

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	การกระจายอำนาจการบริหารการประถมศึกษา : ความเป็นมาและความเป็นไปได้
ชื่อผู้เขียน	นายนรินทร์ ชูโตศรี
ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต	สาขาวิชาการบริหารการศึกษา
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	รองศาสตราจารย์ ดร. อรรถพล พงษ์วาท ประธานกรรมการ รองศาสตราจารย์ สมโชค อ่องสกุล กรรมการ อาจารย์ไพบลีย์ อุป็นโน กรรมการ

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ว่าด้วยเรื่องแนวคิด หลักการ ความเป็นมา พัฒนาการ ปัญหา อุปสรรค และอนาคตของการกระจายอำนาจการบริหารการประถมศึกษา ที่ดำเนินการโดยกระทรวงศึกษาธิการ การศึกษาวิเคราะห์เรื่องนี้ อาศัยวิธีการวิเคราะห์เอกสารเป็นหลัก ซึ่งรวมถึงเอกสารของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง นโยบาย กฎระเบียบ พระราชบัญญัติฉบับต่างๆ รวมถึงงานวิจัยทั้งของสถาบันอุดมศึกษาและนักวิชาการต่าง ๆ จากการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่าแนวคิดและนโยบายของทางราชการในเรื่องดังกล่าว ปรากฏในเอกสารของทางราชการเกือบจะทุกยุคทุกสมัยทั้งก่อนและหลังการก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในปี พ.ศ. 2523 แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดที่ว่า บริบททางการเมืองของสังคมไทยในอดีตที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นบริบทภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบอบเผด็จการ (ทั้งทางทหารและพลเรือน) ที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แบบเบ็ดเสร็จ หลักการกระจายอำนาจการบริหาร จัดการศึกษาทุกระดับ จึงปรากฏเฉพาะในรูปของตัวหนังสือเป็นส่วนใหญ่ ถ้าหากจะมีอยู่บ้างในภาคปฏิบัติ ก็มีเพียงเล็กน้อย ประปราย ไม่ต่อเนื่องและไม่ยั่งยืน

ว่ากันว่าเฉพาะการกระจายอำนาจการบริหารการประถมศึกษา สภาวการณ์ดูจะพอกระเตื้องขึ้น เมื่อมีการก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่มีการบริหารจัดการในรูปองค์คณะบุคคลในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับโรงเรียน แต่เนื่องด้วยวัฒนธรรมการบริหารภายใต้ระบบราชการที่ยังมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ การกระจายอำนาจดังกล่าว ก็พบปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย แต่ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 และกระแสการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นเป็นผลตามมา การกระจายอำนาจการบริหาร การประถมศึกษา จึงเริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมมากขึ้นๆ ตามลำดับ และดำรงอยู่จวบจนในขณะที่ทำให้ การศึกษาครั้งนี้

บริบททางการเมืองและสังคม ตลอดจนกระแสการปฏิรูปทางการเมืองและการศึกษา เริ่มมีเค้าว่าจะเอื้อต่อความพยายามในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษามากขึ้นกว่า ยุคอื่น ๆ ก่อนหน้านี้ กระแสสังคมและข้อเรียกร้องจากฝ่ายต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกวงการ ศึกษาและประถมศึกษา ไม่สามารถทำให้แนวคิดและนโยบายการกระจายอำนาจการบริหาร การประถมศึกษาเป็นอย่างอื่นไปได้ นอกจากพัฒนาไปสู่ความเป็นรูปธรรมตามหลักประชาธิปไตย ตามยุคสมัยมากขึ้น และถึงแม้จะมีข้อจำกัดในเรื่องของความไม่ลงรอยกันของฝ่ายต่างๆ เกี่ยวกับ รูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในขณะนี้ก็ตาม ความเป็นไปได้ ก็ยังคงมี อยู่ว่าสถานการณ์ จะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่มุ่งให้ ส่วนกลางกระจายอำนาจในการบริหาร จัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่ สถานศึกษา และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด

แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น บุคลากรทางการประถมศึกษาในปัจจุบันที่กำลังจะต้องก้าวไปสู่ระบบ และโครงสร้างการบริหาร จัดการศึกษาใหม่อย่างแน่นอนในอนาคตอันใกล้ นี้ จะต้องปฏิรูปวิธีคิด ความเชื่อ บุคลิก ค่านิยม และพฤติกรรมของพวกเขาให้เป็นนักปฏิรูปที่มีความคิดและพฤติกรรม แบบปฏิรูป ตลอดจนร่วมกันปฏิรูปวัฒนธรรมราชการ/ข้าราชการที่พวกเขาเคยชินกันมาเป็นเวลา อันยาวนานเพื่อให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจการบริหารการประถมศึกษาอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ พวกเขาจะต้องช่วยกันติดตาม เฝ้าระวังการบัญญัติเนื้อหาสาระของ กฎกระทรวงว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อให้แน่ใจว่า ผู้ร่างกฎกระทรวง จะไม่บิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยการบัญญัติสิ่งที่จะเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจดังกล่าว ตลอดจนเริ่มลงมือ ปฏิบัติงานและประพฤติตนให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจเสียตั้งแต่บัดนี้

Thesis Title	Decentralization of Primary Education Administrative Authority : Background and Possibility	
Author	Mr. Narin Chootosri	
M.Ed.	Educational Administration	
Examining Committee	Assoc. Prof. Dr. Annop Pongwat	Chairman
	Assoc. Prof. Somchot Ongsakul	Member
	Lect. Paiboon U-panno	Member

Abstract

This thesis dealt with concepts, principles, background, developments, problems and obstacles as well as the future of primary education administrative decentralization. The study relied primarily on reviews of official documents, policies, rules and regulations, various laws as well as research studies undertaken in institutions of higher education and by academics. On such bases, the researcher found that official concepts and policies revolving around this important administrative issue had constantly appeared in official documents of practically all governments both prior to and after the establishment of the Office of National Primary Education Commission (ONPEC) in the Ministry of Education in 1980. However, due to the repressive political atmosphere under absolute monarchy and dictatorial, civilian and military, regimes of earlier times typified by absolutely centralized power and authority, the principle of educational administration decentralization appeared and remained largely in letters. Whatever decentralization there ever was emerged and existed very little, was sporadic, discontinuous and not ever sustainable

Specifically regarding primary education administrative decentralization, the situation seemed more hopeful and promising with the establishment of ONPEC. Its administrative structure was characterized by committees at all levels, from national to school layers. Nevertheless, given the administrative culture deeply imbedded with the highly centralized bureaucratic system, the new and promising decentralized form and practice still encountered a host of problems and obstacles. Then, the bright light appeared at the end of the

tunnel following the promulgation of the 1997 Constitution, the 1999 National Education and Determination of Plans and Steps in Decentralizing Authority to Local Administrative Organizations Acts as well as the surge of political and educational reform fevers. Bright decentralization prospects thus emerged and continued to the present.

At the same time, political and social circumstances surrounding and accompanying political and educational reform phenomena obviously began to be quite conducive to the primary education administrative decentralization efforts. Social pressure and demands voiced by various quarters both within and outside primary education circles inevitably and favorably steered primary education administrative decentralization ideas and policies toward the more concrete path designed and expected by current democratic principles and ideals. And even given current differences and disagreements regarding decentralization forms, criteria and methods voiced by those various parties, possibilities still remained that the will of the National Education Act, i.e., the center must decentralize educational administration authority directly to field units and personnel closest to educational service receivers, will and must be honored and met.

Equally crucial, present educational personnel, who will have to face the new reality sooner or later, must urgently reform their reference frames, beliefs, personality, outlook, values and behavior and become reformers with reformed thoughts and behavior. At the same time, they must join hands in dismantling and reforming the bureaucratic culture encapsulating them for ages in order to make it more conducive to their decentralization efforts.

Moreover, they must cast their watchful eyes on the to-be-written contents of the Ministerial Decree on Criteria and Methods of Decentralization as required by the National Education Act currently being drafted in order to make certain that those responsible for the drafting will not twist and deform the will of both the law and the people by proposing stipulations that go against the decentralization principle and ideal. Most immediate of all, each and everyone must now start to act and behave in ways that are required by such principle and ideal.