับสน
 10. การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกมองว่าเป็นเรื่อง เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มนายทุนหรือผู้มีอำนาจในท้องถิ่น
- สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหานั้นได้เสนอไว้ว่า
1. ส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ จัดโครงการ กิจกรรม เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตามขีดความสามารถ
 2. รัฐบาลต้องมีความมุ่งมั่นและบริสุทธิ์ใจที่จะกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 3. ส่งเสริมเศรษฐกิจของท้องถิ่น
 4. รัฐบาลต้องโอนอำนาจให้ท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เรียนรู้ทดลองและฝึกหัด
 5. ปลุกฝังวัฒนธรรมทางการเมือง แบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น
 6. ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองในท้องถิ่น เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมือง
- นอกจากนั้น สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2554:424-425) ได้อธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยแนวทางทางการเมือง (Political Approach) หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้ทำความเข้าใจความชัดเจนตั้งแต่เบื้องต้น ก่อนที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะลดปัญหาอุปสรรค
- สถาบันวิจัยให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อ้างถึงใน จักร สตาร์มาร์ค (2547:26-27) ที่กล่าวถึง ผลการศึกษาที่เกี่ยวกับปัญหาการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่
1. ส่วนราชการที่ถ่ายโอน ส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร บางแห่งเกรงจะสูญเสียอำนาจ
 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอน โดยขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญและประสบการณ์ รวมทั้งไม่เข้าใจบทบาทและภารกิจของตน

3. ปัญหาในระเบียบกฎหมาย หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติในการดำเนินงาน
4. ปัญหาจากการปฏิรูประบบราชการ ตามพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง กรม พ.ศ.

2545

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อ้างถึงใน สถาบันพระปกเกล้า (2545: 100-101) ได้กล่าวถึงปัญหาการกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย เริ่มจากอุดมการณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนกลุ่มหนึ่ง โดยการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้นผลักดันให้รัฐบาลมีการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อย่างไรก็ตาม ยังมีประชาชนอยู่อีกส่วนหนึ่งที่ยังไม่พร้อมในการที่จะรับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองในระบบนี้ ซึ่งสามารถ แสดงให้เห็นภาพรวมในการกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่นได้สองระดับ คือ

1. ระดับมหภาค (Macro Perspectives) ซึ่งมีปัญหาดังนี้

1) การกระจายอำนาจการปกครองสู่ส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ไม่มีความชัดเจนในด้านการกระจายอำนาจ ไม่มีการแบ่งบทบาท หน้าที่ รวมทั้งสถานภาพของข้าราชการทั้งในระดับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

2) การปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นเรื่องของทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นควรจะมีการกำหนดอำนาจขอบเขตให้มีความชัดเจน

3) การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่นไม่มีความชัดเจน ทั้งการถ่ายโอนและบุคลากร ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่พอใจในการโอนย้ายไปสู่ส่วนท้องถิ่น

4) การกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่นเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง กฎหมายต่าง ๆ มีความซ้ำซ้อน

2. ระดับจุลภาค (Micro Perspectives) มีปัญหาดังนี้

1) ยังมีปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารงานภายในท้องถิ่น เช่น ปัญหาคอร์รัปชันปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาการขัดแย้งภายในท้องถิ่น เป็นต้น เป็นการสะท้อนปัญหาในระดับลึกลงไปของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

2) ระบบราชการยังไม่ได้ตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ นอกจากนี้การกระจายอำนาจไม่ได้เกิดขึ้นจากภายในชุมชน

3) ชุมชนยังยึดติดกับการบริหารในแบบของระบบราชการ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไม่ได้เกิดขึ้นจากการจัดการภายในชุมชน ประชาชนยังคงเกิดความรู้สึกว่าต้องรอการสั่งการจากส่วนกลางเท่านั้น ไม่ได้เกิดความรู้สึกอยากที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการของการบริหารราชการ ทั้งนี้ข้อเสนอนี้ในการกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่นดังนี้

1. ควรจะร่วมกันกำหนดบทบาท และสถานการณ์ของการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มีความชัดเจน
2. การกระจายอำนาจมีความเกี่ยวข้องกับทุกหน่วยงานควรที่จะร่วมกันรับผิดชอบ
3. ควรจะเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก

ธเนศวร์ เจริญเมือง อ่างถึงในวุฒิสภา ต้นไชย (2545 : 98-99) ที่สรุปสาระสำคัญของ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจในประเทศไทยไม่เข้มแข็ง เนื่องจากไม่ได้รับการผลักดันจากรัฐบาลอย่างแท้จริง
2. ราชการส่วนกลางขาดความเชื่อมั่นในศักยภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การบริหารงานภายในองค์กรท้องถิ่นขาดเอกภาพเนื่องจากฝ่ายอำนาจเดิมกลัวเสียผลประโยชน์ในส่วนขององค์กรที่ตนดูแลอยู่
4. ชุมชนท้องถิ่นยังไม่เชื่อมั่นในการบริหารงานในท้องถิ่นของตนเองรวมทั้งขาดวิสัยทัศน์ในการบริหารงานองค์กรส่วนท้องถิ่นของตน
5. การบริหารงานในองค์กรส่วนท้องถิ่นถูกมองว่าเป็นเรื่องของการเข้ามาของการแสวงหาผลประโยชน์
6. ประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสนใจกับระบบการบริหารงานส่วนท้องถิ่น
7. มีความขัดแย้งระหว่างผู้ปกครองภายในท้องถิ่น
8. ระบบการศึกษายังไม่ให้ความสำคัญเรื่องของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ผลิตภัณฑ์ติดตามสาขาวิชาเฉพาะ ไม่ได้ผลิต “นักพลเมืองผู้สังคม”
9. ระบบการปกครองของประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางอย่างยาวนาน จึงส่งผลให้การปกครองในส่วนท้องถิ่นมีความอ่อนแอ

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2552: 396-399) ได้กล่าวถึงกรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่น ลักษณะเด่นสำคัญประการหนึ่งของการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจ คือ ความชัดเจนและต่อเนื่อง

ของการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจของรัฐบาล แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีบ่อยครั้ง แต่นโยบายด้านการกระจายอำนาจยังได้รับการสานต่ออย่างต่อเนื่อง ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่นโยบายกระจายอำนาจขาดความต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่าช่วงที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่าง พ.ศ. 2544-2549 เป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญต่่อนโยบายด้านการกระจายอำนาจมากนัก แต่มุ่งเน้นที่การบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาคเป็นหลัก รวมทั้งนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯ CEO) ที่มีลักษณะที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจมากกว่าที่จะเน้นให้เกิดการกระจายอำนาจ และภายหลังรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549 ความขัดแย้งทางการเมืองที่ความรุนแรงมากขึ้นจนนำไปสู่ปัญหาความไม่สงบภายในประเทศ การกระจายอำนาจจึงได้รับผลกระทบไม่สามารถดำเนินการให้เห็นผลชัดเจนและเป็นรูปธรรม

ปธาน สุวรรณมงคล (2544: 20-21) ได้ยกปัญหาสาเหตุหลักของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. ประเทศไทยมีระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจมานานนับร้อยๆ ปี การที่ระบบราชการจะยอมให้มีการถ่ายโอนให้ท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่ยาก
2. ที่ผ่านมานักการเมืองส่วนใหญ่ยังไม่สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นอย่างจริงจัง
3. เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลไม่ค่อยมั่นคงทำให้รัฐบาลสนใจเรื่องเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งในการเรียกร้องกดดันให้ราชการส่วนกลางให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างที่ควรจะเป็น
5. ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดการเรียกร้องบริการที่ดีจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังขาดบทบาทในการติดตามตรวจสอบ การทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นเท่าที่ควร

ชาติชาย ณ. เชียงใหม่และคณะ (2547:1-9) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนและความเหมาะสมของภารกิจที่จะถ่ายโอน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภททุกระดับในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคความเหมาะสมของภารกิจที่ถ่ายโอน ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกิจกรรมและแนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานเพื่อเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจ รวมทั้งพัฒนารูปแบบวิธีการ

ประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากที่ได้มีการถ่ายโอนภารกิจตาม แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีความพร้อมในการ ดำเนินงานเพียงใด ผลการวิจัยพบว่า

1) ภารกิจและกิจกรรมที่กำหนดจะถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่เป็นไป ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2) ปรับปรุงวิธีการดำเนินงานเพื่อเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจ โดยปรับ แนวคิดและแนวทางจากการยึดการถ่ายโอนเป็นหลัก เป็นการพัฒนาส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งรับการถ่ายโอนตามขีดความสามารถ รวมทั้งปรับปรุงแผนปฏิบัติ การและกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวทางที่กำหนด ไว้แต่เดิม โดยมุ่งเป็นการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนและระดับความสัมพันธ์ในการจัดทำบริการ สาธารณะระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ยังขาดความพร้อมเชิงระบบในการรับการถ่าย โอน

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท แต่ละระดับมีความพร้อมหรือขีด ความสามารถในการบริหารจัดการแตกต่างกัน และเป็นความแตกต่างที่ไม่สัมพันธ์กับขนาดหรือ ระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) การถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะแรก อาจก่อให้เกิดปัญหา มาตรฐานการให้บริการที่ไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสภาพแวดล้อมทรัพยากรใน ท้องถิ่นที่เป็นฐานรายได้ ทักษะความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารจัดการไม่เท่าเทียม กัน

6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภททุกระดับ มีจุดอ่อนร่วมที่สำคัญ คือ ขาด งบประมาณ ขาดบุคลากรที่เพียงพอต่อการบริหารจัดการทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ขาดทักษะ ความสามารถในการบริหารจัดการ และมีอุปสรรคที่สำคัญ คือ การแทรกแซงจากระบบการเมือง และอิทธิพลในท้องถิ่นการแสวงหาประโยชน์ของผู้รับเหมา และรัฐไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อตกลงผลงาน (Performance) กับส่วนราชการใน ระดับที่สูงกว่า ให้มีระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาการแทรกแซงจากระบบการเมืองและอิทธิพล ท้องถิ่น ผู้รับเหมา ให้พัฒนาบุคลากรให้มีทักษะในการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้มีกลไกการ

ถ่ายทอดองค์ความรู้ เทคโนโลยีและวิทยาการต่างๆ ไปสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบให้มีระบบการให้คำปรึกษาตามภารกิจต่างๆ

8) ให้ทบวงกลไกด้านการบริหารจัดการและปรัชญาศาสตร์การถ่ายโอนให้สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

9) ยุทธศาสตร์การถ่ายโอนภารกิจประกอบด้วย การสอบทานเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม จัดลำดับความสำคัญในการกระจายอำนาจ เร่งรัดพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการท้องถิ่น จัดทำบัญชีรายชื่อเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกตามความพร้อม จัดทำข้อตกลงผลงาน (performance agreement) ปรับราชการบริหารส่วนกลางเป็นหน่วยงานนโยบาย กำหนดมาตรฐานราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานที่ปรึกษา สนับสนุนช่วยเหลือ

10) พัฒนาเกณฑ์ชี้วัดเพื่อประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ

11) ใช้ตัวแบบการบริหารจัดการการกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือในการกำกับติดตามและประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฉัตรมงคล เน้นหนา อ้างถึงใน ชาติชาย ณ. เชียงใหม่และคณะ (2547:2-39-2-40) ได้ศึกษาปัจจัยประเมินความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากผลการศึกษาได้มีข้อเสนอแนะว่า ด้านการกระจายอำนาจควรกำหนดแผนการถ่ายโอนภารกิจที่มีความเป็นไปได้และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายให้โอนและผู้ได้รับผลจากการถ่ายโอน วางระบบการถ่ายโอนงานกำลังคน อาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์และงบประมาณอย่างเป็นขั้นตอนตามระยะเวลาที่เหมาะสม พร้อมกับมีแผนการพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งให้สูงขึ้น

กกกก

3.2 ปัญหาของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอ้างถึงไนธีระ รุญเจริญและคณะ (2554 : 29-30) ที่ได้สรุปสภาพและปัญหาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 6 ประการดังนี้

1. สถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีมาตรฐานด้านปัจจัยระดับดีถึงดีมาก แต่มาตรฐานผู้เรียนยังอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเทียบกับปัจจัยที่ใช้ในการจัดการศึกษาดังนั้นผู้เกี่ยวข้องต้องเร่งพัฒนากระบวนการเรียนรู้ให้มีมาตรฐานสูงขึ้น

2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาโดยตรง ขาดระบบการบริหารการศึกษาที่ดี
3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่ให้ความสำคัญต่อการให้ความรู้ด้านการประกอบอาชีพแก่ประชาชน
5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังขาดการส่งเสริมการปลูกจิตสำนึกความเป็นไทยให้กับประชาชน
6. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่ทราบบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาของตนเอง

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2549ข : 15 – 16) ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเรื่อง การมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของเอกชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ่อแม่ ผู้ปกครอง และการศึกษาทางเลือก ที่ประชุมได้อภิปรายถึงปัญหา อุปสรรค และให้ข้อเสนอแนะในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการสนับสนุนด้านวิชาการ ด้านการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ด้านองค์ความรู้ ด้านการจัดการเรียนการสอน ด้านการพัฒนาบุคลากรจากกระทรวงศึกษาธิการ อาจทำให้การจัดการศึกษาไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์ความรู้และความชำนาญในการค้นหาวิธีการสอนที่ดีในการจัดการศึกษาค่อนข้างน้อย หากสถานศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการพัฒนาสถานศึกษาก็มีโอกาสค่อนข้างสูงในการพัฒนาสถานศึกษาเป็น Community Center ได้ โดยบูรณาการความรู้กับการศึกษาตามอัธยาศัย การประกอบอาชีพ และความหลากหลายต่าง ๆ

3. การถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาอุปสรรคหลายประการ ได้แก่

3.1 ความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ กฎหมายและพระราชกำหนดการถ่ายโอนสถานศึกษา เช่น สถานศึกษาลักษณะพิเศษ 9 ประเภทที่กฎกระทรวงกำหนดว่าไม่เข้าข่ายการถ่ายโอน เป็นต้น

3.2 การวางระบบบริหารงานบุคคลในการที่จะถ่ายโอน และการใช้งบประมาณ ยังไม่ชัดเจน ทำให้มีความเข้าใจไม่ตรงกันในระดับปฏิบัติ

3.3 การขาดการประสานงาน และประชาสัมพันธ์ที่ดีเกี่ยวกับการถ่ายโอน สถานศึกษา เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง

ข้อเสนอแนะ

1. กระทรวงศึกษาธิการควรปรับทัศนคติการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ลักษณะที่จะต้องไปช่วยกันส่งเสริม เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน เพราะ เงินทุนและบุคลากรของเอกชน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือของราชการก็คือทรัพยากร ของชาติ ควรให้ความรู้และเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาให้แก่เอกชน และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วย ไม่ตีกรอบเฉพาะภาคราชการเท่านั้น

2. หน่วยงานที่มีความชำนาญการเข้าไปช่วยเหลือในเรื่ององค์ความรู้และการค้นหา วิธีการสอนที่ดีในการจัดการศึกษา หาวิธีการและตัวอย่างที่หลากหลายให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เห็นตัวอย่างเพื่อเผยแพร่ต่อไป

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีระบบพัฒนาการจัดการศึกษาและบุคลากรที่ดี เพื่อเป็นการพัฒนาการศึกษาที่ต่อเนื่องและเป็นระบบ

4. ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

5. กระทรวงศึกษาธิการควรกำหนดมาตรฐานในการตรวจสอบการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนอื่น ๆ

6. ในการถ่ายโอนสถานศึกษา ควรดำเนินการดังนี้

6.1 แก้ไข ปรับปรุง หลักเกณฑ์ และกฎหมายต่าง ๆ ให้มีความชัดเจน เร่งสร้างความ เข้าใจที่ถูกต้องและความมั่นใจในเรื่องสิทธิประโยชน์แก่บุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการ

6.2 วางระบบการบริหารงาน และการถ่ายโอนบุคลากร รวมทั้งการใช้งบประมาณ ที่ชัดเจนให้ระดับปฏิบัติเกิดความเข้าใจตรงกัน

6.3 เร่งประสานงาน ส่งเสริม ประชาสัมพันธ์ให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอน สถานศึกษาให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ และมีความใกล้ชิดกับประชาชนมาก เพราะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง

6.4 ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงานภายใน ภายหลังจากถ่ายโอน

6.5 กำหนดสิทธิที่ครูจะได้รับให้ดีกว่าเดิมเพื่อไม่ให้เกิดการต่อต้านจากครูที่โอนไป
ท้องถิ่น

6.6 ระบุในกฎหมายให้ชัดเจนว่างบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่
น้อยกว่าร้อยละ 10 – 15 เพื่อจัดการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชน

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552 : 24-25) ได้มีการประเมินการกระจายอำนาจ
การบริหารจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบว่ามีปัญหาในการดำเนินงาน
ดังต่อไปนี้

1. การถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในเรื่องการถ่ายโอน
บุคลากรซึ่งมีขั้นตอนมากและล่าช้า แนวนโยบายการถ่ายโอน ไม่ชัดเจน บุคลากรทางการศึกษา
ขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการถ่ายโอนขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมมีความยุ่งยากและซับซ้อนรวมทั้งขาดการ
ประชาสัมพันธ์

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอน ส่วนหนึ่งยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความ
เข้าใจและประสบการณ์ด้านการศึกษา การสรรหาบุคลากรมีการใช้ระบบอุปถัมภ์และการแทรกแซง
ทางการเมือง ขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ รวมทั้งไม่มีหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย
และกำกับดูแลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดโดยมีประเด็นที่ควรเร่ง
ดำเนินการดังนี้

2.1 สร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ
บริหารจัดการศึกษา เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้นตามความ
พร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

2.2 ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการศึกษาของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 สร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานอื่น

2.4 กระทรวงศึกษาธิการควรให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ในการประสานและส่งเสริม
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐาน
การศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 24 โดยกระทรวงศึกษาธิการควรลดบทบาทในการปฏิบัติเน้น การ

กำกับนโยบายให้มากขึ้น และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมจัดการศึกษามากขึ้น เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของชาติให้ทัดเทียมสากล

2.5 สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มี “คณะกรรมการการศึกษา” ซึ่งประกอบด้วยคนดีมีความรู้และเสียสละที่จะพัฒนาการศึกษาให้คนในท้องถิ่นโดยให้มีอำนาจในการบริหารและการตัดสินใจ เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง

สนิท จรอนันต์ (2551:78-81) ได้กล่าวถึงการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดที่สำคัญทั้งผู้รับโอนหรือหน่วยงาน/องค์กรที่รับโอนและภารกิจที่ถ่ายโอนดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันมากทั้งศักยภาพ ระดับพัฒนาการ ขนาด และประสพการณ์ ดังปัญหาต่อไปนี้

1.1 ด้านศักยภาพซึ่งรวมถึงความพร้อมในด้านต่างๆของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ บุคลากร รายได้หรือฐานะการคลังท้องถิ่นและการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อม

1.2 ด้านระดับพัฒนาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในระดับต่ำและปานกลาง

1.3 ด้านขนาด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าร้อยละ 80 เป็นองค์กรขนาดเล็กยังไม่มีความพร้อมด้านบุคลากร รายได้หรือฐานะการคลัง

1.4 ด้านประสพการณ์เกี่ยวกับการจัดการศึกษา องค์กรบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดไม่เคยมีประสพการณ์ในการบริหารและจัดการศึกษา

2. ภารกิจด้านการศึกษาที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางปฏิบัติมีความเป็นไปได้ยากมากและจะต้องใช้เวลานานเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพที่แตกต่างกันดังกล่าวข้างต้น ความเป็นไปได้น่าจะปรับและหรือทบทวนแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดขั้นตอนโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันบริหารและจัดการศึกษาในรูปของสหการโดยมีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ลักษณะไตรภาคีประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิ มีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็น

ประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของสหการ

ศิริเดช สุชีวะ (2550: 11-17) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยความสำเร็จในการจัดการศึกษาของเทศบาล ได้แก่ 1) การตรวจสอบจากเทศบาลและประชาชน 2) การบริหารจัดการศึกษาแบบผู้บริหารเข้มแข็ง 3) การให้ความสำคัญกับการศึกษาของผู้บริหารเทศบาล 4) การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของผู้บริหารเทศบาล 5) การได้รับงบประมาณแบบเงินอุดหนุนเป็นก้อน 6) ความสามารถบูรณาการจัดการเรียนการสอน และการจัดการศึกษาเข้าไปในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน 7) ความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล ส่วนปัจจัยอุปสรรค ได้แก่ 1) จำนวนบุคลากรในสำนัก/กองการศึกษาไม่เพียงพอต่อภาระงานและโครงสร้างการบริหาร 2) ความไม่ชัดเจนในเรื่องความก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากรในสำนัก/กองการศึกษา 3) การนิเทศ กำกับ ติดตามและประเมินผล การศึกษาดำเนินการได้ไม่เต็มที่ 4) ขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณระดับสถานศึกษา 5) พื้นฐานและภูมิหลังของเด็กที่เข้าสู่ระบบโรงเรียนสังกัดเทศบาลมีความหลากหลายสูง

นันทรัตน์ เจริญกุล (2551:37-43) ได้ทำการวิจัยเรื่องสภาพและปัญหาการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่า ในการบริหารงานวิชาการนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ขาดบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารและจัดการศึกษา นอกจากนี้บุคลากรยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบในการบริหารงานบุคลากร ขาดการวางแผนและเชื่อมโยงในการบริหารดำเนินงาน งบประมาณ ผู้ปกครอง ชุมชนและคณะกรรมการสถานศึกษายังมีบทบาทน้อยในการบริหารงานกิจการนักเรียน ขาดการมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรในการบริหารงานอาคารสถานที่และงานด้านชุมชนสัมพันธ์

อัมพร สิทธิยา (2547:24) ได้อ้างถึง โครงการศึกษาวิจัยการปรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งคือ ปัญหาความเอจจริงเอจจังและสนับสนุนจากฝ่ายนโยบายคือ รัฐบาลและข้าราชการส่วนกลาง โดยเห็นได้จากปัญหาในการถ่ายโอนเรื่องงาน เงิน และคนที่ยังล่าช้าและขาดการเอาใจใส่

สมชาย เทพแสง (2550 : 22 – 25) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความไว้วางใจ : หัวใจของการถ่ายโอนการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า

ความคิดเห็นของครูส่วนใหญ่ในภาพรวมมีความคิดเห็นไม่ต้องการจะให้การศึกษา ถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาเหตุที่สำคัญได้แก่เรื่อง “ความไว้วางใจ” ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งระดับความไว้วางใจเป็น 4 ระดับดังนี้

1.ระดับส่วนตัว ครูส่วนใหญ่เกรงว่า สิทธิประโยชน์ที่ตนเองเคยได้รับจะมีผลกระทบและจะได้ไม่เท่าของเดิมที่ตนเองเคยได้รับอยู่ นอกจากนี้อาจมีผลกระทบต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่และความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งราชการ โดยเฉพาะการปรับย้ายจากข้าราชการ ไปเป็นพนักงาน ทำให้ลดศักดิ์ศรีของตนเองลง

2.ระดับสถาบัน ครูส่วนใหญ่เกรงว่าความเป็นนิติบุคคลของสถาบันจะสิ้นสภาพลง สถานศึกษาอาจจะขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ และการเมืองอาจเข้าครอบงำได้ ทำให้ขาดความเป็นกลาง

3.ระดับสังคม ครูส่วนใหญ่เกรงว่าวัฒนธรรมองค์กรแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน วัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับวัฒนธรรมของสถานศึกษานั้นมีปรัชญาความเชื่อแตกต่างกัน อาจจะสร้างปัญหาในการบริหารจัดการได้ในอนาคต อันจะนำมาสู่ความแตกแยกในสังคมได้

4.ระดับประเทศ ครูส่วนใหญ่เกรงว่าจะเกิดบรรทัดฐานในการเขียนกฎหมายที่ขาดความรอบคอบและมีผลกระทบต่อสังคม รวมทั้งคุณภาพมาตรฐานที่ต่างคนต่างจัดการศึกษานั้น จะมีผลกระทบต่อคุณภาพมาตรฐานการศึกษาในระดับชาติในอนาคต

แนวทางการแก้ไขปัญหามีดังนี้

- 1.สมควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
- 2.ดำเนินงานถ่ายโอนสถานศึกษาอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นหลัก
- 3.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจต่อครูและผู้บริหารสถานศึกษา
- 4.ร่วมมือกันแบบทวิภาคีหรือไตรภาคี โดยเน้นการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มากกว่าการถ่ายโอนการศึกษา
- 5.สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเชิงสาธิตทดลอง

พิณสุดา สิริรังศรี (2552 : 72-74) จากการศึกษาวิจัยเรื่องภาพการศึกษาไทยในอนาคต 10-20 ปี พบว่า ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญของประเทศ ที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกให้ความสำคัญ และยึดถือเป็นหลักการสำคัญของการ

ปกครองประเทศ ที่มีประวัติศาสตร์ของการพัฒนาประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน ไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แอฟริกาใต้ ญี่ปุ่น และแม้แต่เกาหลีใต้ที่เป็นประเทศคู่แข่งทางการค้าและการพัฒนาของไทย เป็นต้น ต่างให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น โดยเฉพาะด้านการบริการสาธารณะ เพื่อให้ท้องถิ่นได้ปกครองและดูแลตนเอง ภายใต้นโยบายและกำกับดูแลโดยรัฐ ประเทศไทยก็เช่นเดียวกันที่ให้ความสำคัญและกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองดูแลการให้บริการสาธารณะมาอย่างยาวนาน โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับท้องถิ่นหลายฉบับเป็นแนวทางการดำเนินงาน แต่การกระจายอำนาจดังกล่าว ก็ยังมีสามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร โดยเฉพาะด้านบุคลากร งบประมาณ รายได้ และการจัดการ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้ บัญญัติเรื่องของสิทธิและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ทั้งด้านการปกครอง สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และโดยเฉพาะการศึกษา โดยบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ รวมทั้งมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ตามที่ กฎหมายบัญญัติ และในการนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญฯ และถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาฉบับแรก ได้บัญญัติเรื่องของการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสิทธิมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อมความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น รวมทั้งให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ แต่ประเด็นที่เป็นอุปสรรค คือ การโอนสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐโดยเฉพาะที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะรับโอน มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนสถานศึกษาที่เป็นข้อจำกัดบางประการรวมทั้งบุคลากรในสถานศึกษาบางแห่งที่จะรับโอน ไม่ประสงค์ที่จะโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากยังคงประสงค์ที่จะเป็นข้าราชการต่อไป รวมทั้งยังไม่แน่ใจในสถานภาพ และความก้าวหน้าในวิชาชีพ เป็นต้น ขณะเดียวกันการที่สถานศึกษาส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการให้มีการโอนสถานศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่า ควร

ดำเนินการตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติที่เพิ่งประกาศใช้ก่อนหน้านั้นมากกว่า เพื่อพิสูจน์การจัดการศึกษาตามแนวทางปฏิรูป ซึ่งมีบทบัญญัติเรื่องของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ด้วยแล้ว อย่างไรก็ตาม ประเด็นการโอนการศึกษาไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ก็ยังส่งผลในแง่บวก คือ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตื่นตัวในการจัดโครงสร้างองค์กร บุคลากร วิชาการ และงบประมาณ รองรับการจัดการศึกษากันอย่างคึกคัก และเป็นตัวเร่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหันมาให้ความสำคัญกับการศึกษาเพิ่มมากขึ้นกว่าอดีตที่ผ่านมา

กฤษ เพิ่มทันจิตต์ (2549: 47-80) ได้ศึกษา เรื่อง การศึกษาเชิงสถาบันของความพร้อมในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนตำบลในพื้นที่ทุรกันดารในจังหวัดราชบุรีพบว่ากระบวนการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดปัญหาเชิงสถาบันและความขัดแย้งเชิงสถาบัน ซึ่งหมายถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างกฎหมายต่างๆ และองค์กรต่างๆ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นๆ ผลการศึกษาได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนตำบลในทุรกันดารของจังหวัดราชบุรี ประกอบด้วยภาวะผู้นำของผู้บริหารทั้งขององค์กรปกครองส่วนตำบลและของสถานศึกษา นโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาล การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย งบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลาง การสื่อสารและการทำความเข้าใจในผู้เกี่ยวข้อง บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนตำบลและของสถานศึกษา และรูปแบบการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังนั้นการถ่ายโอนหรือไม่ถ่ายโอนไม่ใช่ประเด็นสำคัญแต่เป้าหมายอยู่ที่การพัฒนาเยาวชนเป็นสำคัญและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการร่วมมือขององค์กรต่างๆ ภายใต้กฎหมายนั้น ๆ

วิชัย ครองยุติ (2549 : (2)-(3)) ได้วิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความเหมาะสมปานกลาง การตีความกฎหมายแตกต่างกัน ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนตำบลทับซ้อนกัน กฎหมายการบริหารงานบุคคลแตกต่างกัน การประเมินความพร้อมโดยความสมัครใจด้วยเสียงข้างมากทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในสถานศึกษา การถ่ายโอนยังไม่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบที่จะรองรับอีกหลายฉบับ รัฐบาลจะต้องกำหนดให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น การกำหนดนโยบายรัฐบาลกลับไปกลับมาไม่แน่นอน การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่เป็นรูปธรรม ยึดผลประโยชน์ด้านการเมืองมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ความพร้อมในการจัดการศึกษาโดยรวมอยู่ระดับปานกลาง องค์กรปกครองส่วนตำบลยังขาดความพร้อมด้านการบริหารจัดการ ขาดวิสัยทัศน์ ศักยภาพ ประสิทธิภาพ ขาดหลักการ

บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ขาดความพร้อมในด้านบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน นโยบายขาดการต่อเนื่อง และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนปัญหาในการถ่ายโอน การศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลนั้น พบว่าด้านครูและบุคลากรทางการศึกษามี ปัญหามากที่สุด กล่าวคือ ไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะไม่มั่นใจใน สถานภาพ ความก้าวหน้าทางวิชาชีพ ขาดความเชื่อมั่นในศักยภาพด้านการบริหารขององค์กร บริหารส่วนตำบลสำหรับปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพร้อมพบว่าปัจจัยด้านครูและบุคลากรสำคัญที่สุด และพบว่า ยุทธศาสตร์การถ่ายโอนประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การเตรียมความพร้อม 2) การบริหารจัดการ 3) การมีส่วนร่วม 4) การเสริมสร้างศักยภาพ 5) การพัฒนาคุณภาพการศึกษา

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552: 29-30) ได้จัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษา (2552-2561) ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการซึ่งได้เสนอแนวทางหนึ่งคือ การส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามาร่วมจัดและสนับสนุนการจัดการศึกษา มากขึ้น โดยมีมาตรการเตรียมความพร้อมและพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนาสมรรถนะผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาให้เป็น มืออาชีพโดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นแกนกลางในการสนับสนุนด้านวิชาการและกำกับดูแลด้าน คุณภาพมาตรฐานทางวิชาการ

กองบรรณาธิการวิทยากร (2550 : 48-49) อ้างถึงใน รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษา สภาพการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาสังกัด ศึกษาธิการ ที่ถ่ายโอนให้ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ปีการศึกษา 2550 ได้กล่าวถึงปัญหาของการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นว่ายังคงเป็นปัญหาโดยเรื่องที่ต้องทบทวนคือ เรื่องที่กำหนดว่าภารกิจการจัด การศึกษาเป็นบริการสาธารณะที่จะต้องมีการถ่ายโอน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ ไม่น้อยกว่า 35% นั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ดังนั้นควรจะต้องมีการทบทวนหารือร่วมกันว่าจะมีวิธีการอื่นอีกหรือไม่ที่ท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา ที่ผ่านมามักจะคุยกันในเรื่องสิทธิการถ่ายโอนและวิธีการถ่ายโอนสถานศึกษา เท่านั้น ไม่ได้คุยกันในเรื่องการมีส่วนร่วมเท่าที่ควร นอกจากนี้ในประเด็นที่ครูเกรงจะเสียสถานภาพ การเป็นข้าราชการโดยครูเหล่านั้นจะกลายเป็นเพียงพนักงานหรือข้าราชการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบการถ่ายโอนยังเป็นปัญหา นอกจากนั้นการดำเนินการในรูปของสหกิจโดย ไม่ต้องมีการถ่ายโอนแล้วมีข้อตกลงในเรื่องงบประมาณ เรื่องการบริหารว่าใครจะรับผิดชอบอะไร โดยสถานศึกษายังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคล และครูยังมีฐานะเป็นข้าราชการ เพราะฉะนั้นความ

หลากหลายในรูปแบบที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือโดยรักษาหลักการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทุกคนยอมรับได้

งานวิจัยของผู้ตรวจราชการ (2550 : 227) ที่พบปัญหาอุปสรรคตามความเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา ประธานกรรมการสถานศึกษาและครู มีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับระเบียบ กฎหมายของกระทรวงมหาดไทยที่มีขั้นตอนมาก ระเบียบในการดำเนินงานยังไม่ชัดเจน การบรรจุแต่งตั้งครูล่าช้า ครูมีความรู้ความสามารถไม่ตรงกับวิชาที่สอน การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าไม่คล่องตัว การมอบอำนาจแก่ผู้บริหารสถานศึกษาล่าช้าทำให้การบริหารจัดการไม่คล่องตัว การประสานงานระหว่างสถานศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เป็นระบบ อยู่ระหว่างการพัฒนาระบบ สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ห่างไกล ยากลำบากในการติดต่อประสานงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบุคลากรที่มีความชำนาญทางด้านการจัดการศึกษาโดยตรง เมื่อมีปัญหาด้านวิชาการจึงไม่สามารถให้คำแนะนำได้ ขาดความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสถานศึกษากับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในด้านต่างๆ เช่น การอบรมครู การแข่งขันทักษะทางวิชาการของนักเรียน เป็นต้น สื่อการเรียนการสอนไม่เพียงพอขาดเทคโนโลยีที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ขาดการนิเทศ ติดตามผลหลังการถ่ายโอน การเมืองเข้าแทรกแซงด้วยการจัดสรรครูอัตราจ้างที่ไม่มีวุฒิภาวะเข้ามาสอนเพราะเป็นเด็กลูกหลานของนักการเมืองท้องถิ่น

สำนักงาน ก.พ. (2543: 13) ใน นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ (2545: 20) ที่กล่าวว่า จุดสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ เมื่อกระจายไปแล้วจะต้องมีความเหมาะสมในขอบเขตที่ไม่ล่วงเกิน หรือก้าวเดินไปสุดกู่ มิฉะนั้นจะนำไปสู่ความแตกแยก เป็นท้องถิ่นนิยม ล้มส่วนรวมของประเทศ อย่างเป็นทางการกระจายอำนาจที่เกินกว่าต้องการ จุดมุ่งหมายของการกระจายคือ ต้องการให้ประชาชนมีความสุข มีความเจริญทัดเทียมกันโดยมีสิทธิเสรีภาพพอสมควร ส่วนท้องถิ่นที่ต้องเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการจัดการศึกษาในอนาคต ที่ได้เสนอไว้ส่วนหนึ่งว่า

1. ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับงานด้านการศึกษา และเมื่อเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร นโยบายเปลี่ยนทำให้การจัดการศึกษาขาดความต่อเนื่อง
2. ครู และบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะกรณีของเทศบาล (เมืองพัทยา) ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ครูมีฐานะเป็นเพียงพนักงานครูเทศบาลซึ่งด้อยกว่าข้าราชการส่วนภูมิภาค
3. ฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารงาน และมักจะแทรกแซงการปฏิบัติงานมากกว่า การกำหนดนโยบาย

4. การตัดสินใจเพื่อการศึกษายุ่บนพื้นฐานของการเมืองมากกว่าบริบททางการศึกษา

นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ (2545 : 32) ได้ยกข้อสรุปการประชุมผู้แทนจากองค์กรสังคมชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ เพื่อระดมความเห็นเสนอต่อที่ประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 3 เรื่อง การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2544 ที่ได้สะท้อนภาพลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ องค์การบริหารส่วนตำบล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นขบวนการแบ่งปันผลประโยชน์ของผู้รับเหมากินเปอร์เซ็นต์งานก่อสร้าง
2. ที่มาของ องค์การบริหารส่วนตำบล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่โปร่งใสมีการซื้อคะแนนเสียง และฮั้วสลับกันดำรงตำแหน่ง
3. องค์การบริหารส่วนตำบล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด บริหารงานโดยใช้ระบบอุปถัมภ์

สุรพล นิติไกรพจน์ วนิดา แสงสารพันธ์ เอกศักดิ์ คงตระกูล ชาลินี ถนัดงาน นางสาวพรพิมล บุญทวีเวช (2552: (14)-(15)) ได้เสนอรายงานวิจัย โครงการศึกษากฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาจากการแสดงความสมัครใจของสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ข้อ 3 วรรคสาม กำหนดให้ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับโอนการจัดการศึกษาจะต้องพิจารณาความสมัครใจของสถานศึกษา ก่อให้เกิดปัญหาในการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขอรับโอนการจัดการศึกษาหลายประการ แม้การดำเนินการประเมินความพร้อมตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขด้านต่าง ๆ จะเสร็จสิ้นแล้วก็ตามดังนั้นจึงเห็นว่าเกณฑ์ในเรื่องความสมัครใจของสถานศึกษามีได้สะท้อนศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าสามารถจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของชาติหรือไม่ แต่กลับให้การดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับโอนการจัดการศึกษามีความยุ่งยากและเป็นไปด้วยความล่าช้า เห็นควรที่จะแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ในข้อ ๓ วรรคสาม เพื่อยกเลิกหลักเกณฑ์ในเรื่องความสมัครใจของสถานศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขอรับโอน เพื่อให้การดำเนินการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนการจัดการศึกษา

เป็นไปอย่างรวดเร็ว ส่วนบุคลากรในสถานศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับโอนนั้นจะโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมกับสถานศึกษาหรือไม่นั้น ย่อมเป็นไปตามความสมัครใจของบุคลากรแต่ละคนว่าประสงค์จะโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ตามแนวทางในถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการด้านการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด และถึงแม้ว่าบุคลากรในสถานศึกษาที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของบุคลากรในสถานศึกษาทั้งหมดก็ตาม ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสรรหาบุคลากรเพื่อทดแทนบุคลากรที่ไม่สมัครใจไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติในคราวการประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ การยกเลิกเกณฑ์เรื่องความสมัครใจของสถานศึกษาจึงไม่มีผลกระทบในเรื่องการขาดแคลนอัตรากำลังในสถานศึกษาที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ (2545:1) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความเหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : บทสะท้อนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ผลการวิจัยพบว่า ทุกฝ่ายต่างยอมรับในหลักการว่า จุดหมายปลายทางของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่สมบูรณ์ตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย คือ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทยที่ยังไม่มีความพร้อมในการกระจายอำนาจแบบสุดขีด จึงยังไม่มีควมจำเป็นที่จะต้องก้าวตามแบบอย่างของประเทศอื่นในทันที ทางเลือกที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในขณะนี้ จึงน่าจะเป็นการกระจายอำนาจแบบสายกลางด้วย แนวทางผสมผสาน โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. กำหนดให้การกระจายอำนาจตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เป็นเป้าหมายหลักในปัจจุบัน เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการให้สมบูรณ์ ลดความสับสนของครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้มีการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยมีจุดเน้นที่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM)

2. กำหนดให้กระจายอำนาจแบบถ่ายโอนอำนาจเป้าหมายหลักในอนาคตอันใกล้โดยดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป และเริ่มต้นตั้งแต่บัดนี้ด้วยการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาเป็นรายกรณี

บทเรียนจากประสบการณ์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในต่างประเทศ ได้แก่ Hanson (1997) อ้างถึงในนิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ (2545:111-112) ซึ่งเป็นการ

ประมวลประสบการณ์ของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา พบว่าปัญหาของการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจทางการศึกษาเกิดจากกรณีต่อไปนี้

1. ขาดความเข้าใจและวิสัยทัศน์ร่วมกันระหว่าง พรรคการเมืองผู้ผลักดันนโยบายและ พรรคการเมืองอื่นที่สืบทอดนโยบาย และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น รวมทั้งผู้ปกครองและผู้คนในชุมชนท้องถิ่น

2. นโยบายการกระจายอำนาจใช้การบังคับด้วยกฎหมาย กระบวนการถ่ายโอนถูกควบคุมโดยฝ่ายที่ผลักดันนโยบาย ขาดการเจรจาเพื่อประสานประโยชน์ จึงเกิดปัญหาที่พบในหลายประเทศ คือ การไม่ได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่จากองค์กรท้องถิ่นผู้รับโอน อีกทั้งเกิดแรงต้านจากกลุ่มผู้เสียอำนาจ และกลุ่มองค์กรครู

3. การถ่ายโอนเกิดขึ้นแบบก้าวกระโดดพร้อมกันทั้งระบบ โดยไม่มีการศึกษาทดลองและเตรียมการอย่างดี โดยเฉพาะในการเตรียมโครงสร้างภายในองค์กรท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนการศึกษา ดังกรณีของประเทศ Columbia ที่ใช้กลยุทธ์ของการถ่ายโอนทั้งระบบ ในขณะที่ยังไม่มีความพร้อม โดยกระทรวงศึกษาธิการของ Columbia ได้ประเมินในระยะเริ่มต้นว่า มีองค์กรท้องถิ่นที่มีโครงสร้างขององค์กรที่เข้มแข็งพร้อมกับการถ่ายโอนในขณะนั้นเพียง 200 แห่งจากทั้งหมด 1,024 แห่งของประเทศ การดำเนินการถ่ายโอนทั้งระบบพร้อมกันจึงประสบปัญหาอย่างรุนแรงในเวลาต่อมา

ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงาน ก.พ. (2543:3-6) ได้เสนอปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1. ฝ่ายการเมืองต้องมีความมุ่งมั่นในการผลักดัน การกระจายอำนาจอย่างจริงจัง
2. มีการกระจายทรัพยากรที่จำเป็นให้แก่ท้องถิ่น
3. การเมืองท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง
4. ท้องถิ่นมีความสามารถในการบริหารจัดการ
5. ท้องถิ่นต้องพัฒนาบุคลากรให้มีความพร้อมและมีคุณภาพ
6. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต้องมีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารจัดการท้องถิ่น

ดิเรก พรสีมา (2548 : 26) ได้นำเสนอประสบการณ์การบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจในหลาย ๆ ประเทศพบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการแบบ

กระจายอำนาจสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากรในหน่วยงาน ได้ล้วนแต่เป็นประเทศที่มีความพร้อมใน 5 ด้านต่อไปนี้

1. ผู้รับอำนาจไปบริหารมีความพร้อม คือมีวุฒิภาวะ และมีความเป็นมืออาชีพสูง
2. ประชาชนผู้อยู่ใต้การบริหารแบบกระจายอำนาจมีคุณภาพสูง
3. ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจในการจัดบริการสาธารณะต้องจัดหารายได้มาใช้ในการจัดบริการสาธารณะเอง กฎหมายภาษีต้องให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีที่จะนำมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ส่วนรัฐบาลกลางจะจัดสรรภาษีสมทบให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยและไม่สามารถพึ่งตนเองได้เท่านั้น

4. มีระบบการตรวจสอบที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ

5. ผู้บริหารและสมาชิกขององค์กรกระจายอำนาจมีความรับผิดชอบสูง เมื่อรู้ว่าการตัดสินใจของตนและคณะก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม มีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น ผู้บริหารขององค์กร พร้อมคณะจะลาออกจากตำแหน่งและปล่อยให้มีการตรวจสอบอย่างอิสระ รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตน ความเป็นมืออาชีพ วุฒิภาวะ คุณภาพ ประชาชน แหล่งรายได้ ระบบการตรวจสอบอย่างเป็นอิสระ และความรับผิดชอบต่อเครื่องมือสำคัญในการสร้างขวัญกำลังใจ แรงจูงใจและความเชื่อมั่นให้แก่บุคลากร

นอกจากนั้น ดิเรก พรสีมา (2553:6-7) ยังได้อ้างถึงรายงานของ McKinsey & Company (2007) ที่ศึกษาประสบการณ์ ความสำเร็จ และอุปสรรคในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development = OECD) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว พบว่าประเทศอุตสาหกรรมดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของตนคล้ายๆ กันแต่มีจุดเน้นที่แตกต่างกัน โดยอาจแบ่งจุดเน้นในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศอุตสาหกรรมได้เป็น 3 กลุ่มคือ

กลุ่มที่ 1 เน้นเรื่องครู

กลุ่มที่ 2 เน้นเรื่องโครงสร้างและการกระจายอำนาจ

กลุ่มที่ 3 เน้นหลายๆ เรื่องและให้น้ำหนักแต่ละเรื่องใกล้เคียงกัน

ในส่วนของประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางที่สองคือเน้นเรื่องโครงสร้างและการกระจายอำนาจ เพราะเชื่อว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปให้ผู้มีผลประโยชน์ได้เสีย โดยเฉพาะผู้ปกครองเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงจะทำให้คุณภาพของการศึกษาสูงขึ้นจึงได้กระจายอำนาจการบริหารจัดการทางการศึกษาโดยให้โรงเรียนพัฒนา

หลักสูตรเอง ประเมินผลเอง จัดผู้อำนวยการโรงเรียนเอง จัดครูเอง จัดสรรงบประมาณเอง จัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการเอง เหล่านี้เป็นต้นและจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพควบคู่กับการกระจายอำนาจให้มีการสร้างข้อทดสอบกลางระดับประเทศเพื่อควบคุมมาตรฐานโรงเรียน ยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร ประเทศเหล่านี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอีกหลายประเทศในทวีปยุโรป

วุฒิสภา ตันไชย (2551: ญ-ฎ) ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการศึกษาท้องถิ่นไว้ดังนี้

- 1) จะจัดการศึกษาอย่างไรจึงจะเป็นประโยชน์ต่อเด็กและเยาวชน
- 2) ท้องถิ่นจะใช้ทรัพยากรอย่างไรในการจัดการศึกษา
- 3) ใช้ชุมชนท้องถิ่นเป็นห้องเรียนและห้องปฏิบัติการ
- 4) ปรับความคิดของผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรให้มองว่าการศึกษาคือหัวใจที่สำคัญที่สุดของความยั่งยืนของชุมชน ร่วมกันสร้างยุทธศาสตร์ถาวรด้านการศึกษา พัฒนาครูและสร้างเอกลักษณ์ของการศึกษาท้องถิ่น

พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์ (2550: 54) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขแห่งความสำเร็จและเงื่อนไขแห่งความล้มเหลวรวมทั้งแนวคิดบางประการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงในการจัดการศึกษาไว้ดังต่อไปนี้

1. การสื่อสาร ปัญหาของการศึกษาที่ผ่านมา คือ ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันและมักไม่มีการสื่อสารเอาสิ่งดี ๆ ไปเผยแพร่ในรูปแบบต่างๆ
 2. การประเมิน ต้องมีมาตรฐานในการประเมินที่ชัดเจน
 3. กล้ายอมรับผิด ถ้าทำผิดต้องกล้ายอมรับผิด เพื่อให้เกิดการแก้ไข
- นอกจากเงื่อนไขแห่งความสำเร็จหรือเงื่อนไขแห่งความล้มเหลวที่ยกมาแสดงข้างต้นแล้วการจัดการศึกษาท้องถิ่นในอนาคตควรคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

1. รูปแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นรูปแบบที่เน้นการกระจายอำนาจ ต้องพยายามหามาตรการดึงคนเก่งเข้ามาเป็นครูโดยให้เงินเดือนที่มากกว่าซึ่งแต่ละแห่งควรมหาเงินเดือนพิเศษให้
2. รูปแบบการจัดการศึกษาควรมองภาพกว้าง นั่นคือไม่ใช่จัดการศึกษาให้กับประชากรในวัยเรียนเท่านั้น แต่ควรจัดการศึกษาให้กับประชากรนอกวัยเรียนที่ยังเรียนไม่ถึง ม.3 หรือยังไม่จบ ม.3 ซึ่งมีอยู่อีกเป็นจำนวนมาก

3. การทำเครือข่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจับมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นเครือข่าย

ปองสิน วิเศษศิริ (2550:58) ได้สรุปผลการเสวนา “มหกรรมการจัดการศึกษาท้องถิ่น 2550” เรื่องทิศทางการจัดการศึกษาท้องถิ่นในทศวรรษหน้าโดยสรุปดังนี้ การจัดการศึกษาท้องถิ่นในทศวรรษหน้า ควรจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน มุ่งเป้าหมายที่การพัฒนาคนเป็นสำคัญ โดยเริ่มตั้งแต่เด็กที่อยู่ในครรภ์ แรกเกิดในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ผู้บริหารและครูจะต้องมีความรู้ความสามารถใน วิชาชีพ การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาเป็นลำดับแรก ควบคู่กับคุณภาพทางการศึกษารวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยที่จะมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวเพื่อพร้อมรับต่อโอกาสและปัญหาที่จะเกิดขึ้น ที่สำคัญต้องได้รับความร่วมมือจากคนในท้องถิ่นในการผลักดันการศึกษาของท้องถิ่นตน

เกษม วัฒนชัย (2551:4-8) ได้เสนอเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นไว้ว่า เป้าหมายของการจัดการศึกษาท้องถิ่นจะสนับสนุนให้ประชาชนมีอาชีพและทำให้เศรษฐกิจชุมชนมั่นคง ส่งเสริมความเป็นพลเมืองดี และประชาธิปไตยในชุมชน ส่งเสริมสุขภาพและสร้างสุขภาวะในชุมชน ส่งเสริมสิ่งแวดล้อมในครอบครัว และนิเวศวิทยาในชุมชน ส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม สำหรับยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นนั้น ควรพัฒนาทั้งวงจรถ่วงคือ ต้องคำนึงถึงเด็กตั้งแต่อยู่ในครรภ์ เลี้ยงด้วยนมแม่ 6-8 เดือน มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเพื่อเตรียมความพร้อม เรื่องศีลธรรมต้องให้ตั้งแต่วัยเด็ก พัฒนาหลักสูตรเพื่อให้เป็นพลเมืองดี เก่ง ดี มีสุข และที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน คือ คุณภาพการศึกษา โดยมีครูดีและผู้บริหารที่ดี

ลิขิต ธีรเวคิน (2553: 7) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทของการเมืองภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงเกิดความคิดแบบประชาธิปไตยที่มีการปรึกษาหารือที่เรียกว่า Deliberative Democracy ซึ่งหมายความว่าประชาชนมีบทบาทมากขึ้น เพื่อร่วมกับรัฐบาลในลักษณะปรึกษาหารือ

อุทัย บุญประเสริฐ พิระพันธุ์ พาลุสุข ชนิดา รัชชพลเมือง ปองสิน วิเศษศิริ สุรศักดิ์ หลาบมาลา ฉันทนา จันทร์บรรจง วรียพร แสงนภาพร ดรุณี จำปาทอง พิณสุดา สิริธวัชศรี ในสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549: (ก)-(ข)) ที่ได้ทำการวิจัยและสังเคราะห์รายงานวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เกาหลี ญี่ปุ่นและมาเลเซีย เพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้จากประสบการณ์การดำเนินงาน

ของประเทศต่างๆ และเสนอรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า

1. กระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงหลักกระทรวงเดียวที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศ
2. การกระจายอำนาจการจัดการศึกษามีสองแนวทางใหญ่ คือ กระจายไปให้องค์กรการศึกษาในระดับท้องถิ่น เช่น สหรัฐอเมริกา เกาหลี ญี่ปุ่นกับกระจายไปให้สถานศึกษาโดยตรง เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อังกฤษ
3. เป็นการกระจายไปให้คณะกรรมการการศึกษาทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับสถานศึกษา
4. การดำเนินการปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองโดยมีกฎหมายรองรับ
5. ส่วนกลางจะมีบทบาทสำคัญในการควบคุมหลักสูตร นโยบาย มาตรฐานคุณภาพ และการสนับสนุนทรัพยากร ส่วนการตัดสินใจในการบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลจะอยู่ที่คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นหรือคณะกรรมการสถานศึกษา
6. ในด้านการบริหารงานบุคคล มีทั้งสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่สังกัดสถานศึกษาโดยตรง
7. ในด้านการบริหารงบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการยังมีบทบาทสำคัญ แต่ในบางประเทศมีบทบาทสนับสนุนงบประมาณบางส่วน
8. ส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นและสู่สถานศึกษา เน้นการบริหารโดยมีอาชีพ มีความเป็นกลางทางการเมือง ปลอดการแทรกแซงทางการเมืองและเน้นการมีส่วนร่วม
9. มีแนวโน้มย้ายกลับสู่การรวมอำนาจ (Recentralization) กันใหม่ในบางประเทศ

การวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะ

1. ให้มีการจัดระบบการโอนและกำหนดภารกิจของการรับโอนและการถ่ายโอนให้ชัดเจนแน่นอน
2. เสนอให้กระทรวงศึกษาธิการจัดทำแผนและกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาของไทยให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม
3. ในการดำเนินการกระจายอำนาจ ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา โดยการถ่ายโอนสถานศึกษานั้นต้องคำนึงถึงความพร้อมของท้องถิ่นในการจัด

การศึกษาเป็นหลัก คำนึงถึงความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษา คำนึงถึงการประกันคุณภาพการศึกษา คำนึงถึงความมั่นคงในอาชีพ ศักดิ์ศรีในอาชีพและความก้าวหน้าในวิชาชีพของครูและบุคลากรทางการศึกษา คำนึงถึงลักษณะของสถานศึกษาที่จะต้องถ่ายโอน และความเหมาะสมของลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนสถานศึกษา ฯลฯ

4. จัดให้มีคณะกรรมการการศึกษาและหน่วยงานเฉพาะทางขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม

5. ปรับระบบบริหารบุคลากรครูและบุคลากรทางการศึกษาให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาวิชาชีพครูและมาตรฐานวิชาชีพ

6. เสนอให้จัดพิมพ์ผลการวิจัยนี้เผยแพร่

นอกจากนั้น อุทัย บุญประเสริฐ (2552: 4-9) ได้กล่าวถึงสาระที่น่าสนใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา (Special Feature on Decentralization in Education) กล่าวคือ สหรัฐอเมริกานั้นได้รับการยอมรับว่ามีการกระจายอำนาจการบริหารมากที่สุด โรงเรียนปลอดการแทรกแซงและครอบงำทางการเมือง รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจการจัดการศึกษาแก่มลรัฐ และท้องถิ่นซึ่งแตกต่างกันไป แต่เป้าหมายเดียวกันก็คือ การศึกษาที่มีคุณภาพ สำหรับผู้เรียนและผู้รับบริการ สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญกำหนดให้กระจายอำนาจการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการการศึกษาเป็นหน่วยงานสูงสุด ควบคุมกำกับโดยประชาชน มีอิสระจากราชการและฝ่ายปกครอง มีศึกษานิเทศก์เป็นผู้บริหารมีอาชีพบริหารตามนโยบายของคณะกรรมการการศึกษาในระดับโรงเรียน ก็มีคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาที่มีคณะกรรมการในโรงเรียนและผู้ปกครองร่วมด้วย รวมทั้งบุคคลอื่นในชุมชน

ในส่วนทางเกาหลีใต้ได้แบ่งเป็นระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาสู่ท้องถิ่นนั้นต้องพิจารณาถึงความพร้อม และปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ให้ความสำคัญกับความเป็นวิชาชีพของการศึกษา ในระดับโรงเรียนมีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารงบประมาณมาที่โรงเรียนโดยตรง ทำให้สนองต่อความต้องการของโรงเรียนตามที่คณะกรรมการสถานศึกษากำหนด ในประเทศมาเลเซียนั้นเป็นการบริหารแบบรวมอำนาจค่อนข้างชัดเจน และแตกต่างกันไม่มากนักกับแนวปฏิบัติของการบริหารการศึกษาในฝรั่งเศส สำหรับกรณีนิวซีแลนด์ ออสเตรเลียและอังกฤษ มีการบริหารแบบกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่โรงเรียนโดยตรง พยายามลดอำนาจส่วนกลางเพิ่มอำนาจให้สถานศึกษา

ภิญโญ แพงไธสง (2547:24-25) ได้อ้างถึง ผลการวิจัยของสำนักผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การศึกษาความพร้อมเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัด

การศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ได้เสนอทางออกไว้คือ ควรประชาสัมพันธ์การประกาศใช้กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ให้แพร่หลายยิ่งขึ้น รวมทั้งสร้างความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องทั้งฝ่าย ครู กระทรวงศึกษาธิการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดหลักสูตรร่วมกันในการพัฒนา ความพร้อมในการบริหารจัดการศึกษา และควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกันทั้งระบบ

นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ (2545:3-77) ได้เสนอว่า เพื่อให้เป้าหมายเพื่อการปฏิรูป การศึกษาและเป้าหมายการปฏิรูปการเมือง ประสบความสำเร็จได้บนพื้นฐานของความสมดุล และ ฉันทานุมิตินั้นความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรได้นำมาพิจารณาร่วมกัน ดังนี้

1. ทิศนะจากฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่ง ได้แก่

1.1 นโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาสู่แผนและแผนปฏิบัติการนั้น เป็นนโยบาย จากเบื้องบนลงมาสู่ผู้ปฏิบัติ โดยผู้ปฏิบัติไม่ทราบรายละเอียดของแผนและแผนปฏิบัติการ เพียงแต่ รับรู้จากเอกสารทางราชการหนังสือพิมพ์และสื่อต่างๆ ชาวเกี่ยวกับการถ่ายโอนยังไม่แพร่หลาย อาจเกิดจากความไม่ต่อเนื่องของฝ่ายการเมือง

1.2 จุดอ่อนของการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ท้องถิ่น คือ ขาดความต่อเนื่องใน เิงนโยบายจัดการศึกษา ทั้งนี้เพราะว่าผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาด้วยการเลือกตั้ง

1.3 จะทำให้ขาดเอกภาพในการจัดการศึกษาและทำให้มาตรฐานการศึกษาลด ต่ำลง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายได้ที่แตกต่างกัน

1.4 ผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดความรู้อ ความเข้าใจและประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการศึกษา และนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษา

2. ทิศนะจากประชาคมการศึกษา ส่วนหนึ่ง ได้แก่

2.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสาระที่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยชาวกรศึกษายึดแนวทางตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ, ที่เกิดขึ้นแบบประชาธิปไตย ทั้งรัฐ และประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้อง ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนฯ ไม่ได้ผ่านการประชา พิจารณ์อย่างโปร่งใส ดุมีเงื่อนงำและได้ตีความในประเด็น “สิทธิ” ตามมาตรา 41 ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีการตีความไว้ 4 ลักษณะได้แก่

1) ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนโดยไม่ ต้องรับผิดชอบทั้งหมด

2) ท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้ว สามารถขยายการจัดการศึกษาได้ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่น

3) ท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่ได้ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่น

4) ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา รวมทั้งการรับโอนภารกิจจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ

โดยชาวการศึกษาตีความคำว่า “สิทธิ” เป็นไปตามนัยของข้อ 1) มากกว่าข้ออื่นๆ ส่วนฝ่ายท้องถิ่นตีความตามนัยของข้อ 4)

2.2 จากการรับรู้และตีความที่ต่างกันจากทั้งฝ่ายการศึกษา และฝ่ายท้องถิ่นแสดงให้เห็นว่าไม่มีการประชาสัมพันธ์ หรือการรับฟังความเห็นอย่างแพร่หลายเพียงพอในเรื่องการถ่ายโอน

2.3 ครู และผู้บริหารการศึกษากังวลใจ เรื่องการถ่ายโอนจะเกิดปัญหา ความไม่เป็นธรรมความไม่โปร่งใสและการใช้อำนาจอิทธิพลของฝ่ายการเมืองการปกครอง

2.4 มองว่าการเมืองท้องถิ่นไม่มีวิสัยทัศน์ทางการศึกษา เป็นพวกที่ชอบและขำนาญเรื่องการจัดการสาธารณูปโภคมากกว่า

2.5 หากเลือกได้ต้องการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพราะเป็นมืออาชีพในการจัดการศึกษา มีประสบการณ์อย่างต่อเนื่อง และมีปัญหาเรื่องอำนาจอิทธิพลน้อยกว่าฝ่ายปกครอง

2.6 ฝ่ายการศึกษาส่วนใหญ่มีความเห็นให้คงสิทธิประโยชน์ รวมทั้งระบบตำแหน่งทางวิชาการของครู ให้โครงสร้างเงินเดือนเป็นไปตามบัญชีเงินเดือนของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2.7 ให้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อการถ่ายโอน

2.8 ให้มีการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างสองฝ่าย

2.9 ให้มีกลไกที่เข้มแข็งเพื่อการตรวจสอบและทบทวนผลการถ่ายโอนเป็นระยะ

3. ทิศนะจากภาคประชาชน

3.1 ผู้ปกครองนักเรียนในชุมชนเมืองไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนผู้ปกครองในชุมชนที่สภาพเศรษฐกิจ สังคมต่ำและยากจน ส่วนใหญ่ไม่สนใจผลกระทบของการถ่ายโอน ขอให้มีที่เรียนเป็นพอ

3.2 นโยบายกระจายอำนาจไม่มีความชัดเจนการถ่ายโอนไม่ได้กระทำจริงจัง

3.3 เชื่อมั่นกระทรวงศึกษาธิการมากกว่ากระทรวงมหาดไทย

3.4 ชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจ

สำนักงาน ก.พ. (2543:102) ใน นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ (2545:78) อธิบายไว้ว่าการถ่ายโอนอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ควรจะครอบคลุมทั้งภารกิจ อำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ โดยขั้นตอนการถ่ายโอนจะต้องมีการสร้างความพร้อมให้กับทั้งผู้ถ่ายโอน และผู้รับโอนในขณะเดียวกันสร้างกลไกในการกำกับ ตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน และให้ได้ผลงานตามมาตรฐานที่ควรจะเป็นควบคู่กันไป เพื่อให้การถ่ายโอนอำนาจบังเกิดประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเกิดความคุ้มค่ามิใช่เป็นการสร้างภาระแก่รัฐบาลเพิ่มขึ้น หรือเกิดความสูญเปล่าของทรัพยากรของรัฐขึ้นในระดับท้องถิ่น

4. ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้ง

เนื้อหาสาระประกอบด้วย

4.1 ความขัดแย้งและแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง

4.2 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความขัดแย้ง

ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 ความขัดแย้งและแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง

ความขัดแย้งเป็นเรื่องที่นักวิชาการและนักบริหารให้ความสนใจศึกษามาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะความขัดแย้งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ทั้งในส่วนตัวเกี่ยวกับบุคคลต่อบุคคล และความขัดแย้งระหว่างองค์กร แม้แต่ระหว่างประเทศก็พบเห็นความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นทั่วโลก ดังนั้นการให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องความขัดแย้งจึงเป็นสิ่งที่สมควรได้ศึกษาและทำความเข้าใจ

Pruitt & Rubin อ้างใน Lewicki, Saunders, & Barry, 2006: 18) ได้นิยามความขัดแย้งว่า คือความไม่ลงรอยหรือความตรงกันข้ามกันอย่างรุนแรง อันสืบเนื่องมาจากผลประโยชน์หรือแนวคิด ซึ่งรวมถึงการรับรู้ที่สวนทางกันของผลประโยชน์ หรือความเชื่อที่ว่าความปรารถนาในปัจจุบันของแต่ละฝ่ายไม่สามารถบรรลุได้พร้อมกัน

Nelson & Quick, 2001:350) กล่าวว่าความขัดแย้งหมายถึงสถานการณ์ใด ๆ ก็ตามที่ไม่เท่าเทียมกันของเป้าหมาย ทศนคติ และอารมณ์ หรือพฤติกรรม นำไปสู่ความไม่ลงรอยกัน หรือตรงกันข้ามกันระหว่าง 2 ฝ่ายขึ้นไป

Gordon, 2002:298) กล่าวว่า ความขัดแย้งคือเรื่องของความไม่ลงรอยกัน ความตรงกันข้ามกัน หรือการต่อสู้ระหว่าง 2 ฝ่ายขึ้นไป ซึ่งเกิดขึ้นจากความไม่เท่าเทียมกันทางอิทธิพล และรวมถึงความแตกต่างทางอำนาจของแต่ละฝ่าย

Kinichi และ William (2011:423) ได้ให้ความหมายของความขัดแย้งไว้ว่า ความขัดแย้งหมายถึงกระบวนการที่บุคคลหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งรับรู้ว่าคุณประโยชน์ของตนถูกกระทบกระเทือนจากบุคคลอื่นหรือองค์กรอื่น

John M. Ivancevich และคณะ อ้างถึงในสุธรรม รัตนโชติ (2552 : 235 – 236) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งไว้ดังนี้

1. มุมมองร่วมสมัยเกี่ยวกับความขัดแย้งเห็นว่า ความขัดแย้งไม่เป็นทั้งสิ่งที่ดีและสิ่งที่ไม่ดี แต่ขึ้นอยู่กับว่าจะจัดการกับความขัดแย้งอย่างไร มากกว่าจะทำให้ความลดลงหรือหมดไป มุมมองร่วมสมัยเน้นที่การจัดการกับความขัดแย้งอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ความขัดแย้งที่เป็นประโยชน์ (Functional Conflict) เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการของกลุ่ม ความขัดแย้งที่เป็นประโยชน์จะทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรม และปรับปรุงการตัดสินใจ ในขณะที่ความขัดแย้งที่ไม่เป็นประโยชน์ (Dysfunctional Conflict) จะทำลายองค์การและทำให้องค์การไม่บรรลุเป้าหมาย

3. ระดับความขัดแย้งจะสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานขององค์การทั้งหมด ความขัดแย้งระดับสูงมากจะทำลายความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และความขัดแย้งระดับต่ำมาก ก็จะไม่ทำให้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงและไม่คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ ดังนั้นแต่ละองค์การต้องมีระดับของความขัดแย้งที่เหมาะสม หรือมีระดับความขัดแย้งโดยหน้าที่ที่เหมาะสม

4. มีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง โดยทั่วไปจะมีปัจจัย 3 ประการ คือ (1) ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มทำงาน (2) ความแตกต่างของเป้าหมาย และ (3) ความแตกต่างของการรับรู้

5. อาจจะทำนายความขัดแย้งที่ไม่เป็นประโยชน์ (Dysfunctional Conflict) ได้ไม่ยากนัก คือ มักจะมีการเปลี่ยนแปลงภายในกลุ่ม (Within – Group Changes) และมักจะมีการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม (Between – Groups Change) โดยที่การเปลี่ยนแปลงภายในกลุ่มรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงความเหนียวแน่น (Cohesiveness) ความภักดีต่อกลุ่ม (Group Loyalty) ภาวะผู้นำ (Leadership) และการบริหารโดยมุ่งคนหรือมุ่งงาน (Human or Work Orientation) ส่วนการเปลี่ยนแปลงระหว่างกลุ่ม ได้แก่ การรับรู้ที่ถูกบิดเบือน (Perceptual

Distortion) มีมุมมองที่เป็นลบต่อกลุ่มอื่น (Negative Stereotyping) และลดการติดต่อสื่อสาร (Decreased Communication)

6.สามารถทบทวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งได้จาก “Conflict – Resolution Grid” ซึ่งเสนอการแก้ปัญหาความขัดแย้งเป็น 5 วิธี คือ ยอมให้ผู้อื่นชนะ แก้ปัญหา ปฏิเสธ ควบคุม และประนีประนอม

7.ในกรณีที่มีความขัดแย้งที่เป็นประโยชน์ (Functional Conflict) ต่ำมาก จำเป็นต้อง มีการกระตุ้นให้เกิดความขัดแย้งที่เป็นประโยชน์ เพื่อจะได้ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย ขององค์การ ซึ่งอาจจะกระทำได้โดยนำบุคคลภายนอกเข้ามาปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์การ กระตุ้นให้มีการแข่งขันระหว่างกลุ่ม และใช้แผนงานความขัดแย้ง (Programmed Conflict)

8.การเจรจาต่อรองแบบ “ชนะ- แพ้” เป็นรูปแบบของ “การมีส่วนร่วมได้รวมเป็นศูนย์ฯ” (Zero – Sum Game) คือ ผู้หนึ่งได้ อีกผู้หนึ่งต้องเสีย คนหนึ่งจะได้ “ศูนย์” ขณะที่อีกคนจะได้ทั้งหมด ส่วนการเจรจาต่อรองแบบ “ชนะ – ชนะ” เป็นแบบ “ทุกกลุ่มได้ประโยชน์” (Positive – Sum Approach) ซึ่งแต่ละคนได้ประโยชน์โดยไม่มีผู้เสียประโยชน์

9.มีการใช้ “บุคคลที่ 3” (Third Party) ในการเจรจาต่อรองมากขึ้น ซึ่งบางครั้งใช้บุคคลที่ 3 ในกระบวนการการเจรจาต่อรองทุกขั้นตอน หรืออาจจะเรียกใช้บุคคลที่ 3 ในบางครั้งหรือบางขั้นตอนของการเจรจาก็ได้ และมีการเจรจาต่อรองโดยบุคคลที่ 3 อยู่ 4 แบบ คือ การประนีประนอม การตัดสิน การสมานฉันท์ และการเป็นที่ปรึกษา

10.การเจรจาต่อรองระหว่างประเทศจะแตกต่างกันไปตามวัฒนธรรมของประเทศนั้น ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมของแต่ละประเทศหรือระหว่างประเทศคู่เจรจาจะเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การเจรจาต่อรองตกลงกันได้

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง วันชัย มีชาติ (2551 : 160-161) เสนอว่าความขัดแย้งเป็นภาวะความเป็นปรปักษ์หรือความไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันของคนแต่ละกลุ่ม ซึ่งมักจะก่อให้เกิดความตึงเครียด กัดดันและคับข้องใจ ความขัดแย้งจะมีลักษณะของความเป็นฝ่ายตรงข้าม และสกัดกันอีกฝ่ายหนึ่งไม่ให้อบรรลุเป้าหมาย แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง มี 3 แนวคิด ดังนี้

1. แนวคิดดั้งเดิม (Traditional View) แนวคิดนี้มองว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ไม่ดี จะต้องไม่มี

ความขัดแย้ง ควรหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง

2. แนวคิดมนุษยสัมพันธ์ (Human Relational View) แนวคิดนี้เชื่อว่าความขัดแย้งเป็น

ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้เสมอทั้งในองค์กรและในกลุ่ม ยอมรับได้และพยายามที่จะจัดการถึงความขัดแย้งมากกว่าหลีกเลี่ยง

3. แนวคิดปฏิสัมพันธ์ (Interaction View) เป็นแนวคิดในยุคปัจจุบันที่สนับสนุนให้เกิดความขัดแย้งในระดับที่เหมาะสม โดยมีความเชื่อพื้นฐานว่า การไม่ขัดแย้งจะทำให้องค์กรเฉื่อยชาหยุดนิ่ง ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การจะทำให้องค์กรตื่นตัว มีความเคลื่อนไหวอยู่เสมอ แนวคิดนี้จึงสนับสนุนให้มีความขัดแย้งในระดับที่สามารถควบคุมได้

ปัจจุบันความขัดแย้งในนโยบายสาธารณะมีมากขึ้น ดังที่ วันชัย วัฒนศัพท์ (2547 : 17-23) กล่าวว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาพบว่าเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะเป็นส่วนมาก ในส่วนนโยบายน่าจะดีเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนา แต่มีปัญหาที่กระบวนการที่ขาดการมีส่วนร่วมและจากสาเหตุ ดังนี้

1. ความสลับซับซ้อนของการพัฒนา ความขัดแย้งในปัจจุบัน มีสาเหตุเกี่ยวข้องกับหลายเหตุหลายปัจจัย ได้แก่ ความหลากหลายของผู้เกี่ยวข้อง มีความหลากหลายของประเด็นปัญหา ความแตกต่างทางวัฒนธรรม ค่านิยม ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญที่หลากหลาย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลประโยชน์ที่อีกฝ่ายหนึ่งได้อีกฝ่ายหนึ่งเสีย

2. การจัดการรูปแบบเดิม คือการที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ (Decide) แล้วจึงประกาศให้ทราบ (Announce) และปกป้องโครงการ (Defend) ท้ายที่สุดมีปัญหาเพราะสังคมปัจจุบันต้องการการมีส่วนร่วม ทำให้โครงการใหญ่ไม่สามารถจะดำเนินการต่อไปได้ เนื่องจากถูกคัดค้านจากประชาชน

3. ข้อมูลข่าวสารที่มากมายและรวดเร็ว ข่างสารที่ได้รับก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบความคิด หากยังไม่ยอมรับ อาจมองว่าเป็นเคราะห์กรรม ในขณะเดียวกันหากวิเคราะห์ข้อมูลและแยกแยะใช้ประโยชน์ จะทำให้ความถูกต้องเกิดขึ้นในสังคม จากการกล้าที่จะเรียกร้องสิทธิตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

4. กระบวนทัศน์ของประชาธิปไตยที่เปลี่ยนไปจากเดิมที่เป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน สู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ผู้เกี่ยวข้องมีความคาดหวังแตกต่างกันไป จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้น

5. การเน้นการประชาสัมพันธ์แบบขายของเป็นลักษณะโฆษณาขายของ บอกแต่ส่วนดี ๆ ส่วนไม่ดีไม่พูดถึง เมื่อผู้เกี่ยวข้องทราบข้อเท็จจริงก็จะเกิดความไม่ไว้วางใจกัน

6. กฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมาย แม้กฎหมายจะพยายามจะกำหนดขึ้นให้เกิดความยุติธรรม แต่กระบวนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมยังมีความยุ่งยากก่อให้เกิดการปฏิบัติที่เรียกว่าสองมาตรฐาน

วันชัย วัฒนศัพท์ (2545: 11-13) ได้ศึกษาเครื่องมือที่ใช้วิเคราะห์ความขัดแย้งที่แบ่งชนิดของความขัดแย้งออกเป็น 5 ชนิด

1. ความขัดแย้งด้านข้อมูล (Data Conflict) เป็นปัญหาพื้นฐานของความขัดแย้ง อาจจะมาจกข้อมูลน้อยไปการแปลผลผิดพลาด การวิเคราะห์ออกมาด้วยความเห็นแตกต่างในการรับข้อมูล (Perception) บางครั้งก็เป็นปัญหาขัดแย้งกันได้

2. ความขัดแย้งจากผลประโยชน์ (Interest Conflict) เป็นเหตุผลแห่งการแย่งชิงผลประโยชน์ในสิ่งที่ดูเหมือนกันหรือมีไม่เพียงพอเป็นเรื่องของทั้งตัวเนื้อหา กระบวนการ และจิตวิทยา (เช่น ยุติธรรมใหม่)

3. ความขัดแย้งด้านโครงสร้าง (Structural Conflict) เป็นเรื่องของอำนาจ แย่งชิงอำนาจ การใช้อำนาจ การกระจายอำนาจ ปัญหาโครงสร้างรวมไปถึง กฎ ระเบียบ บทบาท ภูมิศาสตร์ ระยะเวลาและระบบ

4. ความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ (Relationship Conflict) เป็นปัญหาด้านบุคลิกภาพ พฤติกรรมต่าง ๆ ในอดีต อารมณ์ที่รุนแรง ความเข้าใจผิด การสื่อสารที่บกพร่อง

5. ความขัดแย้งด้านค่านิยม (Values Conflict) เป็นปัญหาระบบความเชื่อ ความแตกต่างในค่านิยมขนบธรรมเนียมประเพณี ประวัติ การเลี้ยงดูที่หล่อหลอมขึ้นมา

วันชัย มีชาติ (2551 : 160-161) ได้อธิบายถึงสาเหตุเกี่ยวกับความขัดแย้งว่า ความขัดแย้งมีสาเหตุหลายประการ ดังนี้

1. ความขัดแย้งของเป้าหมาย
2. การแย่งชิงทรัพยากร
3. การขัดแย้งกันของค่านิยมและผลประโยชน์
4. ความขัดแย้งจากการประสานงาน
5. ความคลุมเครือของบทบาท

6. ปัญหาการติดต่อสื่อสาร
7. ปัญหาด้านสถานภาพ
8. คุณลักษณะของบุคคล
9. การรับรู้เกี่ยวกับความขัดแย้ง
10. การเปลี่ยนแปลง

การแยกแยะความขัดแย้งออกไปแต่ละชนิดช่วยให้ความชัดเจนของความขัดแย้งว่ามีองค์ประกอบอะไร เพื่อนำไปสู่การแก้ไขให้ถูกต้องแต่ไม่ได้หมายความว่าความขัดแย้งต่าง ๆ จะมีเฉพาะชนิดใดชนิดหนึ่ง แต่จริง ๆ แล้วจะผสมผสานกันอยู่เกือบทุกชนิดในเรื่องเดียวกัน แต่แตกต่างกันในความรุนแรงของแต่ละประเภท

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารความขัดแย้ง

Kinichi และ William (2011 : 427-428) Daft (2012:539-540) Schermahorn (2008 : 436-438) ได้เสนอแนวทางการบริหารแนวทางความขัดแย้งไว้สอดคล้องกัน 5 ลักษณะ ได้แก่

1. การหลบเลี่ยงปัญหา (Avoiding) มองว่าปัญหาอาจคลี่คลายไปเอง ไม่ต้องทำอะไร
2. การคล้อยตาม (Accommodation) มองว่าทำตามอีกฝ่ายหนึ่งเสนอ
3. การบังคับ (Forcing) มองว่าอีกฝ่ายต้องทำตามที่เราต้องการ
4. การประนีประนอม (Compromising) เป็นลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยพบกันครึ่งทาง ไม่ได้ประโยชน์ทั้งหมดหรือเสียประโยชน์ทั้งหมด
5. การร่วมมือกัน (Collaborating) เป็นการร่วมมือกันที่จะแก้ปัญหาในลักษณะชนะทั้งคู่ (win-win) ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย

Kinichi และ William (2011 : 427-428) ได้แยกลักษณะทางความขัดแย้งไว้ 3 ประเภท ได้แก่

1. ความขัดแย้งด้านบุคลิกภาพ เป็นความแตกแยกที่เกิดจากความชอบ ไม่ชอบส่วนบุคคลหรือความแตกต่างระหว่างบุคคล การแก่งแย่งในทรัพยากรเดียวกันก็ก่อให้เกิดความขัดแย้ง รวมทั้งความรู้สึกว่าไม่มีเวลาพอที่จะทำงานให้แล้วเสร็จ

2. ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเป็นความแตกแยกที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่ม เนื่องจากมองเห็นเป้าหมายไม่ตรงกัน นอกจากนี้ยังเกิดจากความสับสนและความไม่ชัดเจนในขอบข่ายของงาน

3. ความขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรมที่หลากหลายเป็นความแตกแยกที่เกิดจากวัฒนธรรมจากเศรษฐกิจโลกที่มีการติดต่อเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์

Tuner อ้างถึงในสมคิด บางโม (2554 : 265-266) ได้เสนอหลักสำคัญในการบริหารความขัดแย้งไว้ดังต่อไปนี้

1. พยายามชี้ให้เห็นว่าเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขร่วมกัน
2. พยายามแก้สาเหตุของปัญหามากกว่าแก้ไขเรื่องบุคคล
3. แก้ไขทีละประเด็นปัญหา
4. เริ่มแก้ไขปัญหาดังแต่ตอนเป็นปัญหาเล็กๆ ก่อนที่จะลุกลามใหญ่โต
5. พยายามใช้วิธีการชักชวนมากกว่าการบังคับ
6. ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องเปิดเผยข้อมูลให้มากที่สุด
7. ยอมรับความคิดเห็นของทุกฝ่าย
8. ให้คู่กรณีมีความรู้สึกร่วมกัน เช่น มีเป้าหมายร่วมกัน มีศัตรูร่วมกัน เป็นต้น
9. ต้องไว้วางใจกัน
10. พยายามให้เกิดลักษณะชนะทั้งสองฝ่าย
11. พยายามหาข้อมูลใหม่ดีกว่าข้อมูลความคิดเก่าๆ
12. พยายามดึงฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมแก้ปัญหามากที่สุด

ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี (2550:54-59) ได้เสนอกระบวนการของการจัดการความขัดแย้งประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. เผชิญหน้ากับความขัดแย้ง ผู้บริหารต้องกล้าที่จะเผชิญกับปัญหาและพยายามหาแนวทางในการแก้ไขปัญหามาความขัดแย้งอย่างเหมาะสม โดยผู้บริหารต้องเลือกเวลา และสถานที่ที่เหมาะสม รวมทั้งให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขความขัดแย้ง
2. เข้าใจสถานภาพของแต่ละฝ่าย ผู้บริหารต้องเข้าใจสถานภาพของแต่ละฝ่าย รวมทั้งการศึกษาอารมณ์และความรู้สึกที่แท้จริงของแต่ละฝ่าย
3. ระบุปัญหา ทุกฝ่ายต้องสร้างความชัดเจนของปัญหาร่วมกันและยอมรับถึงข้อเสนอที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหา
4. แสวงหาและประเมินทางเลือก ทั้งสองฝ่ายต้องหาแนวทางและเสนอทางเลือกที่หลากหลาย เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญห โดยทางเลือกนั้นต้องเป็นที่พอใจของทั้ง 2 ฝ่าย
5. สร้างแนวทางและนำทางเลือกไปใช้ ในขั้นนี้คือนำแนวทางและทางเลือกที่พึงพอใจด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย ไปสู่การปฏิบัติ

ลิขิต ธีรเวคิน (2553:6) ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหามาความขัดแย้งไว้ 4 แนวทางได้แก่

1. การเจรจา โดยคู่กรณีต้องยินดีที่จะเจรจามาหาข้อยุติ การเจรจาต้องต่างฝ่ายต่างพอใจ เงื่อนไขสำคัญของการเจรจา คือ ทั้งสองฝ่ายต้องเห็นว่าเป็นทางออกที่ดีที่สุด
 2. การใช้ผู้ไกล่เกลี่ย โดยมีบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย บุคคลนั้นต้องเป็นบุคคลที่มีอำนาจบารมี เป็นที่ยอมรับในความเป็นกลางและยุติธรรม
 3. การปล่อยให้สถานการณ์ดำเนินต่อไปโดยไม่มีแก้ไข หากแต่ประคับประคองไม่ให้บานปลายใหญ่โต
 4. การแก้ไขปัญหามาโดยใช้ความรุนแรงเพื่อให้รู้แพ้รู้ชนะ
- 5 การพัฒนากลยุทธ์**
เนื้อหาสาระประกอบด้วย
- 5.1 กลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง
 - 5.2 SWOT Analysis และ TOWS Matrix
- ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1 กลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง

5.1.1 แนวคิดดุลยภาพระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยกับอำนาจทางวิชาชีพ

(Balancing Democratic and Professional Authority), ของ Sergiovanni และคณะ (2004 :32-34) ที่อธิบายไว้ว่า

อำนาจทางประชาธิปไตย (Democratic Authority) ในการจัดการศึกษาเกิดขึ้นจากประชามติจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยกระบวนการทางการเมือง เป็นความชอบธรรมที่ได้รับอำนาจจากประชาชนให้เข้ามากำกับดูแลจัดการศึกษาตามความต้องการของประชาชน โดยผู้ปฏิบัติในหน่วยงานทางการศึกษาจะต้องดำเนินการ ตามผลการเลือกตั้งและผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง ผลประโยชน์ของการดำเนินงานเกิดขึ้นกับภาคส่วนทางการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มจัดตั้งต่าง ๆ ประโยชน์สาธารณะเป็นไปตามปรัชญาและแนวคิดทางการเมืองและจะส่งผลประโยชน์ทั้งหลายทั้งปวงแก่ประชาชน ในส่วนของพื้นฐานอำนาจนั้นเป็นอำนาจที่ได้รับการยินยอมจากประชาชน การกำกับตรวจสอบดูแลการดำเนินงานใช้การเลือกตั้งหากประชาชนพอใจก็จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีก ส่วนเครื่องมือการดำเนินงานจะใช้การเลือกตั้ง การบริหารและการออกกฎหมาย การกำหนดนโยบาย ศาล ระบบราชการเป็นผู้ขับเคลื่อน

ส่วนแนวทางอำนาจทางวิชาชีพ (Professional Authority) ในการจัดการศึกษานั้นเกิดขึ้นจากผู้ที่มีความรู้ด้านวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา การจัดการเรียนการสอนโดยผู้ปฏิบัติ ในหน่วยงานทางการศึกษาจะปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาการและวิชาชีพตามที่ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนและครูกำหนดขึ้น สำหรับผลประโยชน์ของการดำเนินงานที่จะเกิดขึ้นกับผู้เรียนนั้นเป็นไปตามเกณฑ์และมาตรฐานทางวิชาการและวิชาชีพ การดำเนินงานเช่นนี้ก็ส่งผลประโยชน์ถึงประชาชน ในส่วนของพื้นฐานอำนาจนั้นเกิดจากความรู้ความเชี่ยวชาญทางวิชาการและวิชาชีพ ในการพิจารณาวินิจฉัยการปฏิบัติงานในด้านการกำกับตรวจสอบดูแลการดำเนินงานนั้นใช้ไปประกอบวิชาชีพหากมีความรู้ความสามารถตามเกณฑ์มาตรฐานก็จะได้รับการต่อใบประกอบวิชาชีพที่มีองค์กรวิชาชีพหรือสมาคมวิชาชีพเป็นผู้กำกับมาตรฐานและการออกใบประกอบวิชาชีพ นอกจากนั้นการให้ครูมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณการบริหารงานบุคคล การบริหารหลักสูตรการเรียนการสอนก็นับเป็น

เครื่องมือในการกำกับติดตามอีกทางหนึ่งด้วย ผู้วิจัยได้สรุปเปรียบเทียบทั้ง 2 แนวทางไว้ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบแนวทางการบริหารการศึกษา 2 แนวทาง

ประเด็น	แนวทางอำนาจทาง ประชาธิปไตย (Democratic Authority)	แนวทางอำนาจทางวิชาชีพ (Professional Authority)
1. ผู้ปฏิบัติต้องรับผิดชอบต่อ ...	- ประชาชนและผู้ที่ได้รับ เลือกตั้งจากประชาชน	- บรรทัดฐานทางวิชาชีพ เพื่อน ร่วมวิชาชีพ ผู้รับบริการและ สาธารณชน
2. ผู้ได้รับผลประโยชน์	- ประชาชนในเขตเลือกตั้ง - พรรคการเมือง - กลุ่มจัดตั้ง - ประโยชน์สาธารณะที่เป็นไป ตามปรัชญาและอุดมการณ์ ทางการเมือง - บุคคล	- ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับ ผู้รับบริการตามบรรทัดฐาน และมาตรฐานทางวิชาชีพ - บุคคล
3. ที่มาของอำนาจ	- ได้รับความยินยอมจาก รัฐบาล	- ความรู้และการวินิจฉัยของผู้เชี่ยวชาญ
4. กลไกในการปฏิบัติ	- การเลือกตั้ง - การบริหารและการออก กฎหมาย - การกำหนดนโยบาย - ศาล - ระบบราชการ	- การฝึกอบรมและการออก ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ - สมาคมหรือองค์กรวิชาชีพ - การมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจของครูในด้าน งบประมาณ บุคลากรและ หลักสูตร

ที่มา Lorraine M.McDonnell, The Dilemma of Teacher Policy. Joint report issued by The Center for Policy Research in Education and the Center for the Study of the

Teaching Profession(Santa Monica : The RAND Corporation, 1989), p. 8. อ้างถึงใน Fiske (2004: 33)

Sergiovanni และคณะ (2004: 32-33) อธิบายเพิ่มเติมว่าจากลักษณะแนวทางอำนาจทางประชาธิปไตย และแนวทางอำนาจทางวิชาชีพดังกล่าวข้างต้นนั้นจะก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นซึ่ง Sergiovanni และคณะเห็นว่าการแก้ไขความขัดแย้งสามารถแก้ไขได้โดยการสร้างดุลยภาพระหว่างแนวทางอำนาจทางประชาธิปไตยและแนวทางอำนาจทางวิชาชีพ (Balancing Democratic and Professional Authority)

5.1.2 กลยุทธ์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามผลการศึกษาของ Fiske

ผลการศึกษาก่อสร้างฐานภูมิทัศน์ของ Fiske โดย Fiske (2542: 2) ได้อ้างถึงธนาคารโลกที่ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการกระจายอำนาจการศึกษาไว้ในคำนำของหนังสือ เรื่องการกระจายอำนาจการศึกษา: การเมืองและฐานภูมิทัศน์ไว้ว่าการกระจายอำนาจการศึกษาเป็นกระบวนการที่มีนัยยะทางการเมืองสูงมากเนื่องจากการกระจายอำนาจเกี่ยวข้องกับกรถ่ายโอนอำนาจขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ เช่น ครูและสหภาพครู การศึกษามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และระบบการศึกษาเป็นเครื่องมือสำหรับขยายอิทธิพลทางการเมืองของผู้ที่กำลังอยู่ในอำนาจ การกระจายอำนาจการศึกษาจะสำเร็จหรือล้มเหลวจึงอยู่ที่การเมืองเป็นสำคัญ

การกระจายอำนาจทางการเมืองกับการกระจายอำนาจทางด้านการบริหาร William (1993) ใน Fiske (2542:24-24) ได้อธิบายการกระจายอำนาจทางการเมืองกับการกระจายอำนาจทางด้านการบริหารไว้ว่ามีลักษณะเด่น 2 ประการคือ

1. ความแตกต่างของการกระจายอำนาจทางการเมืองกับการกระจายอำนาจทางด้านการบริหารมีความสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการกระจายอำนาจการศึกษา การตัดสินใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางด้านการบริหารหรือทางราชการเป็นเรื่องของยุทธศาสตร์การจัดการสามารถทำได้โดยไม่ต้องมีการหารือหรือขอความเห็นหรือระบบราชการมากนักแต่การกระจายอำนาจทางการเมืองหรือแบบประชาธิปไตยนั้นเป็นเรื่องของการมอบอำนาจในการตัดสินใจในด้านการศึกษาให้กับประชาชนหรือผู้แทนของประชาชนในองค์กรรัฐบาลระดับล่างอำนาจจึงถูกถ่ายโอนไปสู่ผู้ที่อยู่นอกระบบด้วยทำให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่มากและหลายระดับ

ทั้งภายในและภายนอกรัฐบาลและทุกฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ที่จะต้องปกป้องหรือแสวงหา การกระจายอำนาจทางการเมืองจึงมีการดำเนินการที่ยุ่ยากซับซ้อนมากกว่าและต้องระวังใส่ใจในหลายเรื่องรวมทั้งเรื่องการสร้างฉันทานุมัติ

2. ชนิดของอำนาจที่มีการกระจายออกไป กล่าวคือ การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นรูปแบบที่ย้ายความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค แต่ส่วนกลางยังสามารถควบคุมทุกอย่างไว้ได้อย่างเหนียวแน่น การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางมอบอำนาจบางอย่างให้ภูมิภาคดำเนินการแทน แต่สามารถเรียกคืนอำนาจนั้นได้ ส่วนการโอนอำนาจ (Devolution) เป็นการถ่ายโอนอำนาจในเรื่อง การเงิน การบริหารเป็นไปอย่างถาวร ไม่อาจเรียกคืนได้ตามอำเภอใจของส่วนกลาง

Weiler (1993:56) อ้างถึงใน Fiske (2542:20) ได้อธิบายการกระจายอำนาจ การศึกษาที่ส่วนกลางเป็นผู้ผลักดันว่าผู้นำทางการเมืองของชาติจะต้องคอยทำให้วัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการได้สมดุลกันเสมอ โดยที่วัตถุประสงค์ทั้งคู่มักขัดแย้งกันนั่นคือ ต้องรักษาความสามารถในการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้นโยบายที่วางไว้ได้ผล ในขณะที่การกระจายอำนาจเป็นอีกวัตถุประสงค์หนึ่งที่ต้องทำเพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นรัฐบาลที่ดี และการกระจายอำนาจจะนำไปสู่การศึกษาที่ดีขึ้น ซึ่งจะทำให้พวกเขาได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้ Elmore (1993:9) ใน Fiske (2542:25-26) ได้อธิบายว่า การสร้างดุลยภาพเป็นเรื่องสำคัญมากในการรวมศูนย์อำนาจหรือการกระจายอำนาจ โดยจะต้องหาดุลยภาพที่เหมาะสมระหว่าง “ความจำเป็น” กับ “วัตถุประสงค์ทางการเมือง” และต้องหาฉันทานุมัติจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เห็นชอบด้วย ซึ่ง Fiske (2542:62-74) ได้ศึกษาและพบว่า ฉันทานุมัติมีความสำคัญต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวต่อการกระจายอำนาจ กรณีประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศสเปน ที่ให้ความสำคัญกับการแสวงหาฉันทานุมัติจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการศึกษา ก่อนที่จะดำเนินการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจการศึกษานั้น เป็นเรื่องทางการเมือง กล่าวคือ ความพยายามกระจายอำนาจจะสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญ ข้อที่ควรคำนึงถึงก็คือ การขาดฉันทานุมัติมักก่อให้เกิดการต่อต้านอย่างเปิดเผยจากบรรดาครู และกลุ่มอื่นๆ

Fiske (1999: 7-74) ได้ศึกษาการกระจายอำนาจการศึกษาโดยได้เสนอประสบการณ์ในประเทศต่างๆ โดยพบว่าการสร้างฉันทานุมัติเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น ดังนี้

1) ประเทศสเปน

หลังการออกสัญญากรรมของนายพลฟรังโก ในปี 1975 รัฐบาลกลางได้ยอมโอนอำนาจหลายอย่างรวมทั้งการศึกษาด้วยให้แก่แคว้นต่างๆ 17 แคว้น ในส่วนของการศึกษานั้นได้มีฉันทานุมัติของรัฐบาลและ 17 แคว้น ที่เป็นผลจากการสัมมนาในระดับชาติของกระทรวงศึกษาธิการให้ระบบการบริหารการศึกษาที่ให้สภาโรงเรียนที่ประกอบด้วยผู้ปกครอง ครูและนักเรียนที่ผ่านการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการของโรงเรียนในท้องถิ่น นับว่า การกระจายอำนาจการศึกษาในสเปนนั้น รัฐบาลสามารถหาฉันทานุมัติจากผู้นำพรรคการเมืองต่างๆ ให้เห็นแก่ประเทศชาติมากกว่าพรรคของตน

2) ประเทศบราซิล

รัฐบาลใหม่ของบราซิลในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 เห็นว่า การที่จะทำให้การศึกษา มีคุณภาพได้นั้นจะต้องให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิมีเสียงมากขึ้นในการบริหารโรงเรียน โดยรัฐบาลได้ออกมาตรการต่างๆ และมีการหาฉันทานุมัติในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การดำเนินการดังกล่าวได้รับการยอมรับจากนักการเมือง และผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการศึกษา

3) ประเทศนิวซีแลนด์

Picot (1988) อดีตนักธุรกิจได้สำรวจความคิดเห็นเรื่องการศึกษากับผู้เกี่ยวข้องทั่วประเทศภายใต้รายงานชื่อ “การบริหารเพื่อความเป็เลิศ” (Administering for Excellent) และอีกฉบับหนึ่งชื่อ “โรงเรียนในอนาคต: การปฏิรูปการบริหารการศึกษาในนิวซีแลนด์” (Tomorrow & School : The Reform Education Administration in New Zealand) ที่เสนอให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปให้ใกล้ที่สุดกับตำแหน่งของผู้ปฏิบัติจริง รัฐบาลเห็นชอบกับรายงานเกือบทุกเรื่อง ทำให้มีการปฏิรูปโครงสร้างได้ทั่วถึงและรวดเร็ว ปัจจัยสำคัญคือการได้รับฉันทานุมัติก่อนเริ่มดำเนินการปฏิรูป และอีกประการหนึ่ง นายกรัฐมนตรี เดวิด ลังจี (Longe) เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ มีการลดข้าราชการในส่วนกลาง ยกเลิกหน่วยงานบริหารในภูมิภาคทั้งหมด ถ่ายโอนเรื่องงบประมาณ บุคลากร และการตัดสินใจทางการศึกษาไปให้โรงเรียนดำเนินการเอง โดยเฉพาะเรื่องเนื้อหาหลักสูตร ต้องให้นักการศึกษาเป็นผู้ตัดสินใจไม่ใช่ผู้นำทางการเมือง

4) ประเทศเม็กซิโก

ระบบการศึกษาในปี 1978 เป็นระบบรวมอำนาจและไม่มีประสิทธิภาพ เม็กซิโกได้ตัดสินใจกระจายอำนาจการศึกษา โดยขั้นแรกโอนการบริหารการศึกษาไปยังผู้แทนของมลรัฐในเรื่องงบประมาณ การบริหารหลักสูตรโดยดำเนินการอย่างรวดเร็วฉับพลันทันที เนื่องจากผู้นำระดับสูงเห็นสอดคล้องกัน ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งการดำเนินการดังกล่าวสหภาพครูคัดค้าน รวมทั้งข้าราชการของกระทรวงในส่วนกลางด้วย ในปี 1988 รัฐบาลใหม่ได้เจรจาตกลงกับ

ผู้ว่าการรัฐและสหภาพครูได้ ทำให้การโอนการควบคุมการศึกษาจากศูนย์กลางเป็นไปด้วยความราบรื่น ต้องใช้เวลาถึง 14 ปี ถึงจะเริ่มกระจายอำนาจการศึกษารอบใหม่ได้ในปี 1992

5) ประเทศซิมบับเว

ตั้งแต่ได้รับเอกราชในปี 1980 แนวคิดการกระจายอำนาจได้รับความนิยมน ในเรื่องการศึกษายังหาข้อสรุปไม่ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างกระทรวงที่ดูแลท้องถิ่นกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะในหมู่ข้าราชการทั้งสองในระดับภูมิภาค โดยกระทรวงที่ดูแลท้องถิ่นเห็นว่าตนมีอำนาจในการบริหารโรงเรียน ในขณะที่กระทรวงศึกษา มองว่า ท้องถิ่นไม่มีความสามารถในการบริหารการศึกษา และไม่มีใครพยายามหาฉันทานุมัติ จากผู้เกี่ยวข้อง การดำเนินการจึงยังมีปัญหาต่อไป

6) ประเทศอาร์เจนตินา

ในปี 1975 อาร์เจนตินา ใช้การกระจายอำนาจโดยเพิ่มทรัพยากรทางการศึกษาให้โรงเรียนประถมศึกษามากขึ้น แต่ปัญหาของการดำเนินการพบว่า ขาดการหารือกับข้าราชการในภูมิภาคเกี่ยวกับแนวทางใหม่เสียก่อน และพวกเขาไม่ต้องการรับผิดชอบเรื่องการเงินที่ได้รับมอบหมาย เช่น การพิจารณาขึ้นเงินเดือนครู และค่าใช้จ่ายในการกระจายอำนาจ ส่วนสหภาพครูและเจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการ ไม่พอใจที่รัฐบาลลดทอนอำนาจของพวกเขาเอง ในปี 1993 รัฐบาลได้กระจายความรับผิดชอบทางการเงินให้โรงเรียนมัธยมศึกษา โดยทำความเข้าใจกันดีทั้งฝ่ายรัฐบาลและโรงเรียน ทำให้มีความราบรื่นในการกระจายกว่าของประถมศึกษา

7) ประเทศชิลี

ในปี 1980 รัฐบาลโอนอำนาจการบริหารโรงเรียนจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้เห็นว่าการเมืองในอดีตทำลายประเทศชาติ และยังเห็นว่าการที่ครูรวมตัวกันถือว่าเป็นศัตรูของความก้าวหน้า เมื่อมีการปฏิรูปครูจึงถูกห้ามรวมตัวทำกิจกรรมเพื่อเรียกร้องต่อรอง ในปี 1990 รัฐบาลใหม่เข้ามาปกครองแบบประชาธิปไตยในส่วนการกระจายอำนาจการศึกษานั้นมีเป้าหมายที่จะกระจายอำนาจลงไปจนถึงระดับโรงเรียน กลุ่มครูได้สถานะข้าราชการคืนมา รวมทั้งความมั่นคงและสิทธิในการรวมตัวโรงเรียนมีอำนาจมากขึ้น รวมทั้งครูด้วยอย่างไรก็ตามมีความพยายามผลักดันให้มีการรวมศูนย์อำนาจตามเดิม แต่รัฐบาลมุ่งมั่นในการบริหารจัดการแบบประชาธิปไตยมากขึ้น

8) ประเทศอินเดีย

อินเดียเป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างใหญ่มีประชากรมาก ในปี 1992 รัฐบาลพยายามให้มีการกระจายอำนาจ โดยมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการโอนภารกิจมาให้องค์กรในท้องถิ่นที่ตั้ง

ชื่อว่า “Panchayati Nag” รวมทั้งภารกิจการศึกษาด้วจากการดำเนินการมาระยะหนึ่งพบปัญหาทางปฏิบัติไม่น้อย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาขาดงานของครูฐานภาษีในท้องถิ่นค่อนข้างจะอ่อนแอ และที่สำคัญที่สุดก็คือ คนจนยังไม่กล้าจะออกมามีสิทธิมีเสียงในสังคม ในระยะยาว วัฒนธรรมการมีส่วนร่วมน่าจะดีขึ้นในชุมชนของอินเดีย

9) ประเทศเวเนซุเอลา

เวเนซุเอลา ใช้การปฏิรูปการศึกษาเป็นฐานในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และใช้การกระจายอำนาจเป็นยุทธศาสตร์ในการดำเนินการ แต่แผนการกระจายอำนาจพบปัญหาทั้งในการปฏิบัติ และทางการเมือง รวมทั้งขาดความต่อเนื่องเรื่องผู้นำ พรรคการเมืองที่ได้เป็นรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงทั้งนโยบายและตัวบุคคล สิ่งที่พบก็คือ ครูที่จงรักภักดีกับพรรคการเมืองจะได้รับการเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น นับว่าเป็นความล้มเหลวในปี 1991 มีความพยายามกระจายอำนาจการศึกษาอีกครั้ง โดยการถ่ายโอนความรับผิดชอบการศึกษามาให้รัฐบาลของมลรัฐ แต่บางมลรัฐไม่ขอรับโรงเรียนในพื้นที่ทั้งหมด รับเฉพาะโรงเรียนที่มีสภาพที่ได้มาตรฐานขั้นต่ำอย่างน้อย และต้องรับประกันว่ารัฐบาลกลางต้องโอนงบประมาณมาให้ด้วย แต่ยังคงลงกันไม่ได้ จึงเกิดภาวะชะงักงันขึ้น

จากประสบการณ์ในประเทศต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น Fiske ได้อธิบายไว้ว่าการปฏิรูปการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการจัดการศึกษานั้นเป็นเรื่องทางการเมืองโดยธรรมชาติ ส่วนใหญ่แล้วประเทศต่างๆ มักมีการกระจายอำนาจที่เป็นการบังคับมาจากรัฐบาลโดยไม่มี ความพยายามที่จะสร้างฉันทานุมัติจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้าง การไม่มีฉันทานุมัติทำให้เกิดการต่อต้านจากบรรดาครู และกลุ่มอื่นๆ นักวิจัยมีข้อค้นพบที่สอดคล้องกันว่า ถ้าจะกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้สำเร็จและส่งผลดีต่อคุณภาพของการเรียนการสอน จะต้องดำเนินการสร้างฉันทานุมัติที่มีกลุ่มต่างๆ อย่างกว้างขวางเข้ามาร่วมดำเนินการโดยมี 8 ขั้นตอนสำหรับการสร้างฉันทานุมัติ ได้แก่

- 1) พิจารณาว่าใครคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดการศึกษา ใครได้อะไรเสีย อะไรบ้างให้ชัดเจน รวมถึงพรรคการเมือง ข้าราชการของรัฐทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ครูและสหภาพครู ผู้ปกครอง อาจารย์มหาวิทยาลัย สมาคมวิชาชีพต่างๆ

2) วางแผนให้ครอบคลุมถึงข้อกังวลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้มากที่สุด เช่น ทรายบาโด ที่เงินเดือนครูยังมีความมั่นคงอยู่กับระบบรวมศูนย์ซึ่งเป็นหลักประกันสำคัญ ครูอาจถูกโน้มน้าวให้ ยอมรับในความไม่พร้อมของท้องถิ่นได้

3) จัดให้มีการตัดสินใจโดยสาธารณชนโดยถกเถียงกันในเรื่องเป้าหมาย และวิธีการ อย่างกว้างขวาง ซึ่งจะทำให้เกิดความเข้าใจกันในวงกว้าง หากผู้คนเข้าใจเหตุผลของการ เปลี่ยนแปลง มีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการมีส่วนร่วมที่โปร่งใส การ เปลี่ยนแปลงจะได้รับการยอมรับ การตัดสินใจโดยสาธารณชนดังกล่าวอาจดำเนินการโดยผ่าน สื่อมวลชน การประชุมสัมมนา การอภิปราย การจัดทำเอกสารเผยแพร่ และวิธีอื่นๆ การตัดสินใจ โดยสาธารณะนั้นต้องมีเป้าหมายโดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นต่อคุณภาพการศึกษาเป็นสำคัญ

4) จัดทำวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้ชัดเจน คือ การมีวิสัยทัศน์ร่วมกันว่า สิ่งที่จะต้องทำให้สำเร็จนั้นมีอะไรบ้างโดยเริ่มจากนักการเมืองในระดับสูงสุดต้องมีความชัดเจนและ มุ่งมั่น

5) วิเคราะห์อุปสรรคปัญหาของการกระจายอำนาจอย่างละเอียด รวมถึงการต่อต้าน อย่างเปิดเผยของกลุ่มต่างๆ เช่น สหภาพครู และหาวิธีการแก้ปัญหาไว้ด้วย

6) ยอมรับบทบาทของผู้ปฏิบัติต่างๆ เช่น ผู้นำทางการเมืองยอมรับว่านักการศึกษา ควรเป็นผู้ตัดสินใจเรื่อง หลักสูตร และการเรียน การสอน

7) พัฒนาบุคลากรให้พร้อมรับในบทบาทและภาระหน้าที่ใหม่ของผู้เกี่ยวข้องกับการ กระจายอำนาจการศึกษาที่จะเกิดขึ้น

8) จัดตั้งระบบติดตามประเมินผล การกระจายอำนาจจะสำเร็จจะต้องเป็น กระบวนการที่ต่อเนื่อง มีข้อมูลที่เชื่อถือได้สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคน มีการปฏิบัติตามแผนที่ กำหนดและปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง

5.1.3 กลยุทธ์การเจรจาต่อรองกับรัฐบาล

ผู้วิจัยเห็นว่า การวิจัยเรื่อง การนำเสนอกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งของนโยบาย กระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องที่ต้องครครุเกิดความ ขัดแย้งกับรัฐบาล ผู้วิจัยจึงขอนำเสนองานการศึกษาวิจัยของ Salacuse ดังรายละเอียดต่อไปนี้

Salacuse (2008: 18-19) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลซึ่งเขามีประสบการณ์ร่วม 30 ปี ที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลทั่วโลก ได้นำเสนอเครื่องมือ 7 ประการในการเจรจาต่อรองกับรัฐบาล โดยสรุปดังนี้

- 1) ประเมินคู่ต่อสู้ (Counterpart) เป็นการประเมินคู่ต่อสู้ในที่นี้คือรัฐบาลจะได้รู้จุดอ่อนจุดแข็งของรัฐบาลในกรณีนั้นๆ
- 2) เตรียมการ (Preparation) เป็นการเตรียมสิ่งต่างๆที่เกี่ยวข้องเพราะว่าการเตรียมการที่ดีจะเพิ่มอำนาจการต่อรอง
- 3) วิเคราะห์องค์กร (Organizational Analysis) ต้องเข้าใจลักษณะธรรมชาติและโครงสร้าง ตลอดจนระบบขององค์การราชการนั้น
- 4) ผลประโยชน์ (Interests) ต้องทำความเข้าใจว่า เป้าหมายของการต่อรองก็คือเพื่อผลประโยชน์ในส่วนทางรัฐบาลนั้น ผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้
- 5) เทคนิคในการชักนำ (Influence Techniques) ผู้เจรจาต่อรองจะต้องมีเทคนิคในการชักนำให้รัฐบาลคล้อยตาม
- 6) บุคคลที่ 3 (Third Parties) ต้องแสวงหากลุ่มบุคคลที่ 3 ที่จะมาช่วยต่อรองกับรัฐบาล เช่น ลอบบี้ยิสต์ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องที่จะไปต่อรองกับรัฐบาล ตลอดจนเครือข่ายต่างๆ
- 7) ต่อบรรอบใหม่ (Renegotiation) ต้องเข้าใจว่าการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลนั้นไม่มีคำว่าจบ รัฐบาลอาจยกขึ้นมาเจรจาต่อรองได้ทุกเรื่องแม้ว่าจะตกลงไปแล้วก็ตาม

Salacuse (2008: 22) อธิบายเพิ่มเติมว่า ในการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลนั้น ต้องเข้าใจว่ารัฐบาลนั้นได้รับอำนาจเป็นการเฉพาะที่มาจาก 4 ประเภทด้วยกันคือ

- 1) รัฐอยู่ในตำแหน่งที่ผูกขาดอำนาจ
- 2) รัฐมีสิทธิประโยชน์และภูมิคุ้มกันที่เป็นการเฉพาะ
- 3) รัฐมีบทบาทในฐานะผู้ปกป้องผลประโยชน์ และสวัสดิการสาธารณะ
- 4) รัฐมีรูปแบบและขั้นตอนการดำเนินงานเป็นการเฉพาะ

ในขณะเดียวกัน ในการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลก็มีข้อจำกัด 4 ประเภทได้แก่

- 1) รัฐมีกฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบในการเจรจาต่อรอง
- 2) ความกดดันจากองค์ประกอบต่างๆของภาครัฐ

3) สิ่งจูงใจในระบบราชการ และผลประโยชน์ของภาครัฐ

4) บรรทัดฐานการปฏิบัติงานของภาครัฐ

Salacuse (2008: 44-45) ได้เสนอกฎ 7 ข้อ สำหรับการประเมินรัฐบาลในการเจรจาต่อรอง ดังนี้

- 1) ต้องเข้าใจว่า การเจรจากับภาครัฐนั้นแตกต่างจากการเจรจากับเอกชน
- 2) อำนาจของรัฐคือ อำนาจที่มาจากกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ
- 3) จำไว้ว่า ภาครัฐก็มีข้อจำกัดจากกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ
- 4) รัฐไม่ต้องกรทำให้ใครมาทำลายอำนาจรัฐ
- 5) จะต้องเรียนรู้กฎระเบียบ และพิธีการ รวมทั้งขั้นตอน และกระบวนการต่างๆ

ของภาครัฐ

6) ต้องเข้าใจว่า รัฐต้องได้ผลประโยชน์สูงสุด และสูญเสียผลประโยชน์น้อยที่สุดในการเจรจาต่อรอง

7) เมื่อเป็นเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ การเจรจาต่อรองอาจไม่ใช่คู่เจรจาที่เป็นทวิภาคีแล้ว อาจเป็นพหุภาคี ตัวละครที่ไม่ได้รับเชิญ เช่น NGO นักวิชาการตลอดจนสื่อมวลชนจะเข้ามาร่วมด้วย

ในเรื่องการเตรียมความพร้อมในการเจรจาต่อรองกับภาครัฐนั้น Salacuse (2008: 71) ได้แนะนำ 7 ขั้นตอนที่ต้องเตรียมไว้ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดเป้าหมายการเจรจาต่อรองที่ชัดเจน
- 2) จัดทีมการเจรจาต่อรองให้พร้อมและเหมาะสม
- 3) ศึกษาคู่ต่อสู้ ในที่นี้คือ รัฐบาลในทุกมิติ
- 4) ต้องกำหนดทางเลือกและแนวทางการเจรจาต่อรองไว้ล่วงหน้า เช่น ถ้าล้มเหลว ก็จะต้องมีทางออกให้ตนเองว่าจะทำอย่างไร ถ้าสำเร็จก็ต้องมีทางออกให้รัฐด้วย
- 5) ต้องนิยามหรือกำหนดผลประโยชน์ที่เราจะได้รับและคิดพิจารณาให้รอบคอบ
- 6) ต้องกำหนดประเด็นการเจรจาที่ชัดเจน
- 7) ต้องเตรียมข้อเสนอที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายพบกับความสำเร็จในการเจรจา

เพื่อให้การเจรจาต่อรองกับรัฐบาลประสบความสำเร็จ Salacuse (2008: 99-100) ได้เสนอแนะ กฎ 6 ข้อ สำหรับการมองให้ทะลุปรุโปร่งในการเจรจาต่อรอง ดังนี้

1. ต้องเข้าใจสายงานของระบบราชการ

2. มีหน่วยงานใดบ้างของราชการที่จะทำให้เป้าหมายของเราประสบความสำเร็จ
3. ต้องกำหนดวิธีการที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับด้วยในแต่ละกลุ่ม
4. มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่จะช่วยเราได้บ้าง
5. ต้องเข้าใจว่า ผู้เจรจาต่อรองในซีกรัฐบาลนั้นอยู่ใน 3 กลุ่มนี้คือ

5.1 นักการเมือง

5.2 ผู้ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองให้มาเจรจา

5.3 ข้าราชการ

ที่สำคัญเราควรจะรู้ความคิดของทั้ง 3 กลุ่มข้างต้นที่จะมีผลกับการเจรจา

6. เตรียมหาวิธีที่ดีที่สุดสำหรับการเจรจากับนักการเมือง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง

ตลอดจนข้าราชการ

6.1 ความถูกต้อง

6.2 สัมพันธภาพที่ถูกต้อง

6.3 ชื่อเสียง

6.4 ทักษะการ

หลัก 6 ประการสำหรับ เรื่องผลประโยชน์ในการเจรจาทันทีกับรัฐบาลนั้น

Salacuse (2008: 116-117) แนะนำไว้ว่า

1. พยายามเข้าใจเบื้องหลังผลประโยชน์ของภาครัฐ

2. ฟังทราบดีไว้ว่า หลายต่อหลายครั้ง ผลประโยชน์ดังกล่าว อาจรวมถึงผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ในอาชีพ และอื่นๆด้วย

3. พยายามสืบเสาะหาสิ่งทีหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่รัฐบาลต้องตัดสินใจ

4. กล่าวโดยทั่วไป สิ่งทีพบเห็นในการเจรจากับรัฐบาลก็คือ รัฐบาลที่อ่อนแอ มักจะใช้

อำนาจทางการเมืองมากกว่ารัฐบาลที่เข้มแข็ง

5. พยายามดึงบุคคลที่ 3 เข้ามาเกี่ยวข้องกับ เพื่อเป็นประโยชน์ในการเจรจาต่อรอง

6. อย่าลังเลที่จะขอโทษเมื่อจำเป็น

Salacuse (2008: 144) ได้เสนอกฎ 5 ประการสำหรับการมีอิทธิพลเหนือรัฐบาล

1. ศึกษาเรียนรู้ถึงกรณีศึกษาในอดีตที่คล้ายคลึงกันกับประเด็นที่เราเจรจาอยู่

2. ควรหาเวลาพูดคุยกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเจรจาก่อนนั้น อย่างไม่เป็นทางการ ในแนวทางการปฏิบัติที่เคยปฏิบัติกันมาในอดีต

3. เตรียมร่างข้อเสนอ ตลอดจนพันธะสัญญาที่เกี่ยวข้อง

4. วางกรอบข้อเสนอให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐ ที่รัฐไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้

5. พยายามสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับคู่เจรจา

นอกจากนั้น Salacuse (2008: 159-160) ยังได้เสนอกฎ 4 ข้อ เพื่อความช่วยเหลือเล็กน้อยจากพันธมิตร

1. บุคคลที่ 3 ที่เหมาะสม สามารถช่วยเราได้

2. ก่อนที่จะแสวงหาความช่วยเหลือ เราต้องรู้ก่อนว่า สิ่งที่เราขาดอยู่คืออะไร และใครสามารถช่วยเราได้ เช่น ข้อมูล ความเชี่ยวชาญ สัมพันธภาพ เครดิต ความชอบธรรม ตลอดจนพันธมิตร

3. ต้องกำหนดให้ได้ว่า บุคคลที่ 3 ที่เราอยากให้ช่วยนั้น จะให้เขาอยู่ในฐานะอะไรในการเจรจา เช่น เป็นที่ปรึกษา ลอบบี้สตา์ พันธมิตร คนไกลเกลี่ย หรือ อนุญาโตตุลาการ

4. ต้องเข้าใจว่า ของฟรีไม่มีในโลก ซึ่งอาจมีค่าใช้จ่าย ดังนั้น เราต้องประเมินบุคคลที่ 3 เช่นเดียวกัน

กฎ 4 ข้อ สำหรับการเจรจารอบใหม่ Salacuse (2008:192) แนะนำไว้ว่า

1. ความเสี่ยงที่อาจต้องมีการเจรจารอบใหม่นั้นเกิดจากแรงกดดันทางการเมืองที่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้

2. เตรียมกลยุทธ์ ตลอดจนสิ่งต่างๆ ที่จะใช้ในการเจรจารอบใหม่

3. แยกแยะให้เห็นชัดเจนใน 3 ขั้นตอนที่จะเริ่มเจรจารอบใหม่ ทั้งขั้นพิจารณาผลการเจรจาครั้งที่แล้ว ขั้นเจรจารอบใหม่ ขั้นสุดท้าย (Extra) ของการเจรจา

4. พยายามหาทางลดเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดการที่รัฐบาลจะขอเจรจารอบใหม่ให้ได้

5.2 SWOT Analysis และ TOWS Matrix

5.2.1 SWOT Analysis

Chandler อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา (2552 : 201) ได้ให้ความหมายของกลยุทธ์ว่าหมายถึงการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในระยะยาวขององค์กรและการเลือกใช้วิธีการดำเนินการตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นต่อการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

Quinn อ้างถึงในสุภานี สถุญ์วานิช (2554 : 7) ได้ให้ความหมายของกลยุทธ์ว่าหมายถึงแผนซึ่งประกอบไปด้วยเป้าหมายหลักขององค์กร นโยบายและการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้องค์กรมุ่งสู่ภาพรวมทั้งหมดอย่างที่ต้องการ

Glueck อ้างถึงในสุภานี สฤษฏ์วานิช (2554 : 7) ให้ความหมายไว้ว่ากลยุทธ์ หมายถึงแผนหลักขององค์การที่ได้วางไว้เพื่อให้แน่ใจว่าจะเป็นแนวทางทำให้องค์การบรรลุถึงเป้าหมายหลักที่ต้องการได้

Mintzberg อ้างถึงในสุภานี สฤษฏ์วานิช (2554 : 8) ที่ให้ความหมายของกลยุทธ์ไว้ว่ากลยุทธ์หมายถึงรูปแบบการตัดสินใจต่างๆ เพื่อการดำเนินการเพื่อให้องค์การบรรลุถึงวัตถุประสงค์อย่างที่ต้องการ

Robbins และ Coulter อ้างถึงในวิรัช สงวนวงศ์วาน (2553 : 89) ที่ให้ความหมายของกลยุทธ์ว่าหมายถึงการตัดสินใจและลงมือปฏิบัติเพื่อกำหนดการดำเนินงานระยะยาวขององค์การ

Johnson and Scholes (1999:10 in Fedler:9) ได้ร่วมกันให้นิยามคำว่ากลยุทธ์ หมายถึง ทิศทางโดยรวมขององค์กรในอนาคตที่มุ่งหมายสู่ความสำเร็จขององค์กรภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและบรรลุถึงความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กร

Fidler (2002:10) ได้ให้ความหมายการบริหารเชิงกลยุทธ์ คือ กระบวนการวางแผนกลยุทธ์และปฏิบัติตามกลยุทธ์ที่กำหนด ซึ่งประกอบด้วยการวิเคราะห์กลยุทธ์ การเลือกใช้กลยุทธ์และการปฏิบัติตามกลยุทธ์ที่เลือก

Robbins and Coulter 2003: แปลโดย วิรัช สงวนวงศ์วาน (2546:73) ได้อธิบายความหมายการจัดการเชิงกลยุทธ์ คือ การตัดสินใจและการลงมือดำเนินการปฏิบัติของผู้บริหารซึ่งเป็นกำหนดการดำเนินงานระยะยาวขององค์การ การจัดการเชิงกลยุทธ์จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการจัดการที่เป็นพื้นฐานขององค์การ คือ การวางแผนการจัดองค์การ การนำไปปฏิบัติและการควบคุม

พฤทธิ ศิริพรรณพิทักษ์ (2552:18) ได้ให้ความหมายของกลยุทธ์ว่า กลยุทธ์เป็นแนวทางเชิงรุกในการบรรลุเป้าหมายใน 1 Strategy ประกอบด้วย Tactics คือ วิธีการเชิงรุกหลายๆ วิธีการ Strategy จึงเป็นกลุ่มหรือชุดของวิธีการเชิงรุก

ในการพัฒนากลยุทธ์นั้น Chermack และ Kasshanna, 2007 ใน จุมพล พูลภัทรชีวิน ปันรศ มาลากุล ณ อยุธยา และ อติศวร์ วงษ์วัง (2553 : 21-26) ที่ได้อธิบายถึง SWOT Analysis ไว้ว่าเป็นเครื่องมือที่ได้รับการยอมรับและได้รับความนิยมมากที่สุดในการนำมาใช้ในการพัฒนากลยุทธ์ซึ่งมีพัฒนาการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 – 1960 โดยมีการใช้แพร่หลายใน Harvard Business School โดย SWOT Analysis เป็นการมอง 4 เรื่องที่สำคัญได้แก่

- 1) S : Strengths หมายถึง จุดแข็งด้านทรัพยากรที่มีศักยภาพ และมีความสามารถทางการแข่งขัน เช่น โครงสร้างการบริหาร ความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้บริหารและบุคลากร ชื่อเสียงภาพลักษณ์ขององค์กร เป็นต้น
- 2) W : Weaknesses หมายถึง จุดอ่อนด้านทรัพยากรที่มีศักยภาพ และเสียเปรียบทางการแข่งขัน เช่น นโยบายทิศทางขององค์กรที่ไม่ชัดเจน ปัญหาด้านงบประมาณ บุคลากรขาดทักษะและความชำนาญ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารขององค์กรอยู่บ่อยๆ เป็นต้น
- 3) O : Opportunities หมายถึง โอกาสขององค์กรที่มีศักยภาพจากบริบทภายนอกที่เอื้ออำนวย
- 4) T : Threats หมายถึง สถานการณ์จากภายนอกที่ทำให้เกิดภาวะคุกคามองค์กร

ในการจัดทำ SWOT Analysis ให้มีประสิทธิภาพนั้นควรทำการวิเคราะห์บริบทภายนอกโดยใช้หลักการวิเคราะห์ที่เรียกว่า C-PEST ส่วนการวิเคราะห์บริบทภายในใช้หลัก 7Ss ของ McKinsey ประกอบการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

การวิเคราะห์บริบทภายนอกด้วย C-PEST C-PEST ใช้วิเคราะห์บริบทภายนอกองค์กรโดยมี 5 ประเด็น ต่อไปนี้มาประกอบก่อนจัดทำกลยุทธ์

- 1) C-Customer, Competitors หมายถึง ผู้รับบริการ (Customer) คู่แข่ง (competitors) เป็นอย่างไรซึ่งในที่นี้หมายถึงผู้บริหาร ครูผู้ปกครองนักเรียนชุมชน เป็นต้น
- 2) P-Politics หมายถึง สถานการณ์ทางการเมือง (Politics) นโยบายต่างๆ ของรัฐบาล ของกระทรวง กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมาตรฐานการศึกษา เป็นต้น
- 3) E-Environment, Economics หมายถึง สภาพสังคม (Society) วัฒนธรรม (Culture) ค่านิยม (Value) เป็นต้น
- 4) T-Technology หมายถึง ระบบสารสนเทศ (Information Technology) เทคโนโลยีทางการบริหาร (Management Technology)

การวิเคราะห์สภาพบริบทภายในองค์กร ด้วย 7Ss ซึ่งประกอบด้วย

- 1) S-Strategy หมายถึง ยุทธศาสตร์ ที่องค์กรจะดำเนินการไปในระยะยาวนั้นเป็นอย่างไร ว่ามีความชัดเจนหรือไม่

- 2) S-Structure หมายถึง โครงสร้างองค์กร โดยมีการแบ่งหน่วยงาน หน้าที่ ความรับผิดชอบ และสายการบังคับบัญชาเป็นอย่างไร การจัดโครงสร้างองค์กรที่ดี จะก่อให้เกิด ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว
- 3) S-Systems หมายถึง ระบบงานภายในองค์กรทั้งที่เป็นทางการ และไม่ เป็นทางการซึ่งระบบงานทุกส่วนควรดำเนินงานตอบสนองยุทธศาสตร์องค์กร
- 4) S-Skills หมายถึง ทักษะความสามารถ หรือสมรรถนะ (competency) ของบุคลากรในองค์กร เป็นอย่างไร
- 5) S-Shared values หมายถึง ค่านิยมร่วม หมายถึงสิ่งที่คุณค่าส่วนใหญ่ ในองค์กรเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดี พึงปฏิบัติจนกลายเป็นวัฒนธรรมในการทำงาน ทำให้เกิดปทัสถาน (norm) ขององค์กร
- 6) S-Staff หมายถึง บุคลากรในองค์กร มีจำนวนเพียงพอ เหมาะสมกับ ความต้องการ และภารกิจหรือไม่ มีบุคลากรที่จะตอบสนองการเติบโต หรือการเปลี่ยนแปลงของ องค์กรในอนาคตหรือไม่
- 7) S-Style หมายถึง รูปแบบการบริหารจัดการองค์กรของผู้บริหารเป็น อย่่างไร ภาวะผู้นำของผู้บริหารเหมาะสมกับสภาวะการณ์นั้นๆ ขององค์กรหรือไม่

5.2.2 TOWS Matrix

Wheelen and Hunger (2002: 114-145) อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ สมชาย หิรัญกิตติ องอาจ ปทะวานิช จิรศักดิ์ จิยะจันท์ นพพล ศิริวรรณ ชวลิต ประภวานนท์ และ พรพิมล วิริยะกุล (2546: 134-137) ได้อธิบายถึง TOWS Matrix ว่าเป็นการจับคู่ประกอบด้วยเมทริกซ์ ภาวะคุกคาม-โอกาส-จุดอ่อน-จุดแข็ง (Threats-Opportunities-Weaknesses-Strenghts) สำหรับ ขั้นตอนการดำเนินการนั้น Weihrich (<http://www.scribd.com/doc/73816765/TOWS-Matrix>) ได้ อธิบายว่ามีขั้นตอนดังนี้

- 1) เสนอข้อมูลสภาพแวดล้อมภายในที่เป็นจุดแข็ง (Key Internal Strengths - S)
- 2) เสนอข้อมูลสภาพแวดล้อมภายในที่เป็นจุดอ่อน (Key Internal Weaknesses - W)
- 3) เสนอข้อมูลสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นโอกาส (Key External Opportunities – O)
- 4) เสนอข้อมูลสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นภาวะคุกคาม (Key External Threats – T)

- 5) จับคู่จุดแข็ง – โอกาส (SO) เพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม โดยการใช้จุดแข็งที่ได้รับโอกาสมากที่สุด
- 6) จับคู่จุดแข็ง – ภาวะคุกคาม (ST) เพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม โดยการใช้จุดแข็งเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคุกคาม
- 7) จับคู่จุดอ่อน – โอกาส (WO) เพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม โดยการลดจุดอ่อนและเพิ่มโอกาส
- 8) จับคู่จุดอ่อน – ภาวะคุกคาม (WT) เพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม โดยการลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงภาวะคุกคาม
- 9) นำข้อมูลที่ได้ไปพัฒนาเป็นกลยุทธ์

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องการพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษาที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิเคราะห์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยได้แบ่งวิธีดำเนินการวิจัยออกเป็น 3 ส่วน ตามวัตถุประสงค์การวิจัย 3 ประการดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 การศึกษาที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 มีขั้นตอนการวิจัยดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยนำเสนอในรูปแบบตารางและแบบบรรยาย

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีขั้นตอนการวิจัยดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้แก่ เอกสาร งานวิจัยที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความขัดแย้ง

ขั้นตอนที่ 2 สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องได้แก่ ผู้นำองค์กรครู ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการ

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) โดยนำเสนอเหตุการณ์ในอดีตที่ได้จากการวิเคราะห์เนื้อหาเอกสารและงานวิจัยจำนวน 6 รายการและการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องจำนวน 4 ท่าน แล้วเสนอในรูปของตารางที่ประกอบด้วยข้อมูลต่างๆได้แก่ ช่วงเวลา เหตุการณ์ สรูปลักษณะความขัดแย้ง การบริหารความขัดแย้งของรัฐบาล สรุปวิธีการบริหารความขัดแย้งของรัฐบาล และแหล่งตรวจสอบข้อมูล

ส่วนที่ 3 การพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีขั้นตอนการวิจัยดังนี้

ผู้วิจัยใช้ขั้นตอนการพัฒนา 4 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคาม (SWOT Analysis) และ TOWS Matrix ในการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้ร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งครั้งที่ 1

ขั้นตอนที่ 2 นำร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งครั้งที่ 1 ไปประมวลสรุปเป็นแบบสอบถาม แล้วนำไปประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งกับผู้แทนองค์กรครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ กลุ่มละ 5 ท่าน รวม 15 ท่าน จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาประมวล ซึ่งจะได้ร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง ครั้งที่ 2

ขั้นตอนที่ 3 นำร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง ครั้งที่ 2 ไปใช้ในการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับกับผู้แทนองค์กรครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ กลุ่มละ 5 ท่าน รวม 15 ท่าน แล้วพัฒนาปรับปรุงแก้ไขขึ้นเป็นร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งที่ 3

ขั้นตอนที่ 4 นำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดจากร่างกลยุทธ์ครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 ไปพัฒนาให้สมบูรณ์ขึ้น โดยผู้วิจัยได้จำแนกกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ 1) กิจกรรมแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่สำคัญที่สุด ผู้วิจัยจะกำหนดให้เป็นกลยุทธ์หลัก 2) สำหรับกิจกรรมแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่สำคัญรองลงมา ผู้วิจัยจะกำหนดให้เป็นกลยุทธ์รอง และ 3) กิจกรรมสำคัญ

ในขั้นนี้ผู้วิจัยได้กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ แนวทางการดำเนินการ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละกิจกรรมสำคัญ ซึ่งถือได้ว่าได้กลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง ครั้งที่ 3 ซึ่งเป็นคำตอบของวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3

ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงวิธีการดำเนินการวิจัย ขั้นตอนการวิจัยและผลลัพธ์

วิธีดำเนินการวิจัย	ขั้นตอนการวิจัย	ผลลัพธ์
ส่วนที่ 1 การศึกษาที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็น	มีขั้นตอนดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้แก่กฎหมายที่เกี่ยวกับการ	ได้ที่มาของนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็น

วิธีดำเนินการวิจัย	ขั้นตอนการวิจัย	ผลลัพธ์
การตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อที่ 1	กระจายอำนาจการจัดการ การศึกษาให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดย นำเสนอในรูปแบบตารางและ แบบบรรยาย	การตอบวัตถุประสงค์การวิจัย ข้อที่ 1
ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ความ ขัดแย้งและการบริหารความ ขัดแย้งในนโยบายกระจาย อำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	มีขั้นตอนการวิจัยดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้แก่ เอกสาร งานวิจัยที่มีเนื้อหา สาระเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ ความขัดแย้ง ขั้นตอนที่ 2 สัมภาษณ์บุคคล ที่เกี่ยวข้องได้แก่ แกนนำ องค์กรครู และบุคลากรของ กรมส่งเสริมการปกครองส่วน ท้องถิ่น จำนวน 4 ท่าน ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการ ตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) โดย นำเสนอเหตุการณ์ในอดีตที่ได้ จากการวิเคราะห์เนื้อหา เอกสารและงานวิจัยจำนวน 6	1. ได้ลำดับเหตุการณ์ความ ขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2543-2549 2. ได้วิธีการบริหารความ ขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2543-2549

วิธีดำเนินการวิจัย	ขั้นตอนการวิจัย	ผลลัพธ์
	<p>รายการและการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องจำนวน 4 ท่าน แล้วเสนอในรูปแบบของตารางที่ประกอบด้วยข้อมูลต่างๆ ได้แก่ ช่วงเวลา เหตุการณ์ สรุปลักษณะความขัดแย้ง การบริหารความขัดแย้งของรัฐบาล สรุปวิธีการบริหารความขัดแย้งของรัฐบาล และแหล่งตรวจสอบข้อมูล</p>	
<p>ส่วนที่ 3 การพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>ผู้วิจัยใช้ขั้นตอนการพัฒนา 4 ขั้นตอน ได้แก่</p> <p>ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคาม (SWOT Analysis) และ TOWS Matrix ในการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้ร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งครั้งที่ 1</p> <p>ขั้นตอนที่ 2 นำร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งครั้งที่ 1 ไปประมวลสรุปเป็นแบบสอบถาม แล้วนำไปประเมินความเป็นไปได้ของ</p>	<p>1. ได้จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคามของการบริหารความขัดแย้งของรัฐบาลในนโยบายกระจายอำนาจจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนั้นจับคู่จุดแข็งกับโอกาส (so) เพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม โดยการใช้จุดแข็งที่ได้รับโอกาสมากที่สุด จับคู่จุดแข็ง – ภาวะคุกคาม (ST) เพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม โดยการใช้จุดแข็งเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคุกคามจับคู่จุดอ่อน – โอกาส (WO) เพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม โดยการลดจุดอ่อนและเพิ่ม</p>

วิธีดำเนินการวิจัย	ขั้นตอนการวิจัย	ผลลัพธ์
	<p>ร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งกับผู้แทนองค์กรครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ กลุ่มละ 5 ท่าน รวม 15 ท่าน จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาประมวล ซึ่งจะได้ร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง ครั้งที่ 2</p> <p>ขั้นตอนที่ 3 นำร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง ครั้งที่ 2 ไปใช้ในการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับกับผู้แทนองค์กรครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ กลุ่มละ 5 ท่าน รวม 15 ท่าน แล้วพัฒนาปรับปรุงแก้ไขขึ้นเป็นร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง ในนโยบายกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งที่ 3</p> <p>ขั้นตอนที่ 4 นำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดจากร่างกลยุทธ์ครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 ไปปรึกษากับอาจารย์ที่ปรึกษา แล้วประมวลผลที่ได้ โดยผู้วิจัยได้จำแนกกลยุทธ์การ</p>	<p>โอกาส จับคู่จุดอ่อน – ภาวะคุกคาม (WT) เพื่อกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม โดยการลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงภาวะคุกคาม นำข้อมูลที่ได้ไปพัฒนาเป็นกลยุทธ์ ได้ร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง ครั้งที่ 1</p> <p>2. ได้ผลการประเมินความเป็นไปได้จากแบบสอบถามและประมวลขึ้นเป็นร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง ครั้งที่ 2</p> <p>3. ได้เครื่องมือที่จะนำไปใช้ในการสนทนากลุ่ม (Focus Group) และผลการประเมินความเป็นไปได้จากการสนทนากลุ่มและประมวลขึ้นเป็นร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งครั้งที่ 3</p> <p>4. ได้กลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งที่สมบูรณ์ ที่มีข้อมูลประกอบด้วย กลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รอง กิจกรรมสำคัญ ตัวชี้วัดความสำเร็จ แนวทางการดำเนินการ ประโยชน์ และผลที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละกิจกรรมสำคัญ</p>

วิธีดำเนินการวิจัย	ขั้นตอนการวิจัย	ผลลัพธ์
	<p>บริหารความขัดแย้งออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ 1) กิจกรรมแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่สำคัญที่สุด ผู้วิจัยจะกำหนดให้เป็นกลยุทธ์หลัก 2) สำหรับกิจกรรมแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่สำคัญรองลงมา ผู้วิจัยจะกำหนดให้เป็นกลยุทธ์รอง และ 3) กิจกรรมสำคัญ</p> <p>ในขั้นนี้ผู้วิจัยได้กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ แนวทางการดำเนินการ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละกิจกรรมสำคัญ ซึ่งถือว่าได้กลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง ครั้งที่ 3 ซึ่งเป็นคำตอบของวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3</p>	

แหล่งข้อมูลในการศึกษา

1. ข้อมูลสำคัญมาจากกฎหมายต่างๆ ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎกระทรวงฯ ประกาศกระทรวงฯ เอกสารงานวิจัย แถลงการณ์ขององค์กรครู แถลงการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลจากวารสารทางวิชาการ นิตยสาร หนังสือพิมพ์ และข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์
2. ผู้ประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งมาจาก 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้นำองค์กรครู 2) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) นักวิชาการ จำนวนกลุ่มละ 5 ท่าน รวม 15 ท่าน

3. ผู้ร่วมในการสนทนากลุ่มเพื่อประเมินความเป็นไปได้ของการบริหารความขัดแย้งที่มาจาก 3 กลุ่ม 1) ผู้นำองค์กรครู 2) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) นักวิชาการจำนวนกลุ่มละ 5 ท่าน รวม 15 ท่าน

4. บุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความขัดแย้งจำนวน 5 ท่าน ที่ผู้วิจัยจะสัมภาษณ์ในการตรวจสอบเหตุการณ์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งของรัฐบาลในระหว่างปี พ.ศ. 2543- 2549

เครื่องมือในการวิจัย

1. แบบบันทึกข้อมูล เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นกฎหมาย เอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งในนโยบายดังกล่าว ดังภาคผนวก จ

2. แบบสอบถามเพื่อใช้ในการประเมินความเป็นไปได้ของวิธีการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังภาคผนวก ก

3. แบบการสนทนากลุ่มเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสนทนากลุ่มของผู้ทรงคุณวุฒิ ในการประเมินความเป็นไปได้อีกครั้งหนึ่งของวิธีการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังภาคผนวก ข

4. แบบสัมภาษณ์ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ที่ครอบคลุมในเรื่องที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ความขัดแย้ง การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังภาคผนวก ง

การตรวจสอบข้อมูล

ผู้วิจัยใช้การตรวจสอบเชื่อมโยงข้อมูลแบบสามเส้า (Data Triangulation) ซึ่งเป็นวิธีการตรวจสอบข้อมูลของการวิจัยเชิงคุณภาพ จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ในด้านเวลา สถานที่ และบุคคล โดยการรวบรวมข้อมูลหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี พ. ศ. 2543-2549 จากหลายแหล่งได้แก่ จากเอกสารและงานวิจัยจำนวน 5 รายการ และจากบุคคลที่เกี่ยวข้องจำนวน 5 ท่าน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหาสาระ (Content Analysis) เพื่อศึกษาที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และใช้ในการวิเคราะห์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้ง รวมทั้งนำไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งใน

นโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิเคราะห์เนื้อหาที่ผู้วิจัยจะแยกให้เห็นข้อมูลโดยมีขั้นตอนการศึกษา ดังนี้

1. วิเคราะห์แยกแยะ แจกแจงเนื้อหาว่าเกี่ยวข้องกับอะไรบ้าง
2. จัดหมวดหมู่ของข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
3. วิเคราะห์ถึงความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของข้อมูล
4. สรุปสาระสำคัญที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในบทนี้ผู้วิจัยนำเสนอผลการวิจัยโดยแบ่งออกเป็น 3 ตอนได้แก่

ตอนที่ 1 เป็นการเสนอการศึกษาที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1

ตอนที่ 2 เป็นการนำเสนอการวิเคราะห์ความขัดแย้งระหว่างครูและองค์กรครูซึ่งใช้อำนาจทางวิชาชีพกับรัฐบาลซึ่งใช้อำนาจทางประชาธิปไตย และการบริหารความขัดแย้งที่เกิดในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2

ตอนที่ 3 เป็นการเสนอการพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นกลยุทธ์ที่จะสามารถป้องกันและขจัดความขัดแย้งได้ ซึ่งเป็นการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3

โดยมีรายละเอียดในแต่ละตอนดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 ที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในตอนนี้จะวิเคราะห์ที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการวิเคราะห์เอกสาร ดังผลการวิจัยต่อไปนี้

การกระจายอำนาจเป็นกระแสสำคัญระดับโลกของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะประเทศที่มีพัฒนาการทางประชาธิปไตยอย่างยาวนาน อาทิเช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย ใต้ ญี่ปุ่นรวมทั้งเกาหลีใต้ ได้ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจนอกจากนั้นเหตุการณ์ล่มสลายของสหภาพโซเวียต เมื่อปี 2532 ทำให้สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำโลกที่ยึดมั่นในระบบทุนนิยมและประชาธิปไตย เป็นผู้มีอิทธิพลสำคัญในการจัดระเบียบโลกใหม่ที่เน้นการกระจายอำนาจในส่วนของการปกครอง

สำหรับประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีการบริการสาธารณะมาช้านานโดยมีกฎหมายของท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการดำเนินการแต่การ

กระจายอำนาจดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังอ่อนแอในด้านบุคลากร งบประมาณและการบริหารจัดการ จวบจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ยอมรับกันว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งของประเทศที่มีบทบัญญัติให้การกระจายอำนาจเป็นสาระสำคัญซึ่งมีผลต่อการบริการสาธารณะของไทยรวมทั้งภารกิจการจัดการศึกษา ซึ่งเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายต่างๆ อาทิ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 2) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยนำเสนอในตารางที่ 4 และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและการถ่ายโอนสถานศึกษาโดยนำเสนอในแผนภาพที่ 1 นอกจากนั้นได้วิเคราะห์และโยงความสัมพันธ์ของกฎหมายในส่วนของการทรงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้องกับที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงไว้ในแผนภาพที่ 2 สำหรับรายละเอียดข้อบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ในตอนท้าย ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 แสดงที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแยกตามกฎหมายสำคัญๆที่เกี่ยวข้องตามลำดับ

ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	มาตรา	สาระสำคัญของบทบัญญัติของกฎหมาย
1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	43	การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
		289	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายใน ท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ
2	พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.	9(2)	มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

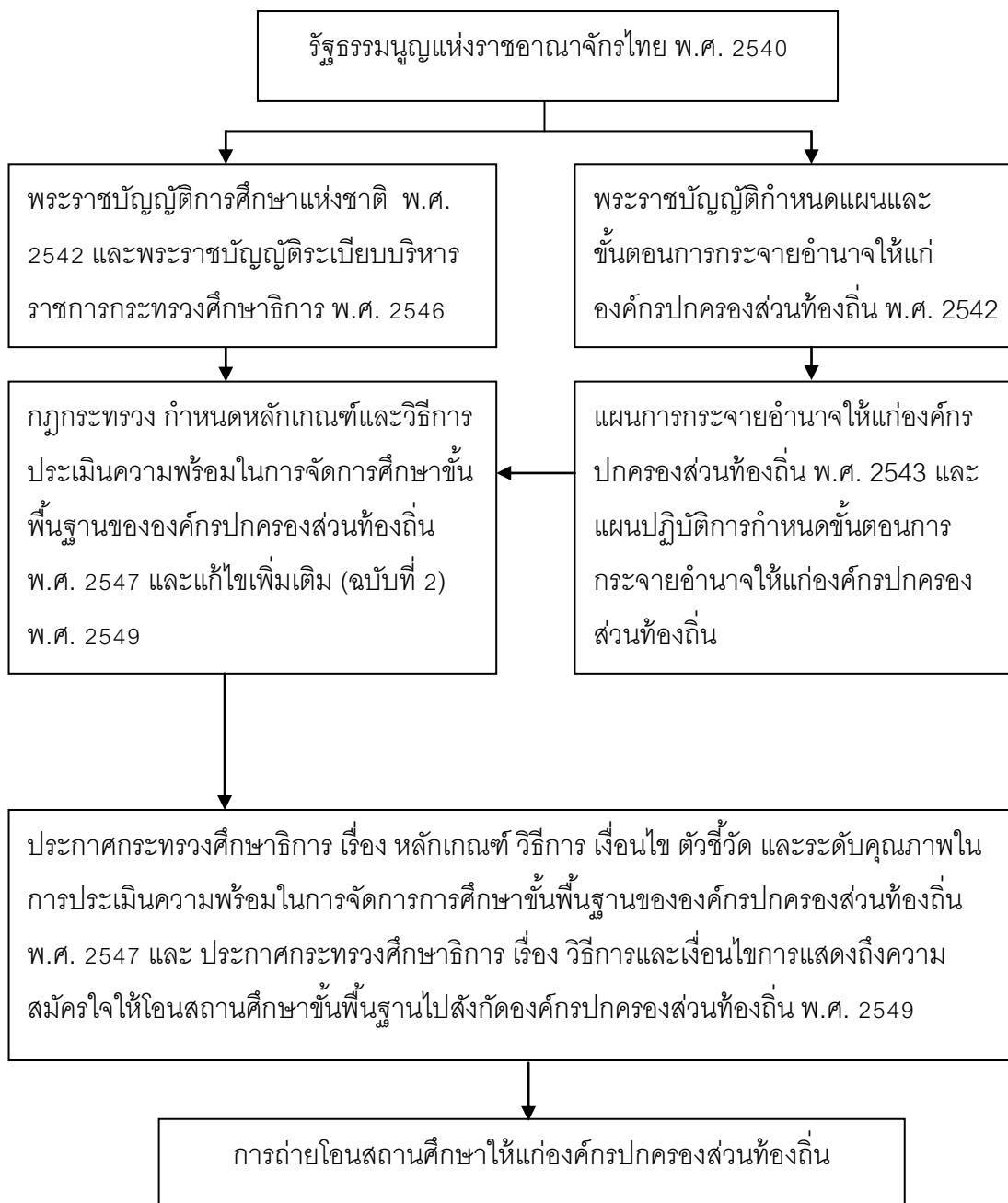
ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	มาตรา	สาระสำคัญของบทบัญญัติของกฎหมาย
	2542		
		9(6)	การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน ศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น
		41	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น
		42	ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสาน และส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ อุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542	16(9)	ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง
		17(6)	ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง
		18	ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการ

ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	มาตรา	สาระสำคัญของบทบัญญัติของกฎหมาย
			จัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง
		19	ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด คือ เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนท้องถิ่นของตนเอง
		30	ให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ถ่ายโอนภารกิจ การให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
		32	ให้มีแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546	21	ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5	กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547	2	ให้มีเกณฑ์ และเงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	มาตรา	สาระสำคัญของบทบัญญัติของกฎหมาย
6	ประกาศ กระทรวงศึกษาธิการเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตั๋วชี้วัด และ ระดับคุณภาพในการ ประเมินความพร้อมใน การจัดการศึกษาขั้น พื้นฐานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547		มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตั๋วชี้วัด และระดับคุณภาพ ในการประเมิน ความพร้อม ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7	กฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ และวิธีการ ประเมินความพร้อมใน การจัดการศึกษาขั้น พื้นฐานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549		มีการเพิ่มเงื่อนไขในการแสดงความสมัครใจใน การถ่ายโอน และการเปลี่ยนแปลงระยะเวลา การดำเนินการ
8	ประกาศ กระทรวงศึกษาธิการเรื่อง วิธีการ และเงื่อนไขการ แสดงถึงความสมัครใจให้ โอนสถานศึกษาขั้น พื้นฐานไปสังกัดองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549		มีวิธีการและเงื่อนไขในการออกเสียงเพื่อแสดง ถึงความสมัครใจ และวิธีการแสดงความสมัคร ใจ

จากตารางที่ 3 พบว่าที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากกฎหมาย 8 ฉบับ ประกอบด้วย 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เกี่ยวข้อง 2 มาตรา 2) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เกี่ยวข้อง 4 มาตรา 3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง 6 มาตราซึ่งในจำนวนนี้มี 2 มาตราที่ก่อให้เกิด แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 เกี่ยวข้อง 1 มาตราและ 5) ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 6) ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 7) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 8) ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องวิธีการ และเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2549 ดังแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



จากแผนภาพที่ 2 พบว่ามีกฎหมายจำนวน 8 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายละเอียดโดยสังเขปของกฎหมายอันเป็นที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ภารกิจการจัดการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นภารกิจการจัดบริการสาธารณะสำคัญที่รัฐจะต้องจัดให้แก่ประชาชน โดยกำหนดไว้ในหมวดสิทธิและเสรีของชนชาวไทย ในมาตรา 43 ว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้รัฐผูกขาดการจัดการศึกษาแต่เพียงผู้เดียวจึงได้กำหนดต่อไปในมาตรา 43 วรรคสองและวรรคสามว่า

“การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 289 วรรคสอง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษา โดยกำหนดว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตราทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญมาตรา 43 และมาตรา 81 ได้กำหนดหลักการ 6 ประการในการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาของชาติไว้ตามมาตรา 9 ได้แก่

- 1) เอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ

- 2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับ และประเภทการศึกษา
- 4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คุณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และพัฒนาครู คุณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- 5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา
- 6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

จะเห็นได้ว่าหลักการในการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต้องการกระจายอำนาจและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 กำหนดสิทธิการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยบัญญัติว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น”

การพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการภายในท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษาหรือไม่ รวมทั้งมีความเหมาะสมที่จะจัดการศึกษาในระดับ ประเภทหรือรูปแบบใด เป็นดุลพินิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาได้เอง

สำหรับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษานั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่จะกำหนดเกณฑ์การประเมินความพร้อม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความพร้อมตามเกณฑ์และเมื่อผ่านการประเมินแล้วก็สามารถจัดการศึกษาได้ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 42 บัญญัติว่า

“ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ อุดหนุนการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

จากบทบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่ากระทรวงการศึกษาธิการมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 3 ประการ คือ

- 1) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา
- 3) เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกใช้บังคับ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะไว้หลายประการ โดยเฉพาะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท คือ

1. มาตรา 16 (9) ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง
2. มาตรา 16 (6) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง
3. มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง
4. มาตรา 19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด คือ เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนท้องถิ่นของตนเอง

5. มาตรา 30 ให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. มาตรา 32 ให้มีแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้มาตรา 30 และ 32 มีรายละเอียดดังนี้

จากมาตรา 30 ให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีผลให้เกิดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ดังนี้

จากมาตรา 6 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 และได้รายงานต่อรัฐสภาทราบเพื่อใช้เป็นแผนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

สาระสำคัญของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 โดยสรุปมีดังนี้

1. บทนำ

แผนนี้เป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิดเป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจที่เกี่ยวกับ

1) การให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ โดยมีระยะเวลาเท่ากับ 2) การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง 3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ 4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่รัฐต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ช่วงที่ 1 พ.ศ. 2544-2547 ระยะเวลา 4 ปี จะเป็นช่วงปรับปรุงระบบการบริหารงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ เพื่อรับการถ่ายโอน

ช่วงที่ 2 พ.ศ. 2548-2553 จะมีการปรับบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ช่วงที่ 3 พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนมีส่วนร่วม อย่างเต็มที่ในการดำเนินงานทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้สนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการ

3. กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยยึดสาระสำคัญ 3 ด้าน ได้แก่

- 1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ
- 2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
- 3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ ประกอบด้วย

- 1) เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด
- 2) กำหนดกรอบและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน และมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น
- 3) กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ

5. เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกอบด้วย 1) ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 2) กำหนดการจัดสรรภาษีอากรเงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี 2544 ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20 และ ไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 3) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น และความต้องการ 4) จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ 5) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

6. แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกอบด้วย 1) การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยมีเวลากำกับกล่าวคือ ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 4 ปี การถ่ายโอนภารกิจได้กำหนดไว้ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ซึ่งมีภารกิจการจัดการศึกษาที่จะต้องถ่ายโอนด้วย ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น 2) การกระจายอำนาจการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 4) แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม 5) การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ 7) กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจ และการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ 8) การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และจากมาตรา 32 จึงก่อให้เกิดแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีหน้าที่ที่จะต้องทำภารกิจจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ
2. ให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา (ปัจจุบันยุบรวมเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ถ่ายโอนการศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 4-6 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม
3. ให้กรมการศึกษานอกโรงเรียน (ปัจจุบันยุบเลิกมาขึ้นอยู่กับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) ถ่ายโอนศูนย์บริการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอหรือศูนย์บริการศึกษานอก

โรงเรียนระดับเขตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

4. การถ่ายโอนสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ถ่ายโอนเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมและตามความตกลงเป็นกรณี ๆ ไป คือ

4.1 สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านและมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง

4.2 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา

4.3 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส

4.4 สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือ ต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค จังหวัดหรือระดับเขตพื้นที่การศึกษา

4.5 สถานศึกษาที่มีลักษณะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ กล่าวคือ ระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป ซึ่งมีภาระในแง่ปริมาณงาน การบริหารบุคคล และมีความซับซ้อนในการบริหารงาน

4.6 สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือสถานศึกษาที่ยังขาดความพร้อมทั้งในเชิงบุคลากรและระบบบริหาร ซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานการณ์ในถิ่นทุรกันดารที่ห่างไกล หรือสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม

4.7 สถานศึกษาที่จัดขึ้นในลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่ สถานศึกษาที่มีสถานะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

4.8 สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริหรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์หรือสถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่างๆ

4.9 สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกันจัดการศึกษาในรูปแบบสหการ เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่ง แต่ละแห่งมีรายได้ 5 ล้านบาท รวมรายได้เป็น 15 ล้านบาทจึงร่วมมือกันขอรับโอนโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายที่ให้บริการการศึกษาในพื้นที่ก็สามารถทำได้

4. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติในมาตรา 21 ว่า

“ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

5. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ก. เกณฑ์การประเมินประกอบด้วย

- 1) ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัด หรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา
- 2) แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษา หรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภท และรูปแบบการศึกษา
- 3) วิธีการบริหาร และการจัดการศึกษา
- 4) การจัดสรรรายได้ เพื่อการศึกษา
- 5) ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น
- 6) ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อม ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข. เงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมิน ประกอบด้วย

- 1) การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพียงพอในการจัดการศึกษา
- 2) การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษา
- 3) การจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับการบริหารจัดการการศึกษา
- 4) การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา

6. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพ ในการประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ที่กำหนดการยกเว้นสถานศึกษาพิเศษ สำหรับการถ่ายโอนไว้ดังต่อไปนี้

- (1) สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษา เพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้าน และมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง
- (2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา
- (3) สถานศึกษาที่จัดการศึกษา เพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส
- (4) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัด หรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา
- (5) สถานศึกษาระดับประถมศึกษา ที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป หรือสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียน 1,500 คน ขึ้นไป
- (6) สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือที่ยังขาดความพร้อมด้านบุคลากรและระบบบริหาร ซึ่งต้องพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน
- (7) สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542
- (8) สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริ หรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือจัดตั้งขึ้นเพื่อเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่างๆ
- (9) สถานศึกษาที่บริจาคที่ดินและอาคารระบุดูประสงฆ์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง

7. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

ได้มีการแก้ไขกฎกระทรวงฯ เพิ่มเติมดังนี้

1. การเพิ่มเงื่อนไขในการแสดงความสมัครใจในการถ่ายโอน กำหนดให้การรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องมีการระบุชื่อสถานศึกษาที่จะขอโอนและต้องเสนอหลักฐานที่แสดงถึงความสมัครใจ (ข้อ 1) โดยหลักฐานความสมัครใจมาจากเสียงข้างมากสองฝ่าย ได้แก่

- 1) เสียงข้างมากของฝ่ายผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษานั้น
- 2) เสียงข้างมากของคณะกรรมการสถานศึกษานั้น

โดยเสียงข้างมากทั้งสองฝ่ายต้องแสดงให้เห็นว่าให้โอนสถานศึกษานั้นไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ยกเลิกและกำหนดระยะเวลาการดำเนินการ ให้ยกเลิก ข้อ 7 ของกฎกระทรวงปี 2547 และกำหนดใหม่ว่า ในปีการศึกษา 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยื่นคำขอภายในเวลาไม่น้อยกว่า 120 วัน ก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษา และให้ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อประเมินให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ (ข้อ 2)

3. กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินไปแล้วด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในปี 2548 ให้มีผลต่อไป ในปีการศึกษา 2549 สำหรับการจัดการศึกษา แต่ในส่วนของการรับโอนสถานศึกษานั้น ให้มีการเสนอหลักฐานที่แสดงถึงความสมัครใจ และต้องเป็นไปตามจำนวนสถานศึกษาที่รับโอนเพิ่มเติมด้วย โดยจัดส่งให้ส่วนราชการภายใน 60 วัน ก่อนวันเริ่มปีการศึกษา (ข้อ 3)

โดยสรุปกฎกระทรวงฉบับที่ 2 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม หลักเกณฑ์และวิธีการในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องแสดงความสมัครใจของสถานศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับโอนไปด้วยเสียงข้างมากจากผู้บริหารสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาฝ่ายหนึ่ง และคณะกรรมการสถานศึกษาอีกฝ่ายหนึ่ง

8. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง วิธีการและเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549

ซึ่งมีประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การออกเสียงเพื่อแสดงถึงความสมัครใจ

เมื่อได้รับแจ้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินงานหาความสมัครใจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้สำนักเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการต้นสังกัด รับผิดชอบดำเนินการโดยเร็ว และให้มีการแยกดำเนินการ ระหว่างผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาแห่งนั้นฝ่ายหนึ่ง และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ให้ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษา และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแต่ละคนมีเสียงหนึ่งในการออกเสียง เว้นแต่ผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้แทนครูที่เป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีสิทธิออกเสียงในฐานะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งนั้นด้วย

(2) วิธีการแสดงความสมัครใจ ให้ดำเนินการดังนี้

ให้ผู้มีสิทธิมาใช้สิทธิด้วยตนเอง ตามวัน เวลา และสถานที่ที่คณะกรรมการกำหนดโดยใช้บัตรที่รับจากคณะกรรมการ เพื่อออกเสียงลงคะแนนแล้วหย่อนบัตรลงในหีบบัตรตามที่คณะกรรมการจัดไว้

(3) การแสดงความสมัครใจด้วยเสียงข้างมากให้ใช้คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิตามบัญชีรายชื่อแต่ละฝ่าย หากคะแนนเสียงแสดงความสมัครใจเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิตามบัญชีรายชื่อของแต่ละฝ่ายให้ถือว่าสถานศึกษาแห่งนั้นได้แสดงความสมัครใจที่จะโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุป

ที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้น พบว่าเกิดจากอิทธิพลกระแสโลกของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ ที่มุ่งกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นซึ่งส่งผลต่อประเทศไทยด้วย จึงมีการกำหนดกฎหมายเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจ และการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการบัญญัติปรากฏชัดเจนในกฎหมาย 8 ฉบับ ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เกี่ยวข้อง 2 มาตรา
2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เกี่ยวข้อง 4 มาตรา
3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวข้อง 6 มาตราซึ่งในจำนวนนี้มี 2 มาตราที่ก่อให้เกิด แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 เกี่ยวข้อง 1 มาตรา
5. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547
6. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547
7. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
8. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องวิธีการ และเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2549

ตอนที่ 2 การวิเคราะห์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในตอนนี้อยู่วิจัยจะนำเสนอการวิเคราะห์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งที่ผ่านมาของรัฐบาลในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2543 – 2549 จากเอกสาร งานวิจัย และบุคคลที่เกี่ยวข้องอันประกอบด้วย

1. รายงานการวิจัย เรื่องการศึกษาสภาพการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีการศึกษา 2550 โดยสำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการ 1-12 และกรุงเทพมหานคร (2550: 29-45)
2. กรณีกลุ่มครูชุมนุมคัดค้านการถ่ายโอนการศึกษา ในสยามจดหมายเหตุ (พฤศจิกายน 2548: 1524-1528 และ ธันวาคม 2548: 1669-1673)
3. บทความการวิจัย เรื่องการศึกษาเชิงสถาบันของความพร้อมในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดราชบุรี โดยกฤษ เพิ่มทันจิตต์ ในรัฐประศาสนศาสตร์ (พฤษภาคม – สิงหาคม 2549: 47-80)
4. บทพิสูจน์ความจริงใจรัฐ “โอนการศึกษาให้ท้องถิ่น” โดยทีมการศึกษา หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2543 หน้า 12
5. งานวิจัยเรื่องการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ: กรณีศึกษานโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2553)
6. ศาสตราจารย์ ดร. ยุวัฒน์ วุฒิเมธี อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดหลายจังหวัดและกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชุดที่ 1
7. นายมานะ สุตสงวน ประธานสมาพันธ์ครูแห่งประเทศไทย
8. นายคำพันธ์ ป็องปาน สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุดรธานี ประธานองค์กรเครือข่ายคัดค้านการถ่ายโอนการศึกษา
9. นายนิพนธ์ ชื่นตา ประธานที่ปรึกษาสหภาพครูแห่งชาติ

10. นายกิตติพงษ์ พวงศิริ ผู้อำนวยการส่วนวิทยฐานะครูและบุคลากรทางการศึกษา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และใช้การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล

ดังรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 6 ที่แสดงการวิเคราะห์ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้ง และการบริหารความขัดแย้งที่ผ่านมาของรัฐบาลในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตารางที่ 7 ที่แสดงถึงความขัดแย้งที่เกิดจากการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน

ตารางที่ 4 แสดงการวิเคราะห์ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งที่ผ่านมาของรัฐบาลในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ช่วงเวลา	เหตุการณ์	สรุปวิธีการของครูและองค์กรครู	การบริหารความขัดแย้งของรัฐบาล	สรุปวิธีการบริหารความขัดแย้งของรัฐบาล	แหล่งตรวจสอบข้อมูล*															
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10						
20 ก.ย.43	ที่ประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) มีมติให้เสนอร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อคณะรัฐมนตรีร่างแผนดังกล่าวได้ถูกเผยแพร่สู่สาธารณะทำให้ครูและองค์กรครูประกาศรวมพลต่อต้าน	ครูและองค์กรครูเกรงว่ามาตรฐานการศึกษาของชาติซึ่งเป็นอำนาจทางวิชาชีพจะได้รับ ความเสียหายจึงนัดชุมนุมและยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล เนื่องจากไม่มั่นใจในความพร้อมขององค์กรปกครองส่วน	รัฐบาลโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชี้แจงว่าเป็นเพียงฉบับร่างเท่านั้น และเปิดโอกาสให้ผู้แทนองค์กรครูเข้าร่วมประชุมในวันที่ 26	เป็นการใช้อำนาจทางประชาธิปไตยของรัฐบาล เป็นความชอบธรรมตามที่ได้รับอำนาจจากประชาชน ให้เข้ามาบริหารประเทศ โดยใช้เครื่องมือการดำเนินการได้แก่ นโยบายที่เกิดจากกฎหมาย และต้องการสร้างความพึงพอใจให้กับครูและองค์กรครู ซึ่งมีสิทธิที่จะลงคะแนน	/		/	/		/	/	/	/							

ช่วงเวลา	เหตุการณ์	สรุปวิธีการของครู และองค์กรครู	การบริหารความขัดแย้ง ของรัฐบาล	สรุปวิธีการบริหารความ ขัดแย้งของรัฐบาล	แหล่งตรวจสอบข้อมูล*										
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
7 พ.ย. 48	ในเรื่องความกังวลใจ ของครูที่ว่าเมื่ออินไป สังกัดท้องถิ่นแล้ว จะมี สถานภาพต่ำลงและข้อ กังวลอย่างยิ่งคือการเป็น สมาชิกกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ (กบข.) จะยังมีสิทธิ เหมือนเดิมหรือไม่	- ครูและองค์กรครู กังวลใจในเรื่อง สิทธิประโยชน์ที่ ตนเคยได้รับ หากเกิดขึ้นจะ ส่งผลถึงขวัญ กำลังใจของครู และองค์กรครูซึ่ง จะทำให้ ประสิทธิภาพการ เรียนการสอน ลดลงซึ่งเป็นไป ตามกรอบ อำนาจทาง	มีการปรับแก้ พระราชบัญญัติกองทุน บำเหน็จบำนาญ ข้าราชการโดยผ่านความ เห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อ วันที่ 7 พ.ย. 2548	ใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งรัฐบาล ใช้เป็นเครื่องมือในการ ดำเนินงานที่เป็นไปตาม กรอบอำนาจทาง ประชาธิปไตย	/							/	/	/	/

ช่วงเวลา	เหตุการณ์	สรุปวิธีการของครู และองค์การครู	การบริหารความขัดแย้ง ของรัฐบาล	สรุปวิธีการบริหารความ ขัดแย้งของรัฐบาล	แหล่งตรวจสอบข้อมูล*															
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10						
		วิชาชีพ																		
8 พ.ย. 48 – 15 พ.ย. 48	8 พ.ย. 2548 กลุ่ม ข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา จากทั่วประเทศประมาณ 10,000 คน เดินทางไป ทำเนียบรัฐบาลเพื่อยื่น หนังสือคัดค้านต่อพัน ตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร สำหรับหนังสือคัดค้าน ดังกล่าวมีชื่อเรียกร้อง 3 ข้อ คือ 1) ให้รัฐบาล ยกเลิกกฎกระทรวง	ครูและองค์การครู ชุมนุมและยื่น หนังสือคัดค้านให้ แก้ไขกฎหมาย โดย เรียกร้องให้กระจาย อำนาจการศึกษา เป็นไปตาม พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ โดยครูและองค์การ ครูซึ่งมีอำนาจทาง วิชาชีพมองว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อ การพัฒนาคุณภาพ	ที่สำนักงานเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี นายวิษณุ นายจาตุรนต์ นายบวร ศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี คุณหญิงเกษมา จรรยวง ณ อยุธยา ปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ และนางพร นิภา ลิมปะยอม เลขาธิการสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ร่วมกันแถลง ชี้แจงมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การถ่ายโอนภารกิจด้าน	ใช้อำนาจทางกฎหมายใน การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยพรรคแกนนำรัฐบาลมี มติแต่งตั้งคณะกรรมการ ร่วมกัน 2 ฝ่ายระหว่าง พรรคไทยรักไทยและ องค์การครูเพื่อดูแลการถ่าย โอนการศึกษา เพื่อเป็นการ รักษาสถานเสถียรซึ่งเป็นไป ตามกรอบอำนาจทาง ประชาธิปไตยที่รัฐบาล ต้องการได้รับความพึง	/	/	/					/	/	/						

ช่วงเวลา	เหตุการณ์	สรุปวิธีการของครู และองค์กรครู	การบริหารความขัดแย้ง ของรัฐบาล	สรุปวิธีการบริหารความ ขัดแย้งของรัฐบาล	แหล่งตรวจสอบข้อมูล*															
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10						
			องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยพรรคจะตั้ง ตัวแทน 9 คน เพื่อทำงาน ร่วมกับตัวแทนองค์กรครู 9 คน ในการพิจารณา ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอน การศึกษาให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าจุด ใดเกิดประโยชน์กับบุคคล และรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับ คุณภาพการศึกษา																	
16 พ.ย.	มีการประชุมแกนนำ	ครูและองค์กรครู	ที่รัฐสภามีการประชุม	รัฐบาลใช้กระบวนการทาง		/						/	/	/						

ช่วงเวลา	เหตุการณ์	สรุปวิธีการของครู และองค์กรครู	การบริหารความขัดแย้ง ของรัฐบาล	สรุปวิธีการบริหารความ ขัดแย้งของรัฐบาล	แหล่งตรวจสอบข้อมูล*															
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10						
			บังคับแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่ กำหนดไว้ และในวรรค 2 ระบุถึงการกำหนดขอบเขต ความรับผิดชอบในการ ให้บริการสาธารณะของรัฐ และขอให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง ดำเนินการไม่เกิน ระยะเวลา 4 ปี																	
19 พ.ย. 48 – 22 พ.ย. 48	19 พ.ย.2548 องค์กรครู เรียกร้องให้แก้ ไข พระราชบัญญัติกำหนด	ที่บริเวณสนามหญ้า หอประชุมคุรุสภา กระทรวงศึกษาธิการ	21 พ.ย. 2548 มีการ ประชุมคณะกรรมการ ประสานงานพรรคร่วม รัฐบาล โดยนายจำลอง	รัฐบาลใช้อำนาจทาง ประชาธิปไตยโดยใช้ กระบวนการทางการเมือง		/	/	/			/	/	/							

ช่วงเวลา	เหตุการณ์	สรุปวิธีการของครู และองค์การครู	การบริหารความขัดแย้ง ของรัฐบาล	สรุปวิธีการบริหารความ ขัดแย้งของรัฐบาล	แหล่งตรวจสอบข้อมูล*															
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10						
			เรียนการสอนด้วย																	
30 พ.ย. 48 – 7 ธ.ค. 48	30 พ.ย.2548 มีการ ประชุมสภาผู้แทนราษฎร นายคำพันธ์ ป้องปาน พร้อมด้วยแกนนำองค์กร เครือข่ายคัดค้านการ ถ่ายโอนการศึกษา และ ครูจากทั่วประเทศ ประมาณ 20,000 คน สวมเสื้อสีเหลืองมา รวมตัวกันที่ลานพระบรม รูปทรงม้า โดยกลุ่มผู้ ชุมนุมได้สักการะพระ บรมรูปพระบาทสมเด็จพระ	ครูและองค์กรครู ชุมนุมคัดค้าน	7 ธ.ค. 2548 สภา ผู้แทนราษฎรได้ประชุมเพื่อ พิจารณาร่าง พระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจ ที่คณะ กรรมมาธิการวิสามัญเพื่อ พิจารณาร่าง พระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจ พิจารณา แล้วเสร็จโดยให้คงคำว่า สมัครใจไว้ ซึ่งมี กรรมมาธิการวิสามัญ เสีย ข้างน้อยและ	รัฐบาลใช้การออกกฎหมาย เป็นเครื่องมือในการ ดำเนินการ ซึ่งเป็นไปตาม กรอบอำนาจทาง ประชาธิปไตย แต่ปรากฏ ว่าไม่เป็นไปตามที่ตกลงไว้ กับองค์กรครูแสดงให้เห็น ว่ารัฐบาลขาดความจริงใจ ในการแก้ไขปัญหา ไม่มี ความชัดเจนในการดำเนิน นโยบายและหวัง ผลประโยชน์ทางการเมือง มากกว่าประโยชน์ของ		/	/	/				/	/	/						

ช่วงเวลา	เหตุการณ์	สรุปวิธีการของครู และองค์การครู	การบริหารความขัดแย้ง ของรัฐบาล	สรุปวิธีการบริหารความ ขัดแย้งของรัฐบาล	แหล่งตรวจสอบข้อมูล*															
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10						
			ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กระทรวงศึกษาธิการ กำหนด” และที่ประชุมได้มี มติผ่านร่าง พระราชบัญญัติดังกล่าวใน วาระ 3 ด้วยคะแนนเสียง 301 เสียง ต่อ 87 เสียง งด ออกเสียง 3 เสียง และไม่ ลงคะแนน 1 เสียง และให้ ส่งร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ให้วุฒิสภาพิจารณา ต่อไป																	
8 ธ.ค.48 - 9 ธ.ค. 48	8 ธ.ค.2548 องค์การครู ยื่นถวายฎีกา ขณะเดียวกัน ได้มีครู บางส่วนแยกไปพบนาย	- ครูและองค์การครู ยื่นถวายฎีกา - ดึงสื่อมวลชนเข้า	9 ธ.ค. 2548 นายจาตุรนต์ ฉายแสง รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการได้สั่ง การให้สำนักงาน	รัฐบาลได้ใช้อำนาจทางการ บริหาร คือการสั่งการและ ใช้ระบบราชการซึ่งในที่นี้		/	/	/			/	/	/							

ช่วงเวลา	เหตุการณ์	สรุปวิธีการของครู และองค์การครู	การบริหารความขัดแย้ง ของรัฐบาล	สรุปวิธีการบริหารความ ขัดแย้งของรัฐบาล	แหล่งตรวจสอบข้อมูล*															
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10						
	หนังสือลาออกจากการ เป็นสมาชิกพรรคไทยรัก ไทยต่อประธาน คณะกรรมการการ เลือกตั้งจังหวัดร้อยเอ็ด แล้วร่วมกันเผาบัตร สมาชิกพรรคไทยรักไทย และซิมการ์ด โทรศัพท์เคลื่อนที่ เครือข่าย AIS จากนั้น กลุ่มครูได้ร่วมกันลงชื่อ เพื่อไปขอรับบริการซิม การ์ดใหม่จาก DTAC ซึ่ง มาเปิดให้บริการฟรีใน บริเวณดังกล่าว																			
18 ธ.ค.	18 ธ.ค. 2548 แกนนาคู	- มีการเชิญนายชิง	20 ธ.ค. 2548 นายแพทย์	- รัฐบาลใช้ระบบราชการ	/	/					/	/	/							

ช่วงเวลา	เหตุการณ์	สรุปวิธีการของครู และองค์ครครู	การบริหารความขัดแย้ง ของรัฐบาล	สรุปวิธีการบริหารความ ขัดแย้งของรัฐบาล	แหล่งตรวจสอบข้อมูล*															
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10						
	เรื่องการเมือง จึง จำเป็นต้องนำตัวแทน ภาคการเมืองเข้ามาร่วม ในการคัดค้านครั้งนี้ด้วย		เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ร่วมกันโดยเร็ว																	
11 ม.ค. 49 – 5 มิ.ย. 49		-	11 ม.ค. 2549 คณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น มีมติรับทราบมติ คณะอนุกรรมการเพื่อสร้าง ความพร้อมด้านการจัด การศึกษาให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ข้อ คือ	- ใช้ระบบราชการเป็น เครื่องมือในการ ดำเนินงาน ซึ่งเป็นไป ตามกรอบอำนาจทาง ประชาธิปไตย และจาก มาตรการต่างๆที่ทำให้ ครูและองค์กรครูมีความ พอใจมากขึ้น จึงทำให้ ความขัดแย้งคลี่คลายไป	/						/	/	/							

ช่วงเวลา	เหตุการณ์	สรุปวิธีการของครู และองค์กรครู	การบริหารความขัดแย้ง ของรัฐบาล	สรุปวิธีการบริหารความ ขัดแย้งของรัฐบาล	แหล่งตรวจสอบข้อมูล*															
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10						
			อำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ใน การประชุมครั้งต่อไป 6. การดำเนินการต่อไปต้องมี มีกลไกและการวางแผน ร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง																	
15 ส.ค. 49					/								/	/	/					

*

1. รายงานการวิจัย เรื่องการศึกษาสภาพการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีการศึกษา 2550 โดยสำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการ 1-12 และกรุงเทพมหานคร (2550: 29-45)

2. กรณีกลุ่มครูชุมนุมคัดค้านการถ่ายโอนการศึกษา ในสยามจดหมายเหตุ (พฤศจิกายน 2548: 1524-1528 และ ธันวาคม 2548: 1669-1673)

3. บทความการวิจัย เรื่องการศึกษาเชิงสถาบันของความพร้อมในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดราชบุรี โดยยกฤษ เพิ่มทันจิตต์ ในรัฐประศาสนศาสตร์ (พฤษภาคม – สิงหาคม 2549: 47-80)
4. บทพิสูจน์ความจริงใจรัฐ “โอนการศึกษาให้ท้องถิ่น” โดยทีมการศึกษา หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2543 หน้า 12
5. งานวิจัยเรื่องการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ: กรณีศึกษานโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2553)
6. ศาสตราจารย์ ดร. ยุวัฒน์ วุฒิเมธี อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดหลายจังหวัดและกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชุดที่ 1
7. นายมานะ สุตสงวน ประธานสมาพันธ์ครูแห่งประเทศไทย
8. นายคำพันธ์ ป็องปาน สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุดรธานี ประธานองค์กรเครือข่ายคัดค้านการถ่ายโอนการศึกษา
9. นายนิพนธ์ ชื่นตา ประธานที่ปรึกษาสหภาพครูแห่งชาติ
10. นายกิตติพงษ์ พวงศิริ ผู้อำนวยการส่วนวิทยฐานะครูและบุคลากรทางการศึกษา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

จากตารางที่ 4 พบว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างครูและองค์กรครูซึ่งใช้อำนาจทางวิชาชีพและรัฐบาลที่ใช้อำนาจทางประชาธิปไตย โดยรัฐบาลได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาบริหารประเทศ จึงมีความชอบธรรมจากการในการบังคับใช้กฎหมายที่จะต้องดำเนินการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนครูและองค์กรครูซึ่งตระหนักถึงคุณภาพ มาตรฐานการศึกษาทั้งทางวิชาการและวิชาชีพ ไม่มั่นใจในความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนเพื่อจัดการการศึกษา มีความกังวลใจในเรื่องสิทธิประโยชน์ ครูและองค์กรครูจึงคัดค้าน ชุมนุมประท้วงระหว่าง พ.ศ. 2543 – 2549 โดยให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมายไม่ให้นำภารกิจจัดการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการถ่ายโอน มีการยื่นถวายฎีกา ดึงสื่อมวลชนและนักการเมืองเข้ามาเป็นแนว

ร่วม รัฐบาลได้แก้ปัญหาในหลายลักษณะ ได้แก่ การเปิดโอกาสให้เข้าร่วมประชุมด้วย มีมติคณะรัฐมนตรีให้ชะลอการถ่ายโอน มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พรอคแกนนำรัฐบาลมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกับองค์กรครู ใช้มาตรการทางกฎหมายแต่ไม่เป็นไปตามที่ตกลงไว้กับองค์กรครู

นอกจากนั้นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเป็นความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการตีความกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงการวิเคราะห์ความขัดแย้งที่เกิดจากการตีความกฎหมายแตกต่างกันระหว่างรัฐบาลกับองค์กรครูและการบริหารความขัดแย้งของรัฐบาล

กฎหมาย/สาระ	ประเด็นความขัดแย้ง	ความเห็น		การบริหารความขัดแย้งของรัฐบาล
		รัฐบาล	องค์กรครู	
1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542				
มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น	สิทธิในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		องค์กรครูตีความเรื่องสิทธิในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการจัดตั้งสถานศึกษาใหม่ตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเข้ามามีส่วนร่วมโดยการสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษาในลักษณะต่างๆ	ไม่มีการดำเนินการใดๆ

2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542				
มาตรา 3 บรรดา กฎหมาย กฎ ข้อบังคับใดๆ ใน ส่วนที่มีบัญญัติไว้ แล้วใน พระราชบัญญัตินี้ หรือ ซึ่งขัดหรือแย้ง กับบทแห่ง พระราชบัญญัตินี้ให้ ใช้พระราชบัญญัตินี้ แทน	การบังคับใช้ กฎหมาย	พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนฯนี้มีผลบังคับใช้ หลังจากพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังนั้นหาก พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขัดกับ พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนฯให้ใช้ พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนแทน	องค์กรครุมองว่ามาตรานี้เอื้อประโยชน์ให้ ท้องถิ่นถ่ายโอนได้เต็มที่	ไม่มีการดำเนินการใดๆ
มาตรา 16-19 กำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่		-	องค์กรครุต้องการให้มีการกระจายอำนาจตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งให้ท้องถิ่นมีอำนาจริเริ่มจัดการศึกษาของ ตนเองได้โดยไม่ต้องรับโอนสถานศึกษาของรัฐ	ไม่มีการดำเนินการใดๆ

จัดการศึกษาด้วย			และให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะตาม แนวทางการกระจายอำนาจที่เป็นสาระหลัก ของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ โดยเข้าเป็น กรรมการในเขตพื้นที่การศึกษาหรือเป็น กรรมการสถานศึกษา	
มาตรา 30 การ กำหนดเวลาให้ ดำเนินการถ่ายโอน ภารกิจการให้บริการ สาธารณะที่รัฐ ดำเนินการอยู่ใน วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้ บังคับแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	แก้ไขกฎหมาย	-	องค์กรครูเรียกร้องให้แก้ไขกฎหมายฉบับนี้โดย ไม่ให้นำภารกิจการจัดการศึกษาเป็นส่วนหนึ่ง ของการถ่ายโอนตามมาตรา 30	มีการแก้ไขกฎหมายแต่ไม่เป็นไป ตามที่ตกลงไว้กับองค์กรครู
4.แผนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	เนื้อหาของแผนและ การบังคับใช้แผน		1. องค์กรครูคัดค้านโดยมีเหตุผลดังนี้ 1.1 เรื่องความพร้อมและไม่สามารถบริหาร จัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ไม่มีการดำเนินการใดๆ

<p>พ.ศ. 2543 และ แผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการ กระจายอำนาจ ให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น</p>			<p>1.2 การโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นจะทำให้ เอกภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษา ได้รับความกระทบกระเทือน</p> <p>1.3 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะ ได้รับผลกระทบในเรื่องความก้าวหน้า ความ มั่นคงในการทำงาน ซึ่งครูและองค์กรครูมี อำนาจตามกรอบอำนาจทางวิชาชีพ</p> <p>2. ให้แก้ไขแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยตัดส่วนการถ่ายโอนการศึกษาออก ทั้งหมด</p>	
<p>5. กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมิน ความพร้อมในการ จัดการศึกษาขั้น พื้นฐานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>เนื้อหาสาระของกฎ กระทรวงฯ</p>	<p>1.ท้องถิ่นมองว่าเป็นเกณฑ์ กันไม่ให้พร้อม</p> <p>2.นายพิชัย นวอนภาศิริ นายกองค์การบริหารส่วน ตำบลหัวดง อำเภอเมือง พิจิตร จังหวัดพิจิตร ได้ยื่น ฟ้องเลขาธิการ</p>	<p>1. ครูทั่วประเทศมีความวิตกกังวลว่าเมื่อถ่าย โอนไปแล้วการศึกษาจะขาดคุณภาพและครูจะ ขาดขวัญและกำลังใจ เพราะเมื่อ กระทรวงศึกษาธิการเองยังจัดการศึกษาได้ไม่ดี เท่าที่ควรแล้วจะมีสิ่งใดเป็นหลักประกันว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศจะจัด การศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งเป็นไปตาม</p>	<p>1. รัฐบาลมีอำนาจตามกรอบ อำนาจทางประชาธิปไตยโดยใช้ การออกกฎหมายเป็นเครื่องมือ ในการดำเนินงาน กล่าวคือ รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 14 ธันวาคม 2547 ให้ชะลอ การถ่ายโอน โดยอ้างว่า</p>

<p>พ.ศ. 2547</p>		<p>คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 ต่อศาลปกครอง พิษณุโลกเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2548 ขอให้มีคำพิพากษาถอนคำสั่งเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่แจ้งให้ทุกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่อมาในวันที่ 28 มิถุนายน 2548 ศาลปกครองพิษณุโลกได้พิพากษาให้เพิกถอนหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น</p>	<p>กรอบอำนาจทางวิชาชีพของครูและองค์กรครูที่ต้องการรักษาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาของชาติและให้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการและวิชาชีพ</p> <p>2. องค์กรครูเกิดความสับสนเพราะพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรเคยกล่าวว่าจะไม่มีการถ่ายโอนการศึกษา แต่จากผลการประชุมของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2548 กลับมีมติให้ถ่ายโอนทั้งสถานศึกษาและครู</p> <p>3. ให้รัฐบาลยกเลิกเลิกกฎกระทรวงฉบับนี้</p>	<p>กฎกระทรวงนี้ยังขาดความชัดเจนในแนวปฏิบัติ 3 ประการ ได้แก่ 1) เรื่องระบบการบริหารงานบุคคล 2) เรื่องการรับฟังความเห็นของทุกฝ่าย 3) การเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา นอกจากนี้ที่ประชุมยังมีการพูดคุยเรื่องการผ่อนปรนเกณฑ์การประเมินเพื่อปรับปรุงตำแหน่งอาจารย์ 2 ระดับ 7 เลื่อนเป็นอาจารย์ 3 ระดับ 8 เชิงประจักษ์เข้าเสนอด้วย</p> <p>2. นอกจากนั้นนายอดิศักดิ์ โพธิ์ธามิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้เดินทางไปเยี่ยมครูในจังหวัดต่างๆ โดยบอกว่าบอกว่าหากต้องการให้</p>
------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>พื้นฐาน ที่ให้ผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทุกเขตชะลอการถ่ายโอน สถานศึกษาให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 6 มกราคม 2548 (ซึ่งเป็นวัน ออกคำสั่ง) และให้ ผู้อำนวยการสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาพิเศษเขต 1 แต่งตั้งคณะกรรมการ ประเมินความพร้อมในการ จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ องค์การบริหารส่วนตำบลหัว ดงให้เสร็จภายใน 10 วัน นับ แต่วันที่มีคำพิพากษา</p>		<p>แผนงานดำเนินการต่อไป เช่นเดิมก็ขอให้เลือกรัฐบาลหน้า เดิมทั้งนายกรัฐมนตรีและ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ ประกาศว่าจะให้ครูมีเงินประจำ ตำแหน่งเช่น อาจารย์ 2 ระดับ 7 จะได้ 3,700 ซึ่งเป็นไปตาม กรอบอำนาจทางประชาธิปไตย ที่ฝ่ายการเมืองต้องการได้รับ ความพึงพอใจจากประชาชนใน ที่นี้คือ ครูและองค์กรครู เพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนจาก การเลือกตั้งกลับเข้ามาเป็น รัฐบาลต่อไปอีก</p> <p>3. หลังจากคำพิพากษาของศาล ปกครองพิษณุโลกที่ได้พิพากษา ที่ได้พิพากษาเพิกถอนหนังสือ สำนักงานคณะกรรมการ</p>
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			<p>การศึกษาชั้นพื้นฐาน ที่ให้ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาทุกเขตชะลอการถ่าย โอนสถานศึกษาให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มี ผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 6 มกราคม 2548 (ซึ่งเป็นวันออก คำสั่ง) และให้ผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พิจิตรเขต 1 แต่งตั้ง คณะกรรมการประเมินความ พร้อมในการจัดการศึกษาชั้น พื้นฐานขององค์การบริหารส่วน ตำบลหวดงให้เสร็จภายใน 10 วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา ต่อมาเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ</p>
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				วันที่ 14 ธันวาคม 2547 และมีมติให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันพิจารณารายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง และกำหนดให้มีผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการทั้งในการประเมินความพร้อมและในการติดตามประเมินผลด้วย ซึ่งเป็นไปตามกรอบอำนาจทางประชาธิปไตยที่รัฐบาลสามารถให้การออกกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน
6. ประกาศ กระทรวง ศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ	-	-	องค์การครูเรียกร้องให้ยกเลิกกฎกระทรวงฉบับนี้ เพราะเนื้อหาสาระของกฎกระทรวงนี้เกินขอบเขตของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา	-

เจ็อนไซ ตัวชี๊วัด และ ระดับคุณภาพใน การประเมินความ พร้อมในการจัด การศึกษาชั้น พื้นฐานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547			78	
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	----	--

จากตารางที่ 5 พบว่าความขัดแย้งเกิดจากการตีความบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่อง สิทธิในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประเมินความพร้อม การบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

สรุป

จากการวิเคราะห์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ความขัดแย้ง และประเด็นของความขัดแย้ง

พบว่าเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างครูและองค์กรครูซึ่งใช้อำนาจทางวิชาชีพโดยมีอำนาจจากความรู้ทางวิชาการและวิชาชีพ กับรัฐบาลซึ่งใช้อำนาจทางประชาธิปไตยโดยได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน จึงมีความชอบธรรมในการผลักดันนโยบายที่เกิดจากกฎหมาย ที่มาของความขัดแย้งเกิดขึ้นจากกฎหมายได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่จัดการศึกษา แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภารกิจการจัดการศึกษาก็เป็นหนึ่งในภารกิจของรัฐที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ครูและองค์กรครูจึงไม่เห็นด้วย เนื่องจากครูและองค์กรครูไม่ต้องการที่จะถูกถ่ายโอนไปอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งครูและองค์กรครูเห็นว่าขาดความพร้อมในการจัดการศึกษา หากมีการถ่ายโอนจะทำให้ระบบการจัดการศึกษาขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพมาตรฐานการศึกษาของชาติ นอกจากนี้ครูและองค์กรครูขาดความมั่นใจในความมั่นคงและความก้าวหน้าในวิชาชีพ รวมทั้งเกียรติและศักดิ์ศรีที่จะได้รับจากระบบการบริหารงานบุคคลที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นครูและองค์กรครูจึงใช้วิธีการชุมนุมประท้วงคัดค้านและยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลเพื่อให้ชะลอการถ่ายโอนและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนโดยไม่ให้นำมาบังคับใช้กับภารกิจการจัดการศึกษา การชุมนุมประท้วงคัดค้านเกิดขึ้นเป็นระยะๆ ต่อเนื่องระหว่าง ปี พ.ศ. 2543 – 2549 ความขัดแย้งและประเด็นของความขัดแย้งเป็นไปตามกรอบดุลยภาพอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ (Balancing Democratic and Professional Authority)

2. การบริหารความขัดแย้ง

จากเหตุการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2543 – 2549 ผู้วิจัยได้วิเคราะห์วิธีการบริหารความขัดแย้งของรัฐบาล พบว่ารัฐบาลได้ใช้วิธีการบริหารความขัดแย้ง 2 วิธีการ ได้แก่

2.1 การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งเป็นไปตามกรอบอำนาจทางประชาธิปไตยซึ่งรัฐบาลสามารถทำได้ ดังจะเห็นได้จาก

2.1.1 ในปีพ.ศ.2543 รัฐบาลชี้แจงว่าเป็นเพียงร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และเปิดโอกาสให้ผู้แทนครูเข้าร่วมประชุมด้วย เพื่อหวังลดกระแสการคัดค้าน และต้องการให้ครูและองค์กรครูพึงพอใจ หลังจากทราบว่าครูและองค์กรครูจะนัดชุมนุมประท้วงใหญ่เพื่อไม่ให้เรียนบานปลายในขณะที่เสถียรภาพรัฐบาลไม่มั่นคง

2.1.2 รัฐบาลใช้นโยบายประชานิยมกับครูโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีการหาเสียงกับครูว่าหากได้รับเลือกตั้งให้เป็นรัฐบาลต่อ จะทำให้ครูได้รับเงินประจำตำแหน่ง และมีการผ่อนปรนเกณฑ์การทำผลงานอาจารย์ 2 และอาจารย์ 3 ซึ่งเป็นไปตามกรอบอำนาจทางประชาธิปไตย ที่รัฐบาลต้องการได้รับการเลือกตั้งกลับมาอีก

2.1.3 ในปีพ.ศ.2548 พรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคแกนนำรัฐบาลในขณะนั้นมีการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างพรรคไทยรักไทยกับผู้แทนองค์กรครู เพื่อหารือเรื่องการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

2.1.4 รัฐบาลใช้การประชาสัมพันธ์ว่ารัฐบาลดำเนินการโดยยึดทางสายกลาง และยึดประโยชน์ของเด็กและเยาวชน

2.2 การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามกรอบอำนาจทางประชาธิปไตยที่รัฐบาลใช้การออกกฎหมายเป็นวิธีการดำเนินงานวิธีหนึ่ง ดังจะเห็นได้จาก

2.2.1 มีมติคณะรัฐมนตรีชะลอการถ่ายโอนแต่หลังจากมีคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับประเด็นนี้ทำให้รัฐบาลต้องออกมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ดำเนินการถ่ายโอนต่อไป

2.2.2 ปรับแก้ไขพระราชบัญญัติ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

2.2.3 มีการแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม พ.ศ. 2547 โดยให้เป็นไปตามความสมัครใจ

2.2.4 มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องวิธีการและเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549

2.2.5 แก้ไขพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่ไม่เป็นไปตามที่ตกลงไว้กับครูและองค์กรครู

2.3 จากการวิเคราะห์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งของรัฐบาลพบว่า เป็นไปตามกรอบแนวคิดการวิจัยว่าด้วยคุณภาพของอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพของ Sergiovani และคณะ กล่าวคือ รัฐบาลได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน จึงมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐในการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรัฐบาลใช้มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินงานวิธีบริหารความขัดแย้งเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งเป็นไปตามกรอบอำนาจทางประชาธิปไตยซึ่งรัฐบาลสามารถทำได้ นอกจากนี้รัฐบาลใช้การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งเป็นอำนาจทางประชาธิปไตยตามกรอบแนวคิดของ Sergiovani และคณะ

ตอนที่ 3 การพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยใช้ขั้นตอนการพัฒนา 4 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคาม (SWOT Analysis) และ TOWS Matrix ในการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้อ่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งครั้งที่ 1

ขั้นตอนที่ 2 นำร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งครั้งที่ 1 ไปประมวลสรุปเป็นแบบสอบถาม แล้วนำไปประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งกับผู้แทนองค์กรครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ กลุ่มละ 5 ท่าน รวม 15 ท่าน จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาประมวล ซึ่งจะได้อ่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง ครั้งที่ 2

ขั้นตอนที่ 3 นำร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง ครั้งที่ 2 ไปใช้ในการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับกับผู้แทนองค์กรครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ กลุ่มละ 5 ท่าน รวม 15 ท่าน แล้วพัฒนาปรับปรุงแก้ไขขึ้นเป็นร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งที่ 3

ขั้นตอนที่ 4 นำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดจากร่างกลยุทธ์ครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 ไปปรึกษากับอาจารย์ที่ปรึกษา แล้วประมวลผลที่ได้ โดยผู้วิจัยได้จำแนกกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ 1) กิจกรรมแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่สำคัญที่สุด ผู้วิจัยจะกำหนดให้เป็นกลยุทธ์หลัก 2) สำหรับกิจกรรมแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่สำคัญรองลงมา ผู้วิจัยจะกำหนดให้เป็นกลยุทธ์รอง และ 3) กิจกรรมสำคัญ

ในขั้นนี้ผู้วิจัยได้กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ แนวทางการดำเนินการ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละกิจกรรมสำคัญ ซึ่งถือว่าได้กลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง ครั้งที่ 3 ซึ่งเป็นคำตอบของวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3 ดังรายละเอียดแต่ละขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคาม (SWOT Analysis) และ TOWS Matrix ของการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังตารางที่ 6-10

ตารางที่ 6 แสดงสรุปจุดแข็งจุดอ่อนของการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จุดแข็ง (S)	จุดอ่อน (W)
<ol style="list-style-type: none"> 1. รัฐบาลได้รับเลือกตั้งจากประชาชน จึงมีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบาย กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด 2. รัฐบาลมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองจากราชบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเป็นกลยุทธในการดำเนินการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา 3. รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย 4. รัฐบาลมีหน่วยงานทางราชการรองรับในการดำเนินการ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. รัฐบาลขาดกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งที่เหมาะสม ส่วนใหญ่ใช้วิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า 2. รัฐบาลยังขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3. รัฐบาลขาดความน่าเชื่อถือ ความจริงจังในการแก้ไขกฎหมายสำคัญตามที่ได้ตกลงไว้กับครูและองค์กรครู 4. รัฐบาลไม่ได้กำหนดให้มีตัวแทนครูร่วมเป็นคณะทำงานในคณะกรรมการดำเนินการต่างๆ ที่ครูคือผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง 5. รัฐบาลยังขาดความชัดเจนในแนวปฏิบัติและ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ระบบบริหารงานบุคคล เรืองรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการเป็นนิติบุคคล เป็นต้น 6. รัฐบาลยังขาดประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

	<p>7. รัฐบาลยังขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษาซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ครูเป็นห่วง</p> <p>8. รัฐบาลยังขาดความต่อเนื่องในนโยบายในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

จากตารางที่ 6 พบว่า รัฐบาลมีจุดแข็งในการบริหารความขัดแย้งอยู่ 4 ประการ และมีจุดอ่อนจำนวน 8 ประการ

ตารางที่ 7 แสดงสรุปโอกาสและภาวะคุกคามของการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โอกาส (O)	ภาวะคุกคาม (T)
<p>1. กระแสอิทธิพลโลกเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทำให้ครูและองค์กรครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตื่นตัวมากขึ้นรวมทั้งนักวิชาการและ สื่อมวลชนให้ความสนใจในเรื่องนี้</p> <p>2. กฎหมายกำหนดให้การมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลาย เป็นหลักการสำคัญในการจัดการศึกษา</p>	<p>1. ครูและองค์กรครูไม่ต้องการที่จะกลับไปอยู่ในสถานภาพเดิมในอดีต เหมือนเมื่อครั้งเป็นครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด สังกัด กระทรวงมหาดไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2509 – 2523</p> <p>2. ครูและองค์กรครูเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่พร้อม ในการจัดการศึกษา</p>

โอกาส (O)	ภาวะคุกคาม (T)
<p>3. ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสารมีโอกาสนำให้รัฐบาล สื่อสารนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และแพร่หลาย</p>	<p>3. ครูและองค์กรครูเห็นว่าหากมีการถ่ายโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นจะทำให้ ระบบการศึกษาขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ</p> <p>4. ความกังวลใจของครูในเรื่องความมั่นคงก้าวหน้าในวิชาชีพ ตลอดจนทั้งเรื่อง เกี่ยวกับเกียรติ และศักดิ์ศรีจากระบบบริหารงานบุคคล ที่จะต้อง เปลี่ยนแปลงไป</p> <p>5. ครูและองค์กรครูมองว่าการชะลอการถ่ายโอนตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นเพียงการหาเสียงของรัฐบาลเท่านั้น</p> <p>6. ขาดความขัดแย้งระหว่างครูและองค์กรครูกับรัฐบาลปรากฏอย่าง แพร่หลายตามหน้าหนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ</p> <p>7. ชุมชนอ่อนแอเนื่องจากครูและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ไว้ใจกัน ในข่าว ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น</p> <p>8. ครูและประชาชนยังขาดความเชื่อมั่นในความพร้อมขององค์กรปกครอง</p>

โอกาส (O)	ภาวะคุกคาม (T)
	<p>ส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษา</p> <p>9. วัฒนธรรมองค์กรที่ต่างกันระหว่างวัฒนธรรมของบุคลากรในกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทยที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่</p> <p>10. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังมีผลใช้บังคับ</p>

จากตารางที่ 7 พบว่า รัฐบาลมีโอกาสจำนวน 3 ประการ และมีภาวะคุกคามจำนวน 10 ประการในการบริหารความขัดแย้ง

ตารางที่ 8 แสดง TOWS Matrix สำหรับกลยุทธ์ SO เป็นการจับคู่โดยการใช้จุดแข็งที่ได้รับโอกาสมากที่สุด

จุดแข็ง (S)	โอกาส (O)	กลยุทธ์ SO
- รัฐบาลได้รับเลือกตั้งจากประชาชน จึงมีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบาย กระจาย	- กระแสสิทธิพลโลกเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ทำให้ครูและองค์กรครู องค์กรปกครองส่วน	- ส่งเสริมการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบโดยการมี

จุดแข็ง (S)	โอกาส (O)	กลยุทธ์ SO
<p>อำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด</p> <p>- รัฐบาลมีหน่วยงานทางราชการรองรับในการดำเนินการ</p>	<p>ท้องถิ่นตื่นตัวมากขึ้นรวมทั้งนักวิชาการและสื่อมวลชนให้ความสนใจในเรื่องนี้</p> <p>- กฎหมายกำหนดให้การมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลายเป็นหลักการสำคัญในการจัดการศึกษา</p> <p>- ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสารมีโอกาสช่วยให้รัฐบาลสื่อสารนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และแพร่หลาย</p>	<p>ส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง</p> <p>- กำหนดให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนให้ท้องถิ่น</p> <p>- พัฒนาช่องทางการสื่อสารของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้</p>
<p>- รัฐบาลมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองจากพระราชบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัด</p>	<p>- กระแสอิทธิพลโลกเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทำให้ครูและองค์กรครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตื่นตัวมากขึ้นรวมทั้งนักวิชาการและ</p>	<p>- ตรากฎหมายเฉพาะวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา</p> <p>- ปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>

จุดแข็ง (S)	โอกาส (O)	กลยุทธ์ SO
<p>การศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเป็นกลยุทธ์ในการดำเนินการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา</p> <p>- รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย</p>	<p>สื่อมวลชนให้ความสนใจในเรื่องนี้</p> <p>- กฎหมายกำหนดให้การมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลายเป็นหลักการสำคัญในการจัดการศึกษา</p>	<p>ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนในด้านบุคลากร วิชาการ งบประมาณและการบริหารทั่วไป</p> <p>- ปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้สามารถสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ในการพัฒนาให้แก่สถานศึกษาได้</p>

จากตารางที่ 8 พบว่า ได้กลยุทธ์ระดับกิจกรรมสำคัญที่เกิดจากการใช้จุดแข็งของรัฐบาลที่ได้รับโอกาสมากที่สุดในการบริหารความขัดแย้งจำนวน 6 กิจกรรมสำคัญ

ตารางที่ 9 แสดง TOWS Matrix สำหรับกลยุทธ์ ST เป็นการจับคู่โดยการใช้จุดแข็งเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคุกคาม

จุดแข็ง (S)	โอกาส (T)	กลยุทธ์ ST
<p>- รัฐบาลได้รับเลือกตั้งจากประชาชน จึงมีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบาย</p>	<p>- ครูและองค์กรครูไม่ต้องการที่จะกลับไปอยู่ในสภาพเดิมในอดีต เหมือนเมื่อครั้งเป็นครู</p>	<p>- ชี้แจงต่อครูและองค์กรครูเพื่อเพิ่มความมั่นใจว่าการถ่ายโอนจะไม่เกิดปัญหาเหมือนในอดีต</p>

จุดแข็ง (S)	โอกาส (T)	กลยุทธ์ ST
<p>กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด</p> <p>- รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย</p>	<p>องค์การบริหารส่วนจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2509 – 2523</p>	<p>- กำหนดให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนให้ท้องถิ่น</p>
<p>- รัฐบาลมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองจากพระราชบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเป็นกลยุทธ์ในการดำเนินการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา</p> <p>- รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย</p>	<p>- ครูและองค์กรครูเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมในการจัดการศึกษา</p> <p>- ครูและองค์กรครูเห็นว่าหากมีการถ่ายโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นจะทำให้ระบบการศึกษาขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ</p> <p>- ความกังวลใจของครูในเรื่องความมั่นคงก้าวหน้าในวิชาชีพ ตลอดจนทั้งเรื่องเกี่ยวกับเกียรติ และศักดิ์ศรีจากระบบบริหารงานบุคคล ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไป</p>	<p>- พัฒนาผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจในวิสัยทัศน์และภารกิจจัดการศึกษา</p> <p>- จัดหาบุคลากรทางการศึกษาให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ</p> <p>- พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคงก้าวหน้าทางวิชาชีพ</p> <p>- พัฒนาคุณภาพงานวิชาการของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพตาม</p>

จุดแข็ง (S)	โอกาส (T)	กลยุทธ์ ST
	<ul style="list-style-type: none"> - ครูและประชาชนยังขาดความเชื่อมั่นในความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษา - พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังมีผลใช้บังคับ 	<ul style="list-style-type: none"> มาตรฐานการศึกษา - พัฒนาระบบบริหารงบประมาณที่มีความโปร่งใสเป็นธรรมตรวจสอบได้ - ตรากฎหมายเฉพาะวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา - ปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนในด้านบุคลากรวิชาการ งบประมาณและการบริหารทั่วไป - ปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ในการพัฒนาให้แก่สถานศึกษาได้ - อบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้มีความเข้าใจตรงกัน

จุดแข็ง (S)	โอกาส (T)	กลยุทธ์ ST
<p>- รัฐบาลได้รับเลือกตั้งจากประชาชน จึงมีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ครูและองค์กรครูมองว่าการชะลอการถ่ายโอนตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นเพียงการหาเสียงของรัฐบาลเท่านั้น - ขาดความขัดแย้งระหว่างครูและองค์กรครูกับรัฐบาลปรากฏอย่างแพร่หลายตามหน้าหนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ - ชุมชนอ่อนแอเนื่องจากครูและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ไว้วางใจกันในข่าว ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างความเชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะแก้ไขปัญหาด้วยความจริงใจเพื่อประโยชน์ของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ
<p>- รัฐบาลได้รับเลือกตั้งจากประชาชน จึงมีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด</p>	<ul style="list-style-type: none"> - วัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกันระหว่างวัฒนธรรมของบุคลากรในกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทยที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างความรู้ความเข้าใจถึงเหตุผลและความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง - พัฒนาช่องทางการสื่อสารของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ

จุดแข็ง (S)	โอกาส (T)	กลยุทธ์ ST
		แลกเปลี่ยนเรียนรู้

จากตารางที่ 9 พบว่า ได้กลยุทธ์ระดับกิจกรรมสำคัญที่เกิดจากการใช้จุดแข็งเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคุกคามในการบริหารความขัดแย้ง จำนวน 14 กิจกรรมสำคัญ

ตารางที่ 10 แสดง TOWS Matrix สำหรับกลยุทธ์ WO เป็นการจับคู่โดยการลดจุดอ่อนและเพิ่มโอกาส

จุดอ่อน (W)	โอกาส (O)	กลยุทธ์ WO
<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลขาดกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งที่เหมาะสม ส่วนใหญ่ใช้วิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า - รัฐบาลยังขาดการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - รัฐบาลไม่ได้กำหนดให้มีตัวแทนครูร่วมเป็น 	<ul style="list-style-type: none"> - กระแสอิทธิพลโลกเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ทำให้ครูและองค์กรครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตื่นตัวมากขึ้นรวมทั้งนักวิชาการและสื่อมวลชนให้ความสนใจในเรื่องนี้ - กฎหมายกำหนดให้การมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลายเป็นหลักการสำคัญในการจัดการศึกษา 	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

จุดอ่อน (W)	โอกาส (O)	กลยุทธ์ WO
<p>คณะทำงานในคณะกรรมการดำเนินการต่างๆ ที่ครูคือผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง</p> <p>- รัฐบาลยังขาดความชัดเจนในแนวปฏิบัติและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ระบบบริหารงานบุคคล เรื่องรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการเป็นนิติบุคคล เป็นต้น</p>		
<p>- รัฐบาลยังขาดการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>- ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสาร มีโอกาสช่วยให้รัฐบาลสื่อสารนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และแพร่หลาย</p>	<p>- สร้างความรู้ความเข้าใจถึงเหตุผลและความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง</p> <p>- พัฒนาช่องทางสื่อสารของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้</p>
<p>- รัฐบาลขาดความน่าเชื่อถือ ความจริงจังในการแก้ไขกฎหมายสำคัญ ตามที่ได้ตกลงไว้กับครู</p>	<p>- กฎหมายกำหนดให้การมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลายเป็นหลักการสำคัญใน</p>	<p>- สร้างความเชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะแก้ไขปัญหาด้วยความจริงใจเพื่อประโยชน์ของเด็กและเยาวชน</p>

จุดอ่อน (W)	โอกาส (O)	กลยุทธ์ WO
และองค์กรครู	การจัดการศึกษา	เป็นสำคัญ
- รัฐบาลยังขาดประสบการณ์ในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	- กระแสอิทธิพลโลกเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทำให้ครูและองค์กรครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตื่นตัวมากขึ้นรวมทั้งนักวิชาการและสื่อมวลชนให้ความสนใจในเรื่องนี้	- ศึกษาบทเรียนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากต่างประเทศ
- รัฐบาลยังขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษาซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ครูเป็นห่วง	- กฎหมายกำหนดให้การมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลายเป็นหลักการสำคัญในการจัดการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - พัฒนาผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจในวิสัยทัศน์และภารกิจการจัดการศึกษา - จัดหาบุคลากรทางการศึกษาให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ - พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคงก้าวหน้าทางวิชาชีพ - พัฒนาคุณภาพงานวิชาการของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพ

จุดอ่อน (W)	โอกาส (O)	กลยุทธ์ WO
		<p>ตามมาตรฐานการศึกษา</p> <ul style="list-style-type: none"> - พัฒนาระบบบริหารงบประมาณที่มีความโปร่งใสเป็นธรรมตรวจสอบได้ - ตรากฎหมายเฉพาะวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา - ปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนในด้านบุคลากร วิชาการ งบประมาณและการบริหารทั่วไป - ปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ในการพัฒนาให้แก่สถานศึกษาได้ - อบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย ระเบียบ

จุดอ่อน (W)	โอกาส (O)	กลยุทธ์ WO
		ข้อบังคับ ให้มีความเข้าใจตรงกัน
<p>- รัฐบาลยังขาดความต่อเนื่องในนโยบายในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>- กระแสอิทธิพลโลกเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ทำให้ครูและองค์กรครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตื่นตัวมากขึ้นรวมทั้งนักวิชาการและสื่อมวลชนให้ความสนใจในเรื่องนี้</p>	<p>- ให้มีการดำเนินการตามนโยบายแม้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารก็ตาม</p>
<p>- รัฐบาลขาดกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งที่เหมาะสม ส่วนใหญ่ใช้วิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า</p> <p>- รัฐบาลยังขาดการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>- รัฐบาลขาดความน่าเชื่อถือ ความจริงใจในการแก้ไขกฎหมายสำคัญ ตามที่ได้ตกลงไว้กับครูและองค์กรครู</p>	<p>- กระแสอิทธิพลโลกเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ทำให้ครูและองค์กรครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตื่นตัวมากขึ้นรวมทั้งนักวิชาการและสื่อมวลชนให้ความสนใจในเรื่องนี้</p> <p>- กฎหมายกำหนดให้การมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลายเป็นหลักการสำคัญในการจัดการศึกษา</p> <p>- ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสาร มีโอกาสช่วยให้รัฐบาลสื่อสารนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครอง</p>	<p>- ส่งเสริมการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง</p> <p>- กำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ชัดเจน</p> <p>- คงสิทธิประโยชน์ของครู</p> <p>- กำหนดวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจให้ชัดเจน</p> <p>- สร้างความรู้ความเข้าใจถึงเหตุผลและความ</p>

จุดอ่อน (W)	โอกาส (O)	กลยุทธ์ WO
<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลไม่ได้กำหนดให้มีตัวแทนครูร่วมเป็นคณะทำงานในคณะกรรมการดำเนินการต่างๆ ที่ครูคือผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง - รัฐบาลยังขาดความชัดเจนในแนวปฏิบัติและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ระบบบริหารงานบุคคล เรื่องรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการเป็นนิติบุคคล เป็นต้น - รัฐบาลยังขาดประสบการณ์ในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - รัฐบาลยังขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษาซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ครูเป็นห่วง 	<p>ส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และแพร่หลาย</p>	<p>จำเป็นของการเปลี่ยนแปลง</p> <ul style="list-style-type: none"> - พัฒนาช่องทางการสื่อสารของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ - สร้างความเชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะแก้ไขปัญหาด้วยความจริงใจเพื่อประโยชน์ของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ - กำหนดให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนให้ท้องถิ่น - ศึกษาบทเรียนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากต่างประเทศ - พัฒนาผู้บริหารและบุคลากรขององค์กร

จุดอ่อน (W)	โอกาส (O)	กลยุทธ์ WO
<p>- รัฐบาลยังขาดความต่อเนื่องในนโยบายในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>		<p>ปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจในวิสัยทัศน์และภารกิจการจัดการศึกษา</p> <ul style="list-style-type: none"> - จัดหาบุคลากรทางการศึกษาให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ - พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคงก้าวหน้าทางวิชาชีพ - พัฒนาคุณภาพงานวิชาการของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา - พัฒนาระบบบริหารงบประมาณที่มีความโปร่งใสเป็นธรรมตรวจสอบได้ - ตรากฎหมายเฉพาะวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา - ปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วน

จุดอ่อน (W)	โอกาส (O)	กลยุทธ์ WO
		<p>ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนในด้านบุคลากร วิชาการ งบประมาณและการบริหารทั่วไป</p> <ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ในการพัฒนาให้แก่สถานศึกษาได้ - อบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ให้มีความเข้าใจตรงกัน - ให้มีการดำเนินการตามนโยบายแม้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารก็ตาม

จากตารางที่ 10 พบว่า ได้กลยุทธ์ระดับกิจกรรมสำคัญที่เกิดจากการลดจุดอ่อนและเพิ่มโอกาสในการบริหารความขัดแย้งจำนวน 34 กิจกรรมสำคัญ

ตารางที่ 11 แสดง TOWS Matrix สำหรับกลยุทธ์ WT เป็นการจับคู่โดยการลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงภาวะคุกคาม

จุดอ่อน (W)	ภาวะคุกคาม (T)	กลยุทธ์ WT
<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลขาดกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งที่เหมาะสม ส่วนใหญ่ใช้วิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า - รัฐบาลยังขาดการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - รัฐบาลขาดความน่าเชื่อถือ ความจริงใจในการแก้ไขกฎหมายสำคัญ ตามที่ได้ตกลงไว้กับครูและองค์กรครู - รัฐบาลไม่ได้กำหนดให้มีตัวแทนครูร่วมเป็นคณะทำงานในคณะกรรมการดำเนินการต่างๆ ที่ 	<ul style="list-style-type: none"> - ครูและองค์กรครูไม่ต้องการที่จะกลับไปอยู่ในสถานภาพเดิมในอดีต เหมือนเมื่อครั้งเป็นครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2509 – 2523 - พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังมีผลใช้บังคับ 	<ul style="list-style-type: none"> - ชี้แจงต่อครูและองค์กรครูเพื่อเพิ่มความมั่นใจว่าการถ่ายโอนว่าจะไม่เกิดปัญหาเหมือนในอดีต - ส่งเสริมการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง - กำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ชัดเจน - คงสิทธิประโยชน์ของครู - กำหนดวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจให้ชัดเจน

จุดอ่อน (W)	ภาวะคุกคาม (T)	กลยุทธ์ WT
ครูคือผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง		<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมให้นักการเมืองในระดับสูงสุดมีความชัดเจนและมุ่งมั่นในการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน - ศึกษาผลกระทบและข้อกังวลใจของครูในเรื่องสวัสดิการ - กำหนดให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนให้ท้องถิ่น - แลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรมองค์กร - ส่งเสริมการทำงานร่วมกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ - สร้างเครือข่าย - ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามาดูแลการ

จุดอ่อน (W)	ภาวะคุกคาม (T)	กลยุทธ์ WT
		<p>ปฏิบัติงานของโรงเรียน สนับสนุนกิจการด้านการศึกษาเพื่อเชื่อมโยงระหว่างโรงเรียนและชุมชน</p> <p>- จัดให้มีเครือข่ายการบริหารวิชาการระดับจังหวัดในการพัฒนาการเรียนการสอน พัฒนาสื่อและนวัตกรรม</p> <p>- พัฒนาช่องทางการสื่อสารของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้</p>
<p>- รัฐบาลยังขาดความชัดเจนในแนวปฏิบัติและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ระบบ</p>	<p>- ครูและองค์กรครูเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมในการจัดการศึกษา</p>	<p>- พัฒนาผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจในวิสัยทัศน์และภารกิจการจัดการศึกษา</p>

จุดอ่อน (W)	ภาวะคุกคาม (T)	กลยุทธ์ WT
<p>บริหารงานบุคคล เรื่องรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการเป็นนิติบุคคล เป็นต้น</p> <p>- รัฐบาลยังขาดประสบการณ์ในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>- รัฐบาลยังขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษาซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ครูเป็นห่วง</p>	<p>- ครูและองค์กรครูเห็นว่าหากมีการถ่ายโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นจะทำให้ระบบการศึกษาขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ</p> <p>- ความกังวลใจของครูในเรื่องความมั่นคงก้าวหน้าในวิชาชีพ ตลอดทั้งเรื่องเกี่ยวกับเกียรติ และศักดิ์ศรีจากระบบบริหารงานบุคคลที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไป</p> <p>- ครูและองค์กรครูมองว่าการชะลอการถ่ายโอนตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นเพียงการหาเสียงของรัฐบาลเท่านั้น</p> <p>- ขาดความชัดเจนระหว่างครูและองค์กรครูกับรัฐบาลปรากฏอย่างแพร่หลายตามหน้าหนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ</p>	<p>- จัดหาบุคลากรทางการศึกษาให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ</p> <p>- พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคงก้าวหน้าทางวิชาชีพ</p> <p>- พัฒนาคุณภาพงานวิชาการของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา</p> <p>- พัฒนาระบบบริหารงบประมาณที่มีความโปร่งใสเป็นธรรมตรวจสอบได้</p> <p>- ตรากฎหมายเฉพาะวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา</p> <p>- ปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วน</p>

จุดอ่อน (W)	ภาวะคุกคาม (T)	กลยุทธ์ WT
	<ul style="list-style-type: none"> - ชุมชนอ่อนแอเนื่องจากครูและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ไว้วางใจกันในช่วงความขัดแย้งที่เกิดขึ้น - ประชาชนยังขาดความเชื่อมั่นในความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษา 	<ul style="list-style-type: none"> - ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนในด้านบุคลากร วิชาการ งบประมาณและการบริหารทั่วไป - ปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ในการพัฒนาให้แก่สถานศึกษาได้ - อบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ให้มีความเข้าใจตรงกัน - สร้างความเชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะแก้ไขปัญหาด้วยความจริงใจเพื่อประโยชน์ของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ - วิเคราะห์ปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้าพร้อมๆ

จุดอ่อน (W)	ภาวะคุกคาม (T)	กลยุทธ์ WT
		<p>วิธีการแก้ไข</p> <ul style="list-style-type: none"> - สร้างความรู้ความเข้าใจถึงเหตุผลและความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง - พัฒนาช่องทางการสื่อสารของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ - กำหนดให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนให้ท้องถิ่น
<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลยังขาดความต่อเนื่องในนโยบายในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กร 	<ul style="list-style-type: none"> - ครูและประชาชนยังขาดความเชื่อมั่นในความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้มีการดำเนินการตามนโยบายแม้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารก็ตาม

จุดอ่อน (W)	ภาวะคุกคาม (T)	กลยุทธ์ WT
ปกครองส่วนท้องถิ่น	จะจัดการศึกษา	

จากตารางที่ 11 พบว่า ได้กลยุทธ์ระดับกิจกรรมสำคัญที่เกิดจากการลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงภาวะคุกคาม จำนวน 29 กิจกรรมสำคัญในการบริหารความขัดแย้ง

ขั้นตอนที่ 2 นำร่างกลยุทธ์ครั้งที่ 1 ที่เกิดจาก SWOT Analysis และ TOWS Matrix ซึ่งได้กลยุทธ์ระดับกิจกรรมสำคัญมาจัดกลุ่ม แล้วตั้งชื่อกลยุทธ์ ได้จำนวน 7 ร่างกลยุทธ์ พร้อมคำอธิบายร่างกลยุทธ์พร้อมเหตุผลในการเสนอเป็นร่างกลยุทธ์ และนำมาพัฒนาเป็นแบบสอบถามเพื่อนำไปประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับผู้แทนองค์กรครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการ กลุ่มละ 5 ท่าน รวม 15 ท่าน โดยได้รับกลับคืนมาจาก 14 ท่าน ดังรายนามในภาคผนวก ก ผู้วิจัยกำหนดแนวทางในการสังเคราะห์ข้อมูลดังนี้ กรณีที่ผู้ตอบทุกท่านมีความเห็นเหมือนกันจะใช้คำว่า “เห็นตรงกัน” กรณีที่มีความเห็นมากกว่าครึ่งหนึ่งจะใช้คำว่า “ส่วนใหญ่” และหากเป็นความเห็นที่ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้ตอบ จะใช้คำว่า “บางท่าน” สามารถประมวลผลได้ดังตารางที่ 11

ตารางที่ 12 แสดงผลการประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง	สรุปผลการประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์
1.สร้างฉันทานุมัติ	ผู้ตอบเห็นตรงกันว่าเหมาะสมแล้วและบางท่านมีความเห็นเพิ่มเติมคือการสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาของสังคมและวิชาชีพรวมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ครูในผลดีผลเสียในการกระจายอำนาจ
2.สร้างความพร้อม	ผู้ตอบเห็นตรงกันว่าเหมาะสมแล้วและมีข้อควรเพิ่มเติม ดังนี้คือ ควรมีความหมายรวมถึงอย่างน้อย 3 ประเด็น ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจในปรัชญาการศึกษา การบริหารจัดการศึกษา เป้าหมายและมาตรฐานคุณภาพการศึกษาไทย ความพร้อมด้าน Physical Facilities ขั้นต่ำและ Learning Resources ที่จำเป็นต่อการสร้างมาตรฐานคุณภาพให้กับผู้เรียน และความพร้อมด้านสวัสดิภาพและสวัสดิการ ซึ่งอย่างน้อยต้องเท่าเดิมหรือดีกว่าเดิม และเพิ่มเติม คือ ต้องให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการศึกษาในวุฒิต่างด้านการศึกษาเป็นอย่างน้อย โดยมีระบบของคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบริหารการศึกษาตามอำนาจโดยชอบธรรมและโปร่งใสด้วย
3.คงสิทธิประโยชน์	ผู้ตอบเห็นตรงกันว่าเหมาะสมแล้ว และควรปรับปรุงเพิ่มเติม คือ ควรเพิ่ม

ร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง	สรุปผลการประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์
	<p>สิทธิประโยชน์ไม่ใช่แต่คงสิทธิประโยชน์และให้แก้ไขไม่น้อยกว่าเดิม</p> <p>พอสมควร เป็นต้องมากกว่าเดิม และควรเน้นไปที่ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิที่เป็นที่ยอมรับในสังคมด้วย และควรตรวจสอบสิทธิในระบบของท้องถิ่นให้ชัดเจนด้วย ข้อควรปรับปรุงเพิ่ม คือ ควรให้สิทธิประโยชน์เป็นทั้ง Security ในการทำงานและเป็นทั้ง Reward ด้วยการที่คนจะทำงานได้ดีมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดจากอย่างน้อย 2 ประการ คือ ทำงานตรงความรู้ความสามารถ และมีอิสระในการตัดสินใจโดยให้ผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นตัวตั้ง และเพิ่มเติมอีกประการหนึ่ง คือ ความมั่นคงในวิชาชีพ อาชีพขวัญกำลังใจและสิ่งตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน โดยต้องคำนึงถึงการได้รับการปฏิบัติที่ดีมีความเที่ยงธรรม ให้เกียรติ อาจจะไม่สำคัญไม่น้อยไปกว่าสิทธิประโยชน์ด้วย ข้อเพิ่มเติมปรับปรุงประการสุดท้าย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีข้อมูลที่ชัดเจนในการบริหารจัดการศึกษาที่จะทำให้บุคลากรทางการศึกษา เห็นว่าครูไม่ถูกใช้งานจนเกินไป แต่ครู คือ Professional มีศักดิ์ศรีมีความเป็นอิสระในการสอนการเรียนรู้การบริหารจัดการศึกษาอันเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการยกย่องเชิดชูให้แก่ครูมากกว่าเดิมนอกเหนือจากสวัสดิการที่เคยมี</p>
4. แก้ไขกฎหมาย	<p>ผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่าเหมาะสมแล้วและควรเพิ่มเติม ดังนี้ การแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการถ่ายโอน อาจแก้ไขความขัดแย้งได้เพียงชั่วคราวเท่านั้น ถ้าจะให้ถาวรมากขึ้น ควรแก้กฎหมายระเบียบอื่นๆ ที่จะแก้ไขปัญหาทางการศึกษา เช่น ปัญหาการไม่มีคุณภาพ ปัญหาเด็กตกไม่ผ่านเกณฑ์ตกระบบการศึกษา และเพิ่มเติม คือ มีการพิจารณาระเบียบกฎหมายของการศึกษาให้ทันสมัย ก้าวสู่นาครให้ได้ในมิติของระบบการศึกษานานาชาติ แต่ไม่ใช่โรงเรียนนานาชาติ ข้อเพิ่มเติมอีกประเด็นคือ ต้องคำนึงถึงกฎหมายรองรับบุคลากรที่จะโอนไปและแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียน บุคลากร งบประมาณ วิชาการและทั่วไป เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ข้อเพิ่มเติมประการสุดท้าย คือ การปรับปรุง</p>

ร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง	สรุปผลการประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์
	กฎหมายดังกล่าวต้องพิจารณาจากวัฒนธรรมของครูที่ได้รับการสั่งสมจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยอาศัยพระราชบัญญัติครูฉบับปัจจุบันเป็นแนวพิจารณา ซึ่งหากมีข้อบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับการปรับเปลี่ยนโดยกฎหมายนี้แล้วก็ให้แก้ไขในคราวเดียวกันให้สมบูรณ์
5.สร้างเครือข่าย	ผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่าเหมาะสมแล้วและมีข้อควรเพิ่มเติมดังนี้ ควรเพิ่มหน่วยงานอื่นที่ช่วยจัดการศึกษาด้วยคือ องค์การศาสนา องค์การเอกชน สถานประกอบการ ผู้ปกครอง ซึ่งมีส่วนในการช่วยประสานความขัดแย้งได้มากและเพิ่มเติมอีกคือ ควรมีหน่วยงานที่ดูแลเครือข่ายและต้องมีกฎหมายรองรับให้อำนาจในการปฏิบัติ ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานในด้านสนับสนุน มิใช่ดูแลกำกับเครือข่ายและข้อเพิ่มเติมประการสุดท้าย คือ จากการสร้างเครือข่าย ควรสร้างองค์กรร่วมด้วย
6.สื่อสาร	ผู้ตอบเห็นตรงกันว่าเหมาะสมแล้วและควรเพิ่มเติมดังนี้คือ ควรเพิ่มเติมนโยบายในเชิงรุกลงในด้านมิติสังคมของครูและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละโรงเรียน และเพิ่มเติมการเน้นเหตุผลและคุณค่าคุณประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ และเพิ่มเติมประเด็นสุดท้ายคือประชาสัมพันธ์ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7.ประเมินผล	ผู้ตอบเห็นตรงกันว่าเหมาะสมแล้วและมีข้อควรเพิ่มเติมดังนี้ ควรมีการศึกษสาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการศึกษา ตลอดจนสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในทุกๆระดับทั้งในระดับแนวตั้ง เช่น อำนาจในการอนุมัติเรื่องที่มีความสำคัญ เช่นอัตรา การเงิน เป็นต้น และในระดับแนวนอนคือ ในระดับผู้ร่วมงานและเครือข่าย ข้อเพิ่มเติมอีกประการหนึ่งคือ ถ้าการกำกับติดตามสามารถปรับความขัดแย้งได้ก็มี Solution ในระหว่างการดำเนินงานนั่นก็คือวิธีหนึ่งของการความขัดแย้งได้เหมือนกัน และข้อเพิ่มเติมประการสุดท้าย คือ ต้องสร้างความเข้าใจให้ประชาชนและคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาให้มากโดยนำกระบวนการต่างๆ ใส่เข้าไปใน ระบบของการตรวจสอบ

ร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง	สรุปผลการประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์
8. ข้อเสนอแนะอื่นๆ	<ul style="list-style-type: none"> - ทำความเข้าใจกับครูและการถ่ายโอนต้องค่อยเป็นค่อยไป ตามความสมัครใจ ไม่บังคับ และต้องมีความพร้อม 3 ประการ คือ ความรู้ความเข้าใจ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลโรงเรียนและครูที่จะถ่ายโอน และงบประมาณ - ควรศึกษาข้อดีข้อด้อยจากโรงเรียนที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ - ควรมีวิธีการในการบริหารจัดการโดยเป็นบทบาทของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ที่จะต้องแสดงบทบาทต่อการบริหารจัดการศึกษาในความรับผิดชอบอย่างเหมาะสมโดยเข้าใจลักษณะของการจัดการศึกษาไม่แทรกแซง จนทำให้บุคลากรทางการศึกษาขาดอิสระหรือเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพตามหลักวิชาใช้อำนาจบริหารงานอย่างเหมาะสม เป็นต้น - ควรมีกฎไกให้มีความต่อเนื่องในนโยบายและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากพบว่า เมื่อมีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชุดใหม่ การจัดการศึกษาที่ได้รับการถ่ายโอน มักจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกขาดความต่อเนื่องและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง - สิ่งที่เป็นปัญหาเรื่องการถ่ายโอนการศึกษาให้ท้องถิ่น คือผู้บริหารไม่ค่อยมีความรู้เรื่อง การจัดการศึกษา

จากตารางที่ 12 พบว่าร่างกลยุทธ์ 7 กลยุทธ์นั้นมีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการบริหารความขัดแย้ง รวมทั้งได้ข้อเสนอแนะอื่นๆเพิ่มเติมซึ่งผู้วิจัยได้นำมายกร่างกลยุทธ์เพิ่มอีก 1 กลยุทธ์ได้แก่ กลยุทธ์สร้างความต่อเนื่องซึ่งหมายถึงการยังคงดำเนินนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็ยังคงดำเนินนโยบายเดิมต่อไป รวม 8 กลยุทธ์ จึงได้ผลเป็นร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง ครั้งที่ 2 ดังชื่อและคำอธิบายแต่ละกลยุทธ์ ดังต่อไปนี้

1. กลยุทธ์สร้างฉันทานุมัติ คือการแสวงหาความเห็นพ้องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายนักวิชาชีพองค์กรครู ครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา นักวิชาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชน สมาคมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา โดยผู้นำสูงสุดของฝ่ายการเมือง คือรัฐบาลจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือจากทุกพรรคการเมือง มีการวิเคราะห์ผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้นพร้อมแนวทางแก้ไขล่วงหน้า ให้มีการตัดสินใจโดยสาธารณะ ยอมรับบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีระบบติดตามอย่างใกล้ชิด

2. กลยุทธ์สร้างความพร้อมคือการดำเนินการให้ผู้บริหาร ครู บุคลากรทางการศึกษามีความรู้ความเข้าใจในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และผู้บริหาร ครู รวมทั้งบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจในภารกิจจัดการศึกษา โดยเตรียมความพร้อมในเรื่องการบริหารวิชาการ การบริหารบุคลากร การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไปรวมทั้งต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สังคมและองค์กรวิชาชีพครูมีความศรัทธาเชื่อมั่น นอกจากนี้จำนวนบุคลากรและงบประมาณต้องพร้อมด้วย

3. กลยุทธ์คงหรือเพิ่มประสิทธิภาพประโยชน์ คือ การดำเนินการให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่เท่าเทียมกับผลประโยชน์เดิมที่เคยได้รับหรือมากกว่า มีความมั่นคงและความก้าวหน้าในวิชาชีพและที่สำคัญต้องคำนึงถึงขวัญกำลังใจที่ไม่เป็นตัวเงินเป็นสิ่งที่มองข้ามไม่ได้ อันได้แก่การได้รับการปฏิบัติที่ดีและเที่ยงธรรมการให้เกียรติซึ่งกันและกัน อาจสำคัญกว่าสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน

4. กลยุทธ์แก้ไขกฎหมาย คือการดำเนินการปรับปรุง พัฒนากฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยต้องคำนึงถึงกฎหมายรองรับบุคลากรที่จะโอนไปด้วยซึ่งรวมทั้งการแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนในด้านบุคลากร งบประมาณ วิชาการ และการบริหารทั่วไปอันจะก่อให้เกิดความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับสังคม และวงการวิชาชีพครูที่จะยอมรับการถ่ายโอน นอกจากนี้การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายควรยึดพระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เป็นหลักในการพิจารณา

5. กลยุทธ์สร้างเครือข่าย คือการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นจากกระทรวงศึกษาธิการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรศาสนา องค์กรเอกชน สถาน

ประกอบการ ผู้ปกครอง โดยมีความร่วมมือทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์การรองรับเครือข่ายที่สร้างขึ้นด้วย โดยองค์การนี้เป็นองค์การที่มีกฎหมายรองรับมีหน้าที่หลักในด้านการสนับสนุนเครือข่าย ไม่ได้มีอำนาจสั่งการ

6. กลยุทธ์สื่อสาร คือ การสื่อสารประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอในการเผยแพร่นโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเน้นเหตุผลและคุณค่า คุณประโยชน์ต่อสังคม ประเทศชาติ นอกจากนั้นควรใช้การประชาสัมพันธ์เชิงรุกในด้านมิติสังคมของครู และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละโรงเรียน และควรประชาสัมพันธ์โรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเสียงควบคู่ด้วย

7. กลยุทธ์ความต่อเนื่องของนโยบาย หมายถึง การดำเนินการที่ทำให้เกิดความต่อเนื่องในนโยบายและการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากพบว่าเมื่อมีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชุดใหม่ การจัดการศึกษาที่ได้รับการถ่ายโอนมักจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก ขาดความต่อเนื่องและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

8. กลยุทธ์ประเมินผลการบริหารความขัดแย้ง คือ การสร้างกระบวนการตรวจสอบการบริหารความขัดแย้งให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้โดยควรมีการศึกษาสาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการศึกษาตลอดจนสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในทุกระดับทั้งในระดับแนวตั้ง เช่น อำนาจในการอนุมัติเรื่องอัตรากำลัง เรื่องการเงินงบประมาณ และในระดับแนวนอน อันได้แก่ผู้ร่วมงานและเครือข่าย รวมทั้งมีเครื่องชี้วัดในระดับความขัดแย้งซึ่งอาจเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่มีวัฒนธรรม บรรทัดฐานที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย

ขั้นตอนที่ 3 นำร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง ครั้งที่ 2 มาพัฒนาเพื่อเป็นแบบการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งกับผู้แทนองค์กรครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการ กลุ่มละ 5 ท่าน รวม 15 ท่าน เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2554 ณ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีผู้ร่วมสนทนากลุ่มจำนวน 14 ท่าน ตามรายชื่อดังภาคผนวก ข

โดยผู้วิจัยกำหนดแนวทางในการสังเคราะห์ข้อมูลดังนี้ที่ทุกคนมีความเห็นเหมือนกันจะใช้คำว่า “เห็นตรงกัน” กรณีที่เป็นความเห็นมากกว่าครึ่งหนึ่งจะใช้คำว่า “ส่วนใหญ่” และหากเป็นความเห็นของไม่ถึงครึ่งหนึ่ง จะใช้คำว่า “บางท่าน” ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 13 แสดงการประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

ร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง	สรุปการประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง
1.สร้าง ฉันทานุมัติ	<p>มีความเห็นตรงกันว่าเหมาะสมแล้ว และบางท่านเสนอให้ใช้กระบวนการสานเสวนาทางออก (Deliberation) โดยการพูดคุยกันใช้วิจารณญาณ แล้วหาทางออกไม่ใช่ชี้หน้ากัน เรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมามีตั้งเจตคติผิด ทำให้เกิดความขัดแย้ง ความกลัวเกิดขึ้น ถ้าเปลี่ยนการตั้งเจตคติใหม่ จากที่เดิม โอน-ไม่โอน ออก-ไม่ออก, ยุบ-ไม่ยุบ เป็นจะทำอย่างไรให้การศึกษามีคุณภาพที่เกิดจากการมีส่วนร่วม ให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม ครู ผู้ปกครองนักเรียน ประชาชน ท้องถิ่น นักวิชาการ ผู้บริหาร มาพูดคุยกัน ทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะทำให้การศึกษาของลูกหลานดีขึ้น แล้วร่วมกันกำหนดเชิงนโยบาย มองอดีตเป็นบทเรียนแล้วเดินไปข้างหน้า โดยมีเจตคติที่ยืดหยุ่น ที่จะเกิดขึ้นกับเด็ก เยาวชนในท้องถิ่นและการพัฒนาการศึกษาของชาติเป็นสำคัญ และสร้างศรัทธาและความเชื่อมั่นในศักยภาพและสมรรถนะในบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้บางท่านมีความเห็นว่า ปัญหาความขัดแย้งเรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ มีผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย ให้แบ่งเป็น 4 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 ผู้มีอำนาจฝ่ายบริหาร คณะรัฐบาล คณะรัฐมนตรี ข้าราชการครู สำนักงบประมาณ ต้องปรับความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ ทักษะคนดี ต้นเหตุใหญ่ คือสำนักงานงบประมาณ กลุ่มที่ 2 ผู้รับโอน อบจ. , อบต. ท้องถิ่นมหาดไทย ต้องเตรียมความพร้อมความเข้าใจ เรื่องการจัดการศึกษาและปรับทัศนคติผู้รับโอนด้วย กลุ่มที่ 3 ผู้ปกครองและชุมชนต้องมีส่วนร่วมด้วยช่วยกัน กลุ่มที่ 4 ผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ สถานประกอบการ องค์กรสาธารณะ องค์กรศาสนา โดยยุทธศาสตร์ต้องบูรณาการ 4 ส่วนนี้ จะเข้มแข็งได้ต้องใช้เวลาส่วนทั้ง 4 นี้ บางท่านเสนอว่าควรสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ครูในผลดีผลเสียในการกระจายอำนาจ สร้างจุด</p>

	<p>ร่วมระหว่าง อปท. กับครูในสังคม โดยเริ่มจากจุดเล็กๆ ในสังคมก่อน แล้วจึงจัดระบบการประชาพิจารณ์ในแต่ละจังหวัด เนื่องจากความขัดแย้งเกิดจากการต่อต้านของวัฒนธรรม การตั้งเจตย์ให้ อปท. มาปกครอง ทำให้ครูมีภาพหลอนในอดีต เพราะวัฒนธรรมเดิมต่างกัน ต้องการให้สร้างความสอดคล้องของวัฒนธรรมของ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มถูกโอนและกลุ่มรับโอนหล่อหลอม 2 วัฒนธรรมเข้าด้วยกัน ดังนั้นต้องให้สองวัฒนธรรมนี้อยู่ด้วยกันได้ สร้างกลวิธี เพื่อแก้ปัญหาให้ได้ ดังนี้ควรเพิ่มกลยุทธ์การแลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรมในการบริหารความขัดแย้งด้วย บางท่านเสนอให้หาแนวทางที่ทำให้เกิด Win Win Situation อันได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเด็กนักเรียน</p>
<p>2.สร้าง ความพร้อม</p>	<p>มีความเห็นตรงกันว่าเหมาะสมแล้ว เนื่องจากปัญหาเกิดมาจากความไม่เชื่อมั่นใน อปท. เป็นประเด็นสำคัญในเชิงของศักยภาพและสมรรถนะขององค์กรและบุคลากรใน อปท. ตลอดจนการบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล อันจะส่งผลต่อคุณภาพผู้เรียน ดังนั้นต้องแก้ที่การสร้างเชื่อมั่นศรัทธาของสังคม บางท่านเห็นว่าความขัดแย้งนี้ขัดแย้งมาตั้งแต่บรรพบุรุษครั้งที่ เป็นประชาบาล สังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่ไม่เห็นด้วยการยกฐานะให้ท้องถิ่นโตขึ้นแบบพรวดพราด โดยใช้งบประมาณเป็นตัวตั้ง ไปใช้เงินวัดไม่ใช้คนวัดก็เลยเกิดปัญหาเป็นการแสวงหาอำนาจจากกฎหมาย ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเกิดจากโครงสร้างและผิดมาตั้งแต่ต้นนโยบาย นโยบายก่อให้เกิดความขัดแย้ง เพราะการจัดการศึกษาต้องให้ความสำคัญกับคนที่ เป็นมืออาชีพ อยากรู้ถึง อปท. จะสามารถจัดการศึกษาได้ถ้ามีคนที่ฝีมือ ถ้าได้คนไม่ดีจัดการไม่เป็นก็ทำไม่ได้</p>
<p>3.ค ง สิท ธิ ประโยชน์</p>	<p>มีความเห็นตรงกันว่าเหมาะสมแล้ว และบางท่านเห็นว่าควรเพิ่มสิทธิประโยชน์ ไม่ใช่เฉพาะคงสิทธิประโยชน์เท่านั้น บางท่านเห็นว่ากลยุทธ์สิทธิประโยชน์ควรมีการปรับปรุงเพิ่มเติม เรื่อง ความมั่นคงวิชาชีพในวิชาชีพ ขวัญกำลังใจที่ไม่เป็นตัวเงินและสิ่งตอบแทนเป็นสิ่งสำคัญที่มองข้ามไม่ได้ การได้รับการปฏิบัติที่ดี มีความเที่ยงธรรม การให้เกียรติซึ่งกันและกันอาจจะสำคัญกว่าสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงินด้วย ดังนั้นต้องคำนึงให้มาก</p>
<p>4.แก้ไขกฎหมาย</p>	<p>มีความเห็นตรงกันว่าเหมาะสมแล้ว และบางท่านเห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าใครจะ</p>

	<p>รับผิดชอบในส่วนใด เช่น ให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในเรื่องทางวิชาการ หลักสูตร การเรียนการสอน ครู บุคลากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบเรื่องอาคาร สถานที่ และการสนับสนุนด้านต่างๆ นอกจากนี้บางท่านเห็นว่าต้องคำนึงถึงกฎหมายรองรับบุคลากรที่จะโอนไปด้วย ซึ่งจะรวมทั้งการแก้ไขกฎหมายของ อปท. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนทั้งบุคลากรงบประมาณ วิชาการและทั่วไป บางท่านเห็นว่าควรปรับปรุงเพิ่มเติมโดยการปรับปรุง ระเบียบ ข้อบังคับ โดยต้องพิจารณาจากวัฒนธรรมของครูที่ได้รับการสะสมจากกระทรวงศึกษาธิการ ค้นหา อัตลักษณ์ของครู ครูจะมีลักษณะแตกต่างไปจากข้าราชการประเภทอื่น ดังนั้นการตรากฎหมายที่ดูแลครู ควรต้องมีลักษณะต่างจากกฎหมายที่ดูแลอาชีพอื่น เพื่อที่จะได้รับความร่วมมือจากครู ในการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับกฎหมายนี้</p>
<p>5. สร้าง เครือข่าย</p>	<p>มีความเห็นตรงกันว่าเหมาะสมแล้ว บางท่านเห็นว่าเมื่อสร้างเครือข่ายแล้วต้องสร้างองค์กรร่วมด้วย บางท่านเห็นควรปรับปรุงคือคณะกรรมการสถานศึกษามี ผู้แทน ผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้ามาดูแลการปฏิบัติงาน ช่วยกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาในพื้นที่ สนับสนุนกิจการด้าน การศึกษา การบริหารความขัดแย้งในกรณีนี้ คณะกรรมการดังกล่าวควรต้องเข้ามา มีบทบาทในการสร้างเครือข่ายเพื่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียนกับ ชุมชน บนพื้นฐานความเข้าใจที่ดีที่ถูกต้องตรงกัน ทั้งยังสามารถเป็นเกราะคุ้มกันให้กับครู หากมีการกระทำที่มิชอบจากสมาชิกใน อปท.</p>
<p>6. สื่อสาร</p>	<p>มีความเห็นตรงกันว่าเหมาะสมแล้วและบางท่านเห็นว่าควรนำแนวทางของ โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศมาสื่อสารให้ประชาชนรับทราบ ด้วย เน้นเหตุผลและคุณค่า คุณประโยชน์ต่อสังคม และประเทศชาติ นอกจากนี้ บางท่านเห็นว่าควรเพิ่มกลยุทธ์เชิงรุก ในมิติสังคมของครูและ อปท. รวมทั้ง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน โดยมีจุดประสงค์ คือ ให้ทุก ฝ่ายเข้าใจในบทบาทของตนเองที่มีต่อสถาบันการศึกษา ทิศทางที่ชัดเจนของ ภารกิจแต่ละฝ่ายในการศึกษา เป็นการแจ้งบทบาทที่ตกลงร่วมกันของแต่ละ ฝ่าย เพื่อให้รู้หน้าที่ของตนในการดำเนินกิจกรรมในโรงเรียน การประเมินผลแห่ง ความร่วมมือของแต่ละฝ่ายต้องปรากฏในรายงานประจำปีที่มีการเผยแพร่ต่อ</p>

	สาธารณะ
7.สร้าง ความ ต่อเนื่อง	มีความเห็นตรงกันว่าเหมาะสมแล้ว
8.ประเมินผล	มีความเห็นตรงกันว่าเหมาะสมแล้ว

จากตารางที่ 13 พบว่าร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งจำนวน 8 กลยุทธ์นั้นมีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการบริหารความขัดแย้ง รวมทั้งได้ข้อเสนอแนะอื่นๆเพิ่มเติมซึ่งผู้วิจัยได้นำมาพิจารณาปรับชื่อกลยุทธ์โดย

1. กลยุทธ์สร้างฉันทานุมัติเปลี่ยนชื่อเป็นกลยุทธ์สร้างความเข้าใจระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ
2. กลยุทธ์สร้างความพร้อมเปลี่ยนชื่อเป็นกลยุทธ์เสริมสร้างขีดความสามารถ
3. กลยุทธ์คงสิทธิประโยชน์เปลี่ยนชื่อเป็นกลยุทธ์คงและเพิ่มสิทธิประโยชน์

รวมทั้งปรับคำอธิบายกลยุทธ์ให้สมบูรณ์ขึ้น นอกจากนี้ผลที่ได้จากการสนทนากลุ่มยังสามารถยกร่างกลยุทธ์เพิ่มได้อีก 1 กลยุทธ์ได้แก่ กลยุทธ์แลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรมซึ่งหมายถึงการดำเนินการเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างฝ่ายอำนาจทางประชาธิปไตยและฝ่ายอำนาจทางวิชาชีพ ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ความเข้าใจ วัฒนธรรมองค์กรของทั้งสองฝ่ายให้สามารถร่วมประสานสัมพันธ์ในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในที่สุด ดังรายละเอียดต่อไปนี้

สรุป

ผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 3 ซึ่งนับเป็นร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งครั้งที่ 3 มีจำนวน 9 กลยุทธ์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. กลยุทธ์สร้างความเข้าใจระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ คือการแสวงหาความเห็นพ้องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประกอบด้วย ฝ่ายอำนาจทางประชาธิปไตยซึ่งได้แก่ นักการเมืองระดับชาติทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านโดยเฉพาะผู้นำสูงสุดของรัฐบาลจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแสวงหาความร่วมมือจากทุกพรรคการเมืองรวมทั้งนักการเมืองระดับท้องถิ่น ในส่วนฝ่ายอำนาจทางวิชาชีพซึ่งได้แก่องค์กรครู ครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา นักวิชาการ นอกจากนี้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชน สมาคมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาล้วนเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความเข้าใจอันดี โดยมีโจทย์ที่ยืดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับเด็กเยาวชนในท้องถิ่นและการพัฒนาการศึกษาของชาติเป็นสำคัญ

2. กลยุทธ์เสริมสร้างขีดความสามารถ คือ การดำเนินการให้ฝ่ายอำนาจทางประชาธิปไตย อันได้แก่ ผู้บริหาร ครูรวมทั้งบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจในภารกิจการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการบริหารวิชาการ การบริหารบุคลากร การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไปรวมทั้งต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กลยุทธ์คงและเพิ่มประสิทธิภาพ คือ การดำเนินการให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่เท่าเทียมกับผลประโยชน์เดิมที่เคยได้รับหรือมากกว่า มีความมั่นคงและความก้าวหน้าในวิชาชีพและที่สำคัญต้องคำนึงถึงขวัญกำลังใจที่ไม่เป็นตัวเงินเป็นสิ่งที่มองข้ามไม่ได้ อันได้แก่การได้รับการปฏิบัติที่ดีและเที่ยงธรรมการให้เกียรติซึ่งกันและกัน อาจสำคัญกว่าสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน

4. กลยุทธ์แก้ไขกฎหมาย คือการดำเนินการปรับปรุง พัฒนากฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันได้แก่การแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนในด้านบุคลากร งบประมาณ วิชาการ และการบริหารทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขกฎหมายที่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้การสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ เพื่อนำมาดำเนินงานของสถานศึกษาได้โดยสะดวก

5. กลยุทธ์สร้างเครือข่าย คือการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นจากกระทรวงศึกษาธิการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรศาสนา องค์กรเอกชน สถาบันประกอบการ ผู้ปกครอง โดยมีความร่วมมือทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์กรรองรับเครือข่ายที่สร้างขึ้นด้วย โดยองค์กรนี้เป็นองค์กรที่มีกฎหมายรองรับมีหน้าที่หลักในด้านการสนับสนุนเครือข่าย เพื่อสร้างคุณภาพ

6. กลยุทธ์สื่อสาร คือ การสื่อสารประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอในการเผยแพร่นโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเน้นเหตุผลและคุณค่า คุณประโยชน์ต่อสังคม ประเทศชาติ นอกจากนั้นควรใช้การประชาสัมพันธ์เชิงรุกในด้านมิติสังคมของครู และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละโรงเรียน และควรประชาสัมพันธ์โรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเสียงควบคู่ด้วย

7. กลยุทธ์ความต่อเนื่องของนโยบาย หมายถึง การดำเนินการที่ทำให้เกิดความต่อเนื่องในนโยบายและการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากพบว่าเมื่อมีการ

เลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชุดใหม่ การจัดการศึกษาที่ได้รับการถ่ายโอนมักจะมี การเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก ขาดความต่อเนื่องและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา เป็นอย่างยิ่ง

8. กลยุทธ์การแลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรมองค์กรคือการดำเนินการเพื่อสร้างความเข้าใจ อันดีระหว่างฝ่ายอำนาจทางประชาธิปไตยและฝ่ายอำนาจทางวิชาชีพ ก่อให้เกิดการเรียนรู้ เข้าใจ วัฒนธรรมองค์กรของทั้งสองฝ่ายให้สามารถร่วมประสานสัมพันธ์ในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในที่สุด

9. กลยุทธ์ประเมินผลการบริหารความขัดแย้ง คือ การสร้างกระบวนการตรวจสอบการบริหารความขัดแย้งให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดได้โดยควรมีการศึกษาสาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการศึกษาตลอดจนสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในทุกระดับทั้งในระดับแนวตั้ง เช่น อำนาจในการอนุมัติเรื่องอัตรากำลัง เรื่องการเงินงบประมาณ และในระดับแนวนอน อันได้แก่ ผู้ร่วมงานและเครือข่าย

ขั้นตอนที่ 4 นำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดจากร่างกลยุทธ์ครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 ไป ประมวลผลและพัฒนาให้สมบูรณ์ขึ้น เป็นกลยุทธ์ขั้นสุดท้ายที่ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อ พัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยจะนำเสนอข้อมูลในรูปแบบที่ประกอบด้วย 1) ชื่อกลยุทธ์หลัก 2) ชื่อกลยุทธ์รอง 3) ชื่อกิจกรรมสำคัญ 4) ตัวชี้วัดกิจกรรม 5) แนวทางการดำเนินการ 6) ประโยชน์ที่ คาดว่าจะได้รับ ดังรายละเอียดตามตารางที่ 13

ต่อไปนี้มีผู้วิจัยจะนำเสนอกลยุทธ์ขั้นสุดท้ายซึ่งประกอบด้วย กลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รอง กิจกรรมสำคัญ พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของกิจกรรมสำคัญ แนวทางการดำเนินการ และประโยชน์และผลที่คาดว่าจะได้รับ ดังตารางที่ 14 ต่อไปนี้

ตารางที่ 14 แสดงกลยุทธ์ขั้นสุดท้าย เป็นกลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รอง กิจกรรมสำคัญ พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของกิจกรรมสำคัญ แนวทางการดำเนินการ ประโยชน์และผลที่คาดว่าจะได้รับ

กลยุทธ์หลักที่ 1: สร้างความเข้าใจระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ			
กลยุทธ์รองที่ 1.1: แก้ปัญหาอย่างเป็นระบบโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
1.1.1 สร้างความเชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะแก้ไขปัญหาด้วยความจริงใจเพื่อประโยชน์ของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนกิจกรรมที่มุ่งเน้นพัฒนาเด็กและเยาวชน - จำนวนครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สนับสนุนกิจกรรมที่จัดขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดกิจกรรมและหาเวทีเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น - เน้นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม 	<ul style="list-style-type: none"> - ครูและองค์กรครูมีความเชื่อมั่นมากขึ้นในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา - ทุกฝ่ายร่วมกันแก้ปัญหาดด้วยความจริงใจเพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ - ข้อขัดแย้งได้รับการแก้ไขลดน้อยลงและการถ่ายโอนเป็นไปด้วยความราบรื่น
1.1.2 กำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้	<ul style="list-style-type: none"> - การประชุมหรือกิจกรรมร่วมประกอบด้วยผู้ที่มี 	<ul style="list-style-type: none"> - ศึกษาว่ามีใครเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในข้อขัดแย้งนี้บ้าง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ครูและบุคลากรทางการศึกษา องค์กรครู บุคลากรของ 	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลสามารถพิจารณาข้อขัดแย้งของทุกฝ่ายและทุกประเด็นที่เกิดขึ้น

กลยุทธ์หลักที่ 1: สร้างความเข้าใจระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ			
กลยุทธ์รองที่ 1.1: แก้ปัญหาอย่างเป็นระบบโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
ชัดเจน	<p>ส่วนได้ส่วนเสียครบถ้วน</p> <p>- ได้ประเด็นที่มีข้อขัดแย้งจากทุกภาคส่วน</p>	<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครอง ผู้เรียน ฯลฯ</p> <p>- ให้ทุกฝ่ายมีโอกาสเสนอและร่วมพิจารณาถึงประเด็นและข้อกังวลของแต่ละฝ่าย</p>	
1.1.3 กำหนดวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจให้ชัดเจน	<p>- ร้อยละของภารกิจที่ดำเนินการแล้วประสบความสำเร็จ</p> <p>- ความพึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง</p> <p>- มาตรฐานการศึกษาหลังการถ่ายโอน</p>	<p>- จัดกิจกรรมให้ครูและองค์กรครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกันในการจัดการศึกษา เพื่อประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ การโอนหรือไม่โอนไม่ใช่ประเด็นสำคัญ</p>	<p>- ครูและองค์กรมีความพึงพอใจในการบริหารงานของท้องถิ่นที่มุ่งหวังประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ</p> <p>- ข้อขัดแย้งระหว่างครูและรัฐบาลลดลง</p> <p>- การเรียนการสอนมีคุณภาพ ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนเพิ่มสูงขึ้น</p>
1.1.4 วิเคราะห์ปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้าพร้อมกับวิธีการแก้ไข	<p>- เวลาที่ใช้ในการแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดขึ้น</p> <p>- จำนวนความขัดแย้งระหว่างครูและองค์กรครู</p>	<p>- ทุกฝ่ายร่วมกันคาดการณ์ถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นและหาทางออกล่วงหน้า</p> <p>- ศึกษาบทเรียนของต่างประเทศเพื่อนำมา</p>	<p>- การดำเนินการถ่ายโอนเป็นไปด้วยความราบรื่นโดยความร่วมมือร่วมใจกัน</p>

กลยุทธ์หลักที่ 1: สร้างความเข้าใจระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ			
กลยุทธ์รองที่ 1.1: แก้ปัญหาอย่างเป็นระบบโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
	กับรัฐบาล	<p>ประยุกต์ใช้</p> <ul style="list-style-type: none"> - สำหรับปัญหาที่ยังไม่สามารถกำหนดขอบเขตได้แน่นอน ควรกำหนดวิธีการแก้ปัญหาแบบกว้างๆ เพื่อเปิดช่องในการหาทางออกในอนาคต 	
1.1.5 มีการประเมินผลการดำเนินการ	<ul style="list-style-type: none"> - ผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมิน - ร้อยละของการประเมินที่สามารถวัดผลได้ทั้ง (เชิงปริมาณและคุณภาพ) 	<ul style="list-style-type: none"> - ศึกษารูปแบบและเกณฑ์การประเมินที่เหมาะสมในการนำมาใช้กับการบริหารความขัดแย้ง - มีการประเมินผลการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและกระบวนการโอน ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่สามารถวัดได้ เพื่อใช้ในการปรับปรุงพัฒนากระบวนการและยุทธศาสตร์ในการกระจายอำนาจ - ชี้แจงให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจตรงกันว่าการประเมินมิใช่การมุ่งจับผิดแต่เป็นกระบวนการในการพัฒนาเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน 	<ul style="list-style-type: none"> - ทุกฝ่ายให้ความร่วมมือและประเมินผลด้วยความเที่ยงธรรม - ได้ผลลัพธ์การประเมินที่สามารถวัดผลและพัฒนาปรับปรุงได้

ตารางที่ 14 แสดงกลยุทธ์ขั้นสุดท้าย เป็นกลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รอง กิจกรรมสำคัญ พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของกิจกรรมสำคัญ แนวทางการดำเนินการ ประโยชน์ และผลที่คาดว่าจะได้รับ (ต่อ)

กลยุทธ์หลักที่ 1: สร้างความเข้าใจระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ			
กลยุทธ์รองที่ 1.2: สร้างความต่อเนื่อง			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
1.2.1 ส่งเสริมให้นักการเมืองในระดับบริหารสูงสุดรวมทั้งจากทุกพรรคการเมืองมีความชัดเจนและมุ่งมั่นในการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนนโยบายที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง - ร้อยละความก้าวหน้าของนโยบายที่แปลงสู่การปฏิบัติ 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ควรมีการแก้ไขประเด็นที่ได้รับฉันทานุมัติจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เว้นแต่ได้มีการตกลงร่วมกันเป็นอย่างอื่น - การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อนโยบายที่เคยได้รับฉันทานุมัติจากผู้ที่เกี่ยวข้องได้เสียเว้นแต่ทุกฝ่ายมีความเห็นเป็นอย่างอื่น - รัฐบาลต้องออกมาตราการทางกฎหมายเพื่อให้นโยบายหรือกฎหมายแม่บทสามารถนำมาปฏิบัติได้จริง 	<ul style="list-style-type: none"> - การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม
1.2.2 กำหนดให้ภารกิจการจัดการศึกษาเป็นวาระแห่งชาติโดยให้มีการดำเนินการตามนโยบายแม้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือ	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนนโยบายที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง - ความก้าวหน้าของนโยบายที่มีการ 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ควรมีการแก้ไขประเด็นที่ได้รับฉันทานุมัติจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เว้นแต่ได้มีการตกลงร่วมกันเป็นอย่างอื่น - การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจะต้องไม่กระทบต่อ 	<ul style="list-style-type: none"> - การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

กลยุทธ์หลักที่ 1: สร้างความเข้าใจระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ			
กลยุทธ์รองที่ 1.2: สร้างความต่อเนื่อง			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
ผู้บริหารก็ตาม	ดำเนินการ	<p>นโยบายที่เคยได้รับฉันทานุมัติจากผู้มีส่วนได้เสียเว้นแต่ทุกฝ่ายมีความเห็นเป็นอย่างอื่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลต้องออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ นโยบายหรือกฎหมายแม่บทสามารถนำมาปฏิบัติได้จริง - รัฐบาลต้องสร้างความเชื่อมั่นว่าจะไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายเพื่อหวังผลทางการเมืองโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติ 	

ตารางที่ 14 แสดงกลยุทธ์ขั้นสุดท้าย เป็นกลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รอง กิจกรรมสำคัญ พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของกิจกรรมสำคัญ แนวทางการดำเนินการ ประโยชน์ และผลที่คาดว่าจะได้รับ (ต่อ)

กลยุทธ์หลักที่ 1: สร้างความเข้าใจระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ			
กลยุทธ์รองที่ 1.3: สื่อสาร			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
1.3.1 พัฒนาช่องทาง การ	- จำนวนช่องทาง การ	- พัฒนารูปแบบการสื่อสารและตรวจสอบข้อมูล	- การที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับข้อมูลที่

กลยุทธ์หลักที่ 1: สร้างความเข้าใจระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ			
กลยุทธ์รองที่ 1.3: สื่อสาร			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
สื่อสารของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้	สื่อสาร - ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์การถ่ายโอนในปัจจุบัน - ความรวดเร็วในการรับรู้ข่าวสาร	ก่อนเผยแพร่เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับข้อมูลที่ตรงกันและน่าเชื่อถือ - เพิ่มช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายทั้งโทรทัศน์ วิทยุ สื่อสังคมออนไลน์ การประชุมสัมมนา การอบรม	น่าเชื่อถือและตรงกันทำให้ทุกฝ่ายเข้าใจสถานการณ์และใช้ข้อมูลเดียวกันในการดำเนินการ - ข้อมูลที่ตรงกันจะช่วยลดข้อขัดแย้งได้
1.3.2 ชี้แจงต่อครูและองค์กรครูเพื่อเพิ่มความมั่นใจว่าการถ่ายโอนจะไม่เกิดปัญหาเหมือนในอดีต	- ความรู้ความเข้าใจขององค์กรครูเกี่ยวกับสถานการณ์การถ่ายโอนในปัจจุบัน	- พัฒนารูปแบบการสื่อสารและตรวจสอบข้อมูลก่อนเผยแพร่เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับข้อมูลที่ตรงกันและน่าเชื่อถือ - เพิ่มช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายทั้งโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ สื่อสังคมออนไลน์ การประชุมสัมมนา การอบรม - พัฒนาระบบการติดต่อสื่อสารเพื่อเพิ่มความรวดเร็วในการแลกเปลี่ยนข้อมูลในการตัดสินใจ	- การที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับข้อมูลที่น่าเชื่อถือและตรงกันทำให้ทุกฝ่ายเข้าใจสถานการณ์และใช้ข้อมูลเดียวกันในการดำเนินการ - ข้อมูลที่ตรงกันจะช่วยลดข้อขัดแย้งได้

ตารางที่ 14 แสดงกลยุทธ์ขั้นสุดท้าย เป็นกลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รอง กิจกรรมสำคัญ พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของกิจกรรมสำคัญ แนวทางการดำเนินการ ประโยชน์ และผลที่คาดว่าจะได้รับ (ต่อ)

กลยุทธ์หลักที่ 2: เสริมสร้างขีดความสามารถ			
กลยุทธ์รองที่ 2.1: พัฒนาผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกระทรวงศึกษาธิการให้มีความรู้ความเข้าใจในวิสัยทัศน์และภารกิจการศึกษา			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
2.1.1 จัดหาบุคลากรทางการศึกษาให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ รวมถึงพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ	<ul style="list-style-type: none"> - สัดส่วนครูต่อนักเรียน - งบประมาณการฝึกอบรมการทำวิจัย - จำนวนงานวิจัย - จำนวนบุคลากรผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาคุณภาพบุคลากรอย่างต่อเนื่อง - สนับสนุนการพัฒนาวิชาชีพของบุคลากรทุกคน - จัดเวลา สถานที่รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในการพัฒนาบุคลากร 	<ul style="list-style-type: none"> - สถานศึกษาได้บุคลากรที่พอเพียงและมีคุณภาพ - ครูและองค์กรครูมีความกระตือรือร้นในการพัฒนาวิชาชีพของตนเอง
2.1.2 พัฒนาคุณภาพงานวิชาการของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพตามมาตรฐาน	<ul style="list-style-type: none"> - งบประมาณการฝึกอบรมการทำวิจัย - จำนวนงานวิจัย 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาคุณภาพบุคลากรอย่างต่อเนื่อง 	<ul style="list-style-type: none"> - ครูผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพทางการศึกษาและช่วยให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ

กลยุทธ์หลักที่ 2: เสริมสร้างขีดความสามารถ			
กลยุทธ์รองที่ 2.1: พัฒนาผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกระทรวงศึกษาธิการให้มีความรู้ความเข้าใจในวิสัยทัศน์และภารกิจการศึกษา			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
การศึกษา	<p>นวัตกรรม สิทธิบัตรต่อ</p> <p>จำนวนครูและจำนวนผลงานทางวิชาการที่นำไปต่อยอดและปฏิบัติ</p> <p>- จำนวนบุคลากรผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพ</p>	<p>- ให้ครูทำวิจัยในชั้นเรียนทุกคน</p> <p>- เพิ่มงบประมาณในการพัฒนาบุคลากร งบวิจัยทุนการศึกษาต่อและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมมือกับสถานศึกษาเพื่อการนำผลการวิจัยไปต่อยอด</p>	<p>- ครูได้รับความน่าเชื่อถือในการที่ประชาชนจะส่งบุตรหลานให้ได้รับการศึกษาอบรม</p> <p>- จำนวนงานวิจัยต่อครูเพิ่มมากขึ้นและได้นวัตกรรมที่เกิดจากการนำผลการวิจัยไปพัฒนาผู้เรียน</p>
2.1.3 อบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้มีความเข้าใจตรงกัน	<p>- จำนวนการฝึกอบรมสัมมนาเกี่ยวกับกฎระเบียบ ข้อบังคับ</p> <p>- ความเข้าใจของครูในกฎระเบียบ ข้อบังคับ</p>	<p>- จัดกิจกรรมการอบรม สัมมนาโดยเชิญนักกฎหมายที่ครูให้ความเชื่อถือมาเป็นวิทยากร</p> <p>- เน้นย้ำและให้ความสำคัญกับกฎระเบียบที่มีข้อขัดแย้งขึ้นบ่อย ทั้งนี้เพื่อให้ทุกฝ่ายเข้าใจตรงกันว่าควรปฏิบัติเช่นไร</p>	<p>- ครูและบุคลากรทางการศึกษาเข้าใจกรอบของกฎหมายและสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง</p> <p>- ข้อพิพาทในการตีความกฎหมายลดน้อยลง</p>

กลยุทธ์หลักที่ 2: เสริมสร้างขีดความสามารถ			
กลยุทธ์รองที่ 2.1: พัฒนาผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกระทรวงศึกษาธิการให้มีความรู้ความเข้าใจในวิสัยทัศน์และภารกิจการศึกษา			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
	- จำนวนกรณีปัญหาที่เกิดจากผิดกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับน้อยลง	- ยกตัวอย่างการกระทำที่ผิดกฎหมายและถูกกฎหมายเพื่อสร้างความเข้าใจในการตีความและการนำไปปฏิบัติ	
2.1.4 ศึกษาบทเรียนการถ่ายโอนจากต่างประเทศการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากต่างประเทศ	- จำนวนการอบรม ดูงานในต่างประเทศเกี่ยวกับการถ่ายโอน - จำนวนงานวิจัยต่างประเทศที่ถูกเผยแพร่อ้างอิง - จำนวนกรณีศึกษาตัวอย่างของต่างประเทศ	- เชิญผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาร่วมทำการศึกษาวิจัยถึงข้อเหมือน ข้อแตกต่างของการถ่ายโอนสถานศึกษาระหว่างของประเทศไทยและต่างประเทศ - ศึกษากรณีที่ประสบความสำเร็จ (Success factors) ของการถ่ายโอนว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยสำคัญ - ให้การสนับสนุนงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจโดยเฉพาะการจัดการศึกษาเพื่อเพิ่ม	- รัฐบาลมีข้อมูลพื้นฐานในการตัดสินใจในการดำเนินนโยบาย - การถ่ายโอนสถานศึกษาเป็นไปอย่างรวดเร็วตรงจุดประสงค์

กลยุทธ์หลักที่ 2: เสริมสร้างขีดความสามารถ			
กลยุทธ์รองที่ 2.1: พัฒนาผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกระทรวงศึกษาธิการให้มีความรู้ความเข้าใจในวิสัยทัศน์และภารกิจการถ่ายโอนการศึกษา			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
		แ่งมุมและประเด็นที่ควรพิจารณาในการดำเนินนโยบาย	

ตารางที่ 14 แสดงกลยุทธ์ขั้นสุดท้าย เป็นกลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รอง กิจกรรมสำคัญ พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของกิจกรรมสำคัญ แนวทางการดำเนินการ ประโยชน์และผลที่คาดว่าจะได้รับ (ต่อ)

กลยุทธ์หลักที่ 2: เสริมสร้างขีดความสามารถ			
กลยุทธ์รองที่ 2.2: พัฒนาระบบบริหารงานราชการให้เอื้อต่อการถ่ายโอน			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
2.2.1 กำหนดยุทธศาสตร์การถ่ายโอนให้ชัดเจน	- จำนวนร้อยละกิจกรรมที่มีการดำเนินการและประสบความสำเร็จ	- จัดเวทีให้ผู้บริหารของทุกฝ่ายได้ร่วมหารือและกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมกันในการบรรลุภารกิจการถ่ายโอน - กระจายงานและกิจกรรมให้กับหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบ พร้อมกับกำหนดแนวทางการ	- ทุกฝ่ายเข้าใจยุทธศาสตร์การถ่ายโอนถูกต้องตรงกัน และสามารถดำเนินการภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเหมาะสม - นโยบายได้รับการปฏิบัติอย่างเป็น

กลยุทธ์หลักที่ 2: เสริมสร้างขีดความสามารถ			
กลยุทธ์รองที่ 2.2: พัฒนาระบบบริหารงานราชการให้เอื้อต่อการถ่ายโอน			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
		ดำเนินงาน ระยะเวลา การประเมินผล	รูปธรรมและตรงกับวัตถุประสงค์
2.2.2 ปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนการถ่ายโอนให้ เป็นไปอย่างรวดเร็วและราบรื่น	- ระยะเวลาในการดำเนินการตามแผนงาน	- ศึกษาและปรับลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นลง - จัดกิจกรรมให้ทุกฝ่ายได้ร่วมปรึกษาหารือและกำหนดแนวทางในการดำเนินการร่วมกัน	- นโยบายการถ่ายโอนได้รับการตอบสนองและดำเนินการอย่างรวดเร็ว
2.2.3 พัฒนาระบบบริหารงบประมาณที่มีความโปร่งใสเป็นธรรมตรวจสอบได้	- การประเมินผลการใช้งบประมาณประจำปี - รายงานผู้ตรวจสอบ	- มีการจัดทำแผนการใช้งบประมาณที่สอดคล้องกับภารกิจและความจำเป็นในการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - คำนึงถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ - นำผลที่ได้จากการวิเคราะห์การใช้งบประมาณมาปรับปรุงการปฏิบัติงาน	- เพื่อให้การใช้งบประมาณเป็นไปด้วยความคุ้มค่าและบรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้ - ลดการสูญเสียงบประมาณโดยไม่จำเป็น

กลยุทธ์หลักที่ 2: เสริมสร้างขีดความสามารถ			
กลยุทธ์รองที่ 2.2: พัฒนาระบบบริหารงานราชการให้เอื้อต่อการถ่ายโอน			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
		- มีคณะกรรมการการตรวจสอบภายใน	
2.2.4 กำหนดให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนให้กับประชาชนในท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> - ความเข้าใจของประชาชนต่อความสำคัญในการจัดการศึกษา และบทบาทของท้องถิ่นในฐานะผู้รับโอนการจัดการศึกษา - จำนวนกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อสร้างความเข้าใจให้ประชาชน 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดกิจกรรมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนได้เข้าใจถึงภารกิจการจัดการศึกษาและให้ทุกฝ่ายมีความรู้สึกร่วมกันในการบรรลุภารกิจการจัดการศึกษา - ปลุกฝังค่านิยมว่าการบริหารการศึกษาเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น และท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะทำได้หากร่วมมือร่วมใจกัน ทั้งนี้โดยคำนึงถึงคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ 	<ul style="list-style-type: none"> - ประชาชน ผู้ปกครองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจและความสำคัญในภารกิจการจัดการศึกษา - ประชาชน ผู้ปกครองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเตรียมความพร้อมสำหรับกิจกรรมและภารกิจที่จะได้รับการโอนการจัดการศึกษา

ตารางที่ 14 แสดงกลยุทธ์ขั้นสุดท้าย เป็นกลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รอง กิจกรรมสำคัญ พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของกิจกรรมสำคัญ แนวทางการดำเนินการ ประโยชน์ และผลที่คาดว่าจะได้รับ (ต่อ)

กลยุทธ์หลักที่ 2: เสริมสร้างขีดความสามารถ			
กลยุทธ์รองที่ 2.3: แลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรมองค์กร			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
2.3.1 เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ชี้แจงและยอมรับบทบาทของกันและกัน	<ul style="list-style-type: none"> - ร้อยละความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมกิจกรรม - จำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นครูและองค์กรครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาล 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดกิจกรรมร่วมกันระหว่างสถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรของทั้งสององค์กรได้มีโอกาสพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ - เชิญครูและองค์กรครูให้เข้าร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นและในทางกลับกันให้มีตัวแทนจากท้องถิ่นเข้าร่วมในการบริหารสถานศึกษาเพื่อให้แต่ละฝ่ายยอมรับซึ่งกันและกัน - จัดเตรียมสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในการจัดกิจกรรมร่วมกัน 	<ul style="list-style-type: none"> - ความรู้สึกร่วมกันระหว่างองค์กรครูและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาระบบการศึกษาโดยยึดประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

กลยุทธ์หลักที่ 2: เสริมสร้างขีดความสามารถ			
กลยุทธ์รองที่ 2.3: แลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรมองค์กร			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
		- สร้างแรงจูงใจในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้	
2.3.2 ส่งเสริมการทำงานร่วมกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนศูนย์การเรียนรู้ในแต่ละท้องถิ่น - ร้อยละความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมกิจกรรม - จำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นครูและองค์กรครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาล 	<ul style="list-style-type: none"> - จัดกิจกรรมร่วมกันระหว่างสถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรของทั้งสององค์กรได้มีโอกาสพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ - เชิญครูและองค์กรครูให้เข้าร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นและในทางกลับกันให้มีตัวแทนจากท้องถิ่นเข้าร่วมในการบริหารสถานศึกษาเพื่อให้แต่ละฝ่ายยอมรับซึ่งกันและกัน 	- ความรู้สึกร่วมกันระหว่างองค์กรครูและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาระบบการศึกษาโดยยึดประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ตารางที่ 14 แสดงกลยุทธ์ขั้นสุดท้าย เป็นกลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รอง กิจกรรมสำคัญ พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของกิจกรรมสำคัญ แนวทางการดำเนินการ ประโยชน์ และผลที่คาดว่าจะได้รับ (ต่อ)

กลยุทธ์หลักที่ 2: เสริมสร้างขีดความสามารถ			
กลยุทธ์รองที่ 2.4: สร้างเครือข่าย			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
2.4.1 ส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการศึกษากับหน่วยงานทางการศึกษาในท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> - ร้อยละความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมกิจกรรม - จำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นครูและองค์กรครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาล 	<ul style="list-style-type: none"> - เชิญครูและองค์กรครูให้เข้าร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นและในทางกลับกันให้มีตัวแทนจากท้องถิ่นเข้าร่วมในการบริหารสถานศึกษาเพื่อให้แต่ละฝ่ายยอมรับซึ่งกันและกัน - ให้มีครูต้นแบบของท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้เกิดตัวอย่างที่ดีและช่วยกระตุ้นการพัฒนาศักยภาพของครูและบุคลากร - ต้องให้ภาคประชาชนหรือภาควิชาการนำหน้านักการเมือง ประกอบกับการตรวจสอบที่เข้มแข็ง 	<ul style="list-style-type: none"> - ความรู้สึกร่วมกันระหว่างองค์กรครูและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาระบบการศึกษาโดยยึดประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ
2.4.2 ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามาดูแลการ	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนกิจกรรมที่ให้ 	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดเกณฑ์คัดเลือกคณะกรรมการ 	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลได้รับความเชื่อมั่นในการดำเนิน

กลยุทธ์หลักที่ 2: เสริมสร้างขีดความสามารถ			
กลยุทธ์รองที่ 2.4: สร้างเครือข่าย			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
ปฏิบัติงานของโรงเรียน สนับสนุนกิจการด้าน การศึกษาเพื่อเชื่อมโยง ระหว่างโรงเรียนและชุมชน	คณะกรรมการ สถานศึกษาสนับสนุน และจัดขึ้น - ความพอใจของประชาชน โรงเรียนต่อ คณะกรรมการ สถานศึกษา	สถานศึกษาที่เหมาะสม - สามารถทำงานร่วมกับสถานศึกษาและ ประสานงานระหว่างโรงเรียนกับประชาชนได้ อย่างราบรื่น	นโยบายการโอนการจัดการศึกษาให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - ครูให้ความร่วมมือในการดำเนินการเพื่อ สอดคล้องกับนโยบาย - การถ่ายโอนเป็นไปด้วยความราบรื่นและ ตรงตามวัตถุประสงค์ - ครูสามารถทุ่มเทให้กับการเรียนการสอน ได้อย่างเต็มที่

ตารางที่ 14 แสดงกลยุทธ์ขั้นสุดท้าย เป็นกลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รอง กิจกรรมสำคัญ พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของกิจกรรมสำคัญ แนวทางการดำเนินการ ประโยชน์ และผลที่คาดว่าจะได้รับ (ต่อ)

กลยุทธ์หลักที่ 3: คงและเพิ่มสิทธิประโยชน์			
กลยุทธ์รองที่ 3.1: คงและเพิ่มสิทธิประโยชน์ สวัสดิการที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ครูหลังถ่ายโอน			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
3.1.1 ศึกษาและทบทวน ผลกระทบและข้อกังวลใจ ของครูในเรื่องสวัสดิการและ สิทธิประโยชน์	<ul style="list-style-type: none"> - ความพึงใจของครูต่อ รายงานการศึกษา ผลกระทบและสิทธิ ประโยชน์ที่จะได้รับ - ความสำเร็จของภารกิจ การโอนสถานศึกษาให้ องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> - ศึกษาว่าครูมีข้อกังวลใจใดๆ ในเรื่องสิทธิ ประโยชน์และสวัสดิการบ้าง - ให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสเสนอและร่วมพิจารณาถึง ข้อกังวลและข้อจำกัดของแต่ละฝ่าย - สื่อสารประเด็นที่มีข้อยุติเพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ ตรงกัน 	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐบาลได้รับความเชื่อมั่นในการดำเนิน นโยบายการโอนการจัดการศึกษาให้กับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น - ครูให้ความร่วมมือในการดำเนินการเพื่อ สอดรับกับนโยบาย - การถ่ายโอนเป็นไปด้วยความราบรื่นและ ตรงตามวัตถุประสงค์ - ครูสามารถทุ่มเทให้กับการเรียนการสอน ได้อย่างเต็มที่
3.1.2 แก้ไขกฎหมาย เกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการและ	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนข้อพิพาทกรณี 	<ul style="list-style-type: none"> - นำผลการศึกษาและมติที่ได้รับการยอมรับจาก ครูและฝ่ายรัฐบาลมาขยายผลโดยเฉพาะการ 	<ul style="list-style-type: none"> - ครูเกิดความมั่นใจว่าสิ่งที่ได้ตกลงกัน

กลยุทธ์หลักที่ 3: คงและเพิ่มสิทธิประโยชน์			
กลยุทธ์รองที่ 3.1: คงและเพิ่มสิทธิประโยชน์ สวัสดิการที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ครูหลังถ่ายโอน			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
ประโยชน์ของครูและบุคลากรทางการศึกษา	สิทธิประโยชน์และสวัสดิการกรณีการถ่ายโอนสถานศึกษาน้อยลง	ออกหรือตราเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเพื่อสร้างความมั่นใจให้ครู - ปรับแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับผลการศึกษาและมติที่ได้มีการยอมรับทั้งสองฝ่าย - ให้มีคณะกรรมการร่วมในการประสานงานในเรื่องสิทธิประโยชน์และสวัสดิการโดยเฉพาะ	โดยเฉพาะเรื่องสิทธิประโยชน์ที่ยังคงเดิม ได้รับการยกระดับเป็นกฎเกณฑ์ที่มีสภาพบังคับ - ความขัดแย้งลดน้อยลง
3.1.3 มีการประเมินผลการดำเนินการ	- ข้อมูลผลการดำเนินการเพื่อการทบทวนและปรับปรุงแก้ไข	- จัดให้มีคณะกรรมการในการดำเนินการประเมินผลการดำเนินนโยบายการถ่ายโอน - นำผลการประเมินมาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อลดข้อขัดแย้ง	- แนวทางการปฏิบัติงานที่ไม่ก่อให้เกิดผลจะถูกตัดออก - มีข้อมูลในการพัฒนาวิธีการและกลยุทธ์ในการถ่ายโอนให้สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น

ตารางที่ 14 แสดงกลยุทธ์ขั้นสุดท้าย เป็นกลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รอง กิจกรรมสำคัญ พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของกิจกรรมสำคัญ แนวทางการดำเนินการ ประโยชน์ และผลที่คาดว่าจะได้รับ (ต่อ)

กลยุทธ์หลักที่ 3: คงและเพิ่มสิทธิประโยชน์			
กลยุทธ์รองที่ 3.2: พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคงก้าวหน้าทางวิชาชีพ			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
3.2.1 ปรับปรุงมาตรฐานหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของครูและบุคลากรทางการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - ความพึงพอใจของครูต่อผู้บริหาร - การประเมินคุณภาพการเรียนรู้การสอน 	<ul style="list-style-type: none"> - วิเคราะห์ภาระงานทั้งหมดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล - จัดทำแผนส่งเสริมพัฒนาบุคลากรรายบุคคล - ส่งเสริมให้บุคลากรเข้าร่วมประชุมสัมมนาทางวิชาการ - จัดโครงการพัฒนาวิชาการให้แก่บุคลากรอย่างสม่ำเสมอ 	<ul style="list-style-type: none"> - บุคลากรได้รับการพัฒนาและมีความมั่นคงก้าวหน้าในวิชาชีพ
3.2.2 พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นที่ไปตามมาตรฐานทางวิชาชีพ	<ul style="list-style-type: none"> - ความพึงพอใจของครูต่อผู้บริหาร - การประเมินคุณภาพการ 	<ul style="list-style-type: none"> - มีแผนการดำเนินการในการพัฒนาบุคลากรที่ชัดเจน - ส่งเสริมการจัดกิจกรรมฝึกอบรมในด้านต่างๆ 	<ul style="list-style-type: none"> - ความขัดแย้งทางกฎหมายน้อยลงและกระบวนการโอนเป็นไปด้วยความราบรื่น

กลยุทธ์หลักที่ 3: คงและเพิ่มสิทธิประโยชน์			
กลยุทธ์รองที่ 3.2: พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคงก้าวหน้าทางวิชาชีพ			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
	เรียนการสอน		

ตารางที่ 14 แสดงกลยุทธ์ขั้นสุดท้าย เป็นกลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รอง กิจกรรมสำคัญ พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของกิจกรรมสำคัญ แนวทางการดำเนินการ ประโยชน์และผลที่คาดว่าจะได้รับ (ต่อ)

กลยุทธ์หลักที่ 4: แก้ไขกฎหมาย			
กลยุทธ์รองที่ 4.1: พัฒนากฎหมายเพื่อพัฒนาขั้นตอนหลักเกณฑ์การถ่ายโอน			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
4.1.1 ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้การถ่ายโอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ	<ul style="list-style-type: none"> - ความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการถ่ายโอน - ความเข้าใจของครูบุคลากรทางการศึกษาในด้านกฎหมายชัดเจนขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> - ทบทวนและปรับปรุงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้ เป็นไปตามที่ทุกฝ่ายได้เห็นพ้องต้องกัน เพื่อให้ เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติและลดข้อขัดแย้ง ในอนาคต - เผยแพร่ อบรมความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้กับครู ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กร 	<ul style="list-style-type: none"> - กฎหมายมีความเหมาะสมกับ สภาวการณ์เอื้อต่อการปฏิบัติงานของทุก ฝ่าย - ความขัดแย้งทางกฎหมายน้อยลงและ กระบวนการโอนเป็นไปด้วยความราบรื่น

กลยุทธ์หลักที่ 4: แก้ไขกฎหมาย			
กลยุทธ์รองที่ 4.1: พัฒนากฎหมายเพื่อพัฒนาขั้นตอนหลักเกณฑ์การถ่ายโอน			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
		<p>ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เข้าใจกฎหมายตรงกัน และลดปัญหาในการตีความ</p> <p>- มีหน่วยงานประสานงานระหว่างครุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลเพื่อให้ได้ทราบถึงความเหมาะสม และอุปสรรคในการปฏิบัติตามแนวทางของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่รัฐบาลเป็นผู้ออก</p>	
4.1.2 ปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ในการพัฒนาให้แก่สถานศึกษาได้	<p>- จำนวนข้อขัดแย้งทางกฎหมายน้อยลง</p> <p>- จำนวนสถานศึกษาที่มีการพัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกๆด้าน</p>	<p>- แก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าใครจะรับผิดชอบในส่วนใด เช่น ให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในเรื่องทางวิชาการ หลักสูตร การเรียนการสอน ครู บุคลากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบเรื่องอาคาร สถานที่ และการ</p>	<p>- กฎหมายมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์เพื่อการปฏิบัติงานของทุกฝ่าย</p> <p>- ความขัดแย้งทางกฎหมายน้อยลงและกระบวนการโอนเป็นไปด้วยความราบรื่น</p>

กลยุทธ์หลักที่ 4: แก้ไขกฎหมาย			
กลยุทธ์รองที่ 4.1: พัฒนากฎหมายเพื่อพัฒนาขั้นตอนหลักเกณฑ์การถ่ายโอน			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
		<p>สนับสนุนด้านต่างๆ</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีคณะกรรมการที่ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความเหมาะสมว่ากฎหมายสามารถรับรองสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้หรือไม่ - มีหน่วยงานประสานงานระหว่างครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลเพื่อให้ได้ทราบถึงความเหมาะสม และอุปสรรคในการปฏิบัติตามแนวทางของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่รัฐบาลเป็นผู้ออก 	

ตารางที่ 14 แสดงกลยุทธ์ขั้นสุดท้าย เป็นกลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รอง กิจกรรมสำคัญ พร้อมตัวชี้วัดความสำเร็จของกิจกรรมสำคัญ แนวทางการดำเนินการ ประโยชน์ และผลที่คาดว่าจะได้รับ (ต่อ)

กลยุทธ์หลักที่ 4: แก้ไขกฎหมาย			
กลยุทธ์รองที่ 4.2: พัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			
กิจกรรมสำคัญ	ตัวชี้วัดกิจกรรมสำคัญ	แนวทางการดำเนินการ	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
4.2.1 ปรับปรุงกฎหมายให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนไปเป็นนิติบุคคลเพื่อความสะดวกในการบริหารงาน	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนประเด็นข้อพิพาททางกฎหมายน้อยลง - การมีส่วนร่วมของครูในการดำเนินนโยบายมากขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> - ศีรษะวิจัยปัญหา อุปสรรค ข้อดี ข้อเสียและผลกระทบกรณีโรงเรียนจะมีสภาพเป็นนิติบุคคล - ปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพพร้อมทั้งมีระบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตรวจสอบได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ที่มีส่วนได้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงาน และมีความมั่นใจว่าสิ่งที่ได้หรือร่วมกันได้รับการตราเป็นกฎระเบียบข้อบังคับ ที่มีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย - ได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องทำให้กระบวนการถ่ายโอนเป็นไปด้วยความราบรื่น

จากตารางที่ 14 พบว่า ได้กลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย **กลยุทธ์หลัก** จำนวน 4 กลยุทธ์ ได้แก่ 1) กลยุทธ์สร้างความเข้าใจระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ 2) กลยุทธ์เสริมสร้างขีดความสามารถ 3) กลยุทธ์คงและเพิ่มสิทธิประโยชน์ และ 4) กลยุทธ์แก้ไขกฎหมาย

กลยุทธ์รอง จำนวน 11 กลยุทธ์ ได้แก่ 1) แก้ปัญหาอย่างเป็นระบบโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 2) สร้างความต่อเนื่อง 3) สื่อสาร 4) พัฒนาผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกระทรวงศึกษาธิการให้มีความรู้ความเข้าใจในวิสัยทัศน์และภารกิจการถ่ายโอนการศึกษา 5) พัฒนาระบบบริหารงานราชการให้เอื้อต่อการถ่ายโอน 6) แลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรมองค์กร 7) การสร้างเครือข่าย 8) คงหรือเพิ่มสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ครูหลังถ่ายโอน 9) พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคงก้าวหน้าทางวิชาชีพ 10) พัฒนากฎหมายเพื่อพัฒนาขั้นตอนหลักเกณฑ์การถ่ายโอน 11) พัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กิจกรรมสำคัญ จำนวน 28 กิจกรรม และ**ตัวชี้วัด** จำนวน 59 ตัวชี้วัด

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ผู้วิจัยจะสรุปผลการวิจัยและอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์การวิจัยในแต่ละข้อ จากนั้นจะเป็นข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยดังรายละเอียดต่อไปนี้

สรุปผลการวิจัย

1. ที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น มีผลสรุปดังนี้

ที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ ไทยนั้น พบว่าเกิดจากอิทธิพลกระแสโลกของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศ ต่างๆ ที่มุ่งกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นซึ่งส่งผลต่อประเทศไทยด้วย จึงมีการกำหนดกฎหมายเพื่อให้ เกิดการกระจายอำนาจ โดยมีการบัญญัติปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและมีบทบัญญัติให้เกิดพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มีการกำหนดให้การจัดการศึกษาต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังมี บทบัญญัติอันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภารกิจการจัดการศึกษาเป็นหนึ่งในบริการสาธารณะที่ต้อง ดำเนินการตามกฎหมาย และแผนปฏิบัติการดังกล่าวข้างต้นด้วย นอกจากนี้ยังมีกฎหมายรอง ที่ประกาศใช้ในรูปแบบของ ประกาศกระทรวง กฎกระทรวง ที่มีสาระและมีบทบัญญัติว่าด้วยการ กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงสรุปได้ว่านโยบายการ กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีที่มาจากกฎหมายเป็น สำคัญ รวม 8 ฉบับ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เกี่ยวข้อง 2 มาตรา
2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เกี่ยวข้อง 4 มาตรา

3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวข้อง 6 มาตราซึ่งในจำนวนนี้มี 2 มาตราที่ก่อให้เกิด แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 เกี่ยวข้อง 1 มาตรา
5. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547
6. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547
7. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
8. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องวิธีการ และเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2549

2. ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยจะนำเสนอโดยแยกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

2.1 ลำดับเหตุการณ์ความขัดแย้งที่ผ่านมา

ผลการวิจัยพบว่าความขัดแย้งที่ผ่านมาเป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายอำนาจทางประชาธิปไตยคือรัฐบาลและฝ่ายอำนาจทางวิชาชีพคือ ครูและองค์กรครูในหลายประเด็นได้แก่ 1) เรื่องความไม่พร้อมและไม่สามารถบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) เรื่องการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นจะทำให้เอกภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษาได้รับความกระทบกระเทือน 3) เรื่องที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับผลกระทบในเรื่องความก้าวหน้า มั่นคงในการทำงานตลอดทั้งในเรื่องเกี่ยวกับเกียรติและศักดิ์ศรีจากระบบบริหารงานบุคคลที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ประเด็นของความขัดแย้งมาจากกรณีความที่ไม่ตรงกันของกฎหมายที่ฝ่ายอำนาจทางวิชาชีพเห็นว่าควรกระจายอำนาจการจัด

การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในลักษณะของการเข้าร่วมเป็นกรรมการและการสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ส่วนฝ่ายอำนาจทางประชาธิปไตยเห็นว่าควรถ่ายโอนสถานศึกษามาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย

2.2 การบริหารความขัดแย้งที่ผ่านมาเป็นอย่างไร

จากเหตุการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2543 – 2549 ผู้วิจัยได้วิเคราะห์วิธีการบริหารความขัดแย้งของรัฐบาล พบว่ารัฐบาลได้ใช้วิธีการบริหารความขัดแย้ง 2 วิธีการ ได้แก่

2.2.1 วิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมือง ดัง

จะเห็นได้จาก

1) รัฐบาลชี้แจงว่าเป็นเพียงร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และเปิดโอกาสให้ผู้แทนครูเข้าร่วมประชุมด้วยหลังจากทราบว่าครูและองค์กรครูจะนัดชุมนุมประท้วงใหญ่เพื่อไม่ให้เรียนบานปลายในขณะที่เสถียรภาพรัฐบาลไม่มั่นคง

2) รัฐบาลใช้นโยบายประชานิยมกับครูโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีการหาเสียงกับครูว่าหากได้รับเลือกตั้งให้เป็นรัฐบาลต่อ จะทำให้ครูได้รับเงินประจำตำแหน่ง และมีการผ่อนปรนเกณฑ์การทำผลงานอาจารย์ 2 และอาจารย์ 3

3) พรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นรัฐบาลในขณะนั้นมีการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างพรรคไทยรักไทยกับผู้แทนองค์กรครู

4) รัฐบาลใช้การประชาสัมพันธ์ว่ารัฐบาลดำเนินการโดยยึดทางสายกลางและยึดประโยชน์ของเด็กและเยาวชน

2.2.2 วิธีการใช้มาตรการทางกฎหมายและการแก้ไขกฎหมาย ดังจะเห็นได้จาก

1) มีมติคณะรัฐมนตรีชะลอการถ่ายโอนแต่หลังจากมีคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับประเด็นนี้ทำให้รัฐบาลต้องออกมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ดำเนินการถ่ายโอนต่อไป

2) ปรับแก้ไขพระราชบัญญัติ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

(กบข.)

3) มีการแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม พ.ศ. 2547 โดยให้เป็นไปตามความสมัครใจ

4) มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องวิธีการและเงื่อนไขการแสดงถึง

ความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549

5) แก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตามแม้ความขัดแย้งระหว่างครูและองค์กรครูกับรัฐบาลจะได้รับการแก้ไข โดยรัฐบาลพยายามปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามความสมัครใจ จึงทำให้เหตุการณ์ความขัดแย้งลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม การโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายและยังคงต้องมีการดำเนินการต่อไปในอนาคต ดังนั้นจึงสมควรที่จะต้องศึกษาหากกลยุทธ์ในการบริหารความขัดแย้ง เพื่อขจัดและป้องกันความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นดังที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้แล้ว

3. การพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่ากลยุทธ์ในการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยกลยุทธ์หลัก 4 กลยุทธ์ กลยุทธ์รอง 11 กลยุทธ์ กิจกรรมสำคัญ 29 กิจกรรม ดังตารางที่ 14

ตารางที่ 15 แสดงกลยุทธ์หลัก กลยุทธ์รองและกิจกรรมสำคัญของการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลยุทธ์หลัก	กลยุทธ์รอง	กิจกรรมสำคัญ
1. สร้างความเข้าใจระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ	1. แก้ปัญหาอย่างเป็นระบบโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	1. สร้างความเชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะแก้ไขปัญหาด้วยความจริงใจเพื่อประโยชน์ของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ 2. กำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ชัดเจน 3. กำหนดวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจให้ชัดเจน 4. วิเคราะห์ปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้าพร้อมกับวิธีการแก้ไข 5. มีการประเมินผลการดำเนินการ
	2. สร้างความต่อเนื่อง	6. ส่งเสริมให้นักการเมืองในระดับบริหารสูงสุดรวมทั้งจากทุกพรรคการเมืองมีความชัดเจนและมุ่งมั่นในการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน 7. กำหนดให้ภารกิจการจัดการศึกษาเป็นวาระแห่งชาติโดยให้มีการดำเนินการตามนโยบายแม้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้บริหารก็ตาม
	3. สื่อสาร	8. พัฒนาช่องทางการสื่อสารของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ 9. ชี้แจงต่อครูและองค์กรครูเพื่อเพิ่มความมั่นใจว่าการถ่ายโอนจะไม่เกิดปัญหาเหมือนในอดีต

กลยุทธ์หลัก	กลยุทธ์รอง	กิจกรรมสำคัญ
2. เสริมสร้างขีดความสามารถ	4. พัฒนาผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกระทรวงศึกษาธิการให้มีความรู้ความเข้าใจในวิสัยทัศน์และภารกิจการถ่ายโอนการศึกษา	10. จัดหาบุคลากรทางการศึกษาให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ 11. พัฒนาคุณภาพงานวิชาการของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา 12. อบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ให้มีความเข้าใจตรงกัน 13. ศึกษาเปรียบเทียบการถ่ายโอนจากต่างประเทศการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากต่างประเทศ
	5. พัฒนาระบบบริหารงานราชการให้เอื้อต่อการถ่ายโอน	14. กำหนดยุทธศาสตร์การถ่ายโอนให้ชัดเจน 15. ปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนการถ่ายโอนให้ไปอย่างรวดเร็วและราบรื่น 16. พัฒนาระบบบริหารงบประมาณที่มีความโปร่งใสเป็นธรรมตรวจสอบได้ 17. กำหนดให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนให้กับประชาชนในท้องถิ่น
	6. แลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรมองค์กร	18. เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ชี้แจงและยอมรับบทบาทของกันและกัน

กลยุทธ์หลัก	กลยุทธ์รอง	กิจกรรมสำคัญ
		19. ส่งเสริมการทำงานร่วมกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ
	7. การสร้างเครือข่าย	20. ส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการศึกษากับหน่วยงานทางการศึกษาในท้องถิ่น 21. ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามาดูแลการปฏิบัติงานของโรงเรียน สนับสนุนกิจการด้านการศึกษาเพื่อเชื่อมโยงระหว่างโรงเรียนและชุมชน
3. คงและเพิ่มสิทธิประโยชน์	8. คงหรือเพิ่มสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ครูหลังถ่ายโอน	22. ศึกษาและทบทวนผลกระทบและข้อกังวลใจของครูในเรื่องสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ 23. แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการและประโยชน์ของครูและบุคลากรทางการศึกษา 24. มีการประเมินผลการดำเนินการ
	9. พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคงก้าวหน้าทางวิชาชีพ	25. ปรับปรุงมาตรฐาน หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของครูและบุคลากรทางการศึกษา 26. พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาชีพ
4. กลยุทธ์แก้ไขกฎหมาย	10. พัฒนากฎหมายเพื่อพัฒนาขั้นตอนหลักเกณฑ์การถ่ายโอน	27. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้การถ่ายโอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
		28. ปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถสนับสนุนทรัพยากร

กลยุทธ์หลัก	กลยุทธ์รอง	กิจกรรมสำคัญ
		ต่างๆ ในการพัฒนาให้แก่สถานศึกษาได้
	11. พัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	29. ปรับปรุงกฎหมายให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนไปเป็นนิติบุคคลเพื่อความสะดวกในการบริหารงาน

จากตารางที่ 15 พบว่า มีกลยุทธ์หลัก 4 กลยุทธ์ กลยุทธ์รอง 11 กลยุทธ์ และกิจกรรมสำคัญ 29 กิจกรรม ในการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การอภิปรายผล

1. ที่มาของนโยบายกระจายอำนาจ

ในเรื่องที่มาจากนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 นโยบายกระจายอำนาจของไทยส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ประเทศไทยอยู่ในสังคมโลก ดังนั้นจึงรับอิทธิพลของกระแสโลกที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ อูทัย บุญประเสริฐ (2545) นิยม รัฐอมฤต (2551) ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2552) พิณสุดา สิริธวัชศรี (2552) ปธาน สุวรรณมงคล (2554 : 263-264) ที่พบว่าความเป็นมาของการกระจายอำนาจในประเทศไทยนั้นได้รับอิทธิพลจากกระแสโลกที่เน้นการกระจายอำนาจสำหรับประเทศไทยนั้น ก็ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ ในส่วนภารกิจการจัดการศึกษา นั้นผู้วิจัยพบว่าที่มาของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากกฎหมายโดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องถึง 8 ฉบับ ฉบับที่สำคัญที่สุดคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ผู้วิจัยเห็นด้วยที่นำนโยบายการกระจายอำนาจซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นการแสดงเจตนาว่ารัฐต้องการจะผลักดันการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง หน้าที่ของรัฐบาลนั้นจะต้องดำเนินนโยบายเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนด ครูและองค์กรครูก็ต้องน้อมรับตามนโยบายที่รัฐบาลดำเนินการภายใต้กฎหมาย ดังที่มานิต จุมปา (2553: 10) ได้อธิบายความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเพราะรัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่สมาชิกในสังคมทุกคนร่วมตกลงกันสร้างขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองสังคมนั้นๆ รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคม ทุกฝ่ายต้องเคารพรัฐธรรมนูญดังนั้นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีการออกพระราชบัญญัติถึง 3 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ

2. การวิเคราะห์ความขัดแย้งและการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจำแนกไว้เป็น 2 ส่วนได้แก่

2.1 การวิเคราะห์ความขัดแย้ง

จากกรอบแนวคิดดุลยภาพของอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพของ Sergiojovanni และคณะ ที่อธิบายไว้ว่า รัฐบาลคือผู้ได้รับประชามติจากการเลือกตั้ง

ของประชาชน จึงมีความชอบธรรมในการเข้ามาใช้อำนาจอรัฐ โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน กรอบแนวคิดดังกล่าวได้รับการยืนยัน และได้รับการพิสูจน์จากการวิเคราะห์ความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลการวิจัยพบว่า ความขัดแย้งเกิดจากกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน กล่าวคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษา ในขณะที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16-19 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่จัดการศึกษา จากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ มีความขัดแย้งกันฉบับหนึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาซึ่งครูและองค์กรครูมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่ หรือเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา เป็นต้น ส่วนอีกฉบับหนึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่จัดการศึกษา นอกจากนั้นความขัดแย้งยังเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย ที่ครูและองค์กรครูมองว่าในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดว่า หากมีกฎหมายใดขัดแย้งกับกฎหมายนี้ ให้ใช้กฎหมายนี้แทน ซึ่งครูและองค์กรครูมองว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่เอื้อให้ท้องถิ่นถ่ายโอนได้เต็มที่ ดังนั้น ผลการวิจัยจึงเป็นไปตามกรอบแนวคิด อำนาจทางประชาธิปไตยที่ Sergiovanni และคณะได้อธิบายไว้

นอกจากนี้กรอบแนวคิดอำนาจทางวิชาชีพของ Sergiovanni และคณะที่อธิบายว่าครูและองค์กรครูที่ใช้อำนาจทางวิชาชีพมีพื้นฐานอำนาจเกิดจากความรู้ความเชี่ยวชาญทางวิชาการและวิชาชีพ การดำเนินงานต่างๆ จะคำนึงถึงคุณภาพมาตรฐานการศึกษาเป็นสำคัญ กรอบแนวคิดดังกล่าวได้รับการยืนยันและพิสูจน์จากผลการวิจัยที่พบว่า ความขัดแย้งเกิดจากความไม่มั่นใจของครูและองค์กรครูว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อมในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ มาตรฐาน ระบบการจัดการศึกษาจะขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ จากผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นไปตามกรอบแนวคิดดุลยภาพของอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ

ในการวิเคราะห์ความขัดแย้ง ผลการวิจัยพบว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งด้านโครงสร้าง (Structural Conflict) ซึ่งวันชัย วัฒนศัพท์ (2545: 11-13) ได้อธิบายไว้ว่าเป็นความขัดแย้งที่เกี่ยวกับเรื่องของอำนาจ การแย่งชิงอำนาจ การใช้อำนาจ การกระจายอำนาจ ปัญหาโครงสร้างรวมไปถึง กฎ ระเบียบ บทบาท ภูมิศาสตร์ ระยะเวลาและระบบ หรือที่ กฤษ เพิ่มทันจิตต์ (2549: 54) เรียกว่าเป็นความขัดแย้งเชิงสถาบันซึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายต่างๆ และองค์การต่างๆ ในที่นี้ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการและ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงมหาดไทยโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับผลกระทบจากกฎหมาย เนื่องจากแต่เดิมเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ กฤษ เพิ่มทันจิตต์ (2549: 47-80) และข้อเขียนของวันชัย วัฒนศัพท์ (2545: 11-13) ที่อธิบายว่าความขัดแย้งเชิงโครงสร้างหมายถึงความขัดแย้งที่เกิดจากกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ผลการวิจัยเป็นไปตามกรอบแนวคิดดุลยภาพของอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพของ Sergiovani, Kelleher, McCarthy, Wirt. (2004 : 32-33) ที่อธิบายว่ารัฐบาลได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน จึงมีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งรัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน ที่มาของความขัดแย้งนั้นเกิดจากการตีความกฎหมายโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่กำหนดให้การจัดการศึกษาของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายการศึกษาคือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษา ซึ่งครูและองค์กรครูมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมจัดการศึกษาได้ในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษา คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ได้แก่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษา ซึ่งครูและองค์กรครูมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ โดยจัดตั้งสถานศึกษาใหม่ขึ้นเองได้เลยโดยไม่ต้องมารับการถ่ายโอน ความขัดแย้งที่ผ่านมามีครูเข้าร่วมประท้วงเป็นจำนวนมาก เหตุการณ์การประท้วงเกิดขึ้นทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ มีนักร้องเมือง ทั้ง

นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวมทั้ง นักวิชาการและสื่อมวลชน มีการยื่นถวายฎีกา โดยสาระคัดค้านของครูและองค์กรครู ได้แก่ ความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา หากมีการถ่ายโอนจะทำให้ระบบการจัดการศึกษาขาดเอกภาพ ความไม่มั่นใจในความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ผลการวิจัยเป็นไปตามกรอบการวิจัยว่าด้วยคุณภาพของอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพซึ่งครูและองค์กรครูต้องการรักษาไว้ซึ่งคุณภาพมาตรฐานการศึกษาของชาติ ไม่มั่นใจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดการศึกษาให้มีคุณภาพมาตรฐานได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยที่เกิดขึ้นภายหลังอันได้แก่ ผลการวิจัยของ อุทัย บุญประเสริฐ (2545) วิชัย ครอบงุม (2549) กฤษ เพิ่มทันจิตต์ (2549: 47-80) ศิริเดช สุชีวะ (2550) สมชาย เทพแสง (2550: 22-25) นันทรัตน์ เจริญกุล (2551: 37-43) สำนักผู้ตรวจราชการ ประจำเขตตรวจราชการที่ 1-12 และกรุงเทพมหานคร (2551) สำนักเลขาธิการเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) และพิณสุดา ศิริรังศรี (2552) พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความพร้อมในการจัดการศึกษา ครูขาดความมั่นใจโดยไม่ต้องการถูกถ่ายโอนไปอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งยังมีความขัดแย้งในข้อกฎหมาย

2.2 การวิเคราะห์การบริหารความขัดแย้ง

จากเหตุการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2543 – 2549 ผู้วิจัยได้วิเคราะห์วิธีการบริหารความขัดแย้งของรัฐบาล พบว่ารัฐบาลได้ใช้วิธีการบริหารความขัดแย้ง 2 วิธีการ ได้แก่

2.2.1 การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมือง ผลการวิจัยนี้เป็นไปตามกรอบแนวคิดการวิจัยว่าด้วยคุณภาพของอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ ที่อธิบายว่ารัฐบาลซึ่งมีอำนาจทางประชาธิปไตยได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ต้องการได้รับความนิยมนจากประชาชน หากประชาชนพึงพอใจก็จะได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก ดังนั้นรัฐบาลจึงพยายามประนีประนอมตามที่ครูและองค์กรครูเรียกร้อง โดยในปี พ.ศ.2543 เมื่อรัฐบาลทราบว่าครูและองค์กรครูจะนัดชุมนุมประท้วงใหญ่และเพื่อไม่ให้เรื่องบานปลายในขณะที่เสถียรภาพรัฐบาลไม่มั่นคง รัฐบาลจึงพยายามชี้แจงว่าการดำเนินการที่ครูกังวลเป็นเพียงการร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และเปิดโอกาสให้ผู้แทนครูเข้าร่วมประชุมด้วย และในปี พ.ศ.2547 หลังจากที่มีการ

ประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2547 ครูและองค์กรครูไม่เห็นด้วยกับกฎกระทรวงดังกล่าว จึงชุมนุมคัดค้านอย่างต่อเนื่องในที่สุดรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้ชะลอการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกไปก่อน ซึ่งองค์กรครูมองว่าเป็นเพียงการประนีประนอมและต้องการหาเสียงจากครูและองค์กรครูเท่านั้น ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยของวิชัย ครอบงุม (2549) ไพโร พัฒน (2553) ที่พบว่า การนำนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัตินั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์และใช้เหตุผลทางการเมืองมากกว่าความสำเร็จต่อส่วนรวมในระยะยาว และต่อมาศาลปกครองพิชฌุโลกมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรื่องเกี่ยวกับการชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้คณะรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงมติในเรื่องดังกล่าวด้วย นอกจากนี้รัฐบาลยังใช้นโยบายประชานิยมกับครูโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีการหาเสียงกับครูว่าหากได้รับเลือกตั้งให้เป็นรัฐบาลต่อจะทำให้ครูได้รับเงินประจำตำแหน่ง และมีการผ่อนปรนเกณฑ์การทำผลงานอาจารย์ 2 และอาจารย์ 3 เหตุการณ์เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงการขาดความจริงใจในการแก้ไขปัญหา ซึ่งสอดคล้องกับ Salacuse (2008: 18-19) ที่ได้วิจัยและพบว่าในเรื่องผลประโยชน์ของรัฐบาลนั้น ผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

อีกเหตุการณ์ที่สำคัญที่ทำให้พิจารณาได้ว่ารัฐบาลขาดความจริงใจและมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับภารกิจจัดการศึกษา คือ กรณีร่างแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... ที่รัฐบาลโดยพรรคไทยรักไทยให้ความเห็นชอบในการแก้ไขมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวและผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่งซึ่งเป็นไปตามกรรมวิธีการเสียงข้างมากแล้ว แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาในวาระสองและสามกลับเพ่งติกรรมวิธีการเสียงข้างน้อยที่มีนายโสภณ สारัมย์เป็นผู้เสนอ

นอกจากนั้นผู้วิจัยเห็นว่ารัฐบาลยังขาดการวางแผนเตรียมการที่ดีดังจะเห็นได้จากการที่กฎหมายกำหนดว่ารัฐบาลกลางจะต้องจัดสรรงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในปีงบประมาณ 2549 ซึ่งเมื่อปฏิบัติจริงกลับไม่สามารถทำได้ตามแผนที่มียกกว่า งานไป เงินไป คนไป ซึ่งการจะทำได้จะต้องมีการถ่ายโอนคนไปเป็นจำนวนมาก ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงกลายเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาลเนื่องจากมีบุคลากรมาก โดยคาดว่าเมื่อถ่ายโอนไปแล้วจะทำให้มีการกระจายงบประมาณให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดินหรือใกล้เคียงอันเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล ผู้วิจัยเห็นว่าภารกิจการจัดการศึกษาแม้กฎหมายจะกำหนดให้เป็นงานบริการสาธารณะที่จะต้องถูกถ่ายโอนด้วย แต่งานการศึกษานั้นเป็นงานที่ละเอียดอ่อนที่ผู้รับผิดชอบจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและที่สำคัญที่สุดก็คือเป็นภารกิจการสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพให้กับประเทศชาติเพื่อจะเผชิญกับการแข่งขันกับนานาชาติ การจะลองผิดลองถูกโดยขาดการเตรียมความพร้อมที่ดีนับเป็นวิกฤติที่ควรได้รับการทบทวน จากการบริหารความขัดแย้งที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลแก้ปัญหาเพื่อให้เหตุการณ์ความขัดแย้งยุติไปต่างๆ ที่ควรจะต้องบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ท้ายที่สุดก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งไม่เป็นผลดีกับทุกฝ่าย ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับ Schermahorn (2008: 436-438) ที่ได้อธิบายไว้ว่าการบริหารความขัดแย้งแบบหลบเลี่ยงและคล้อยตามนั้นเป็นการแก้ปัญหาแบบประนีประนอมเป็นการแก้ปัญหาที่ทุกฝ่ายไม่ได้ประโยชน์ (lose-lose conflict)

2.2.2 รัฐบาลใช้วิธีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามกรอบแนวคิดคุณภาพของอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพที่อธิบายว่ารัฐบาลใช้การออกกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน ดังจะเห็นได้จาก

- มีมติคณะรัฐมนตรีชะลอการถ่ายโอนแต่จากภายหลังที่มีคำพิพากษาศาลปกครอง จึงมีมติคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการถ่ายโอนต่อไป
- ปรับแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)
- มีการแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม พ.ศ. 2547 โดยให้เป็นไปตามความสมัครใจ
- มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องวิธีการและเงื่อนไขการแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549
- แก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายนั้นเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุและทำให้ไม่สามารถขจัดความขัดแย้งในภารกิจการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลยังขาดกระบวนการการสร้างฉันทานุมัติและการสร้างความพร้อมตั้งแต่เบื้องต้นซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของการนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Fiske (1999) ผลการวิจัยของ Dolowitz และ Marsh ที่อ้างในงานวิจัยของ Ora-orn Poocharoen (2005) รวมทั้งผลการวิจัยของนิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ (2545) อุทัย บุญประเสริฐ (2545) ชาติชาย ณ เชียงใหม่และคณะ (2547) วิชัย ครองยุติ (2549) สมชาย เทพแสง (2550: 22-25) นิยม รัฐอมฤต (2552) สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2552)

3. กลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลยุทธ์หลักที่ 1 สร้างความเข้าใจระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ

กลยุทธ์สร้างความเข้าใจเป็นกลยุทธ์ที่ก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างครูและองค์กรครูผู้ใช้อำนาจทางวิชาชีพกับรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้อำนาจทางประชาธิปไตย (Balancing Democratic and Professional Authority), ของ Sergiovanni และคณะ เนื่องจากเป็นการแสวงหาความเห็นพ้องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประกอบด้วย ฝ่ายอำนาจทางประชาธิปไตย ซึ่งได้แก่ นักการเมืองระดับชาติทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านโดยเฉพาะผู้นำสูงสุดของรัฐบาลจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแสวงหาความร่วมมือจากทุกพรรคการเมืองรวมทั้งนักการเมืองระดับท้องถิ่น ในส่วนฝ่ายอำนาจทางวิชาชีพซึ่งได้แก่องค์กรครู ครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา นักวิชาการ นอกจากนี้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชน สมาคมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาล้วนเป็นส่วนหนึ่งในการเข้าร่วมสานเสวนาหาทางออกเพื่อหาฉันทานุมัติโดยมีเจตคติที่ยึดประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับเด็กเยาวชนในท้องถิ่นและการพัฒนาการศึกษาของชาติเป็นสำคัญ

กลยุทธ์สร้างความเข้าใจระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพนี้ สอดคล้องกับผลการศึกษาและผลการวิจัยสนับสนุนรวมทั้งประโยชน์หรือข้อดีของการสร้างฉันทานุมัติและข้อเสียหรือผลจากการขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ทำให้เกิดปัญหา

ต่อการปฏิบัติ ดังที่ Fiske (1999) พบว่าการสร้างฉันทานุมัติโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะทำให้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาประสบความสำเร็จ นอกจากนั้น Hoy และ Miskel (2001) อ้างถึง Iner Sunthrayuth (2551 : 105) พบว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของการจัดการศึกษาได้แก่ ผู้ปกครอง นักเรียน ผู้เสียภาษี สหภาพ สถาบันทางนิติบัญญัติ ค่านิยมทางวัฒนธรรม รูปแบบการปกครอง และกฎหมาย เงื่อนไขทางสังคม สมาคมทางการศึกษา วิทยาลัยและมหาวิทยาลัย เป็นต้น มีผลต่อการจัดการศึกษา เมื่อนโยบายหรือการดำเนินการใดๆ ตามแนวนโยบายได้รับฉันทานุมัติจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จะส่งผลให้การดำเนินการนั้นราบรื่น สามารถป้องกันและขจัดข้อขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ สอดคล้องกับสมบัติ อารังค์ธัญวงศ์ (2554 : 424-425) ที่ได้อธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยแนวทางทางการเมือง (Political Approach) นโยบายรัฐบาลส่วนใหญ่มาจากหลายหน่วยงานรวมทั้งท้องถิ่นด้วย ดังนั้นหากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทำความเข้าใจ ความชัดเจนตั้งแต่เบื้องต้น ก่อนที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะลดปัญหาอุปสรรค เพื่อให้ทำให้กลยุทธหลักประสบผลสำเร็จ ผู้วิจัยจึงได้เสนอกลยุทธรองภายใต้กลยุทธสร้างฉันทานุมัติ ดังต่อไปนี้

กลยุทธรองที่ 1 แก้ปัญหาอย่างเป็นระบบโดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาทำให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับรู้ปัญหาร่วมกัน และเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นในนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดความรู้สึกร่วมในการแก้ปัญหาด้วยกัน ในประเด็นนี้ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2545 : 100-101) ได้กล่าวถึงปัญหาสาเหตุหลักในการกระจายอำนาจในประเทศไทย คือ ความไม่ชัดเจนในการกระจายอำนาจที่ไม่มีการแบ่งบทบาทหน้าที่รวมทั้งสถานภาพของข้าราชการทั้งในภูมิภาคและท้องถิ่นให้ชัดเจน และมีข้อเสนอแนะว่าทุกหน่วยงานต้องร่วมกันรับผิดชอบ และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก ในทางตรงกันข้าม หากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขาดการมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง สอดคล้องกับที่ Riggs ในศุภมิตร ปิติพัฒน์ (2552: 150) อธิบายเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายในประเทศโลกที่สามที่อยู่ภายใต้ระบบราชการเป็นใหญ่ว่าเมื่อประชาชนไม่สามารถเข้าไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของรัฐบาล พวกเขาจึงหันมาใช้แรงกดดันต่อรัฐบาลเพื่อยับยั้งการดำเนินนโยบายนั้นไม่ให้เดินหน้าต่อไปหรือเพื่อต่อรองให้รัฐหันมาให้ความสนใจแก้ไขปัญหามากขึ้นและรวดเร็วขึ้น กิจกรรมสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินกลยุทธรองนี้ ได้แก่

- สร้างความเชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะแก้ไขปัญหาด้วยความจริงใจเพื่อประโยชน์ของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ
- กำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ชัดเจน
- กำหนดวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจให้ชัดเจน
- วิเคราะห์ปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้าพร้อมกับวิธีการแก้ไข
- มีการประเมินผลการดำเนินการ

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการดำเนินการสร้างฉันทานุมิตินั้นอาจจะต้องใช้ระยะเวลายาวนานและเกี่ยวข้องกับงบประมาณในการดำเนินการ ดังนั้นรัฐบาลจะต้องเตรียมงบประมาณไว้ในส่วนนี้ซึ่งผู้วิจัยก็ยังเห็นว่ามีคุณค่ากับผลที่ได้ การดำเนินการนี้อาจมีผู้ไม่เห็นด้วยแต่ก็เป็นทำให้ผู้คนที่หลากหลายได้รับรู้ และที่สำคัญจะต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใสและมุ่งประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ

กลยุทธ์รองที่ 2 สร้างความต่อเนื่อง

กลยุทธ์สร้างความต่อเนื่องของนโยบาย เป็นกลยุทธ์ที่ก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างครูและองค์กรครูกับรัฐบาล เนื่องจากกลยุทธ์สร้างความต่อเนื่องจะเป็นหลักประกันสำคัญทำให้ครูและองค์กรครูซึ่งมีอำนาจทางวิชาชีพตามกรอบแนวคิดของ Sergiovanni และคณะ มั่นใจได้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลการดำเนินงานต่างๆทางการศึกษาก็ยังมีความต่อเนื่องไม่มีผลกระทบใดๆกับการจัดการศึกษา คุณภาพมาตรฐานการศึกษายังเป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการและวิชาชีพ ซึ่งครูและองค์กรครูต้องการ

จากผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการดำเนินนโยบายที่ผ่านมาทำให้เห็นว่าการกระจายอำนาจไม่สามารถดำเนินได้อย่างเต็มที่ส่วนหนึ่งเกิดจากขาดความต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น สมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่กลับให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแทน เช่น ระบบผู้ว่า CEO ดังนั้นการสร้างเสริมให้นโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสามารถดำเนินการได้อย่างก้าวหน้า ไม่หยุดชะงัก จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้บริหารที่มีความชัดเจนในทิศทางการปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องกับ วิจัย ครอบงุม (2549) ที่ได้วิจัยยุทธศาสตร์การถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์กรการบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยส่วนหนึ่งพบว่า

นโยบายรัฐบาลไม่ต่อเนื่องเป็นการมุ่งประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ อีกทั้งรัฐบาลยังให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษาของประเทศน้อยกว่าด้านเศรษฐกิจ มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงบ่อยๆ ทำให้นโยบายโดยรวมเกิดความสับสนและขาดความเป็นเอกภาพ และสอดคล้องกับ สำนักงาน ก.พ. (2543: 13) ใน นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ (2545: 20) ที่พบว่าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับงานด้านการศึกษา และเมื่อเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร นโยบายเปลี่ยนทำให้การจัดการศึกษาขาดความต่อเนื่อง รวมทั้งยังมีความเห็นของ นิวัฒน์ น้อยมณี (2547 : 6) ที่กล่าวถึงความกังวลใจของครูเรื่องความไม่ต่อเนื่องของผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากผลการเลือกตั้ง กิจกรรมสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินกลยุทธ์ครั้งนี้ ได้แก่

- ส่งเสริมให้นักการเมืองในระดับบริหารสูงสุดรวมทั้งจากทุกพรรคการเมือง มีความชัดเจนและมุ่งมั่นในการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน
- กำหนดให้ภารกิจการจัดการศึกษาเป็นวาระแห่งชาติโดยให้มีการดำเนินการตามนโยบายแม้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้บริหารก็ตาม

กลยุทธ์รองที่ 3 สื่อสาร

กลยุทธ์สื่อสาร เป็นกลยุทธ์ที่ก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ เนื่องจาก การสื่อสารทุกรูปแบบอย่างสม่ำเสมอในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นให้เห็นถึงหลักการ เหตุผล และคุณค่า คุณประโยชน์ต่อสังคม ประเทศชาติ จะทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน อันจะก่อให้เกิดความราบรื่นในกระบวนการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่สุด

กลยุทธ์สื่อสารนี้สอดคล้องกับ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549ข : 15-16) ที่ได้มีการอภิปรายทางวิชาการ ที่ระบุว่าปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาปัญหาหนึ่งคือ ขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีเกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษา เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง และสอดคล้องกับ กฤษ เพิ่มทันจิตต์ (2549 : 47-80) ที่ได้ศึกษาเรื่องการศึกษาระบบของความพร้อมในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ทุรกันดารในจังหวัดราชบุรีพบว่า การสื่อสารและการทำความเข้าใจในผู้เกี่ยวข้องยังมีปัญหา รวมทั้งสอดคล้องกับ กุสุมาวดี ศิริและพร้อมพิไล บัวสุวรรณ (2553 : 65) ที่ทำวิจัยเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานในการนำนโยบายกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ

ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรปัจจัยด้านการสื่อสารมีอิทธิพลโดยรวมต่อผลการปฏิบัติงานในการนำนโยบายกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติสูงที่สุดซึ่งสอดคล้องกับ Edward (1980) ที่เห็นว่าการสื่อสารจะส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ Katz และ Kahn, 1978 อ้างถึงในธ สุนทรายุทธ (2551 : 418) ได้อธิบายว่าการประชาสัมพันธ์สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรต่างๆ หรือภายในองค์กรได้ และสอดคล้องกับ Van Meter and Van Horn (1975) ในจุมพล นิคมพานิช (2554: 204) ที่ได้ศึกษาและนำเสนอปัจจัยที่สำคัญในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ได้แก่ การสื่อสารระหว่างองค์กรต้องมีข้อมูลและข่าวสารที่ตรงกัน เรื่องวัตถุประสงค์และนโยบาย ดังนั้นการสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ด้วยกันเอง รวมทั้ง Edward และ Sharkansky (1978) ในจุมพล นิคมพานิช (2554: 526) ที่ได้ศึกษาและพบว่า การสื่อสารเป็นปัจจัยสำคัญมากต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ สำหรับกลยุทธ์การสื่อสารนี้มีกิจกรรมสำคัญเพื่อให้ประสบความสำเร็จดังนี้

- พัฒนาช่องทางสื่อสารของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้
- ชี้แจงต่อครูและองค์กรครูเพื่อเพิ่มความมั่นใจว่าการถ่ายโอนจะไม่เกิดปัญหาเหมือนในอดีต

กลยุทธ์หลักที่ 2 เสริมสร้างขีดความสามารถ

กลยุทธ์เสริมสร้างขีดความสามารถ เป็นกลยุทธ์ที่จะก่อให้เกิดดุลยภาพของอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ กล่าวคือ เป็นการดำเนินการให้ฝ่ายอำนาจทางวิชาชีพคือ ผู้บริหาร ครู บุคลากรทางการศึกษาทั้งของกระทรวงศึกษาธิการ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรู้ความสามารถที่เป็นไปตามคุณภาพมาตรฐานทางวิชาการและวิชาชีพ และฝ่ายอำนาจทางประชาธิปไตยอันได้แก่ รัฐบาล นักการเมืองมีความรู้ความเข้าใจในภารกิจการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการบริหารวิชาการ การบริหารบุคลากร การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไปรวมทั้งต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับว่าเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญและเหมาะสมแล้ว เนื่องจากปัญหาก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอน โดยขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญและประสบการณ์ รวมทั้งยังขาดความเข้าใจในบทบาทและภารกิจของตน ดังนั้นการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้นโยบายกระจายอำนาจประสบความสำเร็จ เนื่องจากเมื่อมีความพร้อมทั้งบุคลากรและระบบการเรียนการสอนจะทำให้การบริหารจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐานซึ่งครูและองค์กรครูซึ่งใช้อำนาจทางวิชาชีพที่ปรารถนาที่ต้องการให้เกิดขึ้น ในส่วนรัฐบาลซึ่งใช้อำนาจทางประชาธิปไตยก็ได้ผลงานซึ่งได้แก่คุณภาพของการศึกษาของคนในชาติ ก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างครูและรัฐบาล ตามกรอบแนวคิดของ Sergiovanni และคณะ (2004: 32-33) การสร้างความพร้อมนี้สอดคล้องกับจักร สตาร์ มาร์ค (2547 : 26-27) ที่ได้อ้างถึงผลการศึกษาของสถาบันวิจัยให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เกี่ยวกับปัญหาการดำเนินการ ตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาใหญ่ประเด็นหนึ่งก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอน โดยขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญ และประสบการณ์ รวมทั้งไม่เข้าใจบทบาทและภารกิจของตน นอกจากนี้ วิชัย ครองยุติ (2549) ที่ได้ศึกษายุทธศาสตร์การถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือผลการศึกษาส่วนหนึ่งพบว่า ยังมีปัญหาโดยพบว่าด้านครูและบุคลากรทางการศึกษามีปัญหามากที่สุด นอกจากนี้ ศิริเดช สุชีวะ (2550) ได้วิจัยเรื่องการบริหารจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยส่วนหนึ่งพบว่า จำนวนบุคลากรในสำนัก/กองการศึกษา ไม่เพียงพอต่อภาระงานและโครงสร้างการบริหาร ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ นันทรัตน์ เจริญกุล (2551: 37-43) ที่วิจัยเรื่องสภาพและปัญหาการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่าในการบริหารงานวิชาการนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ขาดบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารและจัดการศึกษา ในกลยุทธ์หลักนี้ผู้วิจัยได้เสนอกกลยุทธ์รองไว้ 4 กลยุทธ์ดังต่อไปนี้

กลยุทธ์รองที่ 1 พัฒนาผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกระทรวงศึกษาธิการให้มีความรู้ความเข้าใจในวิสัยทัศน์และภารกิจการถ่ายโอนการศึกษา

เนื่องจากผู้บริหารมีความสำคัญต่อองค์กรในการดำเนินภารกิจต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วงดังนั้น ผู้บริหารองค์กรจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในภารกิจการจัดการจัดการศึกษา เช่น เป้าหมายของการจัดการศึกษา หลักสูตรของการเรียนการสอน การบริหารงานบุคคล เป็นต้น กลยุทธ์เรื่องนี้สอดคล้องกับสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552 : 29-30) ที่ได้จัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษา (2552 – 2561) ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการใหม่ ซึ่งได้เสนอแนวทางหนึ่งคือ การเตรียมความพร้อมและพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งการพัฒนาสมรรถนะผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นมืออาชีพโดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นแกนกลางในการสนับสนุนด้านวิชาการและกำกับดูแลด้านคุณภาพมาตรฐานทางวิชาการ โดยมีกิจกรรมสำคัญเพื่อให้กลยุทธ์รองประสบความสำเร็จดังนี้

- จัดหาบุคลากรทางการศึกษาให้เพียงพอและมีประสิทธิภาพ
- พัฒนาคุณภาพงานวิชาการของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา
- อบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้มีความเข้าใจตรงกัน
- ศึกษาบทเรียนการถ่ายโอนจากต่างประเทศการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากต่างประเทศ

กลยุทธ์รองที่ 2 พัฒนาระบบบริหารงานราชการให้เอื้อต่อการถ่ายโอน นอกจากการพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความเข้าใจในภารกิจจัดการศึกษาแล้ว การพัฒนาระบบการบริหารราชการก็มีความสำคัญที่จะเอื้อให้ทุกฝ่ายสามารถดำเนินสอดคล้องกับนโยบายได้อย่างสำเร็จลุล่วง ได้แก่ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอน เป็นต้น กลยุทธ์เรื่องนี้สอดคล้องกับการวิจัยของอุทัย บุญประเสริฐ (2545) ที่วิจัยเรื่องการกระจายอำนาจด้านการศึกษาในประเทศไทยที่มีข้อเสนอแนะควรมีการกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาที่เน้นการประสานองค์การที่ดำเนินงานด้านการศึกษาให้ดำเนินนโยบายภายใต้แผนเดียวกันโดยยึดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และแปลงสาระของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สาระของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไปสู่การปฏิบัติโดยทุกฝ่ายมีส่วนร่วมและยอมรับ กำหนด

บทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้ชัดเจนเพื่อลดปัญหาการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน และขจัดอุปสรรคในการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา โดยมีกิจกรรมสำคัญดังต่อไปนี้

- กำหนดยุทธศาสตร์การถ่ายโอนให้ชัดเจน
- ปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนการถ่ายโอนให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและราบรื่น
- พัฒนาระบบบริหารงบประมาณที่มีความโปร่งใสเป็นธรรมตรวจสอบได้
- กำหนดให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนให้กับประชาชนในท้องถิ่น

กลยุทธ์รองที่ 3 แลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรมองค์กร

กลยุทธ์แลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรมองค์กรจะก่อให้เกิดดุลยภาพของอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ เนื่องจากการดำเนินการที่สามารถทำให้ ทั้งฝ่ายการเมืองในที่นี่หมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นฝ่ายรับโอนสถานศึกษาและครูและองค์กรครู ซึ่งเป็นฝ่ายถูกโอนจะได้เรียนรู้วัฒนธรรมองค์กรซึ่งกันและกัน ดังนั้นการได้เข้าใจในประเด็นต่างๆ ของทั้ง 2 ฝ่าย จะทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว มีผลการวิจัยที่พบว่า ครูส่วนใหญ่เกรงว่า วัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับวัฒนธรรมของสถานศึกษานั้นมีปรัชญาความเชื่อแตกต่างกัน อาจจะทำให้สร้างปัญหาในการบริหารจัดการได้ในอนาคต อันจะนำมาสู่ความแปลกแยกในสังคมได้ ซึ่งมีข้อมูลสนับสนุนการอภิปรายผลดังนี้ สมชาย เทพพระแสง (2550: 22-25) ที่ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความไว้วางใจ : หัวใจของการถ่ายโอนการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า ครูส่วนใหญ่เกรงว่าวัฒนธรรมองค์กรแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน วัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับวัฒนธรรมของสถานศึกษานั้นมีปรัชญาความเชื่อแตกต่างกัน อาจจะทำให้สร้างปัญหาในการบริหารจัดการได้ในอนาคต อันจะนำมาสู่ความแปลกแยกในสังคมได้ และสอดคล้องกับ Hellriegel, Slocum และ Woodman, 1992, Daft. 1994 อ้างถึงในธ สุนทรายุทธ (2551: 98) ที่อธิบายไว้ว่า วัฒนธรรมมีความสัมพันธ์ที่เป็นพลวัตระหว่างความต้องการขององค์กรกับความต้องการของบุคคล องค์กรจะมีการพัฒนาไปตามวัฒนธรรมขององค์กรของตนซึ่งแต่ละองค์กรมี

วัฒนธรรมที่แตกต่างกัน สอดคล้องกับ Sergiovanni และคณะ (2004: 32-33) ได้เสนอเครื่องมือ วัดวัฒนธรรมองค์กรของ Patterson (1986) ที่อ้างถึงใน ทร สุทธิพรายุทธ (2551: 508-510) ซึ่ง สามารถประยุกต์ใช้วัฒนธรรมในองค์กรโดยพิจารณาจากความมุ่งหมายขององค์กรเป็นเช่นไร การ เสริมพลังอำนาจขององค์กร การตัดสินใจขององค์กรมีลักษณะอย่างไร ความรู้สึกในความเป็นกลุ่ม มีลักษณะอย่างไร ความไว้วางใจ คุณภาพ การเป็นที่ยอมรับ ความเชื่ออาทร ความซื่อสัตย์ ความ หลากหลายในองค์กรมีลักษณะอย่างไร รวมทั้ง ชนิตา จิตตารุทธะ (2553) ที่ได้วิจัยเรื่องวัฒนธรรม ทางสังคมไทยกับการทำให้เป็นประชาธิปไตย ผลการวิจัยพบว่าวัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วมเป็น วัฒนธรรมของการกระจายอำนาจ โดยกิจกรรมสำคัญสำคัญที่ทำให้กลยุทธ์ของนี้ประสบความสำเร็จได้แก่

- เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ชี้แจงและยอมรับบทบาทของกันและกัน
- ส่งเสริมการทำงานร่วมกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

กลยุทธ์รองที่ 4 สร้างเครือข่าย

กลยุทธ์สร้างเครือข่าย จะก่อให้เกิดดุลยภาพของอำนาจทาง ประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ เนื่องจากกลยุทธ์สร้างเครือข่ายนี้ เป็นการส่งเสริมให้เกิดการ มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นจากกระทรวงศึกษาธิการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรศาสนา องค์กรเอกชน สถานประกอบการ ผู้ปกครอง โดยมีความร่วมมือทั้งในระดับ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นโดยมีองค์กรรองรับเครือข่ายที่สร้างขึ้นด้วย โดยองค์กรนี้ เป็นองค์กรที่มีกฎหมายรองรับมีหน้าที่หลักในด้านการสนับสนุนเครือข่าย ไม่ได้มีอำนาจสั่งการ

เป็นกลยุทธ์ที่เหมาะสมแล้วเนื่องจากเครือข่ายเป็นพลังสำคัญในการ ระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษาของชุมชน ท้องถิ่นและประเทศชาติ ผู้วิจัยมี ความเห็นว่ารัฐบาล ข้าราชการครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ ตลอดจนผู้ปกครองนักเรียน จะต้องร่วมกันสร้างกลไกของการทำงาน ร่วมกันอย่างเป็นระบบที่ระดมสรรพกำลังทั้งทรัพยากรบุคคลจากทุกวงการ งบประมาณจากทุก ภาคส่วน ผลักดันให้การศึกษาเป็นวาระแห่งชาติ โดยยึดประโยชน์ของเด็กเป็นสำคัญ ผู้วิจัยเชื่อว่า ประเทศไทยของเราไม่ได้ขาดคนที่พร้อมจะเสียสละเพื่อมาทำงานร่วมกันแต่สิ่งที่เราขาดคือ ทัศนคติและความมุ่งมั่นของนักการเมืองที่อาสาเข้ามาปฏิรูปการศึกษาให้จริงจังเท่านั้น ซึ่งมี ข้อมูลสนับสนุนอันประกอบด้วย นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ (2545) ที่ได้วิจัยเรื่องเรื่องความ

เหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: บทสะท้อนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย พบว่าระบบเครือข่ายในการจัดการศึกษาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกิจกรรมสำคัญดังต่อไปนี้

- ส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการศึกษากับหน่วยงานทางการศึกษาในท้องถิ่น
- ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามาดูแลการปฏิบัติงานของโรงเรียน สนับสนุนกิจการด้านการศึกษาเพื่อเชื่อมโยงระหว่างโรงเรียนและชุมชน

กลยุทธ์หลักที่ 3 คงหรือเพิ่มสิทธิประโยชน์

กลยุทธ์คงหรือเพิ่มสิทธิประโยชน์ เป็นกลยุทธ์ที่จะก่อให้เกิดดุลยภาพของอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ เนื่องจากการดำเนินการให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ เท่าเทียมกับผลประโยชน์เดิมที่เคยได้รับหรือมากกว่า มีความมั่นคงและความก้าวหน้าในวิชาชีพ และที่สำคัญต้องคำนึงถึงขวัญกำลังใจที่ไม่เป็นตัวเงินเป็นสิ่งที่มองข้ามไม่ได้ อันได้แก่การได้รับการปฏิบัติที่ดีและเที่ยงธรรมการให้เกียรติซึ่งกันและกัน อาจสำคัญกว่าสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน

นับเป็นกลยุทธ์ที่ขาดไม่ได้เนื่องจากเป็นเรื่องที่กระทบกับเรื่องความมั่นคงในชีวิตและวิชาชีพเนื่องจากครูส่วนใหญ่เกรงว่าสิทธิประโยชน์ที่ตนเองเคยได้รับจะมีผลกระทบและจะได้ไม่เท่าของเดิมที่ตนเองเคยได้รับอยู่ นอกจากนี้อาจจะมีผลกระทบต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ และความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งราชการ โดยเฉพาะการปรับย้ายจากข้าราชการไปเป็นพนักงาน ทำให้ลดศักดิ์ศรีของตนเองลง ปัญหาเหล่านี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการโอนสถานศึกษาให้ท้องถิ่นดูแลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สอดคล้องกับผลการวิจัยของวิชัย ครองยุติ (2549) ที่ได้ศึกษายุทธศาสตร์การถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือผลการศึกษาส่วนหนึ่งชี้ให้เห็นว่าครูไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนเนื่องจากไม่มั่นใจในสถานภาพ ความก้าวหน้าทางวิชาชีพ ขาดความเชื่อมั่นในศักยภาพด้านการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ในกลยุทธ์หลักนี้ผู้วิจัยได้เสนอกลยุทธ์รองไว้ 2 กลยุทธ์ดังต่อไปนี้

กลยุทธ์รองที่ 1 คงหรือเพิ่มสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นตัวเงิน และไม่เป็นตัวเงินเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ครูหลังถ่ายโอน

กลยุทธ์รองนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยของสมชาย เทพพระแสง (2550: 22-25) เรื่อง ความไว้วางใจ : หัวใจของการถ่ายโอนการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า ครูส่วนใหญ่เกรงว่าสิทธิประโยชน์ที่ตนเองเคยได้รับจะมีผลกระทบและจะได้ไม่เท่าของเดิมที่ตนเองเคยได้รับอยู่ นอกจากนี้อาจจะมีผลกระทบต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่และความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งราชการ โดยเฉพาะการปรับย้ายจากข้าราชการไปเป็นพนักงาน ทำให้ลดศักดิ์ศรีของตนเอง ดังนั้นกิจกรรมสำคัญที่จะสนับสนุนกลยุทธ์รองนี้ได้แก่

- ศึกษาและทบทวนผลกระทบและข้อกังวลใจของครูในเรื่องสวัสดิการและสิทธิประโยชน์
- แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการและประโยชน์ของครูและบุคลากรทางการศึกษา

กลยุทธ์รองที่ 2 พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคงก้าวหน้าทางวิชาชีพ

กลยุทธ์รองนี้สอดคล้องกับ ศิริเดช สุชีวะ (2550 : 11-17) ที่ได้วิจัยเรื่องการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยส่วนหนึ่งพบว่า เกิดจากความไม่ชัดเจนในเรื่องความไม่ก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากรในสำนัก/กองการศึกษา นอกจากนี้ผลการวิจัยของพิณสุดา สิริรังสี (2552 : 72-74) ที่ได้ศึกษาเรื่องภาพการศึกษาไทยในอนาคต 10 – 20 ปี ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรของโรงเรียนบางแห่งไม่ต้องการจะโอนไปอยู่กับท้องถิ่นเพราะต้องการจะมีสภาพเป็นข้าราชการต่อไป รวมทั้งความไม่มั่นใจในความก้าวหน้าในวิชาชีพ เพื่อให้กลยุทธ์รองนี้ประสบผลสำเร็จมีกิจกรรมสำคัญที่ต้องดำเนินการได้แก่

- ปรับปรุงมาตรฐาน หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของครูและบุคลากรทางการศึกษา
- พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาชีพ

กลยุทธ์หลักที่ 4 แก้ไขกฎหมาย

กลยุทธ์แก้ไขกฎหมาย เป็นกลยุทธ์ที่จะก่อให้เกิดคุณภาพของอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ เนื่องจากการดำเนินการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย

กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันได้แก่การแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนในด้านบุคลากร งบประมาณ วิชาการ และการบริหารทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขกฎหมายที่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้การสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ เพื่อนำมาดำเนินงานของสถานศึกษาได้โดยสะดวก

การแก้ไขกฎหมายนั้นมีความจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและการดำเนินการที่มุ่งหวัง เนื่องจากกฎหมายนั้นคือเครื่องมือของรัฐบาลซึ่งใช้อำนาจทางประชาธิปไตยในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติตามคำเรียกร้องของครูและองค์กรครูที่ใช้อำนาจทางวิชาชีพเพื่อดำรงไว้ซึ่งคุณภาพและมาตรฐานทางการศึกษา ซึ่งมีข้อมูลสนับสนุนการอภิปรายข้างต้น ได้แก่ การวิเคราะห์ของ อภิสีทิ เวชชาชีวะในสถาบันพระปกเกล้า (2545 : 100-101) ที่ได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง กฎหมายต่างๆมีความซ้ำซ้อน รวมทั้งผลการวิจัยของสำนักผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการเรื่องการศึกษาคความพร้อมเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอ้างอิงในปฏิญญา แพงไรสง (2547 : 24-25) พบว่าการดำเนินการยังมีปัญหาและได้เสนอทางออกไว้ประการหนึ่งคือ ควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องและปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกันทั้งระบบ

กลยุทธ์รองที่ 1 พัฒนากฎหมายเพื่อพัฒนาขั้นตอนหลักเกณฑ์การถ่ายโอน

กลยุทธ์รองนี้สอดคล้องกับสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549ข : 15-16) ที่ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเรื่อง การมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ่อแม่ ผู้ปกครอง และการศึกษาทางเลือก ที่ประชุมได้อภิปรายว่า ความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอน การจัดการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหา อุปสรรค รวมทั้งระบบบริหารงานบุคคลและการใช้งบประมาณยังไม่ชัดเจน ทำให้มีความเข้าใจไม่ตรงกันในระดับปฏิบัติ กิจกรรมสำคัญที่ต้องดำเนินการได้แก่

- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้การถ่ายโอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- ปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ในการพัฒนาให้แก่สถานศึกษาได้

กลยุทธ์รองที่ 2 พัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเด็นนี้สอดคล้องกับ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2552) ซึ่งผู้บริหารของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมายให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลเพื่อความ
สะดวกในการบริหารงาน การมอบอำนาจการอนุมัติ การเบิกจ่าย และการเดินทางไปราชการโดย
ใช้รถยนต์ส่วนตัว นอกจากนี้ผู้บริหารสถานศึกษามีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎ ระเบียบ การ
บริหารจัดการด้านต่างให้มีความคล่องตัว เหมาะสมต่อการปฏิบัติ รวมทั้งจัดอบรมผู้รับผิดชอบ
เพื่อความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง โดยมีกิจกรรมสำคัญดังนี้

- ปรับปรุงกฎหมายให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนไปเป็นนิติบุคคลเพื่อความสะดวก
ในการบริหารงาน
- แก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นว่าใครจะรับผิดชอบในส่วนใด เช่น ให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในเรื่องทาง
วิชาการ หลักสูตร การเรียนการสอน ครู บุคลากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบเรื่อง
อาคาร สถานที่ และการสนับสนุนด้านต่างๆ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1.1. ควรสร้างความเข้าใจในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ตรงกัน

จากผลการวิจัยที่พบว่ากฎหมายเป็นที่มาของนโยบายกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีส่วนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างครูและองค์กรครูกับรัฐบาล
ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่า รัฐบาลจะต้องทำให้ผู้ใช้กฎหมายและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรวมทั้ง
ประชาชนทั่วไปมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายนั้น โดยอาจกำหนดนโยบายและมาตรการให้
บุคลากรทั้งในกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ
กฎหมายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง
ตรงกัน ซึ่งทำได้โดยสำนักคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(กกด.) เป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมสัมมนาปัญหากฎหมายที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

1.2. ควรสร้างความร่วมมือร่วมใจในการดำเนินการตามนโยบายกระจายอำนาจ

จากผลการวิจัยที่พบว่ากลยุทธ์สร้างความเข้าใจระหว่างอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ เป็นกลยุทธ์สำคัญมากในการบริหารความขัดแย้ง ดังนั้นรัฐบาลจึงสมควรอย่างยิ่งที่จะกำหนดเป็นนโยบายโดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับภารกิจการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมปรึกษาหารือตั้งแต่เบื้องต้นและที่สำคัญให้ภาคการเมืองกำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นวาระแห่งชาติ แล้วสื่อสารถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างถูกต้องชัดเจน

1.3. ควรเสริมสร้างขีดความสามารถ

จากผลการวิจัยพบว่ากลยุทธ์การเสริมสร้างขีดความสามารถ เป็นกลยุทธ์หลักสำคัญอีกกลยุทธ์หนึ่ง ดังนั้นรัฐบาลจะต้องกำหนดเป็นนโยบายในการพัฒนาขีดความสามารถเพื่อเตรียมความพร้อมโดยเฉพาะเรื่องบุคลากรทั้งในระดับผู้บริหารและปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจในวิสัยทัศน์ พันธกิจของการจัดการศึกษา รวมทั้งผู้บริหารและบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการที่สนใจจะถ่ายโอนไปอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องมีนโยบายในเรื่องการแลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรมขององค์กรและการสร้างเครือข่ายที่สนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4. ควรคงและเพิ่มสิทธิประโยชน์

จากผลการวิจัยที่พบว่ากลยุทธ์คงหรือเพิ่มสิทธิประโยชน์เป็นกลยุทธ์หลักสำคัญในการบริหารความขัดแย้ง ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องสร้างระบบสิทธิประโยชน์ให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องโดยอย่างน้อยต้องคงไว้ซึ่งสิทธิประโยชน์เดิม ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องกำหนดเป็นนโยบายว่า บุคลากรถูกถ่ายโอนต้องได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าเดิมและหาแนวทางที่จะได้ให้สิทธิประโยชน์มากกว่าเดิมในอนาคต

1.5. ควรส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยในเรื่องการถ่ายโอนการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยควรร่วมประสานทำงานอย่างใกล้ชิดและเป็นพลวัตทั้งในระดับกระทรวงและในระดับพื้นที่ เนื่องจากจะทำให้เกิดความเข้าใจในวัฒนธรรมการทำงานของกันและกัน รวมถึงแลกเปลี่ยนเรียนรู้วัฒนธรรมขององค์กร

1.6. ควรจัดให้มีสัมชชาการศึกษาจังหวัด

ควรจัดให้มีสัมชชาการศึกษาจังหวัดเพื่อให้การทำงานเข้าถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของชุมชนและท้องถิ่นนั้นๆ

1.7. ควรให้สื่อมวลชนเสริมสร้างความเข้าใจในภารกิจการจัดการศึกษา

ควรให้สื่อมวลชนทุกแขนงเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในภารกิจการศึกษา เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูลข่าวสารได้ถูกต้องเข้าใจตรงกัน เพื่อสนับสนุนให้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาได้รับการยอมรับก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจอย่างยั่งยืน

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1. ควรมีการวิจัยเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กับการกระจายอำนาจแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง

ทั้งนี้เพราะพบว่ามีการศึกษาความหมายต่างกัน ดังนั้นจึงควรมีการวิจัยเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กับการกระจายอำนาจแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง ว่ารูปแบบใดมีผลสัมฤทธิ์ต่อการจัดการศึกษาสูงกว่ากัน

2.2. ควรมีการวิจัยการบริหารความขัดแย้งโดยใช้กรอบแนวคิดในการวิจัยอื่น

ในการวิจัยครั้งนี้ใช้กรอบแนวคิดคุณภาพของอำนาจทางประชาธิปไตยและอำนาจทางวิชาชีพ (Balancing Democratic and Professional Authority) ของ Sergio Giovanni และคณะ ในการวิจัยครั้งต่อไปควรมีการใช้หลักการอื่นหรือกรอบแนวคิดในการวิจัยอื่นมาใช้ในการศึกษาวิจัยว่าผลการวิจัยจะเป็นอย่างไร

2.3. ควรมีการวิจัยโดยใช้การสนทนากลุ่ม (Focus Group) แบบแยกกลุ่มบุคคล

2.4. ในการวิจัยครั้งนี้ใช้การสนทนากลุ่มที่ประกอบด้วยบุคคลจาก 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้แทนองค์กรครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการ โดยเชิญบุคคลทั้ง 3 กลุ่มมาร่วมสนทนาพร้อมกันครั้งเดียว ดังนั้น ควรมีการวิจัยโดยใช้การสนทนากลุ่ม (Focus Group) แบบแยกกลุ่มเป็นการเฉพาะเพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรณีกลุ่มครูชุมชนมุดัดค้านการถ่ายโอนการศึกษา. (30 พฤศจิกายน 2548). **สยามจดหมายเหตุ**: 1524-1528.

กรณีกลุ่มครูชุมชนมุดัดค้านการถ่ายโอนการศึกษา. (30 ธันวาคม 2548). **สยามจดหมายเหตุ**: 1669-1673.

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2550. **การศึกษาก้าวไกล ท้องถิ่นไทยก้าวหน้า มหกรรมการจัดการศึกษาท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. 2543. **บทความและแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

มหาดไทย, กระทรวง. 2544. **แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545 - 2559)**. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย.

ศึกษาธิการ, กระทรวง. 2546. **พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.).

ศึกษาธิการ, กระทรวง. (ม.ป.ป.) **คู่มือการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงศึกษาธิการ.

กฤษ เพิ่มทันจิตต์. 2549. การศึกษาเชิงสถาบันของความพร้อมในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ทุรกันดารในจังหวัดราชบุรี. **รัฐประศาสนศาสตร์**. 4,1 (พฤษภาคม-สิงหาคม): 47-80.

กุสุมา ศิริและพร้อมพิไล บัวสุวรรณ. 2553. ปัจจัยที่ส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานในการนำนโยบายกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน วิทยากรย์. 109, 12 (ตุลาคม): 62-67

เกษม วัฒนชัย. 2551. เป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาท้องถิ่น. **วารสารการศึกษาไทย**. (มิถุนายน): 4 - 8.

โกวิท พวงงาม. 2547. ปี 2547-2548 รัฐบาลกับการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์**. 51,3 (11-17 มิถุนายน): 26.

- คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน. 2545. **คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน. 2551. **แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงาน., เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. 2552. **รายงานผลการตรวจติดตามสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น., สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา: โรเนียว,
- คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. 2542. **การกระจายอำนาจทางการศึกษา : การเมืองและฉันทานุมัติ Decentralization of Education: Politics and consensus**. เอ็ดเวิร์ด บี.พีลส์; แปลโดย ภัทรนันท์ พัดมียะ, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : พี.พี.พรินท์.
- คณิน บุญสุวรรณ. (28 พฤศจิกายน 2548). กฎหมายถ่ายโอนการศึกษา ชาติรัฐธรรมนูญ. **ผู้จัดการรายวัน** : 13.
- จรรยา หยูทอง-แสงอุทัย. (8 ธันวาคม 2548). รากเหง้าของปัญหาการถ่ายโอนการศึกษาให้อปท. **มติชน**: 8.
- จอมพงศ์ มงคลวนิช. 2554. **การศึกษาสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน:การบริหารองค์การและบุคลากรทางการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร : เอ็น.วาย.ฟิล์ม.
- จักร สตาร์มาร์ค. 2547. เปิดแฟ้มกระจายอำนาจ ฉบับ “ธรรมศาสตร์”. **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์**. 51, 7 (9-15 กรกฎาคม): 26-27.
- จักรี ระเบียบโลก. (3 มกราคม 2553). เสี่ยงจากข้าราชการท้องถิ่นถึง “รัฐบาล” และนายท “อปท. **มติชน**: 10.
- จุมพล หนิมพานิช. 2554. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มุมมองในทัศนะทางรัฐศาสตร์ การเมือง และรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหาร และกรณีศึกษาของไทย. กรุงเทพมหานคร: บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด.

- ชนิดา จิตตารุทระ. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย วัฒนธรรมทางสังคมของไทยกับการทำให้เป็นประชาธิปไตย. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี. 2550. **การจัดการความขัดแย้งในองค์กร**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ออฟเซ็ท ครีเอชั่น จำกัด.
- ณัฐพันธ์ เขจรนนท์. 2551. **พฤติกรรมองค์กร**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท วี. พรินท์.
- ดาวกระจาย. 2547. เสี่ยงจากเขตพื้นที่. **วารสารการศึกษาไทย**. 1,3 (ธันวาคม) : 63.
- ดิเรก พรสีมา. (16 พฤศจิกายน 2548). ควรถ่ายโอนบริการการศึกษาให้ท้องถิ่นเมื่อใด.
เดลินิวส์: 26
- ดิเรก พรสีมา. (15 มกราคม 2553). “ครู” คือ คำตอบสุดท้าย. **เดลินิวส์**: 6-7
- ทีมการศึกษา. (24 ตุลาคม 2543). บทพิสูจน์ความจริงใจรัฐ “โอนการศึกษาให้ท้องถิ่น.” ไทยรัฐ: 12
- ธ สุทธรายุทธ. 2551. การบริหารจัดการเชิงปฏิรูป ทฤษฎี วิจัย และปฏิบัติทางการศึกษา. กรุงเทพมหานคร บริษัทเนติกุลการพิมพ์ จำกัด.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2553. **ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- ธวัชชัย พักกิ่งกูร. (25 มีนาคม 2549). ร.ร. ในกำกับ “อปท.” ได้มากกว่า. **มติชน**: 22
- ธีรศักดิ์ อัครบวร. 2545. **ความเป็นครูไทย**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ ถ.พลพิมพ์ (1966) จำกัด.
- ธีระ รุญเจริญ. 2545. **สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : วี.ที.ซี คอมมิวนิเคชั่น.
- ธีระ รุญเจริญ และคณะ. 2547. **การบริหารเพื่อการปฏิรูปการเรียนรู้**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : แอล.ที.เพรส.
- ธีระ รุญเจริญ และคณะ. 2554. **ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : ข้าวฟ่าง.
- นภาพรณี หะวานนท์. (10 พฤษภาคม 2548). ถ่ายโอนสถานศึกษาให้อยู่ในการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **มติชน**: 30.
- นฤตย์ เสกธีระ. (15 พฤศจิกายน 2548). โอนโรงเรียน. **มติชน**: 6.

- นันทรัตน์ เจริญกุล. 2551. สภาพและปัญหาการบริหารสถานศึกษา ที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. **วารสารการศึกษาไทย**: (กันยายน): 37-43
- นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ. 2545. รายงานการวิจัยเรื่องความเหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : บทสะท้อนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- นิยม รัฐอมฤต. 2551. รายงานการศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหา และแนวโน้มบริบทการเปลี่ยนแปลงสังคมโลกและสังคมไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ด้านการเมืองการปกครอง. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์.
- นิวัฒน์ น้อยมณี. (24 ธันวาคม 2547). โอนการศึกษาเพื่อใคร. **มติชน**: 6.
- บุษกร ยี่หะ. 2550. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปฏิรูปการศึกษา, สำนักงาน. 2544. **108 คุณ 2 ปัญหาปฏิรูปการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี.
- ปธาน สุวรรณมงคล. 2544. เหลียวหลังแลหน้า 3 ปี แห่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้บริบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, **วารสารสุขุทัยธรรมมาธิราช** 14,1 (มกราคม - เมษายน): 20-21
- ปธาน สุวรรณมงคล.. 2554. **การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร**. นนทบุรี : จตุพร ดีไซน์.
- ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. 2545 ก. **แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- ประทีน วีระศิลป์. 2548. การกระจายอำนาจช่วยให้โรงเรียนดีขึ้นจริงหรือ ถอดความจาก “Decentralization can it improve school? “ โดย Anton de Grauwe. **วารสารการศึกษาไทย**. 1,4 (มกราคม): 32-33
- ปราโมทย์ นาคกรทรรพ. (10 พฤศจิกายน 2548). **รัฐบาลซีเกียจ คิดติดกับปฏิรูป** เชียงวูบเข้าข้างหัวคะแนน เขี้ยบบแผนการศึกษา : การโอนครูสู่ท้องถิ่น. **ผู้จัดการรายวัน**: 12-13.
- ปองสิน วิเศษศิริ. 2550. ทิศทางการจัดการศึกษาท้องถิ่นในทศวรรษหน้า. ใน **การศึกษาก้าวไกล ท้องถิ่นไทยก้าวหน้า มหกรรมการจัดการศึกษาท้องถิ่น 2550**, กรุงเทพมหานคร : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.

ผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ 1-12 และ กทม., สำนัก. 2550. **รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาสังกัด ศธ.ที่ถ่ายโอน ให้แก่ อปท. ปีการศึกษา 2550.** กรุงเทพมหานคร : สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ 1-12 และ กทม. 2550.

พจนานถ บุญฉ่ำ. (3 มกราคม 2549). ภารกิจการศึกษาปี 49 จะเป็นเช่นไร..?. **สยามรัฐ**: 7.

พนม พงษ์ไพบูลย์. (26 มิถุนายน 2549). รูปแบบความร่วมมือการจัดการศึกษาในท้องถิ่น..

มติชน: 7.

พฤทธิ ศรีบรรณพิทักษ์. 2552. **การบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อโลกใบเล็ก.** กรุงเทพมหานคร. บริษัท พริกหวานกราฟิค จำกัด.

พระปกเกล้า, สถาบัน. 2545. **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย.**

กรุงเทพมหานคร : ธรรมดาเพรส.

พนัสมิตรรงค์กรวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา, “แถลงการณ์ฉบับที่ 1/2543 เรื่องประกาศเจตนารมณ์คัดค้านแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

พิณสุดา สิริธวัชศรี. 2552. **รายงานการวิจัยเรื่อง ภาพการศึกษาไทยในอนาคต 10-20 ปี.**

กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด.

พิทยา บวรวัฒนา. 2552. **ทฤษฎีองค์การสาธารณะ.** พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์.

ไพโร พัฒโน. 2553. การเข้าสู่ภาวะและการกำหนดนโยบายสาธารณะ: ศึกษากรณีนโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดุษฎีนิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.

ไพโรจน์ คะเชนทร์. 4 มกราคม 2544. โอนอำนาจจัดการศึกษา ข้อขัดแย้งของครูกับองค์กรท้องถิ่น. **มติชน**: 6.

ภัทรนันท์ พัดมียะ (แปล). 2542. **ความรู้เพื่อการพัฒนารายงานพัฒนาการโลก พ.ศ.**

2541/2542. แปลจาก The World Bank “World Development Report 1998/99 :

Knowledge for Development. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการศึกษา

แห่งชาติ.

- ภิญโญ แพงไธสง. 2547. ถ้อยแถลงการศึกษาท้องถิ่นพร้อมความจริงหรือ ? **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์**. 51, 26 (19 - 25 พฤศจิกายน): 24-25
- มนตรี เชนวิทย์การ. 2528. **ครูประชาบาลบทบาทการต่อสู้ทางการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภากาการพิมพ์.
- มานิตย์ จุมปา. 2553. ถามตอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : วี พรินท์ (1991).
- ยศ สันตสมบัติ. (12 ธันวาคม 2548). กบฏครู. **กรุงเทพธุรกิจ**: 2.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2547. **เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**. กรุงเทพมหานคร : มติชน.
- รัตนะ บัวสนธิ. 2552. ปรัญญาวิจัย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร, บริษัท เอเชียแปซิฟิค พรินต์ติ้ง ลิตติ ธีรเวคิน. (13 มกราคม 2553). การเมืองภาครัฐและการเมืองภาคประชาชน. **สยามรัฐ**: 7.
- ลิตติ ธีรเวคิน. (6 มกราคม 2553). สังคมและความขัดแย้ง. **สยามรัฐ**: 7.
- เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. 2547. **ระบบงานแผนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงศึกษาธิการ.
- เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. 2549 ก. **รายงานการติดตามประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาด้านการบริหารและการจัดการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร : พริกหวานกราฟฟิค.
- เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. 2551. **รายงานผลการประชุมสัมมนา เป้าหมายและยุทธศาสตร์การศึกษาท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : พริกหวานกราฟฟิค.
- เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. 2551. **สรุปผลการดำเนินงาน 9 ปี ทางการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2542-2551)**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : วี.ที.ซี.คอมมิวนิเคชั่น.
- เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. 2552. **ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561)**. กรุงเทพมหานคร : พริกหวานกราฟฟิค.
- เลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงาน. 2552. ปาฐกถาพิเศษเรื่อง “ทศวรรษที่ 2 ของการปฏิรูปการศึกษา : ปัญหาและทางออก” โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค.
- เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร**. ชุดที่ 22 ปีที่ 1 ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ 10 พฤศจิกายน 2548 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

- วรรณเดช จันทศร. 2552. **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**, พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค.
- วันชัย มีชาติ. 2551. **พฤติกรรมกรรมการบริหารองค์การสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : แอคทีฟ พรินท์.
- วันชัย วัฒนศัพท์. 2547. **ความขัดแย้ง : หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิชาการ, กรม. 2545. **การกระจายอำนาจทางการศึกษา : ทำไม เมื่อใด อะไรและอย่างไร** จาก Decentralization of Education: why, when, what and how?. ทอมัส เวลท์ และ โนเอล เอฟ. แม็กกินน์. แปลโดย เจ็ดศักดิ์ ชูมนุม. กรุงเทพมหานคร : กรมวิชาการ.
- วิชัย ครองยุติ. 2549. **ยุทธศาสตร์การถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- วิชัย ต้นศิริ. (25 มกราคม 2549). การเมือง เรื่องการปฏิรูปการศึกษา. **มติชน**: 7
- วิชชุเทพ ฤชาฤทธิ. (18 พฤศจิกายน 2543). “พันธะสัญญาการถ่ายโอนการศึกษาให้ท้องถิ่น สัญญาประชาคมที่ต้องถูกบันทึกไว้”. **เดลินิวส์**: 12.
- วิชชุเทพ ฤชาฤทธิ. (29 พฤศจิกายน 2543). “แผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาภารกิจที่ต้องการเสียงประชาชนช่วยปฐมนิเทศ”. **เดลินิวส์**: 13.
- วุฒิสสาร ต้นไชย และคณะ. (2551). **ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจและทิศทางการอนาคต**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภมิตร ปิติพัฒน์. (2552). **การดำเนินนโยบายการพัฒนาของรัฐกับความขัดแย้งในสังคม : ปัญหาและทางออก** ใน “ความขัดแย้ง ความชอบธรรมและการปฏิรูประบบรัฐ : การจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมในสังคมไทย”. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. 2552. **การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น กับบทเรียนบางประการสำหรับการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริเดช สุชีวะ. 2551. **การบริหารจัดการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. **วารสารการศึกษาไทย**. (มิถุนายน) : 11-17.

- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ สมชาย หิรัญกิตติ องอาจ ปทะวานิช จิรศักดิ์ จิยะจันทร์ นพพล ศีวีรัมย์ ชวลิต ประภาวนนท์ และ พรพิมล วิริยะกุล. 2546. **การจัดการเชิงกลยุทธ์และกรณีศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ธรรมสาร จำกัด.
- สนิท จรอนันต์. 2551. **การจัดการศึกษาในท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด.
- สิริกัญญา. (11 พฤศจิกายน 2548). ปัญหาออนไลน์. ต้องแก้ด้วยธรรม. **ผู้จัดการรายวัน**: 13.
- สมคิด บางโม. 2544. **องค์การและการจัดการ**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด.
- สมชาย เทพแสง. 2550. ความไว้วางใจ : หัวใจของการถ่ายโอนการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **วิทยากร**. 106, 5 (มีนาคม): 22 – 25.
- สมชาย เทพแสง. 2553. การบริหารการเปลี่ยนแปลง. **วารสาร บริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ** 7, 12 (มกราคม – มิถุนายน 2553) :1-10
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. 2544. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**, พิมพ์ครั้งที่ 22. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. 2549. **การเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สุกัญญา หาญตระกูล. (9 ธันวาคม 2548). ครุมัธยมแสนสอง นักเรียนสองล้าน หอมความจะรีบไปไหน. **กรุงเทพธุรกิจ**: 2.
- สุเจตน์ สถาพรนานนท์ และสุรพล นิติไกรพจน์. 2543. **ข้อวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกับอำนาจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.
- สุภาณี สฤษฏวานิช. 2554. **การบริหารเชิงกลยุทธ์ : แนวคิดและทฤษฎี**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรพล นิติไกรพจน์.. ปัญหาและข้อเท็จจริงในการโอนอำนาจจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. [ออนไลน์] 2547. แหล่งที่มา: <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=127>. (11 กันยายน 2554)
- อดิศร เนาวนนท์. (15 พฤศจิกายน 2548). เมื่อคุณครู...หนีเสือปะจระเข้. **แนวหน้า**: 2.
- อภิชาติ วัจนบุญคง. (8 กุมภาพันธ์ 2543). “ระวีรัฐบาลหมกเม็ด”. **สยามรัฐ**: 12.

- อีเวนเซอร์วิช, จอน เอ็ม; โคโนฟาสก์, โรเบิร์ต; และแม็คเทอร์สัน, ไมเคิลที. 2552. **พฤติกรรมองค์การ**. แปลโดย สุธรรม รัตนชาติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ทีโอป,
- อัมพร สิทธิยา. 2547. สะท้อนผลศึกษา ม.ธรรมศาสตร์ฉายภาพปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่น. **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์**. 51, 3 (11-17 มิถุนายน): 24.
- อุทัย บุญประเสริฐ. 2551. สาระที่น่าสนใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการศึกษา Special Feature on Decentralization in Education. **วารสารการบริหารการศึกษา**. 3,1 (ตุลาคม): 4-9
- อุทัย บุญประเสริฐ และคณะ. **การกระจายอำนาจด้านการศึกษาในประเทศไทย**. ในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : ธรรมดาเพรส, 2545.

ภาษาอังกฤษ

- Bealey Frank, 1999. Chapman Richard A. and Sheehon Michael. Element in Political Science. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Cheng, Yin Cheong. 2010. Building Capacity for School Leadership Research of Development in the Asia-Pacific Region in Asia Leadership Roundtable 2010. China, Houg Koug.
- Daft, Richard L. *New Era of Management, International Edition*, 10 th ed. China, South-Western Cengage Learning.
- Edward III, G. C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington, DC. Congressional Quarterly Press.
- Edward, George C., III and Sharkansky, Ira. *The Policy Predecament: Making and Implement Public Policy*. San Francisco : W"H" Freeman and Company. 1978.
- Fiske, Edward B. 1996. *Decentralization of Education : Politics and Consensus*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank.
- Gertek, Gerald L. 1988. *Education and Schooling in America*. New Jersey: Practice Hall.

- Jeswald W. Salacuse. 2008. **Seven Secrets for Negotiating with Government** New York : MACOM.
- Kimichi Angelo and William Brian, 2011. **K Management : A Practical Introduction**. 5 th ed. New York: McGraw-Hill Irwin.
- Michael Lipsky. 1966. **Protest as a Political Resource**. Wadsworth : American Political Association.
- Ora-orn Poocharoen. 2005. **Comparative Public Management Reform : Case of Policy Transfer in Thailand and Malaysia**. Doctor of Philosophy in Public Administration, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University
- Peare II, John A. and Robinson, Jr., Richard B. 2011. **Strategic Management**. 20th ed. Singapore: McGraw-Hill.
- Schermahorn, John R, JR. 2008. **Management**, 9th ed. Printed in Asia: John Wiley & Son.
- Thomas J. Sergiovanni, Paul Kelleher, Martha M. McCarthy and Frederick M. Wirt 2004. **Educational Governance and Administration**. Pearson, Boston;
- Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. (1975). "The Policy Implementation Process A Conceptual Framework Administration and Society Vol. 6, No. 4 (February).
- Wehrich. Heinz. **A Tool for Situational Analysis**.(online). 1982. Available from : <http://www.scribd.com/doc/73816765/TOWS-Matrix>.(2012, February 2)
- William A. Gamson. 1975. **The Strategy of Social Protest**. Homewood Ill.: The Dorsey Press.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายนามผู้ตอบแบบสอบถามเพื่อการวิจัย
แบบสอบถามเพื่อการวิจัย

รายนามผู้ตอบแบบสอบถามเพื่อประเมินความเป็นไปได้ของกลยุทธ์การบริหารความ
ขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับที่	องค์กรครู	ตำแหน่ง/สังกัด
1.	ดร. พิษณุ ตูลสุข	- ที่ปรึกษาสหภาพครูแห่งชาติ - รองเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2.	นายมานะ สุดสงวน	- ประธานสภาสมาพันธ์ครูแห่งประเทศไทย - ผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลจันทบุรี
3.	ดร.จักรพรรดิ วัฒนา	อดีตเลขาธิการคุรุสภา
4.	นายคำพันธ์ ป็องปาน	- ประธานองค์กรเครือข่ายคัดค้านการถ่ายโอนการศึกษา - อดีตสมาชิกวุฒิสภา
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	สังกัด/หน่วยงาน
1.	นางอัญชลี วานิชเทพบุตร	- เลขานุการนายกรัฐมนตรี - อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต
2.	นายธนพล กิจกาญจน์	- นายกสมาคมนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
3.	นายอิสริวดี ตั้งเกียรติ	- รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี
4.	นายอมรภักดิ์ เรืองเดช	- ท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี
5.	นายนริศ กิจอุดม	- นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ จังหวัดจันทบุรี
	นักวิชาการ	สังกัด/หน่วยงาน
1.	นายประทีป ทับอัติตานนท์	- ผู้พิพากษาศาลแพ่ง
2.	รศ ดร. วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์	- ผู้อำนวยการหลักสูตรศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา
3.	ดร. สวัสดิ์ อุดมโกชนัน	- อดีตเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
4.	รศ ดร. จีรเดช อู่สวัสดิ์	- อธิการบดี มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
5.	รศ ดร.วิชัย แหวนเพชร	- อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

แบบสอบถามเพื่อการวิจัย

เรื่อง

การพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัด
การศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำชี้แจง

1. การวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรครุศาสตรดุษฎีบัณฑิตสาขาบริหารการศึกษามี
วัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัด
การศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. แบบสอบถามมีจำนวน 12 หน้า แยกเป็น 4 ตอน คือ

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 ความเป็นมาของความขัดแย้ง

ตอนที่ 3 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคามของการบริหารความ
ขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูล
ประกอบการพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 4 ความคิดเห็นต่อยุทธการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจ
การศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

1.1 ชื่อ-นามสกุล

1.2 ตำแหน่งในปัจจุบัน

1.3 วุฒิทางการศึกษาสูงสุด.....

ตอนที่ 2 ความเป็นมาของปัญหาความขัดแย้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 วรรค 2 ได้บัญญัติไว้ตอน
หนึ่งว่า การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 81 จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ
และในมาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจเพื่อ
พัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการการ
กระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546: 16-115)

จากมาตรา 81 และมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามลำดับ และมีผลใช้บังคับในเวลาใกล้เคียงกัน

มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใด ระดับหนึ่ง หรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2548:15) และในมาตรา 16(9) และมาตรา 17(6) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546: 167-169)

ในห้วงเวลาแห่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวข้างต้น นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นในฐานะประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 โดยอนุวัตร ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา จากนั้นคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546: 191) และได้รายงานต่อรัฐสภาแล้ว เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการหนึ่งก็คือ ให้มีการโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดการศึกษาก็เป็นหนึ่งในภารกิจที่จะต้องโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546:211)

นอกจากนั้นตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อมารัฐบาลได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำสำนัก
นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นเป็นประธาน ร่างแผนดังกล่าวได้ถูกเปิดเผยออกมา จนทำให้องค์กรครู
เกิดความวิตก กลัวที่จะต้องถูกโอนไปอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเคยผ่านประสบการณ์
มาแล้ว นับเป็นจุดเริ่มต้น ก่อให้เกิดความขัดแย้งโดยครูมีการเคลื่อนไหวคัดค้าน การถ่ายโอน
ภารกิจ การจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสภาพครูแห่งชาติ ได้ประกาศรวม
พลครูทั่วประเทศนับหมื่นคน ในวันที่ 25 ตุลาคม 2543 ณ บริเวณลานพระบรมรูปทรงม้า เพื่อ
แสดงพลังคัดค้านแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษา ให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

ฝ่ายรัฐบาลก็ได้แก้ปัญหาในหลายลักษณะ นับตั้งแต่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้ออกมา
ชี้แจงว่าแผนปฏิบัติการถ่ายโอนดังกล่าวเป็นเพียงตัวร่างเท่านั้น และการเปิดโอกาสให้ตัวแทนของ
องค์กรครูมีส่วนร่วมในการประชุมในวันที่ 26 ตุลาคม 2543 ด้วยองค์กร ครูจึงยอมเปลี่ยนสถานที่
รวมพล จากลานพระบรมรูปทรงม้า มาเป็นที่ครูสภาแทน

จากการที่มีการประชุมในวันที่ 26 ตุลาคม 2552 โดยผู้แทนองค์กรครูเข้าร่วมประชุมด้วย
เป็นเพียงการประนีประนอมของรัฐบาลที่ไม่ต้องการให้เป็นเรื่องใหญ่โตในขณะที่รัฐบาลของ
นายชวน หลีกภัย ก็กำลังอยู่ในช่วงขาลง

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อจาก นายชวน หลีกภัย ได้จัดทำร่าง
หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น

ล่วงมาถึงนายอดิศักดิ์ โพธารามิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ลงนามใน
กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 วันที่ 15 พฤศจิกายน 2547 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เริ่มยื่นขอประเมินความพร้อม เพื่อจัดตั้งและถ่ายโอนสถานศึกษาเป็นครั้งแรก กลุ่มองค์กรครูไม่
เห็นด้วยกับกฎกระทรวงดังกล่าว มีการเคลื่อนไหวเรียกร้อง รัฐบาลได้หาทางแก้ปัญหา โดยนำ
เรื่องนี้เข้าหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 โดยมีมติให้
กระทรวงศึกษาธิการชะลอการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในช่วงปี 2548 ความขัดแย้งขององค์กรครู กับรัฐบาลเป็นไปอย่างเข้มข้น ตั้งแต่ต้นปี จนถึงปลายปี โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลหัวดง จังหวัดพิจิตร ยื่นฟ้องเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 ต่อศาลปกครองพิษณุโลก ต่อมาศาลปกครองพิษณุโลกมีคำพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ให้เขตพื้นที่ทุกเขตชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากนั้นรัฐบาลได้ตอบโต้องค์กรครูอย่างรุนแรง โดย คณะรัฐมนตรีที่มีนายจตุรนต์ ฉายแสง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีมติยกเลิกมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 องค์กรครูเคลื่อนไหวใหญ่อีกครั้งหนึ่ง โดยในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 มีครูกว่า 10,000 คน รวมถึงพ่อค้าที่ลานพระบรมรูปทรงม้า มีครู 9 คน โคน หัว และมีครู 2 คน กรีดเลือดประท้วง รัฐบาลแก้ปัญหา โดยออกมติคณะรัฐมนตรีให้การถ่ายโอน เป็นไปตามความสมัครใจของทั้ง 2 ฝ่าย แต่องค์กรครูไม่ยอมรับ ยังยืนยัน ไม่ไป ไม่ถ่าย ไม่โอน และไม่สมัครใจ

เหตุการณ์ยังยืดเยื้อต่อไปอีก และมีกลุ่มสถาบันและบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหานี้ นับตั้งแต่ นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครศรีธรรมราช พรรค ประชาธิปัตย์ ได้กระทู้ถามสด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เรื่องการโอนภารกิจด้าน การศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ 12 พฤศจิกายน 2548 ครูทั่วประเทศชุมนุมประท้วง แบบดาวกระจายมีการเผาโลงศพพร้อมหุ่นของนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี และ ประธานคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายจตุรนต์ ฉาย แสง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายรุ่ง แก้วแดง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลต้องการปรามครู โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ออกหนังสือเวียน ถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศสั่งห้ามมีอบครูชุมนุม นอกจากนี้ ยังให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคไทยรักไทย เสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 30 โดยกำหนด หลักการเพิ่มเติมในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้อง เป็นไปตามความสมัครใจและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสมัครใจของ ครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา กลุ่มองค์กร ครูไม่ยอม โดยเดินทางมาชุมนุมหน้ากระทรวงศึกษาธิการ ประมาณ 40,000 คน เพื่อขอให้ตัดคำ ว่า “สมัครใจ” ออกจากร่างแก้ไขดังกล่าว วันที่ 30 พฤศจิกายน 2548 ร่างแก้ไข เข้าสู่การพิจารณา ของสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรก วันที่ 7 ธันวาคม 2548 กลุ่มครูประมาณ 30,000 คน ไปชุมนุม

เพื่อกดดันให้สภาผู้แทนราษฎร วาระ 2 และ 3 แก้ไขให้ยกเลิกการถ่ายโอนสถานศึกษา แต่ปรากฏว่าสภากลางมติรับร่างพระราชบัญญัติของนายโสภณ ชาร์มย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคไทยรักไทย ซึ่งกำหนดเงื่อนไขให้มีการถ่ายโอนที่ชัดเจนมากขึ้น องค์กรครูผิดหวังอย่างมาก โดยประกาศจะไม่ร่วมสังฆกรรมกับพรรคไทยรักไทยอีก นอกจากนั้นวันที่ 8 ธันวาคม 2548 ได้เดินเข้าไปถวายฎีกาเพื่อขอพระราชทานยับยั้งร่างแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ และตอบโต้พรรคไทยรักไทย ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยเลิกใช้ซิมการ์ดมือถือ AIS รัฐบาลตอบโต้องค์กรครูอีก โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คุ่มมืออบครูให้ได้ และประกาศเดินหน้าเรื่องการถ่ายโอน โดยไม่รอให้แก้ไขกฎหมายฉบับนี้ให้แล้วเสร็จเสียก่อน

วันที่ 15 มกราคม 2549 มีการวิ่งธงทั้ง 4 ทิศ ทั่วประเทศตระวันออกเฉียงเหนือ โดยมีจุดหมายวิ่งถึงพร้อมกันที่บึงพลาญชัย จังหวัดร้อยเอ็ด ในวันที่ 16 มกราคม 2549 ซึ่งเป็นวันครู และมีนายสนธิ ลิ้มทองกุล เป็นผู้ดำเนินรายการเปิดเวทีเมืองไทยรายสัปดาห์ ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เดินทางไปนำเสนอรูปแบบการแก้ไขปัญหาความยากจน ที่รู้จักกันในนาม “อาจสามารถ โมเดล” นอกจากนั้นกลุ่มครูที่รวมตัวกันอยู่ที่จังหวัดร้อยเอ็ด ยังปฏิเสธที่จะอ่านสารของนายกรัฐมนตรีเนื่องในวันครู วันที่ 16 มกราคม 2549 ด้วย

ตอนที่ 3 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคามของการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จุดแข็ง

1. รัฐบาลได้รับเลือกตั้งจากประชาชน จึงมีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด
2. รัฐบาลมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองจากพระราชบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเป็นวิธีการในการดำเนินการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
3. รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
4. รัฐบาลมีหน่วยงานทางราชการรองรับในการดำเนินการ

จุดอ่อน

1. รัฐบาลขาดวิธีการการบริหารความขัดแย้งที่เหมาะสม ส่วนใหญ่ใช้วิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า
2. รัฐบาลยังขาดการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. รัฐบาลขาดความน่าเชื่อถือ ความจริงใจในการแก้ไขกฎหมายสำคัญ ตามที่ได้ตกลงไว้กับครูและองค์กรครู
4. รัฐบาลไม่ได้กำหนดให้มีตัวแทนครูร่วมเป็นคณะกรรมการดำเนินการต่างๆ ที่ครูคือผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง
5. รัฐบาลยังขาดความชัดเจนในแนวปฏิบัติและ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ระบบบริหารงานบุคคล เรื่องรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการเป็นนิติบุคคล เป็นต้น
6. รัฐบาลยังขาดประสบการณ์ในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. รัฐบาลยังขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษาซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ครูเป็นห่วง
8. รัฐบาลยังขาดความต่อเนื่องในนโยบายในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โอกาส

1. กระแสอิทธิพลโลกเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทำให้ครูและองค์กรครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตื่นตัวมากขึ้นรวมทั้งนักวิชาการและสื่อมวลชนให้ความสนใจในเรื่องนี้
2. กฎหมายกำหนดให้การมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลายเป็นหลักการสำคัญในการจัดการศึกษา
3. ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสารมีโอกาสนำให้รัฐบาลสื่อสารนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และแพร่หลาย

ภาวะคุกคาม

1. ครูและองค์กรครูไม่ต้องการที่จะกลับไปอยู่ในสถานภาพเดิมในอดีต เหมือนเมื่อครั้งเป็นครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2509 – 2523
2. ครูและองค์กรครูเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมในการจัดการศึกษา
3. ครูและองค์กรครูเห็นว่าหากมีการถ่ายโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นจะทำให้ระบบการศึกษาขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ
4. ความกังวลใจของครูในเรื่องความมั่นคงก้าวหน้าในวิชาชีพ ตลอดจนทั้งเรื่องเกี่ยวกับเกียรติ และศักดิ์ศรีจากระบบบริหารงานบุคคล ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไป
5. ครูและองค์กรครูมองว่าการชะลอการถ่ายโอนตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นเพียงการหาเสียงของรัฐบาลเท่านั้น
6. ขาดความชัดเจนระหว่างครูและองค์กรครูกับรัฐบาลปรากฏอย่างแพร่หลายตามหน้าหนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ
7. ชุมชนอ่อนแอเนื่องจากครูและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ไว้วางใจกันในช่วง ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น
8. ครูและประชาชนยังขาดความเชื่อมั่นในความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษา
9. วัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกันระหว่างวัฒนธรรมของบุคลากรในกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทยที่กำลังดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่

ตอนที่ 4 ท่านเห็นว่ากลยุทธ์ต่อไปนี้มีความเหมาะสม หรือควรปรับปรุงอย่างไร ในการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในของนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลยุทธ์นำเสนอนี้ เป็นผลจากการวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภาวะคุกคามในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วนำมาพัฒนาเป็นกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้ง ดังต่อไปนี้

1. กลยุทธ์สร้างฉันทานุมัติ คือการแสวงหาความเห็นพ้องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายนักวิชาชีพองค์กรครู ครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษานักวิชาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชน สมาคมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา โดยผู้นำสูงสุดของฝ่ายการเมือง คือรัฐบาลจะต้องมีความชัดเจน

ในเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือจากทุกพรรคการเมือง มีการวิเคราะห์ผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้นพร้อมแนวทางแก้ไขล่วงหน้า ให้มีการตัดสินใจโดยสาธารณะ ยอมรับบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีระบบติดตามอย่างใกล้ชิด

เหตุผลในการเสนอกฤษฎีสร้างฉันทานุมติเพื่อการบริหารความขัดแย้ง

การสร้างฉันทานุมติ สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ เนื่องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความเห็นพ้องร่วมกันตั้งแต่แรก

ความคิดเห็น

เหมาะสมแล้ว

ควรปรับปรุงดังนี้

.....

2. กฤษฎีสร้างความพร้อม คือการดำเนินการให้ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจในภารกิจการจัดการศึกษา และเตรียมความพร้อมในเรื่องการบริหารวิชาการ การบริหารบุคลากร การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป รวมทั้งต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุผลในการเสนอกฤษฎีสร้างความพร้อมเพื่อการบริหารความขัดแย้ง

การสร้างความพร้อมจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดการศึกษาทำให้เป็นที่ยอมรับของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะถ่ายโอนมา

ความคิดเห็น

เหมาะสมแล้ว

ควรปรับปรุงดังนี้

.....

3. กฤษฎีคงประสิทธิประโยชน์ คือการดำเนินการให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่เท่าเทียมผลประโยชน์เดิมที่เคยได้รับมีความมั่นคงและความก้าวหน้าในวิชาชีพ

เหตุผลในการเสนอกฤษฎีคงสิทธิประโยชน์เพื่อการบริหารความขัดแย้ง

การคงสิทธิประโยชน์จะทำให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาเกิดความมั่นใจและพึงพอใจที่จะถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากผลประโยชน์นี้ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน สวัสดิการ ความมั่นคง และความก้าวหน้าในวิชาชีพไม่น้อยกว่าเดิม เป็นขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

ความคิดเห็น

เหมาะสมแล้ว

ควรปรับปรุงดังนี้

.....

.....

4. กลยุทธ์แก้ไขกฎหมาย คือการดำเนินการปรับปรุง พัฒนากฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุผลในการเสนอกฎยุทธ์แก้ไขกฎหมายเพื่อการบริหารความขัดแย้ง

การแก้ไขกฎหมายจะทำให้เกิดความชัดเจนในแนวปฏิบัติที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคปัญหา

ความคิดเห็น

เหมาะสมแล้ว

ควรปรับปรุงดังนี้

.....

.....

5. กลยุทธ์สร้างเครือข่าย คือการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นจากกระทรวงศึกษาธิการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนโดยมีความร่วมมือทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

เหตุผลในการเสนอกฎยุทธ์สร้างเครือข่ายเพื่อการบริหารความขัดแย้ง

การสร้างเครือข่ายจะทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลให้มีผู้สนับสนุนภารกิจจัดการศึกษามากขึ้น

ความคิดเห็น

เหมาะสมแล้ว

ควรปรับปรุงดังนี้

.....

.....

6. กลยุทธ์สื่อสาร คือ การสื่อสารประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอในการเผยแพร่นโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุผลในการเสนอกิจกรรมสื่อสาร เพื่อการบริหารความขัดแย้ง

การสื่อสารประชาสัมพันธ์ทำให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินนโยบายของรัฐในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจะทำให้ประชาชนเกิด ความตระหนักในการมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นร่วมมือร่วมใจ ติดตาม ดูแล พัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นของตัวเอง

ความคิดเห็น

เหมาะสมแล้ว

ควรปรับปรุงดังนี้

.....

.....

7. กลยุทธ์ประเมินผล คือ การสร้างกระบวนการตรวจสอบการบริหารความขัดแย้งให้ เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้

เหตุผลในการเสนอกิจกรรมการประเมินผลการบริหารความขัดแย้ง

การสร้างกระบวนการติดตามตรวจสอบจะช่วยให้การกำกับการบริหารความขัดแย้งได้ อย่างชัดเจนและต่อเนื่องเป็นการประกันความสำเร็จของการดำเนินงาน

ความคิดเห็น

เหมาะสมแล้ว

ควรปรับปรุงดังนี้

.....

.....

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

.....

.....

ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง มา ณ โอกาสนี้

ภาคผนวก ข

รายนามผู้สนทนากลุ่ม (focus group) เพื่อการวิจัย
แบบนำการสนทนากลุ่ม (focus group)

รายนามผู้สนทนากลุ่ม (focus group)

19 เมษายน พ.ศ.2554 ณ ห้อง 407 อาคาร ประชุมสุข อาชีวบำรุง เวลา 13.00 – 16.00 น.

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ลำดับที่	องค์กรครู	ตำแหน่ง/สังกัด
1	ดร. พิษณุ ตูลสุข	--ที่ปรึกษาสหภาพครูแห่งชาติ -รองเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2	นายนิพนธ์ ชื่นตา	-อดีตแกนนำองค์กรครู
3	นายมานะ สุดสงวน	-ประธานสมาพันธ์ครูแห่งประเทศไทย -ผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลจันทบุรี
4	ดร. วิลาวัลย์ มาคุ้ม	-ผู้แทนเลขาธิการคุรุสภา
5	นายสุรศักดิ์ ศรีสว่างรัตน์	-ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 2
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
6	นายกิตติพงษ์ พวงศิริ	-ผู้อำนวยการส่วนวิทยฐานะบุคลากรทางการศึกษา กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
7	นายธวัชชัย กรรณิการ์	-ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดกู่ เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
8	ศ.ดร.ยุวัฒน์ วุฒิเมธี	-อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดหลายจังหวัด -อดีตคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นชุดที่ 1
9	ดร สืบแสง พรหมบุญ	ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ -อดีตที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต (นางอัญชลี วานิชเทพบุตร)
	นักวิชาการ	
10	นายประทีป ทับอัสตานนท์	-ผู้พิพากษาศาลแพ่ง
11	ศ.นพ. วันชัย วัฒนศัพท์	-อดีตผู้อำนวยการศูนย์สันติวิธี สถาบันพระปกเกล้า
12	รศ.ดร.ไทย ทิพย์สุวรรณกุล	-อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

13	นายเสน่ห์ ชาวโต	-รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
14	รศ.ดร. สุขุม เฉลยทรัพย์	-อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต -ผู้อำนวยการสวนดุสิตโพล

แบบนำการสนทนากลุ่ม (focus group) เพื่อการวิจัย

เรื่อง

การพัฒนากลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำชี้แจง แบบนำการสนทนากลุ่ม (focus group) แบ่งออกเป็น 3 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 ความเป็นมาของความขัดแย้ง

ตอนที่ 2 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคามของการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบการพิจารณาวิธีการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 3 ความคิดเห็นต่อกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการร่วมสนทนากลุ่มในวันอังคารที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2554 ระหว่างเวลา 13.00 – 16.00 น. ณ ห้อง 407 อาคาร ประชุมสุข อาชีวบำรุง คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตอนที่ 1 ความเป็นมาของปัญหาความขัดแย้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 วรรค 2 ได้บัญญัติไว้ตอนหนึ่งว่า การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 81 จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ และในมาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546: 16-115)

จากมาตรา 81 และมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามลำดับ และมีผลใช้บังคับในเวลาใกล้เคียงกัน

มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใด ระดับหนึ่ง หรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2548:15) และในมาตรา 16(9) และมาตรา 17(6) แห่งพระราชบัญญัติ

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546: 167-169)

ในห้วงเวลาแห่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวข้างต้น นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นในฐานะประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 โดยอนุวัตร ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา จากนั้นคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546: 191) และได้รายงานต่อรัฐสภาแล้ว เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่งก็คือ ให้มีการโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดการศึกษาก็เป็นหนึ่งในภารกิจที่จะต้องโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2546:211)

นอกจากนั้นตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อมารัฐบาลได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นเป็นประธาน ร่างแผนดังกล่าวได้ถูกเปิดเผยออกมา จนทำให้องค์กรครูเกิดความวิตก กลัวที่จะต้องถูกโอนไปอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเคยผ่านประสบการณ์มาแล้ว นับเป็นจุดเริ่มต้น ก่อให้เกิดความขัดแย้งโดยครูมีการเคลื่อนไหวคัดค้าน การถ่ายโอนภารกิจ การจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสหภาพครูแห่งชาติ ได้ประกาศรวมพลครูทั่วประเทศนับหมื่นคน ในวันที่ 25 ตุลาคม 2543 ณ บริเวณลานพระบรมรูปทรงม้า

เพื่อแสดงพลังคัดค้านแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฝ่ายรัฐบาลก็ได้แก้ปัญหาในหลายลักษณะ นับตั้งแต่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ออกมาชี้แจงว่าแผนปฏิบัติการถ่ายโอนดังกล่าวเป็นเพียงตัวว่างเท่านั้น และการเปิดโอกาสให้ตัวแทนขององค์กรครูมีส่วนร่วมในการประชุมในวันที่ 26 ตุลาคม 2543 ด้วยองค์กร ครูจึงยอมเปลี่ยนสถานที่รวมพล จากลานพระบรมรูปทรงม้า มาเป็นที่ครุสภาแทน

จากการที่มีการประชุมในวันที่ 26 ตุลาคม 2543 โดยผู้แทนองค์กรครูเข้าร่วมประชุมด้วย เป็นเพียงการประนีประนอมของรัฐบาลที่ไม่ต้องการให้เป็นเรื่องใหญ่โตในขณะที่รัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย ก็กำลังอยู่ในช่วงขาลง

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อจาก นายชวน หลีกภัย ได้จัดทำร่างหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ล่วงมาถึงนายอดิศัย โพธารามิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ลงนามในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 วันที่ 15 พฤศจิกายน 2547 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มยื่นขอประเมินความพร้อม เพื่อจัดตั้งและถ่ายโอนสถานศึกษาเป็นครั้งแรก กลุ่มองค์กรครูไม่เห็นด้วยกับกฎกระทรวงดังกล่าว มีการเคลื่อนไหวเรียกร้อง รัฐบาลได้หาทางแก้ปัญหา โดยนำเรื่องนี้เข้าหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 โดยมีมติให้กระทรวงศึกษาธิการชะลอการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในช่วงปี 2548 ความขัดแย้งขององค์กรครูกับรัฐบาลเป็นไปอย่างเข้มข้น ตั้งแต่ต้นปีจนถึงปลายปี โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลหัวดวง จังหวัดพิจิตรยื่นฟ้องเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 ต่อศาลปกครองพิษณุโลก ต่อมาศาลปกครองพิษณุโลกมีคำพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ให้เขตพื้นที่ทุกเขตชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากนั้นรัฐบาลได้ตอบโต้องค์กรครูอย่างรุนแรง โดยคณะรัฐมนตรีที่มีนายจตุรงค์ ฉายแสง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีมติยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 องค์กรครูเคลื่อนไหวใหญ่อีกครั้งหนึ่ง โดยในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 มีครูกว่า 10,000 คน รวมพลังต่อสู้ที่ลานพระบรมรูปทรงม้า มีครู 9 คน โยนหัว และมีครู 2 คน กรีดเลือดประท้วง รัฐบาลแก้ปัญหา โดยออกมติคณะรัฐมนตรีให้การถ่ายโอน

เป็นไปตามความสมัครใจของทั้ง 2 ฝ่าย แต่องค์กรครูไม่ยอมรับ ยืนยัน ไม่ไป ไม่ถ่าย ไม่โอน และไม่สมัครใจ

เหตุการณ์ยังยืดเยื้อต่อไปอีก และมีกลุ่มสถาบันและบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหานี้ นับตั้งแต่ นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครศรีธรรมราช พรรคประชาธิปัตย์ ได้กระทู้ถามสด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เรื่องการโอนภารกิจด้านการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ 12 พฤศจิกายน 2548 ครูทั่วประเทศชุมนุมประท้วงแบบดาวกระจายมีการเผาโรงศพพร้อมหุ่นของนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายจาตุรนต์ ฉายแสง รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ นายรุ่ง แก้วแดง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลต้องการปรามครู โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ออกหนังสือเวียนถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศสั่งห้ามมีอบครูชุมนุม นอกจากนั้น ยังให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคไทยรักไทย เสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 30 โดยกำหนดหลักการเพิ่มเติมในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามความสมัครใจและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสมัครใจของครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา กลุ่มองค์กรครูไม่ยอม โดยเดินทางมาชุมนุมหน้ากระทรวงศึกษาธิการ ประมาณ 40,000 คน เพื่อขอให้ตัดคำว่า “สมัครใจ” ออกจากร่างแก้ไขดังกล่าว วันที่ 30 พฤศจิกายน 2548 ร่างแก้ไข เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรก วันที่ 7 ธันวาคม 2548 กลุ่มครูประมาณ 30,000 คน ไปชุมนุมเพื่อกดดันให้สภาผู้แทนราษฎร วาระ 2 และ 3 แก้ไขให้ยกเลิกการถ่ายโอนสถานศึกษา แต่ปรากฏว่าสภามติรับร่างพระราชบัญญัติของนายโสภณ ชาร์มย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคไทยรักไทย ซึ่งกำหนดเงื่อนไขให้มีการถ่ายโอนที่ชัดเจนมากขึ้น องค์กรครูผิดหวังอย่างมาก โดยประกาศจะไม่ร่วมสังฆกรรมกับพรรคไทยรักไทยอีก นอกจากนั้นวันที่ 8 ธันวาคม 2548 ได้เดินเท้าไปถวายฎีกาเพื่อขอพระราชทานยับยั้งร่างแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ และตอบได้พรรคไทยรักไทย ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยเลิกใช้ซิมการ์ดมือถือ AIS รัฐบาลตอบโต้องค์กรครูอีก โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คุ่มมืออบครูให้ได้ และประกาศเดินหน้าเรื่องการถ่ายโอน โดยไม่รอให้แก้ไขกฎหมายฉบับนี้ให้แล้วเสร็จเสียก่อน

วันที่ 15 มกราคม 2549 มีการวิ่งธงทั้ง 4 ทิศ ทิวภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีจุดหมายวิ่งถึงพร้อมกันที่บึงพลาญชัย จังหวัดร้อยเอ็ด ในวันที่ 16 มกราคม 2549 ซึ่งเป็นวันครู และมีนายสนธิ ลิ้มทองกุล เป็นผู้ดำเนินรายการเปิดเวทีเมืองไทยรายสัปดาห์ ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เดินทางไปนำเสนอรูปแบบการแก้ไขปัญหาความยากจน ที่รู้จักกันในนาม “อาจสามารถ โมเดล” นอกจากนั้นกลุ่มครูที่รวมตัวกันอยู่ที่จังหวัดร้อยเอ็ด ยังปฏิเสธที่จะอ่านสารของนายกรัฐมนตรีเนื่องในวันครู วันที่ 16 มกราคม 2549 ด้วย

ตอนที่ 2 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคามของการบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จุดแข็ง

1. รัฐบาลได้รับเลือกตั้งจากประชาชน จึงมีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด
2. รัฐบาลมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองจากราชบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเป็นวิธีการในการดำเนินการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
3. รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
4. รัฐบาลมีหน่วยงานทางราชการรองรับในการดำเนินการ

จุดอ่อน

1. รัฐบาลขาดวิธีการการบริหารความขัดแย้งที่เหมาะสม ส่วนใหญ่ใช้วิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า
2. รัฐบาลยังขาดการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. รัฐบาลขาดความน่าเชื่อถือ ความจริงจังในการแก้ไขกฎหมายสำคัญ ตามที่ได้ตกลงไว้กับครูและองค์กรครู
4. รัฐบาลไม่ได้กำหนดให้มีตัวแทนครูร่วมเป็นคณะกรรมการดำเนินการต่างๆ ที่ครูคือผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

5. รัฐบาลยังขาดความชัดเจนในแนวปฏิบัติและ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ระบบบริหารงานบุคคล เรื่องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการเป็นนิติบุคคล เป็นต้น
6. รัฐบาลยังขาดประสบการณ์ในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. รัฐบาลยังขาดการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษาซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ครูเป็นห่วง
8. รัฐบาลยังขาดความต่อเนื่องในนโยบายในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โอกาส

1. กระแสอิทธิพลโลกเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทำให้ครูและองค์กรครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตื่นตัวมากขึ้นรวมทั้งนักวิชาการและสื่อมวลชนให้ความสนใจในเรื่องนี้
2. กฎหมายกำหนดให้การมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่หลากหลายเป็นหลักการสำคัญในการจัดการศึกษา
3. ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสารมีโอกาสนำให้รัฐบาลสื่อสารนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และแพร่หลาย

ภาวะคุกคาม

1. ครูและองค์กรครูไม่ต้องการที่จะกลับไปอยู่ในสถานภาพเดิมในอดีต เหมือนเมื่อครั้งเป็นครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2509 – 2523
2. ครูและองค์กรครูเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมในการจัดการศึกษา
3. ครูและองค์กรครูเห็นว่าหากมีการถ่ายโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นจะทำให้ระบบการศึกษาขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ
4. ความกังวลใจของครูในเรื่องความมั่นคงก้าวหน้าในวิชาชีพ ตลอดทั้งเรื่องเกี่ยวกับเกียรติ และศักดิ์ศรีจากระบบบริหารงานบุคคล ที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไป
5. ครูและองค์กรครูมองว่าการชะลอการถ่ายโอนตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นเพียงการหาเสียงของรัฐบาลเท่านั้น

6. ขาดความขัดแย้งระหว่างครูและองค์กรครูกับรัฐบาลปรากฏอย่างแพร่หลายตามหน้าหนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ
7. ชุมชนอ่อนแอเนื่องจากครูและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ไว้วางใจกันในช่วง ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น
8. ครูและประชาชนยังขาดความเชื่อมั่นในความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษา
9. วัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกันระหว่างวัฒนธรรมของบุคลากรในกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทยที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่

ตอนที่ 3 ท่านเห็นว่าร่างวิธีการต่อไปนี้จะสามารถบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ เหมาะสมแล้วหรือ ควรปรับปรุงอย่างไร

ร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ร่างกลยุทธ์ที่น่าเสนอนี้เป็นผลจากการวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภาวะคุกคามในนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผ่านการประเมินความเป็นไปได้ของร่างกลยุทธ์จากผู้แทนองค์กรครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการ แล้วนำมาพัฒนาเป็นร่างกลยุทธ์การบริหารความขัดแย้งเพื่อใช้ในการสนทนากลุ่มดังต่อไปนี้

1. กลยุทธ์สร้างฉันทานุมัติ คือการแสวงหาความเห็นพ้องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายนักวิชาชีพองค์กรครู ครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา นักวิชาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชน สมาคมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา โดยผู้นำสูงสุดของฝ่ายการเมือง คือรัฐบาลจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือจากทุกพรรคการเมือง มีการวิเคราะห์ผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้นพร้อมแนวทางแก้ไขล่วงหน้า ให้มีการตัดสินใจโดยสาธารณะยอมรับบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีระบบติดตามอย่างใกล้ชิด

เหตุผลในการเสนอกกลยุทธ์สร้างฉันทานุมัติเพื่อการบริหารความขัดแย้ง

การสร้างฉันทานุมติ สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ เนื่องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีความเห็นพ้องร่วมกันตั้งแต่แรก

ความคิดเห็น เหมาะสมแล้ว
 ควรปรับปรุง

2. กลยุทธ์สร้างความพร้อมคือการดำเนินการให้ผู้บริหาร ครู บุคลากรทางการศึกษามีความรู้ความเข้าใจในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการศึกษา และผู้บริหาร ครูรวมทั้งบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจในภารกิจ การจัดการศึกษา โดยเตรียมความพร้อมในเรื่องการบริหารวิชาการ การบริหารบุคลากร การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไปรวมทั้งต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมและองค์วิชาชีพครูมีความศรัทธาเชื่อมั่น นอกจากนั้นจำนวนบุคลากรและงบประมาณต้องพร้อมด้วย

เหตุผลในการเสนอกกลยุทธ์สร้างความพร้อมเพื่อการบริหารความขัดแย้ง การสร้างความพร้อมจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดการศึกษาทำให้เป็นที่ยอมรับของสังคม ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาที่จะถ่ายโอนมา

ความคิดเห็น เหมาะสมแล้ว
 ควรปรับปรุง

3. กลยุทธ์คงหรือเพิ่มประสิทธิภาพประโยชน์ คือ การดำเนินการให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่เท่าเทียมกับผลประโยชน์เดิมที่เคยได้รับหรือมากกว่า มีความมั่นคงและความก้าวหน้าในวิชาชีพและที่สำคัญต้องคำนึงถึงขวัญกำลังใจที่ไม่เป็นตัวเงินเป็นสิ่งที่มีมองข้ามไม่ได้ อันได้แก่การได้รับการปฏิบัติที่ดีและเที่ยงธรรมการให้เกียรติซึ่งกันและกัน อาจสำคัญว่าสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน

เหตุผลในการเสนอกกลยุทธ์คงหรือเพิ่มสิทธิประโยชน์เพื่อการบริหารความขัดแย้ง การคงหรือเพิ่มสิทธิประโยชน์จะทำให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาเกิดความมั่นใจและพึงพอใจที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน สวัสดิการ ความมั่นคงและความก้าวหน้าในวิชาชีพไม่น้อยกว่าเดิมเป็นขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

ความคิดเห็น เหมาะสมแล้ว
 ควรปรับปรุง

4. กลยุทธ์แก้ไขกฎหมาย คือการดำเนินการปรับปรุง พัฒนากฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตั้งค่านึงถึงกฎหมายรองรับบุคลากรที่จะโอนไปด้วยซึ่งรวมทั้งการแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนในด้านบุคลากร งบประมาณ วิชาการ และการบริหารทั่วไปอันจะก่อให้เกิดความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับสังคม และวงการวิชาชีพครู ที่จะยอมรับการถ่ายโอน นอกจากนี้การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายควรยึดพระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เป็นหลักในการพิจารณา

เหตุผลในการเสนอกฎยุทธ์แก้ไขกฎหมายเพื่อการบริหารความขัดแย้ง การแก้ไขกฎหมายจะทำให้เกิดความชัดเจนในแนวปฏิบัติที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคปัญหา

ความคิดเห็น เหมาะสมแล้ว
 ควรปรับปรุง

5. กลยุทธ์สร้างเครือข่าย คือการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นจากกระทรวงศึกษาธิการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรศาสนา องค์กรเอกชน สถานประกอบการ ผู้ปกครอง โดยมีความร่วมมือทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นโดยมีองค์กรรองรับเครือข่ายที่สร้างขึ้นด้วย โดยองค์กรนี้เป็นองค์กรที่มีกฎหมายรองรับ มีหน้าที่หลักในด้านการสนับสนุนเครือข่าย ไม่ได้มีอำนาจสั่งการ

เหตุผลในการเสนอกฎยุทธ์สร้างเครือข่ายเพื่อการบริหารความขัดแย้ง การสร้างเครือข่ายจะทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลให้มีผู้สนับสนุนภารกิจจัดการศึกษามากขึ้น

ความคิดเห็น เหมาะสมแล้ว
 ควรปรับปรุง

6. กลยุทธ์สื่อสาร คือ การสื่อสารประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอในการเผยแพร่นโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเน้นเหตุผลและคุณค่า คุณประโยชน์ต่อสังคม ประเทศชาติ นอกจากนี้ควรใช้การ

ประชาสัมพันธ์เชิงรุกในด้านมิติสังคมของครู และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละโรงเรียน และควรประชาสัมพันธ์โรงเรียนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเสียงควบคู่ด้วย

เหตุผลในการเสนอกลยุทธ์สื่อสารประชาสัมพันธ์ เพื่อการบริหารความขัดแย้ง

การสื่อสารประชาสัมพันธ์ทำให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนิน นโยบายของรัฐในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจะทำให้ ประชาชนเกิด ความตระหนักในการมีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็นร่วมมือร่วมใจ ติดตาม ดูแลพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง

ความคิดเห็น เหมาะสมแล้ว

ควรปรับปรุง

7. กลยุทธ์ความต่อเนื่องของนโยบาย หมายถึง การดำเนินการที่ทำให้เกิด ความต่อเนื่องในนโยบายและการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก พบว่าเมื่อมีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชุดใหม่ การจัดการศึกษาที่ได้รับการ ถ่ายโอนมักจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก ขาดความต่อเนื่องและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา คุณภาพการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

เหตุผลในการเสนอกลยุทธ์การประเมินผลการบริหารความขัดแย้ง

วิธีการนี้จะทำให้นโยบายการถ่ายโอนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

ความคิดเห็น เหมาะสมแล้ว

ควรปรับปรุง

8. กลยุทธ์ประเมินผลการบริหารความขัดแย้ง คือ การสร้างกระบวนการ ตรวจสอบการบริหารความขัดแย้งให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้โดยควรมีการศึกษาสาเหตุที่เป็น อุปสรรคต่อการบริหารจัดการศึกษาตลอดจนสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในทุกระดับทั้งใน ระดับแนวตั้ง เช่น อำนาจในการอนุมัติเรื่องอัตรากำลัง เรื่องการเงินงบประมาณ และในระดับ แนวนอน อันได้แก่ ผู้ร่วมงานและเครือข่าย รวมทั้งมีเครื่องชี้วัดในระดับความขัดแย้งซึ่งอาจ เปรียบเทียบกับต่างประเทศที่มีวัฒนธรรม บรรทัดฐานที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย

เหตุผลในการเสนอกลยุทธ์การประเมินผลการบริหารความขัดแย้ง

การสร้างกระบวนการติดตามตรวจสอบจะช่วยให้การกำกับการบริหารความขัดแย้งได้
อย่างชัดเจนและต่อเนื่องเป็นการประกันความสำเร็จของการดำเนินงาน

ความคิดเห็น

เหมาะสมแล้ว

ควรปรับปรุง

ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง มา ณ โอกาสนี้

ภาคผนวก ค

แถลงการณ์พันธมิตรองค์กรวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ฉบับที่ 1/2543 เรื่อง
ประกาศเจตนารมณ์คัดค้านแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แถลงการณ์พันธมิตรองค์กรวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ฉบับที่ 1/2543 เรื่อง ประกาศเจตนารมณ์คัดค้านแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แสดงเจตนาที่จะให้มีการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้เริ่มต้นถ่ายโอนในปีงบประมาณ 2545 และจะต้องแล้วเสร็จทั้งหมด ภายในปีงบประมาณ 2553 ได้สร้างความตระหนกต่อเพื่อนครูและประชาชนโดยทั่วไปจนเกิดกระแสการคัดค้านและข้อขัดแย้งในระดับต่างๆ อยู่ในขณะนี้

สหภาพสมาคมและองค์กรวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่าเจตนาดังกล่าวเกิดจากเล่ห์กลและอำนาจทางการเมือง เพื่อผลประโยชน์แห่งเกมอำนาจที่ช่วงชิงกันอยู่ในขณะนี้ทำให้เกิดจากยึดมั่นในประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติแต่อย่างใด หากปล่อยให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้กระทำต่อไปจนบังคับใช้เป็นกฎหมายจะสร้างความเสียหายแก่ระบบการศึกษาของไทยนั้นจะส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาที่ประชาชนจะได้รับและอนาคตของประเทศไทยโดยเฉพาะเยาวชนรุ่นต่อไปด้วย

จึงประกาศเจตนารมณ์คัดค้าน การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการดังกล่าวไว้ดังนี้

1. ให้คณะกรรมการชะลอการเร่งรีบจัดทำแผนกระจายอำนาจไว้ก่อน เพื่อให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและที่ถูกต้องคือ รอให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ามาดำเนินการด้วยความรอบคอบ ถี่ถ้วนและบริสุทธิ์ใจ

2. ในส่วนของจัดการศึกษา จะต้องดำเนินการตามแนวทางแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้แสดงเจตนารมณ์การกระจายอำนาจให้แก่เขตพื้นที่สถานศึกษาและท้องถิ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนแล้ว

3. ข้อขัดแย้งในทางกฎหมายของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และเจตนารมณ์ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ให้นำเสนอองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยให้ชัดเจนไว้เป็นบรรทัดฐาน

4. พันธมิตรองค์กรวิชาชีพครู และบุคลากรทางการศึกษาจะมุ่งมั่นทำการเพื่อความชัดเจน โปร่งใส ในการดำเนินการจัดทำแผน และยึดหลักการที่อยู่เคียงข้างประโยชน์ และความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ จะทำการประชาพิจารณ์ ศึกษาวิจัยขยายผล และรวบรวมความคิดเห็น

เสนอต่อรัฐบาล จนกว่าจะได้ข้อยุติอันเป็นความจริงของแผ่นดินและยังประโยชน์แก่ชาติบ้านเมืองอย่างแท้จริง

5. ขอให้แนวร่วมในองค์กรวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาและผู้เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาได้กรุณาสร้างความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการคัดค้าน แผนการกระจายอำนาจดังกล่าวต่อประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับให้เข้าใจถึงผลดีผลเสียที่จะเกิดต่อคุณภาพชีวิตของเยาวชนในอนาคตโดยพันธมิตรของวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่มีเจตนาที่จะดูหมิ่นหรือขัดแย้งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าระดับใด แต่ต้องการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการเพื่อให้ประโยชน์ได้เกิดกับประชาชนผู้รับบริการและเยาวชนอันเป็นผลผลิตที่มีคุณภาพ เพื่ออนาคตที่ดีของประเทศชาติบ้านเมืองเป็นสำคัญ

หากท่านเห็นด้วยกับจุดยืนและเจตนารมณ์ดังกล่าวขอได้กรุณาขยายผลแสวงหาแนวร่วมความคิดเห็นไปได้ที่ สมาคมและสหภาพดังรายนามที่แนบมาพร้อมนี้เพื่อรวบรวมให้เกิดความจริงและสร้างสรรค์คุณประโยชน์ให้แก่แผ่นดินสืบไป

“ไม่มีคำว่าสาย ขอเพียงมีจุดหมายและใจมั่น อุดมการณ์ชาติประชาชนเป็นสำคัญ ไม่หวั่นต่ออำนาจและผลประโยชน์ใด”

สมาคมนักบริหารการประถมศึกษาแห่งประเทศไทย

สมาคมผู้บริหารการประถมศึกษาแห่งประเทศไทย

สมาคมผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาแห่งประเทศไทย

สมาคมหัวหน้าการประถมศึกษาแห่งประเทศไทย

สมาคมนักนิเทศก์แห่งประเทศไทย

สมาคมข้าราชการพลเรือนสังกัด สปช.

สหภาพครูแห่งชาติ

สมาพันธ์สมาคมครูประถมศึกษาแห่งประเทศไทย

ภาคผนวก ง

แบบสัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์

ชื่อ

ตำแหน่ง/ความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์

1) ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเรื่องความขัดแย้งของครูและองค์กรครูกับรัฐบาลกรณีถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

.....

.....

.....

2) ท่านเห็นว่ารัฐบาลแก้ไขความขัดแย้งเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

ภาคผนวก จ

แบบบันทึกข้อมูล 1

แบบบันทึกข้อมูล 2

แบบบันทึกข้อมูล 1

ช่วงเวลา	เหตุการณ์	สรุปวิธีการของครูและ องค์การครู	การบริหารความขัดแย้ง ของรัฐบาล	สรุปวิธีการบริหารความ ขัดแย้งของรัฐบาล	แหล่งตรวจสอบข้อมูล*															
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10						

*หมายเลข 1 – 5 หมายถึงเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สำหรับหมายเลข 6-9 หมายถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบข้อมูล

แบบบันทึกข้อมูล 2

กฎหมาย/สาระ	ประเด็นความขัดแย้ง	ความเห็น		การบริหารความขัดแย้ง ของรัฐบาล
		รัฐบาล	องค์กรครู	

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายวีระวัฒน์ พัฒนกุลชัย เกิดวันที่ 11 กันยายน 2497 สำเร็จการศึกษา การศึกษาระดับบัณฑิต (เกียรตินิยม) สาขาวิชาประถมศึกษา จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน ในปีการศึกษา 2519 ได้รับพระราชทานทุนภูมิพล ในปีการศึกษา 2517 เริ่มเข้ารับราชการ ณ วิทยาลัยครูจันทบุรี ในปี พ.ศ. 2520 สำเร็จปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาอุดมศึกษา ภาควิชาอุดมศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2524 และในปีการศึกษา 2550 เข้าศึกษาหลักสูตร ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความ เป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมา เป็นหัวหน้าภาควิชาบริหารการศึกษา รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี ปัจจุบัน เป็นคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา จันทบุรี เขต 2 ประธานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต 17 และ ปัจจุบันรับราชการ ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี