

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยใช้ตัวแบบสำหรับการศึกษานโยบายสาธารณะ 6 ตัวแบบ ศึกษาปัญหาสำคัญเร่งด่วน ในการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติและแนวทางการแก้ไขรวมทั้งจุดเน้นและฐานคิดที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จและศึกษาวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหา 2 กรณี 1.กรณีการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา 2.กรณีการถ่ายโอนอำนาจให้ อบต.ดูแลจัดการการศึกษา เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือ แบบสัมภาษณ์เจาะลึกสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผู้ให้ข้อมูลหลักอันทรงคุณวุฒิที่มีทั้งความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ทางด้านการวางนโยบายการศึกษาหรือปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องทางการศึกษา 11 ท่าน และบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถประสบการณ์ทำงานทางการศึกษา 25 ท่าน ได้ผลการวิจัยดังนี้

ผลการศึกษาในการวิเคราะห์ปัญหา 1. ตัวแบบยึดหลักเหตุผล มีปัญหาด้านคนและตัวนโยบายคือ วิธีการนำไปสู่การปฏิบัติซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญและเป็นจุดเด่นของตัวแบบนี้ เพราะเป็นจุดที่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลว ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการของนโยบาย 2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ มีปัญหาเรื่องขีดสมรรถนะภายในหน่วยงานที่เกิดจากปัญหา บุคลากร นำมาซึ่งปัญหา โครงสร้าง เช่น อบต. ปัญหาการบริหารไม่เหมาะสม ทำให้ใช้งบอย่างไม่มีประสิทธิภาพ 3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ ปัญหาคนไทยมีความรู้สึกต่อการเปลี่ยนแปลงสูง เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงเมื่อเกิดนโยบายใหม่ๆ ซึ่งจุดเด่นที่สุดของตัวแบบคือการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมและการยอมรับ ซึ่งสามารถส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวสูงที่สุด 4. ตัวแบบ กระบวนการของระบบราชการ ปัญหาอันดับแรกอยู่ในตัวแบบนี้คือ การไม่เข้าใจสภาพของนโยบาย หรือเข้าใจไม่ตรงกันซึ่งเป็นข้อจำกัดข้อแรกที่เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติและส่งผลกระทบต่อปัญหาในด้านต่างๆ ทุกด้าน 5. ตัวแบบทางการเมือง ปัญหาที่เด่นชัดคือ ภาวะผู้นำที่มีอยู่ไม่เพียงพอ ขาดผู้นำที่มีภาวะผู้นำที่ดีเหมาะสมซึ่งมีผลกระทบถึงกิจกรรมด้านต่างๆ ของนโยบายตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบายและการมีระบบพรรคพวก มีการเมืองแทรกทำให้ระบบการศึกษาเสีย และต้องใช้การปฏิรูปการศึกษาแก้ไขระบบโดยตรง 6. ตัวแบบทั่วไป ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม

การเมืองเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ตัวแบบนี้ครอบคลุมในหลายประเด็น และเป็นปัจจัยที่ควบคุมได้ยากที่สุด เพราะเป็นสภาพความจริงที่เกิดขึ้น และส่งผลต่อทุกนโยบาย

ในภาพรวมของการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ตัวแบบที่สามารถนำมาปรับใช้ และบูรณาการร่วมกันในการวิเคราะห์ปัญหา คือ ตัวแบบยึดหลักเหตุผล และตัวแบบของกระบวนการของระบบราชการ เพราะส่งผลต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติมากที่สุด จากการวิจัยพบว่า ปัญหาที่เป็นสาเหตุของปัญหาใน 6 ตัวแบบและเป็นปัญหาสำคัญ ปัญหาเร่งด่วนที่สุด เกิดจากสาเหตุปัจจัยเดียวกันคือ ปัจจัยด้านบุคคลทุกระดับที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย เป็นสาเหตุของปัญหาทั้งหมด เป็นทั้งความสัมพันธ์โดยตรงและโดยอ้อม จากด้านบนนี้จะอธิบายปรากฏการณ์ของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยทุกด้านที่มีคนเป็นผู้กระทำ หรือมีส่วนร่วมเริ่มตั้งแต่ความรู้ ความเข้าใจ การยอมรับ การเข้าไปมีส่วนร่วม ฯลฯ ตามนโยบายและส่งผลโดยอ้อมผ่านทางกำหนดภารกิจมอบหมายงาน การคิดสรร ภาวะผู้นำปัญหา รองลงมาคือ ปัญหาด้านงบประมาณ และปัญหาการบริหารจัดการตามลำดับ

และพบว่ากรณีที่มีการกล่าวถึงมาก เป็นปัญหาซึ่งยังหาข้อยุติไม่ได้ และมีความสำคัญจึงนำมาศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกเพิ่มเติมเฉพาะ 2 กรณี คือ

1. กรณีการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ผลการศึกษาสรุปว่าการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาให้พิจารณาจาก ขอบเขต อำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหลัก

2. กรณีการถ่ายโอนอำนาจให้ อบต. ดูแลจัดการการศึกษา หลักการถูกต้องแต่วิธีปฏิบัติผิดขั้นตอนควรทำตามหลักการกระจายอำนาจคือ กระจายงาน กระจายคน แล้วจึงกระจายเงินหลังสุด และการพิจารณาให้ อบต. ดูแลจัดการการศึกษาให้ยึดหลัก 4 ประการ คือ 1. ความจำเป็น 2. ความพร้อม 3. ความเหมาะสม 4. ความต้องการ และบริหารจัดการโดยยึดประโยชน์ของพื้นที่เป็นหลัก

ผลการศึกษาทำให้รู้ถึงสาเหตุปัญหาหลักคือ เรื่องผลประโยชน์ และการเมืองแทรกแซง ทำให้ระบบการศึกษาเสียและเป็นอุปสรรคปัญหาหลักที่สำคัญของการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติใน พ.ศ. 2542 ใช้โครงสร้างใหม่มีกระทรวงการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ในการตัดสินใจ 3 ระดับ ระดับกระทรวง ระดับเขตพื้นที่ ระดับโรงเรียน มีกรรมการ “องค์คณะบุคคล” ในการบริหารตัดสินใจ เป็นการป้องกันการเมืองในระบบการศึกษาและเรื่องคุณภาพการศึกษาต้องสร้างระบบอิงเกณฑ์มีมาตรฐานเดียวกันที่ชัดเจน ใช้การปฏิรูปแก้ไข คือ ปฏิรูปหลายด้าน ปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูปการเมือง ปฏิรูปสังคม ไปพร้อมๆ กันปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาลูกโซ่ในเชิงระบบทุกระบบมีการเชื่อมโยงสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่จะต้องกระทำอย่างเข้าใจและระมัดระวังในทุกขั้นตอนของนโยบาย