

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “สภาพความพร้อมในการถ่ายโอนสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือตอนบน” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในสังกัดอปท. และในสังกัด สพท. ศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาเกี่ยวกับสภาพความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของอปท. ที่รับโอนแล้วและยังไม่ได้ดำเนินการ และศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้อปท. ที่โอนแล้วและยังไม่ได้ดำเนินการ เก็บข้อมูลทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ

ประชากรได้แก่ บุคลากรจาก สพท. สถานศึกษา และบุคลากรสังกัด อปท. ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้มาโดยเจาะจง ประกอบด้วย บุคลากร สพท. ได้แก่ ผู้อำนวยการฯ รองผู้อำนวยการที่รับผิดชอบด้านแผนและนโยบาย หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์ ในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีสถานศึกษาโอนไปสังกัด อปท. บุคลากรสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา และผู้ปกครองนักเรียนในสถานศึกษาที่โอนสถานศึกษาในสังกัดเทศบาล สถานศึกษาที่เทศบาลตั้งขึ้นใหม่และสถานศึกษาสังกัด สพท. ที่อยู่ข้างเคียงและยังไม่โอน และบุคลากร อปท. ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือปลัดเทศบาล หัวหน้าฝ่ายการศึกษา

ผลการวิจัยพบว่า สภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาทั้งสองสังกัดมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสถานที่ตั้งและคุณลักษณะของผู้บริหาร สถานศึกษาที่สังกัดเทศบาลเมือง/เทศบาลนครเดิม ส่วนใหญ่เดิมเป็นโรงเรียนวัด นักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะเศรษฐกิจปานกลางถึงยากจน รูปแบบการจัดการศึกษาไม่แตกต่างกัน แต่สถานศึกษาในสังกัดเทศบาลต้องมีกิจกรรมเสริมหลักสูตรที่สอดคล้องกับนโยบายของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ต่างจากสถานศึกษาที่เทศบาลหรือ อบจ. รับโอนใหม่หรือตั้งใหม่ ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในชนบทจะมีอาคารสถานที่ใหม่ จัดได้สะอาดเรียบร้อย มีห้องคอมพิวเตอร์ ห้องปฏิบัติการภาษา ปรมาณครูและบุคลากรเพิ่มขึ้น และได้รับการเสริมแรงดี จัดหาครูเฉพาะทางและเจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่ห้องสมุด นักเรียนได้รับการเอาใจใส่มากขึ้น ในขณะที่ผู้ปกครองประหยัดค่าใช้จ่าย นักเรียนทุกคนได้อาหารกลางวัน นม ชุดนักเรียน หนังสือเรียนฟรีทุกคน ผู้บริหารครู และนักเรียนได้ทัศนศึกษาทุกสิ้นปีการศึกษา มีผลให้มีนักเรียนเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบให้สถานศึกษาสังกัด สพท. ที่อยู่ข้างเคียงหลายแห่งต้องยุบรวมหรือมีจำนวนนักเรียนลดลง

อย่างไรก็ตาม ข้อดีของสถานศึกษาในสังกัด สพท.คือได้รับสภาพ “นิติบุคคล” ผู้บริหารมีอำนาจการบริหารงบประมาณและบริหารงาน สามารถอนุญาตลาไปราชการได้ ต่างจากผู้บริหารสถานศึกษาที่โอนย้ายไปสังกัด อบจ.หรือเทศบาลจะไม่ได้รับสิทธิ์ดังกล่าว อนึ่ง การโอนย้ายไปสังกัดเทศบาลทำให้สถานศึกษาอยู่ใกล้ชิดกับชุมชนมีการตรวจสอบการทำงานจากชุมชนมากขึ้น ทำให้ผู้บริหารต้องอยู่บริหารสถานศึกษาและครูต้องทำหน้าที่รับผิดชอบการสอนอย่างเต็มที่

เกี่ยวกับสภาพความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของอปท.ที่รับโอนแล้วและยังไม่ได้ดำเนินการ พบว่า ยังมีปัญหาทางกฎหมายและการเมืองการปกครองของไทยยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอนสถานศึกษา อบต.หรือเทศบาล ที่ตั้งในชนบทส่วนใหญ่ที่มีขนาดเล็ก ยังไม่พร้อม ไม่มีบุคลากรด้านการดูแลการศึกษา ในขณะที่ผู้ปกครองและประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยในหลักการของการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนและเชื่อมั่นว่านักการเมืองท้องถิ่นรู้ปัญหาของท้องถิ่นของตนเองและเชื่อว่าจะสนับสนุนการศึกษา สอดคล้องกับผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาที่เห็นว่า อปท.มีงบประมาณสนับสนุนมากกว่า สามารถจัดหาบุคลากรได้มากขึ้น สามารถดูแลได้ทั่วถึงเนื่องจากตั้งอยู่ในเขตที่ตั้งของสถาบันการศึกษา แม้ว่าจะเห็นว่าประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของ อปท.มีน้อยกว่า แต่ด้วยความร่วมมือด้านวิชาการจาก สพท.ในเขตพื้นที่ที่ดีจะช่วยยกระดับคุณภาพการศึกษาของชาติได้

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้อปท.ที่โอนแล้วและยังไม่ได้ดำเนินการ ในมุมมองของผู้บริหารและครูในสถานศึกษาที่โอนย้ายและยังไม่โอนย้ายมองสอดคล้องกันว่าปัจจัยด้านปัญหาความไม่ยั่งยืนและความไม่แน่นอนของนโยบายด้านการศึกษาของนักการเมืองท้องถิ่นเมื่อมีการเปลี่ยนหัวของกลุ่มนักการเมือง เป็นอันตรายต่อการจัดการศึกษาเนื่องจากไม่มีกฎหมายใดกำหนดอย่างชัดเจน ปัจจัยด้านความมีเอกภาพผู้บริหารสถานศึกษาต้องการคงไว้ซึ่งความเป็น “นิติบุคคล” ในการบริหารจัดการด้านการเงินและบุคลากรตามที่ พ.ร.บ.การศึกษา 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ.2545 กำหนดไว้ ในขณะที่ครูต้องการสิทธิในการขอโอนย้ายเช่นเดียวกับเมื่อสังกัด สพท. และคงความเป็นข้าราชการมากกว่าการเป็น “พนักงานส่วนท้องถิ่น” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในขณะที่ ในมุมมองของฝ่าย อปท. เห็นว่าปัจจัยที่สถานศึกษาไม่ยอมถ่ายโอนคือ ผู้บริหารและครูมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ด้านคุณภาพการศึกษา

ABSTRACT

The research on “The Readiness of Local Administrative Organization(LAO) in the School Transferring in the Upper Northern Region” has the following objectives:

1. To study the state of educational administration among basic education schools under the authorities of the LAO, and of the Educational Service Area(ESA)
2. To study the educational personnel’s perceptions on the readiness of local administrative organization in organizing basic education schools transferred and transferring
3. To study the facilitating factors relating to basic education schools transferred and transferring to the authorities of the LAO

Qualitative and quantitative methods were applied to collect data from the population who are educational personnel from ESA, LAO, and schools. The statistics for quantitative data analysis consisted of frequency, percentage, mean and standard deviation while the context analysis was used with the qualitative data.

The study revealed that the administration under both authorities are different according to locations and school administrator capacities. Most of schools under the authorities of LAO were located in urban Buddhist monasteries, most of students are from medium and poor families. Curriculum and extra-curriculum provided are not different from those schools under the authorities of ESA. However, the schools under the authorities of LAO, not like the transferred schools, have to organize extra-curriculum according to local politician policies. Most of the transferred schools are new, clean, well equipped buildings, and located in rural areas. Teachers have been well motivated, students have been well treated, free lunch, milk, uniforms and books. Budget for study tour was yearly allocated. These factors impact to doubling number of students in transferred schools but decreasing number of students in surrounding schools under the authorities of ESA.

The strength of schools under the authorities of ESA are “as juristic person”, administrators have full authority to administer budget and school missions. On the contrary, administrators in schools under the authorities of LAO have not yet received this authority.

Regarding to the readiness of LAO in organizing the transferred and transferring basic education schools, it is found that there are still some problems in law and politics. Local administrative organization (*Orboto*) located in rural areas are normally small-size, short of experienced educators to take care of schools. While the parents and communities are positively perceived on decentralization and school transferring. They trust that local politicians should support education better than those from ESA.

Factors affected to the issues of basic education schools transferring are the worrying of the local politician policies whom normally been changed every four years. The discrete or un-continuous policy would be harmful to education quality. School administrators need to have full authority as “juristic person” while teachers need to reserve their rights to mobilize their work as well as being civil services. However, the LAO personnel perceived factors to basic school transfer deterring are the selfishness of those administrators and teachers who ignoring to the quality of education.