

บทที่ 5
บทวิเคราะห์ทางเลือกในการพัฒนานโยบาย
การกระจายอำนาจทางการศึกษา

ในบทนี้เป็นการรายงานผลการวิเคราะห์ทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามทรรศนะของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมือง ทั้งสามระดับ กลุ่มบุคคลที่ใช้ในการสัมภาษณ์ทั้งสิ้น 31 คน จำแนกเป็นข้าราชการระดับสูงในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย จำนวน 5 คน เป็นนักการศึกษาจำนวน 3 คน เป็นนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์จำนวน 1 คน เป็นนักธุรกิจจำนวน 1 คน เป็นนักการเมืองระดับชาติ 2 คน เป็นนักการเมืองระดับท้องถิ่นจำนวน 6 คน และเป็นกรรมการโรงเรียนจำนวน 13 คน จำแนกเป็นกลุ่มบุคคลตามโครงสร้างทางการเมืองดังนี้

1. โครงสร้างระดับสูง จำนวน 5 คน ได้แก่ กลุ่มข้าราชการระดับสูง
2. โครงสร้างระดับกลาง จำนวน 7 คน ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มนักธุรกิจ
3. กลุ่มโครงสร้างระดับล่าง จำนวน 19 คน ได้แก่กลุ่มกรรมการโรงเรียนและนักการเมืองท้องถิ่น

ข้อมูลทั้งหมด เมื่อนำมาวิเคราะห์เป็นรายประเด็นหลัก และจำแนกเป็นประเด็นย่อยตามรายละเอียดของกลุ่มบุคคลจำแนกตามโครงสร้างทางการเมือง ก็น่าที่จะได้คำตอบดังนี้

1. ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทบาทศูนย์การกระจายอำนาจทางการศึกษา กลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองได้นำเสนอความคิดเห็นไว้ สรุปได้ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 สรุปลักษณะเกี่ยวกับมโนทัศน์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษา
จำแนกตามโครงสร้างทางการเมือง

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n=7 | โครงสร้างส่วนล่าง n=19 |
|-------------|--|--|--|
| 1. ความหมาย | ทั้งหมดให้ทรศนะในลักษณะที่เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจแก่หน่วยปฏิบัติในระดับและชุมชนในการที่จะมีความรับผิดชอบรวมเพื่อการกำหนดทิศทางเป้าหมาย จุดมุ่งหมาย และการตรวจสอบการการจัดการศึกษา | ส่วนใหญ่ (5 คน) ให้ทรศนะในลักษณะที่เป็นจัดการศึกษา เพื่อกำหนดประเด็นหลัก ทางการศึกษา และงบประมาณอันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือคนนอกวงการศึกษายังแท้จริง อีก 2 คน ให้ความหมายว่า เป็นการคืนอำนาจแก่ประชาชน | มีทรศนะที่แตกต่างกันตามกันตามภูมิหลังของบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่าน โดยสรุปลักษณะของกลุ่มบุคคล ได้ดังนี้ 1.ความหมาย ความพร้อมในการทำงานของส่วนรวม (บ้าน-วัด-โรงเรียน) ให้มากที่สุด (1 คน) 2.ความหมาย การที่รัฐขยายโอกาสทางการศึกษาที่ให้โอกาสแก่ท้องถิ่นในการจัดการศึกษา (1 คน) 3.ความหมาย การให้โอกาสแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนรับรู้และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (5 คน) 4.ความหมาย การที่รัฐให้ประชาชนมีความรู้มากขึ้น (2 คน) |

ตารางที่ 3 (ต่อ)

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n=7 | โครงสร้างส่วนล่าง n=19 |
|---------|--------------------------|--------------------------|---|
| | | | <p>5. ความหมาย การที่รัฐให้อำนาจแก่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในการจัดการศึกษา (1 คน)</p> <p>6. ความหมาย การที่รัฐให้ท้องถิ่นมีโอกาสในการจัดการศึกษา (1 คน)</p> <p>7. ความหมาย การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดการศึกษาให้กับหน่วยปฏิบัติไปปฏิบัติงาน (1 คน)</p> <p>8. ความหมาย การที่รัฐให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดการศึกษาด้วยตนเอง ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่น (1 คน)</p> <p>9. ความหมาย รัฐให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทด้านการศึกษามากขึ้น (1 คน)</p> <p>10. ความหมาย การที่ท้องถิ่นรับผิดชอบการจัดการศึกษาในฐานะของการปกครองตนเองอันเป็นรูปหนึ่งของการใช้อำนาจการตัดสินใจ (3 คน)</p> <p>11. ความหมาย การที่ให้หน่วยงานระดับล่างให้มีโอกาสคิดและ</p> |

ตารางที่ 3 (ต่อ)

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n=7 | โครงสร้างส่วนล่าง n=19 |
|--|---|--|---|
| ลักษณะของแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา | เพื่อให้มีการตัดสินใจในการการศึกษาร่วมกันมากขึ้นในรูปแบบขององค์คณะบุคคล(5 คน) | ส่วนใหญ่มิมีแนวคิดในการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปได้ในรูปองค์กรนิติบุคคลอันได้แก่ องค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่นและองค์กรที่ไม่เป็นนิติบุคคล ซึ่งดำเนินการในรูปองค์คณะบุคคล (5 คน) บางท่านให้แนวคิดว่าจะให้อำนาจดังกล่าวไปตกอยู่กับสถานศึกษา แต่ผู้ใช้อำนาจคงเป็นลักษณะที่เป็นองค์คณะบุคคลเช่นกัน (2 คน) | ทำในสิ่งที่ตนเองถนัดทั้งด้านการบริหารบุคคลและงบประมาณ (2 คน) ส่วนใหญ่มิมีแนวคิดในการกระจายในรูปแบบขององค์คณะบุคคลที่เป็น การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างกลุ่มกับกลุ่มประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้ง (12 คน) และมีแนวให้กลุ่มข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการอยู่บ้าง (7 คน) |
| รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา | ส่วนใหญ่มิมีแนวคิดรูปแบบของการแบ่งอำนาจให้กับข้าราชการได้ร่วมทำงานกับท้องถิ่นในรูปแบบขององค์คณะบุคคล (5 คน) | มีการผสมผสานกันอย่างเห็นได้ชัดระหว่างแนวคิดของการแบ่งอำนาจ-ให้อำนาจ โดยเป็นแบบแบ่งอำนาจ 4 คน และให้อำนาจ 3 คน | ส่วนใหญ่มิมีความคิดเห็นว่า ควรใช้รูปแบบขององค์คณะบุคคล (14 คน) ในขณะที่บางท่านมีแนวคิดใช้รูปแบบการแบ่งอำนาจ (3 คน) และมีเพียงไม่กี่ท่านที่มีแนว |

ตารางที่ 3 (ต่อ)

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n=7 | โครงสร้างส่วนล่าง n=19 |
|-------------|--|--|--|
| ผู้รับอำนาจ | อยู่ในรูปขององค์คณะบุคคล ซึ่งประกอบขึ้นจากกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ และกลุ่มประชาชน อันได้มาจากการเลือกตั้งทั้งโดยตรง และโดยอ้อม (4 คน) บางท่านเห็นว่า ควรให้อำนาจนี้แก่องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น (1 คน) | ความคิดเห็นที่ค่อนข้างจะแตกต่างกันกล่าวคือ มีผู้ให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นทั้งที่เป็นองค์กรนิติบุคคลกับองค์คณะบุคคลในสัดส่วนที่เท่ากันโดยผู้ที่ให้ความสำคัญแก่คณะบุคคล (4 คน) และผู้ที่ให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นที่เป็นองค์กรนิติบุคคลมี 3 คน | คิดให้ใช้รูปแบบการให้อำนาจแก่ท้องถิ่น (2 คน) องค์กรผู้ได้รับอำนาจควรจะอยู่ใน 2 ลักษณะ คือ ท้องถิ่นที่เป็นองค์กรนิติบุคคลกับองค์กรที่เป็นคณะบุคคล ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน (7 และ 8 คน ตามลำดับ) กับมีบางส่วนที่ยังมีความคิดว่า ควรให้อำนาจแก่ข้าราชการทั้งในระดับสถานศึกษาและระดับจังหวัดอยู่ (4 คน) |
| ผู้ให้อำนาจ | เกือบทั้งหมดกล่าวว่า ผู้เป็นผู้ให้อำนาจโดยผ่านทางกระทรวงศึกษาธิการ(4 คน) อีก 1 คนคิดว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ให้ | เกือบทั้งหมดกล่าวว่า รัฐเป็นผู้ให้อำนาจ (5 คน) โดยมีบางท่านกล่าวว่า กระทรวงศึกษาธิการควรเป็นผู้ให้ (2 คน) | ทั้งหมดกล่าวว่า รัฐเป็นผู้ให้อำนาจดังกล่าว โดยหลายท่านได้ให้ความคิดเสริมว่า กระทรวงศึกษาธิการจะต้องเป็นผู้ให้ร่วมด้วย (3 คน) และมีบางท่านกล่าวว่า กระทรวงมหาดไทยต้องเป็นผู้ให้ร่วมด้วยเช่นกัน (4 คน) |

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n=7 | โครงสร้างส่วนล่าง n=19 |
|-------------------------------|--|---|---|
| บทบาทของ ผู้ได้รับอำนาจ | ส่วนใหญ่กล่าวว่า เป็นบทบาทโดยตรงในการจัดการ และบริหารการศึกษา (3 คน) ในขณะที่บางท่านเห็นว่าควรมีบทบาทในการให้การสนับสนุนการจัดการและการบริหารศึกษามากกว่า (1 คน) กับมีบางท่านกล่าวว่าน่าจะเป็นทั้ง 2 บทบาทร่วมกัน (1 คน) | มีแนวความคิดอย่างเป็นเอกฉันท์ว่า ควรมีบทบาทโดยตรงในการจัดการ และบริหารการศึกษา | มีแนวความคิดที่ผสมผสานกันระหว่างการแสดงออกบทบาทโดยตรงในการจัดการและบริหารการศึกษากับบทบาทการสนับสนุนการจัดการและบริหารการศึกษาโดยมีแนวโน้มของบทบาทในการให้การสนับสนุนมากกว่า (6 และ 13 คน ตามลำดับ) |
| ลักษณะของ อำนาจที่จะได้รับ | ส่วนใหญ่กล่าวว่า ควรอยู่ในลักษณะที่เป็นอำนาจในการจัดการและบริหารการศึกษา (authority) (4 คน) โดยมีบางท่านให้ความเห็นว่า ควรมีการจัดลำดับขั้นตอนจากการบริหารการศึกษา (task) และค่อย ๆ แปรมาเป็นการให้อำนาจในการจัดการและบริหารการศึกษา (authority) ในที่สุด (1 คน) | มีแนวความคิดอย่างเป็นเอกฉันท์ว่าควรมีลักษณะของอำนาจในการจัดการและบริหารการศึกษา บางท่านเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวควรมีเป็นบางเรื่อง และเป็นไปในแต่ละระดับตามลำดับขั้นตอน | มีแนวความคิดที่ผสมผสานกับของอำนาจทั้ง 2 ลักษณะ แต่มีแนวโน้มมาทางลักษณะที่เป็นหน้าที่ในการจัดการและบริหารการศึกษา (Task) มากกว่า (8 และ 11 คนตามลำดับ) |

ตารางที่ 3 (ต่อ)

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n=7 | โครงสร้างส่วนล่าง n=19 |
|-----------------|--|---|---|
| อำนาจที่ควรจะมี | อำนาจที่ควรจะได้รับคือ 1. อำนาจในการบริหาร ด้านนโยบาย 2. อำนาจในการบริหาร งานวิชาการ 3. อำนาจในการบริหาร ด้านการคลังโรงเรียน 4. อำนาจในการบริหาร งานบุคคล (5 คน) บางท่านยังเสนอให้มี อำนาจในการจัดซื้อจัด จัดจ้างด้วย (1คน) | อำนาจที่ควรจะได้รับคือ 1. อำนาจในการบริหาร ด้านนโยบาย 2. อำนาจในการบริหาร งานวิชาการ 3. อำนาจในการบริหาร ด้านการคลังโรงเรียน 4. อำนาจในการบริหาร งานบุคคล บางท่านเสนอว่าควรได้รับ อำนาจสามารถที่จะตัดสินใจ ในทุกประเด็นที่สามารถ ตัดสินใจได้และยังต้องเปิด โอกาสให้ชุมชนและ ประชาชนได้เข้ามามีส่วน ร่วมในการจัดการศึกษา ด้วย (1 คน) | อำนาจที่ควรจะได้รับ มีดังนี้ 1. อำนาจในการบริหารด้าน นโยบาย 2. อำนาจในการบริหารงาน วิชาการ 3. อำนาจในการบริหารด้าน ก่อสร้าง 4. อำนาจในการบริหารด้าน ด้านการคลังโรงเรียน 5. อำนาจในการบริหารด้าน งานบุคคล (19 คน) บางท่านยังกล่าวถึง อำนาจ ใด ๆ ที่เน้นการตัดสินใจเป็น หลัก(1คน) |

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. ในประเด็นของปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองทั้งสามระดับ สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4 สรุปแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาจำแนกตามโครงสร้างทางการเมือง

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n = 7 | โครงสร้างส่วนล่าง n = 19 |
|-----------------|---|---|--|
| ปัจจัยเกื้อหนุน | 1. การมีวิสัยทัศน์ความกล้าทางความคิดของนักการเมืองและผู้มีอำนาจ(5 คน) 2. ความมีเสถียรภาพของรัฐบาล (5 คน) 3. การยอมรับ/สนับสนุนจากนักการเมือง(5 คน) 4. เจตนาารมณ์ที่แน่วแน่ นักการเมือง/พรรค(5 คน) 5. การสนับสนุนทางความคิดของนักวิชาการ (5 คน) 6. ผลของปัญหาที่เกิดขึ้นจากแนวคิดของส่วนกลางในภูมิภาค (3 คน) 7. ความรู้ความเข้าใจด้านการเมืองของ ปชช. (5 คน) 8. การสร้างความเชื่อมโยงทางความคิดระหว่างประชาชน | 1. จิตสำนึกทางการเมืองของประชาชน (7 คน) 2. การมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ(5 คน) 3. การดำเนินการทางการเมืองที่สุจริต (7 คน) 4. การปฏิบัติหน้าที่ของกลุ่มสื่อมวลชน (6 คน) 5. การส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มการเมือง (7 คน) 6. การเปิดโอกาสให้มีการทำประโยชน์ (5 คน) 7. การสนับสนุนจากองค์กรภายนอก เช่น ภาคเอกชน และองค์กรจากต่างประเทศ (7 คน) | 1. ความต่อเนื่อง/เสถียรภาพของรัฐบาล (16 คน) 2.ความเข้มแข็งของสภาตำบล/องค์การบริหารส่วนตำบล(9 คน) 3. ความเข้มแข็งและจริงจัง การผลักดันนโยบายของนักการเมือง/พรรคการเมือง (10 คน) 4. คุณภาพ/ความสนใจ/พฤติกรรมนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในการดูแลเอาใจใส่ (13 คน) 5. การสนับสนุนด้านเงินงบประมาณ (15 คน) 6.การพิจารณาแก้ไข กม.ที่ไม่เอื้อต่อนโยบายของนักการเมือง (11 คน) 7. จัดทำโครงการที่ให้ชุมชนได้มีโอกาสให้ |

ตาราง 4 (ต่อ)

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n = 7 | โครงสร้างส่วนล่าง n = 19 |
|---------------|--|--|---|
| ปัจจัยขัดขวาง | <ol style="list-style-type: none"> 1. การไม่ประสานงานกันในองค์การ (5 คน) 2. ท้องถิ่นไม่แข็งแรงพอทั้งในแง่ของการก่อตั้งและการดำเนินงาน (3 คน) 3. ลักษณะของการตรากฎหมายที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของส่วนกลาง (5 คน) 4. ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล (การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว) (5 คน) 5. ลักษณะและพฤติกรรม | <ol style="list-style-type: none"> 1. การรวมศูนย์อำนาจบริหารของข้าราชการประจำ (7 คน) 2. ลักษณะกฎหมายที่เอื้อต่อการรวมศูนย์อำนาจ (7 คน) 3. ทศนคติของข้าราชการประจำในการเกรงกลัวการสูญเสียอำนาจ (7 คน) 4. การขาดความตั้งใจจริงของนักการเมือง (5 คน) 5. ความอ่อนแอขององค์การปกครองตนเองของ | <p>องค์คณะบุคคลเพื่อการปฏิบัติ (17 คน)</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. การสร้างเครือข่ายชุมชนการพัฒนาที่ยั่งยืน (16 คน) 9. การสร้างบทบาทหลักในองค์การปกครองท้องถิ่น (9 คน) 10. การสร้างความสัมพันธ์ที่ดุลยภาพระหว่างชุมชน-สภาพแวดล้อม (12 คน) 11. การทำงานในรูปองค์คณะบุคคล (19 คน) <ol style="list-style-type: none"> 1. นักการเมืองไม่เห็นค่าของการศึกษา (14 คน) 2. สภาพตำบล/อบต. ตำบลยังไม่มีโอกาสมากนัก (11 คน) 3. การคอร์รัปชันอย่างเป็นทางการ (19 คน) 4. การพัฒนาการศึกษาไม่ทั่วถึง (1 คน) 5. บทบาทของรัฐที่มีมากเกินไปทำให้เห็นผลกระทบต่อ |

ตาราง 4 (ต่อ)

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n = 7 | โครงสร้างส่วนล่าง n = 19 |
|---------|--|---|--|
| | <p>ของผู้นำที่ขาดความเข้มแข็งและไร้เจตนาที่จริงจัง (3 คน)</p> <p>6. พรรคการเมืองไม่มองผลประโยชน์ของประชาชน (5 คน)</p> <p>7. ความระแวง/การแบ่งแยกกันของพรรคการเมือง (5 คน)</p> <p>8. ความล่าช้าของการทำงานของภาครัฐ ภาคราชการ และภาคการเมือง ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ยาก (3 คน)</p> | <p>ท้องถิ่น และการถูกปิดสกัดจากส่วนกลาง (7 คน)</p> <p>6. พฤติกรรมของข้าราชการจากส่วนกลางที่นิยมแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าแก้ปัญหาระยะยาว โดยให้ท้องถิ่นดำเนินการด้วยตนเอง (6 คน)</p> <p>7. พรรคการเมืองไม่เข้มแข็งและไม่ได้มาตรฐาน (5 คน)</p> <p>8. ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล (7 คน)</p> <p>9. การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีความสุจริตและระบบไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะคัดสรรคนที่มีคุณภาพ (5 คน)</p> | <p>ความคิด (3 คน)</p> <p>6. รัฐจัดงบประมาณให้น้อย/ทำงานล่าช้า (9 คน)</p> <p>7. นักการเมืองก้าวก่ายในการบริหารและจัดการศึกษา (10 คน)</p> <p>8. พฤติกรรมนักการเมืองที่ไม่มีความสุจริตในการเลือกตั้งทำให้ระบบการเลือกตั้งไม่มีคุณภาพ (17 คน)</p> <p>9. กฎระเบียบที่ตึงตัว เข้มงวดและล้าสมัย (11 คน)</p> <p>10. พฤติกรรมของข้าราชการที่ไม่เอื้อต่อระบบการกระจายอำนาจ (11 คน)</p> |

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. ในประเด็นของปัจจัยทางการศึกษาที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับพัฒนา
นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา กลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองทั้งสาม
ระดับ แสดงทรรศนะโดยสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 5 สรุปแนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยจากระบบการศึกษาที่เข้ามามีผลกระทบต่อ
นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา จำแนกตามโครงสร้างทาง
การเมือง

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n = 7 | โครงสร้างส่วนล่าง n = 19 |
|--------------|--|--|---|
| ปัจจัยภายนอก | 1. ชุมชนที่จะเขามามีบทบาทโดยตรงต่อการใช้ อำนาจทาง กศ. (5 คน) 2. พฤติกรรมนักการเมืองที่ ให้ความสนใจกับการศึกษา (5 คน) 3. กระแสสังคมและคู่แข่งที่ เข้ามาผลักดันการเปลี่ยน แปลงบทบาท (1 คน) | 1. รัฐบาลต้องเข้าใจในหลัก การและเหตุผล (5 คน) 2. ทบวง/กระทรวงร่วมจัด รูปแบบการกระจายอำนาจ ให้สอดคล้องกัน (5 คน) 3. การเปลี่ยนแปลงในสังคม โลกและสังคมภายนอก เช่น ภาคธุรกิจระบบทุนนิยม กระบวนการโลกาภิวัตน์ / ความผูกพันกับต่างประเทศ (6 คน) 4. ความสามารถในการ เข้าถึงข้อมูลและการแสดง ออกของประชาชน (7 คน) | 1. การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (13 คน) 2. ความต้องการการสืบทอด อำนาจหรือผลประโยชน์ของ กลุ่มผู้มีอำนาจ (18 คน) 3. ภาวะทางเศรษฐกิจและ สื่อสารมวลชน (19 คน) 4. การได้รับการกระตุ้นจาก ประชาชน ศรัทธาและความ ร่วมมือ (19 คน) 5. สภาพของชุมชนทั้งในแง่ เศรษฐกิจและสังคม(19คน) 6. ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น (19 คน) 7. บทบาทรัฐที่เป็นเพียงคัม ครองการจัดการศึกษา(9) |

ตารางที่ 5 (ต่อ)

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n = 7 | โครงสร้างส่วนล่าง n = 19 |
|-------------|---|---|---|
| ปัจจัยภายใน | <p>1. เป็นตัวกระตุ้นให้กรรมการศึกษามีบทบาทในการจัดการและบริหาร กศ. (4 คน)</p> <p>2. หลักสูตรที่เอื้อต่อ ปชช. (4 คน)</p> | <p>1. พัฒนาคคนในกระทรวง โดยเฉพาะระดับผู้ใหญ่ให้มีทัศนคติและมีความเชื่อว่าทุกคนมีความสามารถไม่ว่าจะเป็นข้าราชการระดับใด (4 คน)</p> <p>2. การต่อต้านจากผู้มีอำนาจ (7 คน)</p> <p>3. การมีเจตนาารมย์ทางการเมืองที่แน่วแน่ (7 คน)</p> <p>4. การไร้การต่อต้านจากในระบบและการสนองตอบต่อการกระตุ้นจากภายนอกภาคการศึกษา มากกว่าที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลง หรือความต้องการการพัฒนาจากภายใน ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบคุณค่าทาง กศ. (2 คน)</p> | <p>1. บทบาทรัฐที่เป็นเพียงคุ้มครองการจัดการศึกษา (9 คน)</p> <p>2. การขาดการประสานงาน (15 คน)</p> <p>3. ด้านผลประโยชน์และความรู้สึกอิจฉาริษยา (3 คน)</p> <p>4. ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กที่จะนำมาพัฒนา (5 คน)</p> <p>5. ความสามารถของผู้บริหารการศึกษา (18 คน)</p> <p>6. งบประมาณที่จะให้การสนับสนุนการศึกษา (19 คน)</p> <p>7. การปรับหลักสูตรการเรียนการสอน ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและสภาพการณ์ของสังคม (11 คน)</p> |

4. ในประเด็นของการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ตามกระบวนการนโยบาย ตามทฤษฎีของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองทั้งสามระดับ สามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 6 สรุปแนวความคิดที่เกี่ยวกับการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามกระบวนการนโยบาย จำแนกตามโครงสร้างทางการเมือง

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n = 7 | โครงสร้างส่วนล่าง n = 19 |
|-----------------|--|---|---|
| การก่อตัวนโยบาย | 1. ปรับปรุงระบบกฎหมาย (5 คน) 2. ทุกฝ่ายต้องเห็นชอบร่วมกัน (5 คน) 3. ค่อยเป็นค่อยไปตามขั้นตอน (3 คน) 4. ผู้นำต้องเข้มแข็ง (4 คน) 5. การสร้างกระแสการยอมรับในสังคม (5 คน) 6. มีการตรวจสอบและกำกับดูแล (4 คน) 7. ปรับระบบภาษีอากร/ระบบราชการ (5 คน) 8. ปรับทัศนคติของ ชรก. และครู (5 คน) | 1. แกไขกฎหมาย (7 คน) 2. สร้างความเชื่อมโยงทางความคิดและการปฏิบัติระหว่างภาคการศึกษากับภาคอื่น ๆ (6 คน) 3. สร้างระบบการกำกับและตรวจสอบ (6 คน) 4. สร้างความชัดเจน ความเข้าใจในความหมายกับวิถีปฏิบัติทั้งในเชิงนโยบาย/การนำไปปฏิบัติ (7 คน) 5. เร่งสร้างมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามารองรับ (3) 6. สร้างศักยภาพของชุมชนและท้องถิ่นให้เข้มแข็ง(1) 7. มีให้ภาครัฐผูกขาดอำนาจการจัด กศ.ตเพียงผู้เดียว (3 คน) 8. สร้างกระแสสังคมขึ้นมาผลักดันให้เป็นประเด็นทาง | 1. มีการวางแผนจากข้างล่างสู่ข้างบน (13 คน) 2. ผู้บริหารควรมีนโยบายที่ชัดเจนและมีการปรับโครงสร้างอำนาจในการบริหารและจัดการ (15 คน) 3. แกไขระบบบริหารราชการและบุคลากร (14 คน) 4. การตรวจสอบแกไข กม. (15 คน) 5. เน้นการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ (13 คน) 6. มีการชักจูง ชักชวนการทำเป็นตัวอย่างให้แก่ประชาชนสร้างความเข้าใจร่วมกัน โดยให้บทบาทแก่ผู้นำ (16 คน) 7. ผู้มีอำนาจต้องไม่เห็นแก่ประโยชน์ (19 คน) 8. การทำงานและการระดมสมองร่วมกันระหว่างองค์กร |

ตารางที่ 6 (ต่อ)

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n = 7 | โครงสร้างส่วนล่าง n = 19 |
|---------|--------------------------|---|---|
| | | <p>นโยบายและการเมือง(7)</p> <p>9. ต้องประชาสัมพันธ์อย่างเข้มแข็ง (7 คน)</p> <p>10. สร้างความยอมรับจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะจากประชาชน (7 คน)</p> <p>11. ทำความเข้าใจกับวัฒนธรรมที่เป็นวิถีชีวิตของท้องถิ่น และให้การพัฒนาตั้งอยู่บนพื้นฐานของวิถีชีวิตของท้องถิ่น (7 คน)</p> <p>12. ความเข้มแข็งของผู้นำทางการเมืองในการผลักดันนโยบาย (7 คน)</p> <p>13. นักการเมืองต้องเป็นผู้ผลักดันประเด็นทางการเมืองให้เป็นนโยบายที่เป็นรูปธรรม (7 คน)</p> <p>14. การเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการจัดการศึกษาของประชาชน (7 คน)</p> | <p>การบริหารส่วนตำบล โรงเรียน และชุมชน (19 คน)</p> <p>9. การพัฒนาครูในด้านต่าง ๆ (16 คน)</p> <p>10. การเข้าใจในบทบาทของการเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง (16 คน)</p> <p>11. จัดองค์กรทางการศึกษาในลักษณะเป็นระบบสภาพทางการศึกษาในระดับท้องถิ่น (13.คน)</p> <p>12. ศึกษาสภาพของท้องถิ่นเพื่อกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ/ทรัพยากรของท้องถิ่น (13คน)</p> <p>13. เน้นความสัมพันธ์อันดีและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อสร้างความยอมรับและศรัทธา (19 คน)</p> <p>14. เน้นความพร้อมของ ปชช. ด้านความรู้ความเข้าใจ(18คน)</p> <p>15. การจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์ท้องถิ่นพัฒนาขึ้นในท้องถิ่น (1 คน)</p> <p>16. การให้มีตัวอย่างเทียบ</p> |

ตารางที่ 6 (ต่อ)

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n = 7 | โครงสร้างส่วนล่าง n = 19 |
|--|--|---|---|
| การตัดสินใจ ประกาศเป็น นโยบาย | ทั้งหมด ให้ตราเป็น กม. ที่เกี่ยวข้องออกมา/มีการ แก้ไขกฎหมายลูกให้สอดคล้อง คล่องตัวกัน (5 คน) | ส่วนใหญ่ (6 คน)มีแนว คิดที่จะให้ตราเป็นกฎหมายที่ เกี่ยวข้องออกมาและมีการแก้ กฎหมายลูกให้เอื้อต่อกันโดย บางท่าน (1 คน) กล่าวว่า ให้ ศึกษากฎหมายเกี่ยวข้องกับ กศ.ต่าง ๆ ในอดีตให้ดั่งแท้ /นำไปใช้ในการปฏิบัติอย่าง จริงจัง หากพบช่องว่างจึงจะ ตรากฎหมายใหม่ขึ้นมาเสริม | เคียง (1 คน) 17. การให้ความสำคัญกับคน รุ่นใหม่/สร้างความตระหนัก ให้กับคนรุ่นใหม่(1 คน) เกือบทั้งหมด (15 คน) เห็นว่าควรประกาศเป็น กม. แต่มีบางส่วน (3 คน) เห็นว่า ไม่ควรตราเป็น กม.เพียงแต่ ประกาศเป็นกฎ/ข้อบังคับ กระทรวงก็น่าที่จะเพียงพอ/ ทำเป็นกรอบกว้าง ๆ เพื่อให้ ส่วนล่างตัดสินใจกระทำการ ด้วยตนเอง/บางท่าน (1คน) เห็นว่าหากโรงเรียนสมัคร อันดีกับประชาชนแล้วก็ไม่ จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมาย |
| การนำ นโยบายไป ใช้ในทาง ปฏิบัติ | 1. สร้างกระแสการยอมรับ (5 คน) 2. มีการประชาสัมพันธ์ การสร้างแนวคิดให้ตรงกัน /ผลักดันเป็นนโยบาย ที่เป็นรูปธรรม(5 คน) 3. สร้างความต่อเนื่องของ | 1. ต้องผลักดันให้เปลี่ยนแปลง จากแนวคิดมาเป็น นโยบายเสียก่อน (7 คน) 2. ยอมรับการเปลี่ยนแปลง ที่จะเป็นไปอย่างหลากหลาย (6 คน) 3. สร้างความเข้าใจให้กับทุก | 1. เน้นการประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ความเข้าใจ(16) 2. เน้นความสัมพันธ์ระหว่าง โรงเรียนกับชุมชน (19 คน) 3. ผู้นำต้องเข้มแข็ง/ใจกว้าง (19 คน) 4. ปชช.ต้องเข้ามามีส่วน |

ตาราง 6 (ต่อ)

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n = 7 | โครงสร้างส่วนล่าง n = 19 |
|---------|--|--|--|
| | นโยบาย 4. สร้างความเข้าใจกับทุกคนและทุกระดับ (4 คน) 5. สร้างระบบตรวจสอบกำกับดูแล (4 คน) 6. ปรับบทบาทและทัศนคติของข้าราชการ (5 คน) 7. ผู้นำต้องกล้าที่จะตัดสินใจทั้งในแง่การคิดและการปฏิบัติ (5 คน) | ฝ่ายอย่างชัดเจน และใช้การประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือ (6 คน) 4. เตรียมความพร้อมทั้งด้านคนและงบประมาณ (7 คน) 5. สร้างพลังสำรอง (7 คน) 6. ปรับบทบาทในการปฏิบัติของส่วนกลางให้ชัดเจนและเข้าใจอย่างถูกต้อง(5 คน) 7. มีตัวอย่างให้ศึกษาโดยการรวบรวมความคิดการพัฒนาการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งแต่ละท้องถิ่นจะต่างกัน (1 คน) 8. ให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรทุกระดับ(7 คน) 9. ผู้นำต้องเข้มแข็งและมีวิสัยทัศน์ (7 คน) 10. การดำเนินการต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีลำดับขั้นตอนที่เหมาะสม (3 คน) 11. ปรับโครงสร้างองค์การ โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ | รวมในการจัดการ 5. มีการประชุมร่วมกัน/ช่วยกันทำ (19 คน) 6. บทบาทการชี้นำโน้มน้าวจิตใจ/ชี้ให้เห็นประโยชน์ของผู้นำต้องเข้มแข็ง (16 คน) 7. องค์การบริหารท้องถิ่นมีบทบาทกำหนดทิศทาง กศ. ในอนาคต (13 คน) 8. การมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ (13 คน) 9. การปรับแก้พฤติกรรมของบุคคลในการใช้ กม. ที่เข้มงวดและกวดขันตามความจริงที่ปรากฏ (13 คน) 10. การจัดการศึกษาควรเป็นไปในทิศทางเดียวกันที่สอดคล้องประสานกัน (11 คน) 11. มีคณะกรรมการการศึกษา นโยบายระหว่าง การนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับท้องถิ่น (9 คน) 12. ใช้ผลการวิจัยมาร่วมใน กศ. อย่างต่อเนื่อง/มี กศถึง |

ตาราง 6 (ต่อ)

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n = 7 | โครงสร้างส่วนล่าง n = 19 |
|------------------|--|--|---|
| การประเมินนโยบาย | <ol style="list-style-type: none"> 1. ตรวจสอบจากคุณภาพเด็กและเยาวชน (5 คน) 2. จากการใช้อำนาจของชุมชน (2 คน) 3. จากประสิทธิภาพของการดำเนินงาน (5 คน) 4. ดูจากแผนงานและวัตถุประสงค์ของแผนงาน (5) 5. ระดับการเข้ามามีส่วนร่วมลงประชาชน (5 คน) 6. การมีมาตรฐานที่หลากหลายและแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น (5 คน) | <p>(4 คน)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ทำทุก 2 ปี โดยดูจากผลสัมฤทธิ์และขั้นตอนการดำเนินงาน (2 คน) 2. ดูจากระดับการเข้าร่วมและจากระบบการตรวจสอบซึ่งสังเกตได้จากการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยในกรณีนี้ต้องยอมรับว่า ผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการที่ถูกต้องเป็นการพิสูจน์ความสามารถขององค์การกับมาตรฐานที่มีความหลากหลาย (5 คน) 3. ดูจากตัวนักเรียนว่าได้รับการบริการที่ดีขึ้นหรือไม่ ในแง่คุณภาพการเรียนการสอน หลักสูตร ความเสมอภาคและความหลากหลาย (2 คน) | <p>ผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อปรับปรุงแก้ไข (1 คน)</p> <p>13. มีความจริงใจ/ติดตามอย่างใกล้ชิด (3 คน)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สังเกตจากคุณภาพ/ปริมาณของคนในชุมชนและการพัฒนาสังคม (11 คน) 2. จัดทำแบบประเมินแบบสำรวจ/ผลการวิจัยตลอดจนผลจากการจัดสัมมนา (1คน) 3. ทำเป็นระยะ ๆ (15 คน) 4. จากพฤติกรรมการใช้อำนาจการตัดสินใจของท้องถิ่นว่าสามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง (9 คน) 5. ทำในรูปคณะกรรมการที่ต่างหากจากชุดบริหาร (5) |

ตาราง 6 (ต่อ)

| ประเด็น | โครงสร้างส่วนบน n = 5 | โครงสร้างส่วนกลาง n = 7 | โครงสร้างส่วนล่าง n = 19 |
|----------|-------------------------------------|--|--|
| การอ้างฯ | พัฒนาต่อไปเมื่อประสบผลสำเร็จ (5 คน) | ควรพัฒนาต่อไปเมื่อประสบผลสำเร็จ (7 คน) | พัฒนาต่อไปเมื่อประสบผลสำเร็จ และปรับปรุงแก้ไขตามการเปลี่ยนแปลง (19 คน) |

จากข้อมูลทั้งหมดข้างต้น ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์ในภาพรวม ได้ดังนี้

1. ประเด็นที่ว่าด้วยความหมาย จากการประมวลผลข้อมูลพบว่า แนวโน้มของความคิดที่ว่าด้วยเรื่องความหมายของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองส่วนบนกับส่วนกลาง จะมีความคล้ายคลึงกัน แต่เมื่อนำมาเทียบเคียงกับแนวความคิดของโครงสร้างทางการเมืองส่วนล่างก็จะพบว่า มีความแตกต่างกันอย่างค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตามเมื่อแกะร่อยรอยความคิดของโครงสร้างทางการเมืองส่วนล่างต่างก็มีแนวคิดของโครงสร้างทางการเมืองส่วนกลางนั้นคือต้องการอำนาจในการตัดสินใจนั่นเอง เพียงแต่ลักษณะของการเรียบเรียงคำพูดที่แสดงออกมานั้น อาจไม่สามารถสื่อความหมายโดยตรงได้เท่านั้น

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า นัยสำคัญของความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษาของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองทั้งสามระดับก็คือ

- 1) การมีอำนาจในการตัดสินใจ (Decision-making Power)
- 2) การเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรง

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่คล้ายคลึงกันของโครงสร้างทางการเมืองทั้งสามระดับอีกแนวความคิดหนึ่งก็คือ การที่ต้องการให้ผู้ได้รับอำนาจสามารถกำหนดนโยบาย ทิศทาง วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการจัดการศึกษาได้ด้วยตนเอง

แต่เมื่อพิจารณาลึกลงไปในลักษณะการใช้คำพูด (Wording) ของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ตามโครงสร้างทางการเมือง ก็จะพบกับข้อแตกต่างทางความคิดดังนี้

1) โครงสร้างทางการเมืองส่วนบน มีความมุ่งหมายที่จะให้อำนาจแก่กลุ่มข้าราชการด้วยกันเองมากกว่าประชาชน



2) โครงสร้างทางการเมืองส่วนกลาง มีความมุ่งหมายที่จะให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น มากกว่าที่จะให้กับกลุ่มข้าราชการ

3) โครงสร้างการเมืองส่วนล่าง มีความมุ่งหมายที่จะให้อำนาจทางการศึกษาแก่ผู้รับอำนาจ ในรูปแบบที่ผสมกันระหว่างการให้อำนาจกับกลุ่มประชาชนในท้องถิ่นด้วยตนเอง และกับกลุ่มข้าราชการ

กรณีนี้จึงทำให้เห็นว่า ลักษณะของแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่จะนำไปสู่การกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาตลอดจนถึงการกำหนดตัวผู้ได้รับอำนาจเริ่มที่จะมีความแตกต่างกันดังนี้

| โครงสร้างอำนาจ ทางการเมือง | ลักษณะของแนวคิด | รูปแบบของการ กระจายอำนาจ | ผู้ได้รับ อำนาจ |
|-------------------------------|---|--|--|
| ส่วนบน | รัฐให้อำนาจแก่ ข้าราชการและ ชุมชน | การแบ่งอำนาจ | หน่วยงานปฏิบัติ ในระดับล่างสุด โดยทำงานร่วม กันในรูปแบบ กรรมการ |
| ส่วนกลาง | รัฐให้อำนาจแก่ ท้องถิ่นทั้งที่เป็น นิติบุคคลและไม่ เป็นนิติบุคคล | การให้อำนาจ | องค์กรในท้อง ถิ่นทั้งที่เป็นนิติ บุคคลและไม่ เป็นนิติบุคคล แต่ทำงานใน รูปคณะกรรมการ |
| ส่วนล่าง | ผสมผสานกันไป ระหว่างการให้อำนาจแก่ท้องถิ่น กับการให้อำนาจแก่ข้าราชการ | ผสมผสานกันไป ทั้งรูปแบบการ ให้อำนาจกับรูปแบบการแบ่ง อำนาจ | ผสมผสานกันไป ระหว่างท้องถิ่น ในรูปองค์กร การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น กับกลุ่มข้าราชการ แต่ยังคง แสดงแนวคิด ของการทำงาน |

| | | | |
|-------------------------------|-----------------|-----------------------------|--------------------------------|
| โครงสร้างอำนาจ ทางการเมือง | ลักษณะของแนวคิด | รูปแบบของการ กระจายอำนาจ | ผู้ได้รับ อำนาจ |
| | | | รวมกันในรูปแบบ องค์คณะบุคคล |

ข้อสรุปดังกล่าวข้างต้น นำที่จะชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างความคิดทางการเมืองประการหนึ่งว่า การควบคุมอำนาจทางการเมืองอย่างเหนียวแน่นนั้นยังคงอยู่เป็นของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองส่วนบนอยู่เช่นเดิม แม้ว่ากลุ่มบุคคลในโครงสร้างส่วนล่างได้พยายามที่จะกล่าวถึงการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองกลับคืนมาอยู่บ้างก็ตาม แต่โดยโครงสร้างทางความคิดทางการเมืองของโครงสร้างส่วนล่างแล้ว ก็นำที่จะกล่าวได้ว่า ยังคงปรากฏแนวความคิดทางการเมืองตามการเมืองแบบพหุพรรคสองลูก หรือมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพหุพรรคสองลูก และแม้ว่าในปัจจุบันจะปรากฏร่องรอยของการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร์พ้ออยู่บ้างก็ตาม การปรากฏขึ้นของวัฒนธรรมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าว ก็ยังปรากฏอยู่เช่นเดิมแม้ว่าการบริหารทางการเมืองของประเทศไทยในขณะนี้เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม

อย่างไรก็ตาม แนวคิดของโครงสร้างทางการเมืองส่วนกลาง เป็นแนวคิดที่แตกต่างจากแนวคิดของโครงสร้างทางการเมืองทั้งสองข้างต้น ทำให้มองเห็นถึงอิทธิพลของการศึกษาทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างนี้ได้ โดยเมื่อพิจารณาถึงระดับการศึกษาและวุฒิภาวะทางการเมืองตลอดจนระดับการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างนี้จะพบว่า อยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงกว่ากลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองส่วนล่าง ทำให้เห็นได้ว่า อิทธิพลของกระบวนการกล่อมเกลามองทางการเมืองเข้ามามีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองทั้งหลาย โดยเป็นผลของการกระทำจากสถาบันการศึกษาอันเป็นกลไกหนึ่งของสถาบันสังคม และเป็นภูมิหลังที่สำคัญของบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองส่วนนี้ กรณีนี้จึงทำให้เห็นถึง แนวความคิดของความพยายามในการชิงอำนาจทั้งทางการเมืองและการศึกษาจากรัฐให้กลับคืนสู่ประชาชนของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างส่วนกลางอย่างค่อนข้างจะชัดเจน ทำให้เห็นได้ว่า แนวความคิดของการเมืองแบบประชาธิปไตย และการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participatory Political Culture) ของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างส่วนนี้ นำที่จะเป็นตัวกระตุ้นให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวมีแนวคิดที่จะให้เกิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ในประเด็นของการนำปัจจัยเชิงการเมืองในส่วนที่เป็นกระบวนการทางการเมืองอื่น ๆ เข้ามามีอิทธิพลปรากฏการณ์ของแนวคิด ก็อาจกล่าวได้ว่า อิทธิพลของปัจจัยด้านการสื่อสารทางการเมือง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และการกล่อมเกลாதทางการเมือง จะเป็นปัจจัยหลักในการบูรณาการความคิดทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองระดับต่าง ๆ ได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อพฤติกรรมทางการเมืองในส่วนที่เป็นการเลือกสรรทางการเมืองอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ภาพของแนวคิดทางการเมืองภาพหนึ่งที่สะท้อนออกมาก็คือ ภาพของวัฒนธรรมทางการเมืองและแนวคิดทางการเมืองของโครงสร้างทางการเมืองส่วนล่างที่ยังคงภาพของประวัติศาสตร์ทางการเมืองในระบบศักดินาและระบบอุปถัมภ์ของไทยอย่างค่อนข้างจะเห็นได้ชัด ซึ่งก็เป็นสิ่งที่สังคมจะต้องให้การศึกษาและใช้กระบวนการกล่อมเกลாதทางการเมือง เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาแนวคิดต่อ

2. ประเด็นของบทบาทและอำนาจที่จะได้รับของผู้ใช้อำนาจ ซึ่งจากข้อค้นพบ ปรากฏรายละเอียดว่า บทบาทและอำนาจของผู้ใช้อำนาจ ที่จะได้รับจากกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองทั้ง 3 ระดับ อยู่ในลักษณะที่ค่อนข้างจะคล้อยตามกัน อย่างเห็นได้ชัด แม้ว่าจะมีภูมิหลังทางการศึกษาและประสบการณ์ทางการเมืองและระดับท้องถิ่นค่อนข้างจะแตกต่างกันก็ตามโดยปรากฏผลว่า บทบาทของผู้ใช้อำนาจจะอยู่ในลักษณะของการเข้าไปมีบทบาทโดยตรงในการจัดการและบริหารการศึกษา ด้วยการได้รับอำนาจหน้าที่ (authority) ในการจัดการและบริหารการศึกษา มากกว่าที่จะเป็นเพียงผู้มีบทบาทในการสนับสนุนและกระทำหน้าที่ในการจัดการและบริหารการศึกษา เพราะอำนาจหน้าที่เป็นศักราชอำนาจที่เกิดขึ้นจากความรับผิดชอบและมีลักษณะเป็นสิทธิที่จะสั่งการและบังคับบัญชา (Rights to command) นั้นเอง (สมพงษ์ เกษมสิน. 2519 : 131)

กรณีนี้แสดงให้เห็นถึงความต้องการในการได้รับ การมี การพัฒนาและการธำรงรักษาไว้ซึ่งอำนาจในการจัดการและการบริหารการศึกษาของกลุ่มบุคคลนั่นเอง แต่เมื่อคำนึงถึงประเด็นของผู้ได้รับอำนาจ ก็จะทำให้เห็นถึงความเข้มข้นของภาพของการต่อสู้เพื่อช่วงชิงศักราชอำนาจดังกล่าวระหว่างกลุ่มชาวบ้านและกระฎุมภ์ กับกลุ่มศักดินาข้าราชการในการที่จะเข้าไปมีบทบาทในการจัดการ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการและผลประโยชน์ของกลุ่มตน โดยใช้ระบบการเมืองเป็นเวทีในการแสดงพลังอำนาจและใช้การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นสาระสำคัญในการต่อสู้

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงประเด็นของประเภทของอำนาจที่ผู้ได้รับอำนาจจะได้รับ ก็ทำให้เห็นความสอดคล้องกับแนวคิดของกลุ่มบุคคลทั้ง 3 กลุ่ม ที่มีความเหมือนกันอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นย้ำถึงลักษณะและปริมาณของ

อำนาจที่จะได้รับว่าต้องเป็นอำนาจในการตัดสินใจเป็นหลัก และให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้ศักยอำนาจดังกล่าวโดยตรง ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงการพัฒนาของความคิดทางการเมืองของกลุ่มบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองส่วนล่าง ที่ต้องการเห็นการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างเห็นได้ชัดเจนยิ่ง

3. ประเด็นของปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งมีทั้งปัจจัยเกื้อหนุนและปัจจัยขัดขวาง เมื่อพิจารณาตามนัยของความคิดของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองทั้งสามระดับที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการเมืองดังกล่าวแล้ว พบว่าน่าที่จะยุบรวมปัจจัยด้านต่าง ๆ ดังกล่าวได้เป็น 2 ปัจจัยคือ 1) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคน และ 2) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบ

ในประเด็นแรก ประเด็นของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคนจะพบว่า มีประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนและปัจจัยขัดขวางดังนี้

| ปัจจัยเกื้อหนุน | ปัจจัยขัดขวาง |
|---|---|
| 1. การมีวิสัยทัศน์และความกล้าหาญทางการคิดของนักการเมืองและข้าราชการ | 1. การขาดลักษณะผู้นำและพฤติกรรมที่ไม่ชอบมาพากลของผู้นำทั้งที่เป็นนักการเมืองและกลุ่มข้าราชการ |
| 2. การยอมรับและการสนับสนุนจากประชาชน นักวิชาการและนักการเมือง | 2. ความระแวงและการแบ่งแยกทางการเมือง |
| 3. ความรู้ความเข้าใจอย่างท่องแท้ถูกต้อง และชัดเจนทั้งของข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน | 3. ทศนคติการกลัวสูญอำนาจของข้าราชการและนักการเมือง |
| 4. เจตนาที่แน่วแน่ที่จะดำเนินการของนักการเมืองและข้าราชการ | 4. การไม่ตั้งใจจริงในการปฏิบัติของกลุ่มข้าราชการและกลุ่มนักการเมือง |
| 5. การเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงและจิตสำนึกทางการเมืองทั้งของนักการเมืองข้าราชการและประชาชน | 5. การไม่เห็นคุณค่าของการศึกษาของกลุ่มนักการเมือง |
| 6. คุณภาพของนักการเมืองที่ต้องมีอยู่ในระดับสูง | 6. พฤติกรรมนักการเมืองที่ไม่มีความจริงใจต่อประชาชน |
| | 7. พฤติกรรมของข้าราชการที่ไม่เอื้อต่อลักษณะการกระจายอำนาจทางการศึกษาและการชอบแก้ปัญหา |

ปัจจัยเกื้อหนุน

ปัจจัยขัดขวาง เฉพาะหน้ามากกว่าการมองเห็น ทางแก้ไขปัญหาระยะยาว

เมื่อสรุปแนวคิดของกลุ่มโครงสร้างทางการเมืองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจจัย ทั้ง 2 ลักษณะทำให้มองเห็นได้ว่า ในส่วนของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคนจะเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคน 3 จำนวน ได้แก่

1. กลุ่มนักการเมือง ที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงคุณภาพทั้งด้าน พฤติกรรมทางการเมือง จริยธรรมทางการเมือง และคุณธรรมทางการเมืองอย่างรวดเร็ว

2. กลุ่มข้าราชการ ที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงและพัฒนาในแง่บทบาทหน้าที่ พฤติกรรมการให้บริการและการทำงาน ตลอดจนทัศนคติ ความคิด ค่านิยม และวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานให้เป็นไปเพื่อการบริการประชาชน มากกว่าที่จะอยู่ในลักษณะของการปกครองและควบคุมแบบพ่อปกครองลูก

3. กลุ่มประชาชน ที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาทั้งองค์ความรู้ (Cognitive Domain) องค์กรทักษะ (Affective domain) และภาคปฏิบัติ (Psychomotor domain) ในส่วนที่เป็นกิจกรรมด้านการเมือง (Political activities) อย่างรวดเร็ว และเข้มแข็งเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการพัฒนาการเมืองให้เป็นไปตามวิถีทางแห่งความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

ในประเด็นต่อมาเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรระบบ จากการวิเคราะห์ ข้อมูลจะพบว่า มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรระบบที่เป็นทั้งปัจจัยเกื้อหนุนและปัจจัยขัดขวาง ดังนี้

| ปัจจัยเกื้อหนุน | ปัจจัยขัดขวาง |
|---|---|
| 1. เสถียรภาพของรัฐบาลและความต่อเนื่อง | 1. การทำงานที่ไม่ประสานสอดคล้องกัน |
| 2. การมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ | 2. ความไม่เข้มแข็งและไร้บทบาทขององค์กรการปกครองท้องถิ่น |
| 3. การมีและแก้ไขกฎระเบียบที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน | 3. ลักษณะกฎหมายที่เข้มงวดและไม่เอื้อต่อการปฏิบัติ |
| 4. การปฏิบัติงานของสื่อมวลชน | 4. พรรคการเมืองไม่เข้มแข็งและ |

ปัจจัยเกื้อหนุน

5. การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่สุจริต และการส่งเสริมการก่อตั้งกลุ่มการเมือง รวมถึงการทำประชาพิจารณ์
6. ความเข้มแข็งขององค์กรการปกครองท้องถิ่น
7. การสนับสนุนด้านงบประมาณ
8. การให้ความรู้แก่ประชาชน ข้าราชการ และนักการเมือง
9. การปฏิบัติงานและการมีส่วนร่วมของประชาชน
10. การสร้างความสัมพันธ์ที่มีคุณภาพ ความล่าช้าและถ่วงรั้งความคิดสร้างระหว่างเป็นชุมชนกับสภาพแวดล้อม
11. การได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก

ปัจจัยขัดขวาง

เห็นแก่ประโยชน์เกินไป

5. ความล่าช้าในการปฏิบัติงานของภาคราชการ
6. ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล
7. ระบบการเลือกตั้งที่ไม่สุจริต
8. พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของนักการเมือง
9. การรวมศูนย์อำนาจของข้าราชการ
10. บทบาทของภาครัฐที่มีมากเกินไปทำให้เกิดความล่าช้าและถ่วงรั้งความคิดสร้างสรรค์ของประชาชน
11. การคอร์รัปชันอย่างเป็นกระบวนการ

จากแนวความคิดของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ในประเด็นนี้ เมื่อนำมาประมวลผลเข้าด้วยกันและแจกแจงออกมาเป็นระบบย่อย ๆ ก็พบว่าปัจจัยทางการเมืองทั้งที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนและปัจจัยขัดขวางที่ประกอบขึ้นกันเป็นระบบต่าง ๆ ดังนี้

1. ระบบการเมือง อันได้แก่

1.1 ระบบพรรคการเมือง ที่ต้องมีการพัฒนาทั้งในแง่คุณภาพของนักการเมืองและวิธีการดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมือง

1.2 ระบบการเลือกตั้ง ที่ต้องมีกระบวนการสรรหาบุคลากรทางการเมืองที่มีคุณภาพเข้าสู่ระบบ ซึ่งจำเป็นมีการพัฒนาจิตสำนึกทางการเมืองของกลุ่มประชาชน ในฐานะผู้มีและใช้สิทธิในการเลือกตั้งให้มีวุฒิภาวะทางการเมืองที่ดีพอที่จะมีความสามารถในการคัดสรรบุคลากรทางการเมือง และพรรคการเมืองที่ดีเข้ามาปฏิบัติทางการเมืองแทนตนเองได้

1.3 ระบบการปกครองท้องถิ่น ในแง่ของการจัดตั้ง การก่อตั้ง และ

การปฏิบัติงานขององค์กรการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยต้องมีการพัฒนาความเข้มแข็งของบทบาท และการปฏิบัติงานให้อยู่ในระดับที่มีความเข้มข้นมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2. ระบบกฎหมาย โดยต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายบางฉบับให้อื้อต่อการ กระจายอำนาจการศึกษา โดยต้องให้มีการบังคับใช้อย่างจริงจังและเสมอภาคกัน โดยถ้วนหน้าอย่างแท้จริง

3. ระบบสื่อสารมวลชน ทั้งในแง่ของการเสาะแสวงหาข้อมูล การนำเสนอข้อมูลและบทวิเคราะห์ต่าง ๆ ที่ต้องมีความเป็นกลาง และกล้าที่จะเปิดเผยหรือแจกแจงหลักฐานที่เป็นกรณีพิพาททางการเมืองของบุคคลที่เป็นผู้กรณีออกมาให้ประชาชนได้ทราบโดยไม่เป็นการชี้้นำให้เกิดการตัดสินใจ แต่เป็นการแสดงข้อมูลและประจักษ์พยานต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน ตลอดจนกระทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงและประสานความคิดกับระบกกุ่มบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ในโครงสร้างทางการเมือง ทั้งนี้หมายรวมถึงการสร้างและการใช้ระบบข้อมูลและสารสนเทศด้วย

4. ระบบการศึกษา ที่จำเป็นต้องสร้างองค์ความรู้ทางการเมืองสำหรับประชาชนขึ้นมาใหม่ มีการถ่ายทอดและเผยแพร่องค์ความรู้ที่แท้จริง และกระทำอย่างจริงจัง มีการฝึกการนำองค์ความรู้ไปใช้ สอนให้ประชาชนได้รู้จักการประเมินข่าวสารทางการเมือง สามารถวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร และสามารถที่จะตัดสินใจทางการเมืองในประเด็นต่าง ๆ ได้ นั่นคือ ระบบการศึกษาจะต้องเป็นระบบที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความคิด ค่านิยม วัฒนธรรม และพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนได้อย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย

5. ระบบราชการ ที่จำเป็นต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงทั้งทัศนคติ ค่านิยม ความคิด วัฒนธรรม และพฤติกรรมทั้งทางการเมืองและการบริหาร เป็นอย่างมาก เพื่อให้สอดคล้องกับความเคลื่อนไหวและการเปลี่ยนแปลงของสังคมกับเพื่อให้การปฏิบัติงานของระบบราชการได้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกด้วยเช่นกัน

ประเด็นนี้ ทำให้เห็นได้ถึงความคาดหวังของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในระบบโครงสร้างทางการเมือง ที่มีต่อบังคับทางการเมืองประเภทต่าง ๆ ทั้งที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนและปัจจัยขัดขวาง ซึ่งเป็นการสะท้อนภาพของความคิดว่า หากมีการเสริมปัจจัยบวกและพัฒนาปัจจัยขัดขวางให้ดีขึ้น และบรรจุเข้าไปในระบบต่าง อันเป็นกลไกของการพัฒนาระบบสังคมแล้ว ก็น่าที่จะคาดหวังได้ถึงความสามารถในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาจากที่เป็นเพียงแนวคิดก็จะถูกผลักดันให้เป็นประเด็นนโยบาย และ

พัฒนาต่อมาเป็นประเด็นทางการเมือง เพื่อเข้าสู่ระบบการเมือง อันจะทำให้ถูกแปรเปลี่ยนมาเป็นตัวกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้หรือการทำให้เป็นรูปธรรมในที่สุดของกลุ่มประชาชนได้

3. ประเด็นของแนวคิดที่จะใช้ในการพัฒนานโยบาย อันมีอยู่ด้วยกัน 5 ขั้นตอน คือ

- 3.1 การก่อตัวของนโยบาย
- 3.2 การตัดสินใจในการประกาศใช้นโยบาย
- 3.3 การนำนโยบายไปใช้
- 3.4 การประเมินผลนโยบาย
- 3.5 การธำรงรักษา การต่อเนื่อง และการสิ้นสุดของนโยบาย

ในประเด็นนี้ เป็นประเด็นที่ต้องการทราบถึง แนวความคิดในการพัฒนานโยบายของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองระดับต่าง ๆ ซึ่งจากข้อมูลข้างต้น สามารถที่จะวิเคราะห์และสรุปผลในภาพรวม ได้ดังนี้

1. การก่อตัวของนโยบาย อาจกล่าวได้ว่า เป็นขั้นตอนของการต่อสู้ทางการเมืองเพื่อการผลักดันแนวคิดของการกระจายอำนาจให้เป็นประเด็นนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาเพื่อเตรียมการเข้าสู่ระบบการเมืองต่อไป ในขั้นตอนนี้กลุ่มบุคคลต่าง ๆ มีแนวความคิดที่ค่อนข้างสอดคล้องกันหลายแนวคิดด้วยกันคือ

1.1 การให้มีการต่อสู้เรียกร้อง ด้วยการสร้างกระแสการเรียกร้องให้เกิดขึ้นในสังคมเช่นเดียวกับการสร้างกระแสการปฏิรูปการเมืองของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย หรือการปฏิรูปการศึกษาของคณะทำงานโครงการการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ของธนาคารกสิกรไทย เป็นต้น

1.2 การสร้างการยอมรับจากทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นประชาชน นักการเมืองและข้าราชการ เพื่อให้เกิดความศรัทธาในแนวคิด และนำไปสู่การปรับเปลี่ยนทัศนคติ ความคิด ค่านิยม วัฒนธรรม และพฤติกรรม ทั้งในแง่การเมืองและการบริหารต่อไป นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ในอันที่จะเชื่อมโยงความคิดและบทบาทในการร่วมกันพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่นให้มีความเจริญงอกงามยิ่งขึ้นในอนาคตด้วย

1.3 การสร้างความชัดเจนในแนวคิดและนโยบาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในอันที่จะสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างสอดคล้องเหมาะสม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.4 มีการแก้ไขกฎหมายและสร้างมาตรการอื่น ๆ ขึ้นมารองรับ การปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม ตลอดจนมีการสร้างระบบตรวจสอบกำกับดูแลที่มี ประสิทธิภาพ อันถือเป็นหัวใจหลักของการปฏิบัติงานขึ้นมาใช้งานอีกด้วย

1.5 ต้องใช้การประชาสัมพันธ์อย่างเข้มแข็ง เพื่อการสร้าง ความชัดเจนและความเข้าใจในหลักการและความหมายของการกระจายอำนาจทาง การเมือง

1.6 สร้างศักยภาพของชุมชนและความเข้มแข็งขององค์กรการ ปกครองตนเองของท้องถิ่นขึ้นมารองรับการปฏิบัติงาน อย่างมีประสิทธิภาพ

1.7 พัฒนาการศึกษาและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนบุคคล ที่เกี่ยวข้อง ให้มีความรู้ความเข้าใจในระบบการปฏิบัติงานตามรูปแบบการกระจายอำนาจ ทางการศึกษา อันจะเป็นการเตรียมการในทางปฏิบัติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

1.8 อาศัยการผลักดันจากนักการเมืองและพรรคการเมือง

1.9 จัดตั้งสถาบันวิเคราะห์ท้องถิ่นพัฒนาซึ่งในแต่ละท้องถิ่นเพื่อ ให้อยู่ในลักษณะของแหล่งความคิด (Think tank) ของท้องถิ่น ในอันที่จะเป็นทั้งแหล่ง ข้อมูล และแหล่งชี้นำความคิดของท้องถิ่น

1.10 ให้ความสำคัญและโอกาสกับคนรุ่นใหม่ ซึ่งจะเป็นการ บูรณาการทางความคิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดทางการเมืองที่จะผลักดันการใช้ อำนาจให้เป็นไปในทิศทางที่สร้างสรรค์และพัฒนาท้องถิ่นให้ก้าวไกลออกไปมากยิ่งขึ้น

1.11 แก้ไขระบบราชการและบุคลากรให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจ ทางการศึกษา

ดังนั้น หากจะสรุปให้กระชับและง่ายต่อการนำไปปฏิบัติจึงกล่าวได้ ว่า การก่อตัวของนโยบายจะเกิดขึ้นจากแรงผลักดันของบุคคล 3 ฝ่าย และระบบสังคม ทั้ง 5 ระบบ ดังได้กล่าวมาแล้วในประเด็นของปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามามีอิทธิพลต่อ นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา นั่นคือ

1. ต้องมีการพัฒนาบุคลากร 3 ฝ่าย ได้แก่ กลุ่มประชาชน กลุ่ม ข้าราชการ และกลุ่มนักการเมือง ให้มีความเข้าใจในโครงสร้างและแนวคิดของการ กระจายอำนาจทางการศึกษา และให้เกิดแนวคิดกับเจตนาที่แน่วแน่ในการผลักดัน แนวคิดให้เป็นประเด็นนโยบายเพื่อพัฒนาให้เป็นประเด็นทางการเมืองในระบบการเมือง เพื่อการประกาศใช้เป็นนโยบายในทางปฏิบัติต่อไป

2. ต้องมีการพัฒนาระบบต่าง ๆ ทั้ง 5 ระบบ คือ ระบบการเมือง ระบบการศึกษา ระบบราชการ ระบบสื่อมวลชน และระบบกฎหมาย ในฐานะที่เป็น เครื่องมือหลักของระบบสังคมในการที่จะนำไปใช้พัฒนาบุคลากรทั้ง 3 ฝ่าย ให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงแนวคิดทัศนคติ ค่านิยม วัฒนธรรม และพฤติกรรมทางการเมือง ให้เอื้อ

ต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปใช้ในทางปฏิบัติให้บรรลุผลสมตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตั้งไว้ คือ การให้ท้องถิ่นได้รับศกษาอำนาจในการตัดสินใจที่จะจัดการและบริหารการศึกษา เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตน นั้นเอง

การดำเนินการตามขั้นตอนทั้ง 2 นี้ ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการท่านหนึ่งได้กล่าวไว้อย่างสอดคล้องกับนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นไว้ว่า การกระทำต่าง ๆ ดังกล่าวต้องกระทำอย่างเป็นขั้นตอน และใช้ระยะเวลาพอสมควร เพื่อให้สังคมได้มีการปรับตัวตามไปด้วยอันจะเป็นการลดความรุนแรงของกระแสการต่อต้าน นอกจากนี้ยังควรมีระบบการตรวจสอบ การกำกับดูแล และเน้นความตระหนักในความรับผิดชอบของบุคลากรผู้ได้รับอำนาจอีกประการหนึ่งด้วย (ดร.เกษมา วรารณ ณ อยุธยา. 15 ม.ค. 2540 : อภิลิทธิ เวชชาชีวะ. 2 ม.ค. 2540 และ อนุกุล สุภาไชยกิจ. 20 ธ.ค. 2539)

2. ขั้นตอนการตัดสินใจประกาศใช้เป็นนโยบาย ในขั้นนี้ทุกฝ่ายยอมรับว่า ควรจะมีการประกาศเป็นกฎหมายขึ้นมารองรับการปฏิบัติงาน โดยบางท่านถึงกับกล่าวว่าจะบรรจุเข้าเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญก็ได้ (นิยม พึ่งสุจริต. 16 ธ.ค. 2539) แต่ส่วนใหญ่ (เกินกว่าร้อยละ 90) เห็นชอบร่วมกันว่า ควรอยู่ในรูปพระราชบัญญัติ เพียงแต่บางท่านกล่าวว่า เป็นกฎหรือระเบียบของกระทรวงก็พอ (กรณีนี้จะ เป็นแนวคิดของผู้อยู่ในโครงสร้างทางการเมืองระดับล่าง) และมีบางท่านกล่าวว่า ไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายใหม่ขึ้นมา หากแต่ควรถูกกฎหมายบางฉบับให้ต้องแก้และ นำนัยสำคัญของกฎหมายฉบับนั้น ๆ มาบังคับใช้ให้เกิดผลก่อน จากนั้นจึงค่อยตรา กฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาเสริมในลักษณะการปิดช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น (อมร รักษาสิทธิ์. 17 ธ.ค. 2539)

กรณีนี้จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ต้องมีการผลักดันออกมาให้อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติเป็นอย่างน้อย หรือหากจะนำไปบรรจุไว้ในสาระสำคัญของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้ ก็น่าที่จะเป็นการดี และเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับนโยบายมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม แนวคิดของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในอดีตที่ยังคงปรากฏในสารบัญญัติของกฎหมายบางฉบับที่ยังมิได้มีการประกาศยกเลิกนั้น ก็ควรที่จะนำขึ้นมาศึกษาและบังคับใช้ให้เกิดผลอย่างจริงจัง ซึ่งอาจเป็นการนำร่องและเป็นตัวอย่างของการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในทางปฏิบัติก็ได้ ซึ่งก็เป็นประเด็นที่น่าศึกษาและนำไปปฏิบัติต่อไป

3. ขั้นตอนการนำนโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติ ในขั้นตอนนี้กลุ่มบุคคลได้แสดงความคิดเห็นในลักษณะที่ว่า หากมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจาย

อำนาจทางการศึกษาออกมาประกาศใช้แล้วจะมีวิธีการนำนโยบายดังกล่าวออกไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างไร ซึ่งก็พบกับคำตอบที่น่าสนใจอยู่หลายประเด็นดังนี้

3.1 ใช้วิธีการประชาสัมพันธ์อย่างเข้มแข็ง กรณีนี้นักการเมืองระดับชาติที่เป็นอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการท่านหนึ่ง (สัมพันธ์ ทองสมัคร .27 ม.ค. 2540) กล่าวว่า ปัญหาหนึ่งของการพัฒนาแนวคิดนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในระหว่างปี พ.ศ.2535 - 2538 ก็คือ การขาดการประชาสัมพันธ์ที่จะทำให้ทุกฝ่ายได้เข้าใจตรงกัน อันจะทำให้การแสวงหาความร่วมมือกันในการผลักดันนโยบายเป็นไปได้อย่างรวดเร็วประเด็นดังกล่าวจึงไปสอดคล้องกับแนวคิดของการสร้างความชัดเจนของแนวคิดและความเข้าใจในประเด็นนโยบายของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองทั้งส่วนบนและส่วนล่างอย่างเห็นได้ชัด และเป็นการย้ำความสำคัญของระบบสื่อสารมวลชนได้เด่นชัดมากยิ่งขึ้นอีกประการหนึ่งด้วย

3.2 ปรับบทบาทละทัศนคติของบุคคลทุกฝ่าย โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการที่มีทัศนคติเกรงกลัวการสูญเสียอำนาจให้มีความเข้าใจและชัดเจนในบทบาทของตนเองมากยิ่งขึ้น จึงควรกระทำโดยการจำแนกขอบเขตของอำนาจ และบทบาทในการใช้อำนาจ จากนั้นจึงสร้างระบบการพัฒนากลุ่ม ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจ ระบบการติดตามกำกับดูแล ให้มีมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และมีความเข้มแข็งเพียงพอในการนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 ปรับบทบาทขององค์กรการปกครองตนเองของท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพตลอดจนมีประสิทธิภาพที่สูงเพียงพอที่จะรองรับการปฏิบัติงานตามลักษณะและประเภทของอำนาจที่จะได้รับจากการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจได้ ซึ่งกรณีนี้ต้องการความเข้มแข็งของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง และในเวลาเดียวกันกลุ่มประชาชนก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความคิด ค่านิยม วัฒนธรรม และพฤติกรรมทางการเมืองของตนด้วยเช่นกัน โดยต้องเปลี่ยนแปลงจากความเป็นบุคคลที่ไม่สนใจทางการเมือง ให้มาเป็นบุคคลที่สนใจทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยด้วยเพื่อให้เกิดความสอดคล้องต่อกันระหว่างระบบการเมืองกับระบบราชการ โดยใช้ระบบการศึกษาและระบบสื่อสารมวลชนเป็นเครื่องมือ หรือเป็นการสร้างจิตสำนึกทางการเมืองนั่นเอง

3.4 ต้องมีผู้นำทางการเมือง ผู้นำทางการศึกษา และผู้นำชุมชนที่มีความเข้มแข็ง มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และมีความกล้าหาญที่จะตัดสินใจและรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจที่ตนเองได้กระทำลงไป เพราะการตัดสินใจให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปให้แก่ประชาชนนั้น เป็นการลดทอนอำนาจการตัดสินใจของกลุ่มบุคคล

บางกลุ่มโดยเฉพาะข้าราชการ ซึ่งจะทำให้เกิดกระแสการต่อต้านขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ผู้นำจึงต้องมีความกล้าตัดสินใจที่จะสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งลงไป และต้องอดทนอดกลั้นต่อการต่อต้านที่จะติดตามมาอย่างเข้มแข็งและไม่หวั่นไหวต่อคำครหาฉินทา และกระแสสังคมที่จะต้องถูกจัดตั้งขึ้นมาต่อต้านในภายหลัง

3.5 สังคมต้องยอมรับความหลากหลายของผลการพัฒนา และต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องเป็นไปอย่างหลากหลาย ทั้งนี้ต้องยอมรับด้วยเช่นกันว่า มาตรฐานของการพัฒนาที่จะนำไปสู่วัตถุผลการพัฒนาของแต่ละท้องถิ่นก็ต้องมีความแตกต่างและหลากหลายติดตามกันไปด้วย โดยใช้ปรัชญาของการพัฒนาที่ว่า เมื่อท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน การพัฒนาก็ย่อมที่จะให้ผลแตกต่างกันไปด้วย และเมื่อผลการพัฒนามีความหลากหลาย และแตกต่างกัน สังคมก็ย่อมต้องใช้มาตรฐานในการประเมินที่แตกต่างกันตามไปด้วย นั่นคือ ในที่สุดแล้วสังคมย่อมที่จะจำต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่มีความหลากหลายตามไปด้วยเช่นกัน (อุทัย ดุลยเกษม. 21 ม.ค. 2540)

ในการพัฒนาท้องถิ่นบนพื้นฐานของการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตามประเด็นของการพัฒนาการศึกษาบนพื้นฐานของการนำนโยบายการกระจายทางการศึกษานี้ สัมพันธ์ ทองสมัคร (27 ม.ค. 2540) ได้ให้แนวคิดที่น่าสนใจประการหนึ่งว่า ในขณะที่ท้องถิ่นยังมีศักยภาพไม่เพียงพอที่จะดำเนินการได้โดยทันทีนั้น ท้องถิ่นควรมีตัวอย่างให้ศึกษา ซึ่งอาจเป็นการรวบรวมแนวคิดในการพัฒนาการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นที่ทำให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งสร้างองค์การ เพื่อให้การจัดการและการบริหารการศึกษาไม่อยู่ในลักษณะ “ตัดเป็นแท่งแบ่งเป็นท่อน” โดยควรมีลักษณะของการจัดการและบริหารการศึกษา เป็นลักษณะของการจัดการและการบริหารที่ต่อเนื่องกันอย่างไร้รอยต่อ ด้วยการจัดการและบริหารการศึกษาที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กร เพียงองค์กรเดียว ซึ่งอาจเป็นการบูรณาการที่มีสถานศึกษาโดยให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแก่ท้องถิ่นไปจัดการและบริหารแทน กับสถาปนาหน่วยงานระดับกรมขึ้นมาดำเนินการในลักษณะของหน่วยงานที่เป็นการกำกับดูแลด้านการให้การสนับสนุนการจัดการและการบริหารการศึกษา ด้านการกำหนดและบริหารนโยบายและแผนในระดับชาติ ด้านการกำหนดและตรวจสอบมาตรฐานการศึกษา และ ด้านการตรวจราชการ เป็นอย่างน้อย จึงจะเป็นการปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของกระทรวงและท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นทำหน้าที่ในการจัดการและบริหารการศึกษา ในขณะที่ส่วนกลางหรือกระทรวงศึกษาธิการจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการ (ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร คริสส์อาน. 7 กุมภาพันธ์ 2540)

การปรับโครงสร้างดังกล่าว จะต้องเป็นการกระทำโดยมิให้มี

การกระทบกระเทือนต่อการสูญเสียอำนาจ และสิทธิประโยชน์ของบุคคลในตำแหน่งที่มีการปรับเปลี่ยนตามโครงสร้างองค์การที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นให้น้อยที่สุด

การดังกล่าวจึงต้องมีการทำความเข้าใจทั้งในส่วนของข้าราชการทุกระดับตลอดจนกลุ่มประชาชนทั้งหลาย ให้ความเข้าใจและชัดเจนในผลดีผลเสียกับประโยชน์ที่จะได้รับการกระจายอำนาจทางการศึกษาในครั้งนี้จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยระยะเวลาในการปรับเปลี่ยน

นักวิชาการด้านการศึกษาท่านหนึ่ง (ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสะอ้าน. 7 กุมภาพันธ์ 2540) กล่าวไว้ในที่สุดว่า สิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปใช้ในทางปฏิบัติก็คือ

1. ต้องได้รับการยอมรับและการสนับสนุนจากประชาชน (Popular support)
2. การป้องกันการดึงอำนาจระหว่างกันและกัน ตลอดจนการป้องกันการช่วงชิงอำนาจกลับคืนในรูปแบบและลักษณะต่าง ๆ ของข้าราชการ
3. ท้องถิ่นต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ตนเองมีความพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดการและบริหารการศึกษา (Directively Education Participation) ด้วยการมีเจตนาารมณ์ทางการเมืองอย่างแน่วแน่กับการใช้กลไกทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและด้วยการรณรงค์ให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันในทุกระดับ ซึ่งจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่มากกระจายอำนาจการศึกษาขึ้น
4. การที่ประชาชน/ท้องถิ่น จะได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังในทุกเรื่องจากภาครัฐ

ทั้งนี้ เพื่อให้ท้องถิ่นได้เป็นผู้จัดการและบริหารการศึกษาอย่างแท้จริงซึ่งจะทำให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาคน พัฒนาท้องถิ่น และพัฒนาประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงต่อกันซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาศักยภาพของชุมชน และความเข้มแข็งของครอบครัวและท้องถิ่นต่อไปและเปลี่ยนแปลงทัศนคติ แนวคิด วัฒนธรรม ค่านิยม และพฤติกรรม ทั้งการเมืองและการบริหารของกลุ่มบุคคลทั้ง 3 กลุ่มอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพียงแต่จะใช้วิธีการใดที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพและได้ผลสูงสุดเท่านั้น

นอกจากนี้ การดำเนินการต่าง ๆ ในแนวคิดส่วนของการนำนโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติ จะต้องมีการมองภาพรวมอย่างเป็นระบบในลักษณะที่เป็นภาพของสังคมที่มีการเคลื่อนไหว (Dynamic society) และเป็นการดำเนินงานที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับขั้นตอนที่เหมาะสมกับช่วงจังหวะของการพัฒนานโยบาย (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. 2 ม.ค. 2540)

โดยสรุปแล้ว ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนของการเคลื่อนไหวตัวนโยบายบนสถานการณ์ที่เป็นจริงในสังคม ต้องมีความกระชับ กระทั่งกันในระหว่างกลุ่มคนตามโครงสร้างทางการเมืองทั้งสามระดับทำให้บทบาทของการทำความเข้าใจ การพบปะพูดคุยกันด้วยความสัมพันธ์อันดีต่อกัน มีความสำคัญมากที่สุด เพราะจะเป็นเครื่องช่วยให้การดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบาย เป็นไปได้ด้วยความราบรื่นและลงตัว

4. ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย ในขั้นตอนนี้จะเป็นขั้นตอนของการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีการเสนอแนวคิดในเรื่องดัชนีและวิธีการที่จะใช้ในการประเมินอย่างหลากหลาย โดยนักการเมืองระดับชาติท่านหนึ่ง ซึ่งมีกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองในระดับกลางและล่างได้นำเสนอไว้ โดยสรุปได้ว่า

4.1 ดัชนีชี้วัด ถึงระดับและผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำแนกเป็น

4.1.1 ตรวจสอบจากคุณภาพของเด็กและเยาวชน

4.1.2 ความชัดเจนของแผนงานวัตถุประสงค์ของแผนงาน

4.1.3 ระดับการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรม

ต่าง ๆ ของประชาชน

4.1.4 ดูจากระบบการตรวจสอบที่มีการสร้างขึ้นจากขั้นตอนการ

ก่อตัวของนโยบาย

4.1.5 ดูจากคุณภาพของการบริการที่นักเรียนไปปฏิบัติ

4.2 วิธีการในการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.2.1 กระทำเป็นระยะ ๆ เช่น ทุก 2 ปี

4.2.2 ใช้เครื่องมือประเภทต่าง ๆ เช่น แบบประเมิน แบบสำรวจ

แบบสำรวจ ผลการสัมมนา และผลการวิจัย เข้ามาเป็นเครื่องชี้วัดถึงระดับและผลของการนำนโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติ

4.2.3 ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ

จากแนวคิดดังกล่าว ทำให้มองเห็นถึงระบบการคิดของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองที่มีความแตกต่างกันในภูมิหลังของการได้รับการศึกษา และประสบการณ์ทางการเมืองที่บุคคลในโครงสร้างทางการเมืองมีอยู่ ซึ่งหากกลุ่มบุคคลในโครงสร้างต่าง ๆ ได้รับการเรียนรู้ การทำความเข้าใจ การศึกษาทางด้านองค์ความรู้ของการเมือง และหากได้รับการเรียนรู้เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการจัดการและบริหารการศึกษา ก็น่าที่จะให้แนวคิด วิธีการ และมาตรการในการประเมินผลการจัดการและการบริหารการศึกษา การประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อการพัฒนาการปรับปรุง และการแก้ไขปัญหาทั้งการจัดการและการบริหารการศึกษา ตลอดจนการนำนโยบาย

เพื่อการพัฒนา การปรับปรุง และการแก้ไขปัญหาทั้งการจัดการและการบริหารการศึกษา ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบังเกิดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพและสมตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้เป็นอย่างดี

5. **ชั้นการดำรงรักษา การต่อเนื่อง และการสิ้นสุดนโยบาย** ในชั้นตอนนี้กลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองทุกระดับ มีแนวความคิดที่สอดคล้องตอกันว่า หากการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้บังเกิดผลดีสมตามความมุ่งหมายของนโยบายแล้ว ก็สมควรที่จะพัฒนาให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การพัฒนาการศึกษาได้ตอบสนองความต้องการในการพัฒนาคน พัฒนาท้องถิ่น และพัฒนาประเทศชาติ ได้อย่างถูกต้องตรงกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ได้กำหนดไว้นั้นเอง

บทสรุปของการแสวงหาและการสร้างทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การสร้างทางเลือกเพื่อพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ได้จากการประมวลผลจากข้อมูลที่ได้จากแนวคิดของกลุ่มบุคคลในโครงสร้างทางการเมืองซึ่งสรุปถึงลักษณะของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่น่าจะเป็นได้ดังนี้

1. **หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจ** เป็นไปเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาตนเองได้บนพื้นฐานของการตัดสินใจของตนเอง โดยมีสาเหตุมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้ามามีผลกระทบต่อพัฒนาสังคมโลก และสังคมไทย นอกจากนี้ก็มีความล่าช้าของระบบราชการไทยที่ไม่สามารถสนองตอบต่อการแก้ปัญหาของท้องถิ่นกับความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการเมือง ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน

2. **ปรัชญาพื้นฐานของการกระจายอำนาจทางการศึกษา** ก็คือ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการและบริหารการศึกษา ให้กับสมาชิกในท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์และให้บริการศึกษาที่มีศักยภาพและมีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาตนเองของท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศที่จะเป็นไปได้อย่างมั่นคง มีเสถียรภาพ มีศักยภาพ และมีประสิทธิภาพในที่สุด

3. **วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษา** คือ การที่ประชาชนได้รับสิทธิในการจัดการและบริหารการศึกษา เพื่อให้การให้บริการการศึกษาแก่สมาชิกในท้องถิ่น

4. **เป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา** คือ การที่ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจที่จะจัดการและบริหารการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ที่จะได้รับตามความชอบธรรมของนัยบัญญัติในต้วบทกฎหมาย

5. ลักษณะของแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษา มีจุดเน้นอยู่ที่การได้รับการตัดสินใจในการจัดการและบริหารการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่น

6. รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา จะอยู่ในรูปขององค์คณะบุคคลที่มีการผสมผสานลักษณะการใช้อำนาจแบบแบ่งอำนาจและให้อำนาจ

7. ผู้ให้และผู้ได้รับอำนาจ ได้แก่ รัฐและองค์คณะบุคคลในรูปคณะกรรมการการศึกษาที่มีโครงสร้างร่วมกันระหว่าง ภาคราชการและภาคประชาชนที่ได้มาจากการเลือกตั้งตามวิถีทางประชาธิปไตย

8. ลักษณะของอำนาจและบทบาทของผู้ได้รับอำนาจ อยู่ในลักษณะของการมีและการได้รับอำนาจหน้าที่ในการจัดการและบริหารการศึกษา (authority) และเป็นบทบาทของการเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดการและบริหารการศึกษา

9. ประเภทของอำนาจที่จะได้รับ ควรเป็นอำนาจที่อยู่ในขอบเขตของการตัดสินใจที่ผู้ได้รับอำนาจสามารถจะกระทำได้ตามกรอบที่กฎหมายได้กำหนดได้

10. ขั้นตอนในการพัฒนานโยบาย มีลักษณะและวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

10.1 การก่อตัวของนโยบาย โดยการพัฒนาองค์บุคคลและองค์ระบบต่าง ๆ ดังนี้

10.1.1 องค์บุคคล ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มประชาชน

10.1.2 องค์ระบบ ได้แก่ ระบบกฎหมาย ระบบการเมือง ระบบราชการ ระบบการศึกษา และระบบการสื่อสารมวลชน

10.2 การตัดสินใจในการประกาศใช้นโยบาย ควรกระทำในรูปของการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องขึ้นมารองรับการน่านโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติ

10.3 การน่านโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติ ควรมึวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

10.3.1 การประชาสัมพันธ์อย่างเข้มแข็งและทั่วถึง

10.3.2 การปรับทัศนคติ ค่านิยม ความคิด วัฒนธรรม และพฤติกรรมทั้งทางการเมืองและการบริหารให้กับกลุ่มบุคคลทั้งสามกลุ่ม

10.3.3 การปรับโครงสร้างอำนาจและโครงสร้างองค์การของกระทรวงศึกษาธิการให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา ตลอดจนจนส่วนราชการอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

10.3.4 การเตรียมความพร้อมทั้งขององค์บุคคลและองค์

ระบบให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา

10.3.5 การยอมรับความหลากหลายในมาตรฐานที่มีความแตกต่างกันตามแต่ละท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความเข้มแข็งในการพัฒนา

10.3.6 ควรมีตัวอย่างเพื่อการศึกษาการดำเนินการ

10.4 การประเมินนโยบาย ควรมีวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

10.4.1 ดัชนีชี้วัด คือ คุณภาพและปริมาณการให้บริการ การศึกษาที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในการตัดสินใจขององค์คณะบุคคล เพื่อการพัฒนา การศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง

10.4.2 วิธีการ คือ การให้องค์คณะบุคคลเข้ามาดำเนินการโดยเฉพาะ และใช้ผลการศึกษาวิจัย การสัมมนา การใช้แบบสอบถามและแบบทดสอบต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการประเมิน

10.5 การธำรงรักษา การต่อเนื่อง และการสิ้นสุดนโยบาย ในประเด็นนี้มีการยอมรับโดยทั่วกันว่า ควรมีการพัฒนาให้ก้าวหน้า หากการนำนโยบาย ไปใช้ในทางปฏิบัติบังเกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

11. ปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งจำแนกได้เป็นหลากหลายประเด็นย่อย ที่เป็นไปได้ทั้งปัจจัยเกื้อหนุนและปัจจัยขัดขวาง โดยการนำเสนอจะเป็นไปเพื่อการพัฒนาความเข้มแข็งของปัจจัยเกื้อหนุนและการขจัดหรือป้องกันหรือเปลี่ยนแปลงปัจจัยขัดขวางให้กลับมาเป็นปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาแทน

ปัจจัยทางการเมืองดังกล่าว จำแนกได้เป็นปัจจัยด้านโครงสร้างทางการเมืองและปัจจัยทางด้านกระบวนการทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาดังกล่าวได้เป็นไปเพื่อการสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของระบบการเมืองในการผลักดันประเด็นนโยบายให้เป็นประเด็นการเมืองที่จะก้าวเข้าสู่ระบบการเมืองเพื่อแปรเปลี่ยนประเด็นทางการเมืองดังกล่าวให้เป็นผลผลิตทางการเมืองอันได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในที่สุด

12. ปัจจัยเกี่ยวข้องกับระบบการศึกษา จำแนกเป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในของระบบการศึกษาในอันที่จะพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้บังเกิดผลอย่างแท้จริงในการนำนโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติ โดยมีความประสงค์ในการพัฒนาศักยภาพและความเข้มแข็งเหล่านั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจให้บังเกิดผลสูงสุดในทางปฏิบัติต่อไป

การสร้างทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการ

ศึกษาจึงเป็นการระดมความคิดในการนำเสนอทางเลือกเพื่อการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในการที่จะนำนโยบายดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดการผลประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่น ด้วยการให้บริการการศึกษาแก่สมาชิกในท้องถิ่นบนพื้นฐานของการใช้อำนาจการตัดสินใจในการจัดการและบริหารการศึกษาของท้องถิ่นผ่านองค์คณะบุคคลที่มีโครงสร้างผสมผสานระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนนั่นเอง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย