

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง ปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และเพื่อศึกษาปัจจัยและสาเหตุที่ส่งผลให้สถานศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ยังไม่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 กลุ่มนักการเมืองสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มที่ 2 บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่สังกัดกองการศึกษาฯ กลุ่มที่ 3 บุคลากรทางการศึกษาที่ยังไม่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และกลุ่มที่ 4 กลุ่มสมาพันธ์ครูเชียงใหม่ ผลการสัมภาษณ์สรุปได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

5.1.1 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มนักการเมือง และบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่สังกัดกองการศึกษาฯ

การกำหนดนโยบายด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มุ่งเน้นการส่งเสริม พัฒนาการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัยให้มีคุณภาพและมาตรฐาน สนับสนุนให้จังหวัดเชียงใหม่ มีแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายเพื่อสร้างสรรค์สังคมแห่งการเรียนรู้ ส่งเสริมพัฒนาศักยภาพเยาวชนให้เป็นบุคลากรที่มีคุณภาพของสังคมต่อไปในอนาคต และสำหรับหลักการกำหนดนโยบายด้านการจัดการศึกษาสำหรับโรงเรียนถ่ายโอนมาสังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีนโยบายที่มุ่งเน้นพัฒนาโรงเรียนทุกด้านให้ได้รับมาตรฐาน สร้างโรงเรียนดี มีคุณภาพ อยู่ใกล้บ้าน ลดรายจ่ายของผู้ปกครอง และชุมชนพึงพอใจ

บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ในการดำเนินการบริหารจัดการด้านการศึกษา พบว่า บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ในการจัดการศึกษาเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในการจัดกิจกรรมสาธารณะ มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย ได้มาตรฐาน และยกระดับการจัดการศึกษาให้เป็นที่ยอมรับระดับสากล ด้านงบประมาณได้จัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษาในสังกัดในด้านต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ใน

แผนงาน โครงการ และกิจกรรมในแต่ละปี และได้ดำเนินการควบคุม กำกับ ดูแลการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด ให้เป็นไปตามมาตรฐาน และติดตามประเมินผลการดำเนินงานกิจกรรมการเรียนการสอนในแต่ละปีการศึกษา

ผลจากนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และสถานศึกษา พบว่า กลุ่มนักการเมืองและบุคลากรฝ่ายบริหาร มีความคิดเห็นว่า ผลจากนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาส่งผลต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริการจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง ผลต่อสถานศึกษา จะช่วยให้สถานศึกษาได้รับการช่วยเหลือด้านต่างๆ รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์มากยิ่งขึ้น และประชาชนชุมชน จะได้รับการบริการสาธารณะที่ดีขึ้น มีคุณภาพมาตรฐานและสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง มี

สถานการณ์การถ่ายโอนของสถานศึกษาที่เหลือนในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ มาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ปัจจุบันมีสถานศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวนมาก ที่แสดงเจตจำนงจะถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ยังไม่สามารถรับถ่ายโอนได้ เนื่องจากในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ต้องการที่จะพัฒนา โรงเรียนที่สังกัดอยู่ในปัจจุบันให้เต็มที่แล้ว ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหการทุจริตคอร์รัปชัน มีผลประโยชน์แอบแฝง ส่งผลให้สถานศึกษาหลายแห่งในจังหวัดเชียงใหม่ลังเลใจที่จะถ่ายโอนมาสังกัดด้วย

บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ในการดำเนินการประสานความขัดแย้งกับองค์กร เครือข่ายครู กรณีปัญหาการคัดค้านและต่อต้านจากสมาพันธ์ครู กลุ่มข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษา ไม่ให้ถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ปัจจุบันไม่มีปัญหาดังกล่าวนี้เลย เนื่องด้วยระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการจัดทำหลักการ แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานศึกษามาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามความต้องการ ความพอใจ และความสมัครใจของสถานศึกษาเป็นหลัก

กลไกหรือกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่ม องค์กรครู ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีกลไกหรือกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่ม องค์กรครู ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านการศึกษา โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียน คณะกรรมการเครือข่ายผู้ปกครอง และคณะกรรมการชมรมศิษย์เก่าของโรงเรียน คณะกรรมการเหล่านี้มาจากหลายฝ่าย ได้แก่ ผู้ปกครองนักเรียน ผู้บริหาร ครู บุคลากรทางการศึกษา ศิษย์เก่าของโรงเรียน

เป็นต้น โดยบุคคลเหล่านี้จะเป็นตัวแทนของสถานศึกษา ชุมชน เข้าร่วมในกระบวนการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนในขั้นตอนต่างๆ ร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ขาดแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ในกองการศึกษาขาดประสบการณ์การจัดการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้เข้าร่วมกิจกรรมทางการศึกษาน้อยลง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติงานได้คล่องตัว เป็นต้น

ศักยภาพในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีความพร้อมได้ในระดับหนึ่ง โดยในด้านบุคลากรทางการศึกษา ได้เรียนรู้จากประสบการณ์ที่ผ่านมามากขึ้น ได้รับการฝึกอบรม ศึกษาดูงาน ได้เรียนรู้งานต่างๆ จึงสามารถทำงานสอดคล้องประสานกับองค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี แต่ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ยังมีความต้องการอัตรากำลังบุคลากรด้านการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น ซึ่งในปัจจุบันอัตรากำลังบุคลากรในด้านนี้ยังไม่เพียงพอต่อการระงำนด้านการจัดการศึกษาที่รับผิดชอบอยู่ ด้านงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ถือได้ว่ามีความพร้อมในการจัดสรร สนับสนุนงบประมาณ สำหรับการดำเนินการจัดการศึกษาของสถานศึกษาได้เป็นอย่างดี ด้านการวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนสื่อการสอนต่างๆ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สามารถสนับสนุน จัดสรรให้แก่สถานศึกษาในสังกัดได้ตามการร้องขอ

ข้อคิดเห็นต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการจัดการศึกษาที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ การกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการจัดการศึกษาควรจะเป็นแบบเชิงบูรณาการ เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เริ่มตั้งแต่ ผู้เรียน ผู้ปกครอง ผู้บริหาร ครูผู้สอน บุคลากรทางการศึกษา ฯลฯ และเร่งทำความเข้าใจกับการศึกษาแนวใหม่ที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เพื่อปรับปรุงรูปแบบวิธีการสอนของตนให้เกิดผลดีต่อการเรียนรู้ของผู้เรียนด้าน เพื่อให้นโยบายสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเห็นผลในเชิงรูปธรรมยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะหรือแนวทางการบริหารจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ทิศทางด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการปรับตัว ตลอดจนพัฒนาบุคลากรและระบบการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเพื่อรองรับการจัดการศึกษาในอนาคต ซึ่งอาจจะมีสถานศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่อีกจำนวนมาก จะต้องถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และเตรียมความพร้อมในด้านการศึกษาในท้องถิ่น จัดให้มีหลักสูตรท้องถิ่นเพื่อประยุกต์ให้เข้ากับบริบทของท้องถิ่นนั้นๆ รวมทั้งการให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น อีกทั้งเร่งดำเนินการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่องค์กรครู บุคลากรทางการศึกษา ตลอดจน

ประชาชน ผู้ปกครองนักเรียน ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เป็นองค์กรที่มีความโปร่งใสในการบริหารงาน ดำเนินการจัดการศึกษาได้อย่างเป็นธรรม ไม่มีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

5.1.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มบุคลากรทางการศึกษาที่ยังไม่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และคณะกรรมการกลุ่มสมำพันธ์ครูเชียงใหม่

ศักยภาพหรือความพร้อมในการบริหารจัดการด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กลุ่มบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการกลุ่มสมำพันธ์ครูเชียงใหม่ มีความคิดเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เป็นองค์กรที่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะสามารถสนับสนุนการศึกษาในท้องถิ่นได้ ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากรทางการศึกษาที่มีความรู้ ความชำนาญ ประกอบกับในปัจจุบันมีโรงเรียนในสังกัดจำนวนไม่มาก จึงสามารถสนับสนุนจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่ ขณะเดียวกันในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่จะเล็กรับโอนโรงเรียนที่เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ มีความพร้อมทั้งจำนวนครู บุคลากร อาคารสถานที่เท่านั้น ขณะเดียวกันบุคลากรทางการศึกษา ครู ยังไม่กล้าตัดสินใจโอนไปสังกัด เนื่องจากไม่ได้อยากอยู่ภายใต้การบริหารงานของนักการเมือง กลัวถูกระบบการเมืองแทรกแซงระบบการศึกษา ปัญหาการทุจริตในระบบการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

กลไกหรือกระบวนการที่เปิดโอกาสให้กลุ่ม องค์กรครู หรือผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการบริหารจัดการด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เปิดโอกาสให้กลุ่ม องค์กรครู หรือผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการบริหารจัดการด้านการศึกษาน้อยมาก เนื่องจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ไม่ได้มีเวทีเสวนา หรือสัมมนา ด้านการบริหารจัดการศึกษา เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มบุคลากรทางการศึกษาที่ยังไม่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และการกระบวนการบริหารจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จะจำกัดอยู่ในวงแคบเฉพาะโรงเรียนในสังกัดเท่านั้น ไม่ได้เชื่อมโยงกับโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

บทบาทในการเรียกร้องด้านการจัดการศึกษาที่ผ่านมาของกลุ่ม เครือข่ายครูและบุคลากรทางการศึกษา พบว่า ในจังหวัดเชียงใหม่ นั้น กลุ่มเครือข่ายครูและบุคลากรทางการศึกษา มีบทบาทในการเรียกร้องด้านการจัดการศึกษาที่ผ่านมา โดยก่อตั้งเป็นสมำพันธ์ครูในระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศ การเรียกร้องต่างๆ ผ่านจากโรงเรียนสู่กลุ่มโรงเรียน สู่คณะกรรมการสมำพันธ์ครูระดับจังหวัด เชื่อมโยงไปยังระดับภาค และระดับประเทศ ซึ่งทำให้การขับเคลื่อนข้อเรียกร้องด้านการจัดการศึกษาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ปัจจัยและสาเหตุที่ส่งผลให้สถานศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ (ที่ยังไม่ ถ่ายโอนไปสังกัด อบจ. เชียงใหม่) ไม่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กลุ่มบุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการกลุ่มสัมพันธ์ครูเชียงใหม่ มีความคิดเห็นว่า ไม่ชอบระบบการบริหารงานของนักการเมือง ที่มักจะมีเรื่องของผลประโยชน์ การทุจริตในระบบการจัดซื้อ จัดจ้าง ผู้บริหารและทีมงาน มองการจัดการศึกษา เพียงนโยบายหาเสียง ไม่ใส่ใจและให้ความสำคัญที่จริงจังต่อการจัดการศึกษาแล้วการจัดการศึกษาไม่มีความต่อเนื่อง ความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์กร ขาดความมั่นใจในมาตรฐานวิชาชีพ และสถานภาพที่จะเกิดขึ้นหลังจากถ่ายโอน

ความเหมาะสมของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า กฎหมายสำคัญหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติการศึกษากำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและได้รับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม ซึ่งก็หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและอิสระในการจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่ ซึ่งการให้อำนาจและอิสระในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ย่อมส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจในทางที่มิชอบได้ โดยเฉพาะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการสั่งการ หากมีพฤติกรรมมิชอบ เช่น เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก ไม่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังในการจัดการศึกษา ย่อมส่งผลให้การจัดการศึกษาไม่มีประสิทธิภาพได้อย่างแน่นอน

ปัญหาหรือข้อจำกัดในการบริหารจัดการด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ ยังขาดการจัดการศึกษาแบบมีอาชีพ ระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติงานได้คล่องตัว ประกอบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภารกิจจำนวนมากที่ต้องดำเนินการ ดังนั้นอาจส่งผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ไม่มีเวลาในการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีนำหลักการการกระจายอำนาจมาใช้อย่างแท้จริง เพื่อให้การศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบโครงสร้าง กลไกที่มีมาตรฐานและประสิทธิภาพ นอกจากนี้รัฐต้องเร่งรัดการกำหนดกฎกระทรวงว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจการศึกษาที่เอื้อต่อการถ่ายโอนการศึกษาแก่ท้องถิ่นให้แล้วเสร็จโดยรีบด่วน สร้างความพร้อมแก่ท้องถิ่น ทั้งด้านการบริหาร การจัดสรรทรัพยากรและความรู้ความเข้าใจให้ท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจการศึกษาได้อย่างสมบูรณ์

รูปแบบและลักษณะที่เหมาะสมสำหรับการบริหารจัดการด้านการศึกษาระดับพื้นฐานของไทย กลุ่มบุคลากรทางการศึกษา ได้เสนอว่า การบริหารการจัดการศึกษาระดับพื้นฐานของไทยควรจัดใน

รูปแบบปัจจุบันแต่ ต้องสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณ การจัดการศึกษา ครูมีสวัสดิการที่ดี สถานศึกษาเอง จะต้องเพิ่มความเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างแท้จริง โดยต้องสามารถรับรู้ เข้าใจ ถึงแวดล้อมภายนอกได้อย่างแม่นยำและถูกต้อง

5.2 อภิปรายผล

การศึกษาเรื่อง ปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และเพื่อศึกษาปัจจัยและสาเหตุที่ส่งผลให้สถานศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ยังไม่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จากการศึกษาค้นพบว่า การถ่ายโอนการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่หลายฝ่ายยังมีความเห็นไม่ตรงกัน และเกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากครู โดยเฉพาะประเด็นปัญหาในอดีต เมื่อครั้งที่การประถมศึกษาอยู่ภายใต้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งครั้งนั้นครูไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และเหมาะสม กับศักดิ์ศรีของวิชาชีพ รวมทั้งปัจจุบันที่ยังมีความไม่ไว้วางใจกันในเรื่อง ความพร้อม ความรู้ความเข้าใจ และความจริงใจที่จะรับโอน ทำให้การถ่ายโอนการศึกษาต้องหยุดชะงัก ไม่สามารถ ดำเนินการได้ตามกำหนด ซึ่งจากผลการสัมภาษณ์บุคลากรและกลุ่มนักการเมืองสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ถึงแม้ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มี ประสิทธิภาพและได้เรียนรู้การจัดการศึกษามาระยะหนึ่งแล้ว แต่ยังคงประสบปัญหาในการ จัดการศึกษา คือ ผู้บริหารยังขาดแนวทางการดำเนินงานจัดการศึกษาที่ชัดเจน สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาให้เข้าร่วมกิจกรรมทางการศึกษาน้อยลง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดไม่เอื้ออำนวยให้ผู้ปฏิบัติงานได้คล่องตัว ด้านอัตรากำลังบุคลากรด้านการ จัดการศึกษาปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อภาระงานด้านการจัดการศึกษาที่รับผิดชอบอยู่ ปัญหาด้านลักษณะ ขององค์กร และวัฒนธรรมการทำงานของสถานศึกษาแตกต่างจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาก ที่ ส่งผลให้ผู้บริหารสถานศึกษาและครูต้องใช้ความอดทนสูงที่จะต้องทำงานร่วมกับกลุ่มนักการเมือง และยังลังเลใจต่อพฤติกรรมการทำงานของนักการเมือง

นอกจากนี้ในประเด็นความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการสมาคม ์ครูเชียงใหม่ เห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ยังขาดการจัดการศึกษาแบบมืออาชีพ เนื่องจากบริบทการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ขึ้นอยู่กับผู้บริหาร ไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบ การทำงานมุ่งตอบสนองการเมืองมากกว่า ด้านความมีอิสระในการตัดสินใจใช้จ่าย งบประมาณและการจัดซื้อ จัดจ้าง อาจเป็นช่องทางให้เกิดปัญหาการทุจริตในการจัดการศึกษาได้ อีก ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภารกิจจำนวนมากที่ต้องดำเนินการ อาจส่งผลให้ไม่มีเวลาในการ

บริหารจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่ ประกอบกันภายใต้การถ่ายโอนภารกิจตามที่รัฐกำหนดในปัจจุบัน นั้น ถึงแม้ว่าขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภารกิจหน้าที่ต้องดำเนินงานจัดการศึกษาให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่การที่หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาอยู่เดิม ไม่ได้กำหนดแนวทางการเตรียมความพร้อม และสร้างความรู้ความเข้าใจในรูปแบบแนวทางที่ถูกต้องชัดเจนในการบริหารจัดการศึกษาแก่ท้องถิ่น จึงเป็นปัญหาต่อการที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะรับผิดชอบจัดการศึกษาให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดได้โดยสมบูรณ์ และมีคุณภาพตามมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ได้ จากผลการศึกษาดังกล่าว สอดคล้องกับงานวิจัยของ ประพันธ์ ดีอุดม (2549) ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารจังหวัดพะเยาขาดแคลนบุคลากรด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารยังไม่ให้ความสำคัญในด้านการถ่ายโอนสถานศึกษา นอกจากนี้จากการสำรวจความพึงพอใจของบุคลากรทางการศึกษาต่อความต้องการที่จะถ่ายโอนไปสังกัดหน่วยงานภาครัฐนั้น พบว่า บุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่มีความต้องการถ่ายโอนไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมากกว่าที่จะถ่ายโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เหตุผลที่ได้ต้องการถ่ายโอนไปสังกัด เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบุคลากรที่มีความชำนาญด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนน้อย และไม่เคยมีประสบการณ์ด้านการจัดการศึกษามาก่อน และผู้บริหาร (ฝ่ายการเมือง) อาจทำให้การจัดการศึกษาถูกแทรกแซง ไม่มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ยาก

สำหรับปัจจัยและสาเหตุที่ส่งผลให้สถานศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ยังไม่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จากผลการศึกษาค้นพบว่า มีหลายปัจจัยที่ส่งผลให้บุคลากรทางการศึกษาในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ไม่ตัดสินใจถ่ายโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากไม่ชอบระบบการบริหารงานของนักการเมือง ที่มักจะมีเรื่องของผลประโยชน์ การทุจริตในระบบการจัดซื้อ จัดจ้าง ผู้บริหาร ไม่ใส่ใจและให้ความสำคัญที่จริงจังต่อการจัดการศึกษา อีกทั้งบุคลากรทางการศึกษามองว่า การจัดการศึกษาจะไม่มีอย่างต่อเนื่อง เพราะต้องเปลี่ยนผู้บริหารเมื่อครบวาระ ความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์กรระหว่างบุคลากรครูกับนักการเมือง บุคลากรทางการศึกษายังขาดความมั่นใจในมาตรฐานวิชาชีพ และสถานภาพที่จะเกิดขึ้นหลังจากถ่ายโอน ขณะเดียวกันการถ่ายโอนสถานศึกษามาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ที่ผ่านมา พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่จะดำเนินการเลือกรับเฉพาะ โรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ มีความพร้อมด้านบุคลากรครู งบประมาณเท่านั้น ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้อันขัดแย้งกับข้อคิดเห็นของบุคลากรจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ที่ให้ข้อมูลว่า ในปัจจุบันมีสถานศึกษาจำนวนมากต้องการถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่สามารถรับการถ่ายโอนได้ เนื่องจากต้องการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนมาอยู่ในปัจจุบันที่เดิมที่ก่อน ประกอบกับยังต้อง

มีการดำเนินการศึกษาวิจัย วิเคราะห์ถึงแนวโน้มของระบบการจัดการศึกษาในอนาคตก่อน เพื่อให้การจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จากความคิดเห็นดังกล่าว ผู้ศึกษาวิเคราะห์ได้ว่า สักยภาพหรือความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ในขณะนี้ อำนาจต้องชะงักการรับถ่ายโอนสถานศึกษามาศึกษา ก่อน เนื่องด้วยเหตุปัจจัยหลายประการ อาทิ ความไม่พร้อมด้านบุคลากร อัตรากำลังที่รับผิดชอบด้านการจัดการศึกษา ความเป็นมืออาชีพในการจัดการศึกษายังมีไม่มากพอ เนื่องด้วยการจัดการศึกษาที่ผ่านมายังขาดความต่อเนื่องทางนโยบาย เพราะอำนาจการจัดการศึกษาสูงสุดอยู่ที่นโยบายของนักการเมือง ซึ่งเมื่อครบวาระ อาจต้องมีผู้บริหารคนใหม่เข้ามาบริการแทน ดังนั้นจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่นโยบายการจัดการศึกษาอาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย จากประเด็นผลการศึกษาปัจจัยและสาเหตุที่ส่งผลให้สถานศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ยังไม่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า สอดคล้องกับงานวิจัยของ สุรินทร์ อินทรักษา (2551) ศึกษาเรื่องการตัดสินใจของบุคลากรทางการศึกษากรณีการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 พบว่า ข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน เห็นว่า ปัจจัยที่เป็นปัญหาต่อการถ่ายโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ปัญหาด้านงบประมาณ ขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ ขาดเอกภาพในการบริหารงาน โดยฝ่ายการเมืองมักจะมีระบบการทำงานที่อิงกับกลุ่มพรรคพวก โดยการเอื้อผลประโยชน์ในด้านต่างๆ ให้แก่กันและกัน มีผลให้ข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษา เกิดความไม่มั่นใจที่จะถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องไม่มั่นใจต่อการเปลี่ยนแปลงสถานภาพจากการเป็นข้าราชการไปเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น สิทธิพิเศษที่เคยได้รับในการเป็นข้าราชการ ทั้งเงินบำเหน็จ บำนาญ เงินค่ารักษาพยาบาล เงินประจำตำแหน่ง หรือสวัสดิการอื่นๆ ที่พึงจะได้รับ รวมทั้งความภาคภูมิใจในความเป็นครู ที่ไม่ต้องไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง

อย่างไรก็ดี จากผลการศึกษา ผู้ศึกษามีแนวความคิดว่า การปฏิรูปการศึกษาที่เป็นอยู่ในประเทศไทย โดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดการศึกษานั้น ถือเป็นแนวทางที่ดี เนื่องจากจะส่งผลโดยตรงต่อชุมชน ผู้เรียน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ได้รับบริการสาธารณะที่รวดเร็ว ขณะเดียวกันอำนาจการบริหารจัดการศึกษาขึ้นอยู่กับผู้บริหารหรือกลุ่มนักการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อมิให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือกลุ่มนักการเมืองฝ่ายเดียว ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวคิด การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องหลักการกระจายอำนาจ ตามแนวคิดของ สำนักคณะกรรมการการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น (2549) ที่มีแนวคิดที่ว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น ต้องมุ่งเน้นส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาและการจัดการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น อีกทั้งเพิ่มกลไกให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมใน

การตัดสินใจใช้ทรัพยากร และตรวจสอบติดตามผลภายหลังการใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการจัดและพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นที่เหมาะสมกับศักยภาพ ตามความพร้อมและตรงตามความต้องการของท้องถิ่น ให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีมาตรฐาน สามารถพัฒนาศักยภาพคนของท้องถิ่นให้มีคุณภาพต่อไป ตลอดจนให้เป็นไปตามแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 – 2559 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2549) ที่การจัดการศึกษาต้องมุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิต การเตรียมความพร้อมของเด็กทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และสังคม ให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน รวมทั้งให้สามารถค้นพบความต้องการ ความสนใจ ความถนัดของตนเองด้านวิชาการ วิชาชีพ ความสามารถในการประกอบกิจการอาชีพ และทักษะทางสังคม โดยให้ผู้เรียนมีความรู้คู่คุณธรรมและมีความสำนึกในความเป็นไทย

จากแนวทางปฏิบัติดังกล่าว องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้รับผิดชอบระดับล่างซึ่งเป็น ผู้ปฏิบัติจริงมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ใช้ดุลยพินิจ และตัดสินใจให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เปิดช่องไว้ให้ผู้ปฏิบัติสามารถเลือกเส้นทางและวิธีการปฏิบัติได้ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ หลักความคล่องตัวในการบริหาร หลังจากกระจายอำนาจแล้ว ผู้ที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการต้องมีความคล่องตัวในการดำเนินการของตน ครูเลือกใช้วิธีการสอนที่เหมาะสมกับผู้เรียน ส่วนบุคลากรทางการศึกษาอื่นๆก็ต้องสามารถใช้ความคิดและดุลยพินิจปฏิบัติงานของตนได้พอสมควร เพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงได้ตามเป้าหมายที่กำหนด และหลักเอกภาพในด้านนโยบายและความหลากหลายในการปฏิบัติ คือให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายซึ่งชี้เป้าหมาย ทิศทาง หรือจุดเน้นของการจัดการศึกษา แต่ขณะเดียวกันก็ยอมรับความแตกต่างของสถานศึกษา สภาพแวดล้อม ตัวบุคคล หรือความพร้อมในแต่ละสถานที่หรือกลุ่มเป้าหมาย จึงเปิดโอกาสให้ผู้จัดการศึกษาแต่ละแห่งสามารถเลือกทางปฏิบัติหรือวิธีการของตนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ได้

5.3 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง ปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงใหม่ ครั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับสถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) ต้องเน้นการศึกษาเป็นวาระแห่งชาติเฉพาะที่ต้องให้ความสำคัญกับนโยบายภาคสังคม การศึกษา ชุมชน ครอบครัว คุณภาพประชากร เด็กและเยาวชน
- 2) การสร้างเครือข่ายภาคประชาชน การขับเคลื่อนภาคประชาชิปไทยประชาสังคม เพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่น ที่มีหลักสูตร แนวทาง แนวคิด การปฏิบัติการจัดการเรียนการสอนที่เป็นของท้องถิ่นเอง
- 3) ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารเรื่องการศึกษาให้โปร่งใสมีประสิทธิภาพและมีวิสัยทัศน์เพื่อส่วนรวมเพิ่มขึ้น โดยปรับลดอำนาจผู้ขาดของผู้บริหารท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม และเพิ่มบทบาทขององค์กร เครือข่ายครู บุคลากรทางการศึกษา ในการจัดการศึกษาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) ควรให้การสนับสนุนการพัฒนาครูและบุคลากรและสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการให้สถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- 5) ควรเร่งกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษาทั้ง 4 ด้าน แก่ไขกฎหมายให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล
- 6) ควรให้การสนับสนุนการพัฒนาครูและการสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการให้สถานศึกษาที่ถ่ายโอน และจัดสถานศึกษาถ่ายโอนอยู่ในกลุ่มโรงเรียนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 1) ต้องเร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษา มอบอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้สถานศึกษามากที่สุด เปิดโอกาสให้สถานศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ
- 2) สนับสนุนการพัฒนาครูให้โอกาสการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันทั้งครูช่วยราชการและครูจ้าง

3) การพิจารณารับโอนสถานศึกษาในรอบต่อไปควรพิจารณารับโอนโรงเรียนขนาดเล็กหรือขนาดกลาง ซึ่งจะพัฒนาให้เห็นการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นได้เร็วและง่ายกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่

4) เร่งดำเนินการสร้างความมั่นใจ ความเชื่อมั่นให้แก่กลุ่ม องค์กร ครู บุคลากรทางการศึกษา ได้ประจักษ์ว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัดสามารถบริหารจัดการศึกษา ได้อย่างเปิดเผย โปร่งใส โดยการเปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้เข้ามาตรวจสอบ การดำเนินงานจัดการศึกษาได้ทุกชั้น พร้อมกับมีคณะกรรมการตรวจสอบ ประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากบุคคลทั้งภายใน และภายนอก

5.3.3 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติสำหรับสถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ควรทำความเข้าใจบทบาทในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น เร่งพัฒนาครู สร้างความเข้มแข็งทางวิชาการ

2) มีการดำเนินการระดมความคิดจากผู้ปกครองนักเรียน ศิษย์เก่า ตลอดจนนักเรียน เพื่อร่วมกันหาแนวทางการจัดการที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง มีแนวคิด หลักการจัดการสอนที่สอดคล้องกับผู้เรียน ชุมชน ท้องถิ่นของตนเอง

3) ตระหนักว่ากลุ่มองค์กรครู ผู้บริหาร บุคลากรที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบผู้บริหาร นักการเมืองได้เช่นกัน ไม่ควรละเลย หรือปล่อยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร นักการเมืองทั้งหมดที่ต้องจัดการศึกษา