บทที่ 4
การวิเคราะห์เชิงการเมืองของพัฒนาการ นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา และปัจจัยทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอข้อมูลจากผลการวิเคราะห์เอกสารในประเด็นของพัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาและปัจจัยทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยใช้การเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดมาเป็นเกณฑ์ และจำแนกออกเป็น 4 ช่วงเวลา ได้แก่

1. ช่วงเวลาที่ 1 ตั้งแต่ พ.ศ.2435 จนถึง พศ.2474 อันเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยใช้แนวคิดทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

2. ช่วงเวลาที่ 2 ตั้แต่ พ.ศ.2475 จนถึง พ.ศ. 2499 อันเป็นช่วงเวลาที่ถือได้ว่าเป็นการใช้แนวคิดทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยในยุคต้น

3. ช่วงเวลาที่ 3 ตั้งแต่ พ.ศ.2500 จนถึง พ.ศ.2516 อันเป็นช่วงเวลาที่ใช้แนวคิดทางการเมืองแบบเผด็จการทหาร

4. ช่วงเวลาที่ 4 ตั้งแต่ พ.ศ. 2517 จนถึง พ.ศ.2538 อันเป็นช่วงเวลาที่ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยในยุคต่อมา

การนำเสนอผลการวิเคราะห์ดังกล่าว จำแนกออกเป็น 4 ประเด็นคือ

1. บริบทของสังคมไทยในแต่ละช่วงเวลา แยกเป็น
   - 1.1 บริบททางการเมือง
   - 1.2 บริบททางเศรษฐกิจ
   - 1.3 บริบททางสังคม
   - 1.4 บริบททางการศึกษา

2. นโยบายและรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ปรากฏในแต่ละช่วงเวลา แยกเป็น
   - 2.1 นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ปรากฏในเอกสาร
   - 2.2 ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ปรากฏ มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหาร หรือการกระจายอำนาจทางการจัดการ
   - 2.3 ระดับของการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยศึกษาจากระดับของการมีอำนาจหน้าที่ (authority) ความเป็นอิสระในการดำเนินการ (autonomy) และระดับของการตัดสินใจ (discretion of power)
   - 2.4 ลักษณะของการใช้อำนาจที่ได้รับ แยกเป็น
     - 2.4.1 ผู้ได้รับอำนาจ ระหว่างข้าราชการ ท้องถิ่น หรือองค์คณะกรรมการ

2.4.2 ผู้ให้อำนาจ ระหว่างรัฐกับกระทรวง

2.4.3 ประเภทของอำนาจที่ได้รับเช่น อำนาจด้านการบริหารวิชาการ อำนาจด้านการคลังโรงเรียน อำนาจด้านการบริหารบุคคล เป็นต้น

2.4.4 ที่มาของอำนาจผู้ได้รับอำนาจที่ได้รับ

2.4.5 กลไกการใช้อำนาจที่ได้รับ

2.5 รูปแบบของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น แยกเป็น 3 ลักษณะคือ การมอบอำนาจ (delegation) การแบ่งอำนาจ (deconcentration) และการให้อำนาจ (devolution)

3. พัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในแต่ละช่วงเวลาโดยพิจารณาจากกระบวนการนโยบาย 5 ขั้นตอนได้แก่

3.1 การก่อตัวของนโยบาย

3.2 การตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบาย

3.3 การนำนโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติ

3.4 การประเมินนโยบาย

3.5 การธำรงรักษา ต่อเนื่องและสิ้นสุดนโยบาย

4. ปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้อง แยกเป็น 2 ปัจจัยได้แก่ ปัจจัยทางการเมืองด้านโครงสร้างทางการเมือง และปัจจัยทางการเมืองด้านกระบวนการทางการเมือง ปัจจัยทั้งสองจำแนกเป็น 2 ลักษณะคือ ปัจจัยที่เข้ามาเกื้อหนุน และปัจจัยที่เข้ามาขัดขวาง ซึ่งผู้วิจัยใช้ชื่อว่า ปัจจัยเกื้อหนุนและปัจจัยขัดขวางตามลำดับ

ผลการวิเคราะห์นำเสนอได้ดังนี้

ช่วงเวลาที่ 1 การใช้แนวคิดทางการเมืองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในช่วงเวลานี้ ผู้วิจัยใช้เอกสารต่าง ๆ เหล่านี้มาดำเนินการวิเคราะห์

1. เอกสารจากกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ได้แก่

1.1 ม.ร.6 ศ/10 รายงานการประชุมจัดการศึกษาในหน้าที่กระทรวงธรรมการและกระทรวงนครบาล ร.ศ.130

1.2 เอกสารรัชกาลที่ 5 แฟ้ม ศ.2 ตรวจและจัดโครงการศึกษา 1 - 12 ร.ศ.111 - 129. เอกสาร ศ.2/5

1.3 ม.ร.5 ศ.2 ตรวจและจัดโครงการศึกษา

1.4 ม.ร.6 ศ/10 ความเห็นที่จะจัดการศึกษา ร.ศ.131

1.5 สป.2 32/4 คำอธิบายเพิ่มเติมข้อที่เกี่ยวแก่ความมุ่งหมาย และวิธีดำเนินการแห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2464 ฉบับที่ 1 และ 2 ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินศึกษาพลีและผู้เป็นกำลังช่วยเหลือในการศึกษา

1.6 ศธ.2/360 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2478

2. โครงการศึกษา และแผนการศึกษา ฉบับต่าง ๆ ได้แก่

2.1 โครงการศึกษา พ.ศ. 2411

2.2 แผนการศึกษา พ.ศ. 2445

2.3 แผนการศึกษา พ.ศ. 2450

2.4 แผนการศึกษา พ.ศ. 2452

2.5 โครงการศึกษา พ.ศ. 2456

2.6 แผนการศึกษา พ.ศ. 2458

2.7 โครงการศึกษา พ.ศ. 2464

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประกาศต่าง ๆ จากกระทรวงธรรมการ เช่น ประกาศตั้งโรงเรียนมูลศึกษา รัตนโกสินทร์ศก 111 และพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464

4. เอกสารชั้นต้นที่มีผู้รวบรวมไว้ได้แก่ เอกสารเรื่องการจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยคณะกรรมการจัดงานฉลองวันเถลิงถวัลย์ราชสมบัติครบ 100 ปีในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, ประมวลพระนิพนธ์สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ที่รวบรวมโดยมหามกุฏราชวิทยาลัย เป็นต้น

5. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารต่าง ๆ ดังกล่าวสามารถนำมาเรียงเป็นรายปีได้ดังนี้

พ.ศ.2435 ปรากฏแนวคิดในประกาศจัดตั้งโรงเรียนมูลศึกษา (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 ร.ศ.111 หน้า 98) ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 20 มิถุนายน รศ.111 มีข้อความระบุถึงเจตนารมย์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้ดังนี้

1. ในส่วนที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ ... ให้เจ้าอาวาสและเจ้าอธิการเป็นภาระที่จัดการให้พระสงฆ์สอนศิษย์ในวัด ...

2. ในส่วนที่กล่าวถึงความเป็นอิสระในการจัดการ ... การเล่าเรียนนั้นไม่ต้องมีกำหนดเวลาและธรรมเนียมอย่างใดในชั้นแรก สุดแล้วแต่พระสงฆ์ผู้เป็นอาจารย์จะสั่งสอนตามเวลาที่สมควร ...

3. ในส่วนที่กล่าวถึงอำนาจในการตัดสินใจ เมื่อพิจารณาจากประเด็นของการตัดสินผลการเรียน ... ถ้าในหัวเมือง ผู้ว่าราชการเมืองจะได้แต่งตั้งกรรมการไปตรวจการเล่าเรียนนั้น ไม่ต่ำกว่าเดือนละ 2 ครั้ง เหมือนกันและในปีหนึ่งจะต้องมีการสอบไล่ความรู้เจ้าพนักงานในกระทรวงพระธรรมการ จะแต่งข้าหลวงเป็นผู้สอบไล่ ... เมื่อถึงเดือนที่สอบนั้นแล้ว ให้เจ้าอาวาสและเจ้าอธิการเป็นภาระช่วยทำรายงานการเรียน

กรอกในตาราง ซึ่งเจ้าพนักงานจะจ่ายให้ไว้แล้วให้ส่งยังกระทรวงพระธรรมการเดือนละครั้ง ถ้าหัวเมืองส่งผู้ว่าราชการเมืองให้นำส่งกระทรวงพระธรรมการ ...

นอกจากนี้หากพิจารณาในประเด็นของการตัดสินใจด้านการจัดการศึกษาก็สามารถจะมองในประเด็นของความเป็นอิสระในการตัดสินใจจัดการศึกษาได้จากข้อความที่ระบุไว้ในข้อ 2 นั่นเอง

อย่างไรก็ตามการจัดตั้งโรงเรียนมูลศึกษาตามประกาศดังกล่าว ก็ยังคงต้องขออนุญาตต่อกระทรวงธรรมการอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะมีการดำเนินการจัดการเรียนการสอน

พ.ศ.2441 ปรากฏแนวคิดและการใช้ถ้อยคำในโครงการศึกษา รศ.117 ในภาค 2 ว่าด้วยการศึกษาในหัวเมืองดังนี้

(1) การคะเนพลเมืองและที่เรียนซึ่งมีอยู่ มีข้อความระบุว่า ... ควรที่จะจัดการมูลศึกษา โดยอุดหนุนจัดให้มีครูสอนหนังสือไทยขึ้น และจัดตั้งโรงเรียนเบื้องต้น เบื้องกลาง ในชั้นประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ...

(5) โรงเรียน ก ข นโม และโรงเรียนเบื้องแรก มีข้อความระบุว่า ... โรงเรียนบุรพบท ก ข นโม ควรจะตั้งตามวัดแทบทั้งนั้น เว้นแต่ว่าหมู่บ้านพลเมืองมากไม่มีวัดเพียงพอแก่จะเป็นโรงเรียนในหมู่บ้านนั้น เจ้าพนักงานเทศาภิบาลในมณฑลนั้นจะได้ตั้งโรงเรียนเบื้องแรกขึ้น นอกจากที่วัด ให้พอแก่เด็กเรียนในจังหวัดนั้น

(7) การรับผิดชอบโดยในเทศาภิบาล มีข้อความระบุว่า ... บรรดาเจ้าพนักงานที่รับราชการพลเรือนอยู่ในมณฑล นับตั้งแต่ผู้ใหญ่บ้านตลอดผู้รักษาเมืองหรือข้าหลวงเทศาภิบาล กับทั้งสารวัตรใหญ่ที่ตั้งไปจากกรมศึกษาธิการ ต้องเป็นผู้รับผิดชอบ สำหรับการศึกษาในแขวงกำนัน อำเภอเมือง มณฑลนั้น คือจะต้องจัดให้มีโรงเรียนเป็นที่เล่าเรียนเพียงพอแก่เด็กอายุกำหนดเล่าเรียนที่มีอยู่ และครูอาจารย์ที่จะสั่งสอนทั้งเครื่องเล่าเรียนด้วย

(9) ใช้จ่ายในการศึกษา มีข้อความระบุว่า ... การใช้จ่ายสำหรับการศึกษาควรจะตั้งอากรเล่าเรียน เก็บเป็นเขตในมณฑลนั้น วิธีที่จะเก็บนั้นแล้วแต่กระทรวงคลังกับข้าหลวงเทศาภิบาลในมณฑลนั้นจะตั้งวิธีเก็บสมควรกับเทศ ใช้จ่ายในการศึกษาสำหรับเมืองและมณฑลนั่นเอง และถ้าเป็นการสมควรที่จะต้องบำรุงแล้ว เงินแผ่นดินในกรุงเทพฯจะอนุญาตให้เป็นส่วนในการใช้จ่าย บำรุงการเล่าเรียนในหัวเมืองนั้นพอควรแก่ที่จะเป็นไปได้

พ.ศ.2442 พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นไว้ในหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ 1 มกราคม ร.ศ.117 มีข้อความระบุไว้ตอนหนึ่งว่า

... การเล่าเรียนศิลปศาสตร์ซึ่งจะจัดขึ้นในกรุงสยามเป็นครั้งต้นในครั้งนี้ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าว่า ควรจะปลดเปลื้องภาระออกไปจากราชาธิปตัยให้เป็นของกรรมการ แต่ขึ้นบาญชีอยู่ในรัฐบาลฝ่ายนครบาล คือ Local Government สำหรับเพื่อจะรู้บาญชีรายงานและความจำเริญความเสื่อมเท่านั้น มิได้เกี่ยวด้วยทุนรอน และความรับผิดชอบบังคับบัญชาอื่น ๆ ...

และพระราชดำริของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ทรงมีความเห็นต่อแนวความคิดของพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ที่ให้จัดได้เป็นฐานสำคัญในการจัดการศึกษาดังข้อความที่ปรากฏไว้ดังนี้

... ควรจะเอาวัดเป็นโรงเรียนสำหรับราษฎร เพราะ

1. วัดมีอยู่แล้วทั้งทุกแห่งประชุมชน
2. บรรดาวัดย่อมมีศาลาอาไศรยเป็นที่เล่าเรียน ไม่ต้องลงทุนปลูกสร้างใหม่ และได้อาไศรยธรรมเนียมการทำบุญทำทาน ซึ่งเป็นประเพณีสำหรับบ้านเมืองมาแต่เดิม รักษาซ่อมแซมสถานที่เล่าเรียนเหล่านั้นด้วย
3. วัดย่อมเป็นที่เล่าเรียนของราษฎรตามประเพณี อันมีมาแต่โบราณแล้ว ถึงจะสอนนะตัวโมตัวอย่างไรก็ตาม ความนิยมและความเข้าใจของราษฎรมีอยู่แล้วว่า วัดเป็นที่เล่าเรียนของบุตรหลานสะดวกแก่การที่จะจัดเป็นโรงเรียนได้เป็นอันมาก
4. วัดย่อมได้ประโยชน์ในการสอนเด็กมาแต่เดิม จนตราบเท่าทุกวันนี้ คือที่ได้อาไศรยให้สอยเด็กเหล่านั้น และได้รับความอุปการะจากบิดามารดาของเด็กด้วย ถ้าวัดไม่สอนเด็กก็ดี หรือว่ารัฐบาลไปจัดตั้งสถานที่ฝึกสอนเสียจากวัดก็ดี วัดก็จะย่อมเสียและขาดประโยชน์ เพราะฉะนั้นย่อมเป็นประโยชน์ของวัดที่จะรับธุระของรัฐบาลจัดการสอนเด็กด้วยทั่วไปข้อความที่กล่าวมานี้ ล้วนเป็นทางที่จะแลเห็นว่าที่จะจัดตั้งโรงเรียนสำหรับราษฎรให้ทั่วไปนั้น ไม่มีอย่างอื่นจะดีกว่าวัดให้วัดบรรดามี เป็นที่เล่าเรียนของราษฎรให้ทั่วไป ...

นอกจากประเด็นดังกล่าว มีข้อความที่กล่าวถึงอุปสรรคที่เกี่ยวกับอำนาจการจัดการไว้ตอนหนึ่งดังนี้ ... 4 เครื่องมืออันเป็นของจำเป็นสำหรับจัดการงานทั้ง 2 อย่างคือ อำนาจที่จะบังคับให้ทำ อย่าง 1 บำเหน็จสำหรับ

ให้เป็นการอุดหนุนในเวลาเมื่อทำดี อย่าง 1 นี้ จำต้องใช้ในกิจการ ...

พ.ศ.2452 มีแนวความคิดในการจัดการศึกษา โดยได้มีการนำแนวความมคิดของพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ไปหารือกับกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ และกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ซึ่งได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาโดยสรุปดังนี้

1. กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้วัดเป็นที่สอนหนังสือให้หมดและจะสอดส่องให้เด็กชายหญิงได้เข้าเรียนด้วย
2. กระทรวงนครบาล เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ และจะมีพระราชบัญญัติบังคับเด็กอายุ 8 - 14 ปี เข้าเรียน เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2454
3. กระทรวงธรรมการ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาแบบเลี้ยงตัวเองโดยเก็บเงินค่าเล่าเรียนและบังคับให้นักเรียนหาที่เรียนเอง กระทรวงจะจัดให้มีโรงเรียนรัฐบาลระดับประถมเมืองละโรง และระดับมัธยมมณฑลละโรง

พ.ศ.2454 ปรากฏแนวความคิดของการจัดการศึกษาโดยคณะกรรมการศึกษา ซึ่งจัดได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน ด้วยรูปแบบของคณะกรรมการหรือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีโอกาสจัดการศึกษาให้กับท้องถิ่นของตนเอง เมื่อพิจารณาจากนัยสำคัญของการประชุมร่วมกันของสามกระทรวง มีข้อความระบุไว้ ดังนี้

... กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล ซึ่งเป็น "กระทรวงปกครองพื้นที่" ได้ตั้งคณะกรรมการจัดการศึกษาขึ้น เรียกชื่อว่า "กรรมการตำบล" ประกอบด้วยกรรมการ 3 คน คือ กำนันหรือหัวหน้าตำบล 1 คน อธิการวัดใดวัดหนึ่งในตำบล 1 รูป และแพทย์ประจำตำบลอีก 1 คน เป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดการศึกษา มีหน้าที่จะต้องจัดตั้งโรงเรียน ชักนำเด็กให้เข้าโรงเรียน หาครูสอน หาเงินเลี้ยงโรงเรียน และบำรุงโรงเรียนที่ได้ตั้งขึ้นแล้ว โรงเรียนที่กระทรวงปกครองท้องที่ตั้งขึ้นนี้เป็นโรงเรียนประเภท "โรงเรียนประชาบาล" (รอง ศยามานนท์. 2507 : หน้า 198)

พ.ศ.2458 มีแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาจากประชาชน ด้วยเหตุผลคือเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณ โดยเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นผู้นำเสนอแนวความคิดดังกล่าว โดยให้ชื่อว่า "การศึกษาพลี" แต่ในระยะนี้แนวความคิดดังกล่าวได้รับการคัดค้านจากสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2529 : 18 และ 23)

นอกจากนี้ยังมีการระบุประเภทของโรงเรียนที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้น บำรุง หรือดำรงโรงเรียนด้วยภาษีอากรท้องถิ่น (บำรุงด้วยพิกัดภาษีอากร เงินส่วย) หรือเงินใด ๆ ตามแต่จะหาได้เรียกว่า "โรงเรียนประชาบาล" (กองการประถมศึกษา. 2516 : 36)

กับอีกทั้งมีการระบุหน้าที่ของกรมการอำเภอ ในด้านการบำรุงการศึกษาไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ใน 3 มาตรา ได้แก่

มาตรา 124 กรมการอำเภอต้องปรึกษาด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้อุปการะการศึกษาในท้องที่ มีพระภิกษุสงฆ์ เป็นต้น ช่วยกันแนะนำและจัดให้มีสถานที่เล่าเรียนให้พอแก่เด็กในอำเภอนั้น

มาตรา 125 กรมการอำเภอต้องตรวจตราปรึกษาด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้อุปการะการศึกษาในท้องที่ จัดบำรุงการศึกษาอย่าให้เสื่อมทราม

มาตรา 126 กรมการอำเภอต้องคอยชี้แจงตักเตือนแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บิดามารดา และผู้ปกครองเด็กให้ส่งบุตรหลานไปเล่าเรียน

พ.ศ.2464 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2464 มีข้อความเกี่ยวกับโรงเรียนประชาบาลอันเป็นโรงเรียนที่ประชาชนจัดตั้งและดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง โดยระบุไว้โดยสรุปดังนี้ ... ส่วนโรงเรียนประชาบาลนั้น คือโรงเรียนที่ประชาชนอำเภอหนึ่ง หรือตำบลหนึ่งตั้งและดำรงอยู่ด้วยทุนทรัพย์ของตนเอง หรือที่นายอำเภอตั้งขึ้น และดำรงอยู่ด้วยทุนทรัพย์ของประชาชนที่ว่านั้น อยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนประชาบาลอาจตั้งขึ้นโดยประชาชนในตำบลหนึ่งมีใจสมัครตั้งขึ้นเอง หรือนายอำเภอเป็นผู้ตั้งขึ้น ทั้งนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน ... เงินค่าใช้จ่ายสำหรับโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอตั้งขึ้นได้จากประชาชนเป็นรายปี เรียกว่า ศึกษาพลี (รอง ศยามานนท์ . 2507 : 267) หรือได้จากวิธีอื่นซึ่งอุปราชหรือสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้วางระเบียบการเก็บ ... และในปีเดียวกันนี้เอง ได้มีการประกาศใช้โครงการศึกษา พ.ศ.2464 โดยมีจุดเน้นของการศึกษาเพื่อประชาชนทั่วไป หรือทวยราษฎร์ซึ่งจะเห็นได้จากข้อความซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ระบุไว้ว่า ... ส่วนที่จะให้เป็นลวดลายเต็มผืนผ้าได้ต้องสำเร็จได้ด้วยการศึกษาประชาบาล ... (รอง ศยามานนท์ . 2507 : 275) โดยได้มีการระบุความหมายและจำแนกประเภทของโรงเรียนไว้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนประชาบาลที่มีการให้นิยามไว้ดังนี้

... 3 โรงเรียนประชาบาล ได้แก่ โรงเรียนที่ประชาชนในหมู่บ้านหนึ่งหรือตำบลหนึ่งมีใจสมัครออกเงินตั้งขึ้น ในความอำนวยของเจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่ หรือโรงเรียนที่เจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่

ตั้งขึ้น ใช้เงินที่เรี่ยไรได้จากประชาชน หรือเงินที่รัฐบาลเก็บได้จากประชาชนในท้องที่สำหรับจัดตั้งโรงเรียนในท้องที่นั้น (รอง ศยามานนท์ . 2507 : 284)

พ.ศ.2473 ประกาศยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลี ทั้งนี้เนื่องมาจากการประสบกับภาวะยากเข็ญทางเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนโรงเรียนประชาบาลให้แทน (รอง ศยามานนท์. 2507 : 308 และ โอวาท สุทธนารักษ์. 2528 : 127)

จากข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ในแต่ละประเด็นได้ดังนี้

1. บริบทของสังคมไทย

1.1 บริบททางการเมือง ในบริบทนี้ระบบการเมืองการปกครองของไทยอยู่ในช่วงเวลาของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สังคมการเมืองไทยในขณะนั้นจึงอยู่ในกรอบของระบอบการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นระบบการปกครองโดยกษัตริย์ ดังนั้นอำนาจอธิปไตยสูงสุดจึงตกอยู่กับพระมหากษัตริย์ทั้งสามพระองค์ กล่าวคือ เป็นการปกครองโดยสถาบันกษัตริย์

1.1.1 บริบททางการเมืองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของบริบทจะพบว่า ภายใต้ระบอบการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ประเทศไทยหรือประเทศสยามในขณะนั้นได้ปรากฏทั้งแนวคิดและการปฏิบัติตามระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย กล่าวคือ มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้นเป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่นแห่งแรก (ลิขิต ธีระเวคิน. การเมืองการปกครองไทย. 2533) ซึ่งมีการเลือกตั้งผู้ที่จะเข้ามาบริหารกิจการของสุขาภิบาล อันเป็นกรณีตัวอย่างของการให้ประชาชนได้มีโอกาสในการปกครองตนเอง และการจัดตั้งสถาบันการเมืองด้วยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of state) ขึ้นมาเพื่อการดำเนินการทางนิติบัญญัติ และแยกต่างหากจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ อันเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเดสกิเออร์ ซึ่งแม้ว่าการดำเนินการตามตัวอย่างทั้งสอง(สมบัติ จันทรวงศ์. เดอะเฟเดอรัลลิสต์ เปเปอร์. 2530) ซึ่งแม้ว่าการดำเนินการตามตัวอย่างทั้งสองดังกล่าวจะยังคงอยู่ภายใต้อาณัติของกษัตริย์ แต่ก็เป็นนิมิตหมายอันดีสำหรับการพัฒนาการเมืองของไทย นอกจากนี้ สังคมการเมืองไทยในเวลานั้นยังได้พัฒนาระบบราชการขึ้นมารองรับการดำเนินการทางการเมืองตามระบบดังกล่าว ด้วยการประกาศตั้งมณฑลเทศาภิบาล (เตช บุนนาค. การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2525-2458. 2527) ขึ้นเพื่อการรวบรวมแว่นแคว้นต่าง ๆ เข้ามารวมกันเป็นหนึ่งเดียวหรือกล่าวได้ว่าเป็นการสร้างเอกราชทางการเมือง และการ

สร้างรัฐชาติ (Nation-state Building) นั่นเอง การปกครองในลักษณะนี้จึงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้อำนาจในการปกครอง โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการใช้ระบบกินเมืองมาเป็นการใช้ระบบการส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปปฏิบัติราชการในภูมิภาคหรือในมณฑลอื่น ๆ แทน

1.1.2 บริบททางการเมืองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเริ่มมีอิทธิพลทางความคิดทางการเมืองจากยุโรปมากขึ้น กล่าวคือ มีการนำระบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภาเข้ามาเผยแพร่ในกลุ่มชนชั้นสูงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มข้าราชการที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ กลุ่มลูกศิษย์ข้าราชการที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ และกลุ่มผู้ที่ได้รับการศึกษาอันเป็นการก่อกำเนิดของกลุ่มนักวิชาการ อิทธิพลของกลุ่มนี้ได้มีการผลักดันให้เกิดแนวความคิดที่จะนำระบบการปกครองแบบรัฐสภาและระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในสังคมไทย ซึ่งองค์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงทราบ และได้ทรงมีความพยายามในการนำการปกครองแบบใหม่มาใช้ในประเทศไทย โดยทรงจัดให้มีเมืองทดลองการปกครองในระบอบดังกล่าวชื่อว่า ดุสิตธานี เป็นระยะเวลากว่า 8 ปี (2461-2469) แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะปูพื้นฐานการปกครองตนเองอย่างจริงจัง

แนวพระราชดำริของพระองค์ดังกล่าวเมื่อนำมาผนวกรวมกับเหตุการณ์กบฏ ร.ศ. 130 ของ ร.ต.เหลือง ศรีจันทร์ ยิ่งทำให้บรรยากาศทางการเมืองในสมัยนั้นมีความเข้มข้นในความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และขัตติยา กรรณสูต. เอกสารการเมืองการปกครองไทย (2417-2477): 2532 และลิขิต ธีรเวคิน. การเมืองการปกครองของไทย. 2533) กับเริ่มปรากฏแนวคิดชาตินิยมซึ่งนำโดยองค์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรูปของการจัดตั้งกองเสือป่าการมีพระราชนิพนธ์และบทละครในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดชาตินิยม อันเป็นการเสริมแนวคิดของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย อาทิเช่น การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นผ่านทางสื่อมวลชน การตั้งกองเสือป่าที่ได้ก่อให้เกิดลักษณะของการทำงานร่วมกันและมีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นร่วมกันอย่างมีเหตุผล ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีลักษณะเทียบเคียงได้กับหลักความเสมอภาคและหลักการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

แนวคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตยได้เกิดมีในกลุ่มข้าราชการกับกลุ่มผู้มีการศึกษา และอาจก่อให้เกิดแนวคิดเปรียบเทียบการปกครองของไทยในสมัยนั้น จึงทำให้แนวคิดของการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ก่อตัวขึ้นอย่างเงียบ ๆ ในกลุ่มชนชั้นดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏแนวคิดนี้ในกลุ่มชนชั้นล่างหรือประชาชนเลย จึงทำให้บริบททางการเมืองของไทยในเวลานี้ไม่มีความรุนแรงมากนัก

1.2.3 บริบททางการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นบริบททางการเมืองที่แนวคิดของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยปรากฏขึ้น

อย่างชัดเจน จนพระองค์ท่านต้องมีรับสั่งในดำเนินการวางแผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยการเน้นที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองโดยตรง ซึ่งพระองค์ท่านทรงวางแนวพระราชดำริที่จะจัดตั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลหรือประชาภิบาล (Municipality) และวางแนวทางที่จะนำระบอบการปกครองแบบ Consitutional Monarchy อันหมายถึงระบอบการปกครองแบบที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ เข้ามาใช้ในเมืองไทย โดยมีรับสั่งให้พระยากัลยาณมิตร พระศรีวิสารวาจา และนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ร่างรัฐธรรมนูญตามแนวพระราชดำริมาถวาย (สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์แห่งชาติ. 2533 กับ สนธิ เตชานันท์. แผนพัฒนาการเมืองไทยไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย. 2519 : หน้า 11) เพื่อทรงมีพระราชวินิจฉัย แต่ก็ไม่สำเร็จ เพราะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร์เสียก่อน โดยเหตุผลของการที่มีแต่เพียงร่างรัฐธรรมนูญนั้น ทั้งนี้เป็นเพราะว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศ เพราะประชาชนยังขาดประสบการณ์ทางการเมืองและควรจะต้องให้ประชาชนได้มีประสบการณ์ในการปกครองตนเองก่อน ซึ่งผลของเหตุการณ์ก็คือแนวโน้มของการให้ประชาชนได้มีการปกครองตนเองในรูปประชาภิบาล (Munilipality) นั่นเอง

1.2 บริบททางเศรษฐกิจ ในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยยังคงดำรงวิธีการผลิตแบบพอยังชีพ โดยอาศัยการเกษตรกรรมที่มีลักษณะการผลิตตามจารีตประเพณีที่สืบทอดกันมาเป็นส่วนใหญ่ แม้จะมีการค้าขายกับต่างประเทศบ้าง แต่ก็มีปริมาณน้อยและจำกัดวงอยู่เฉพาะกลุ่มชนชั้นสูงหรือบรรดาราชวงศ์เท่านั้น ชนชั้นพลเมืองที่มีเป็นบุคคลธรรมดาหาได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องไม่ ดังนั้นกระแสความคิดดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความเฉาต่อการพัฒนาตนเองด้วยการศึกษาหาความรู้ในชนระดับล่างมากขึ้น จนในที่สุดรัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ประกาศให้มีการจัดการศึกษาให้กับชนระดับสามัญชนมากขึ้น เพื่อเป็นฐานในการพัฒนาประเทศและย้อนกลับมาสู่การพัฒนาระบบการศึกษาด้วย

ในระยะเวลาต่อมาสังคมไทยได้รับผลกระทบจากสภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก และไทยประกาศเปลี่ยนแปลงระบบมาตรฐานเงินมาเป็นมาตรฐานทองคำ ทำให้รายรับของแผ่นดินลดลงประกอบกับมีภาวะฝนแล้งติดต่อกัน ทำให้ผลิตผลของการเกษตรของไทยลดต่ำลง จึงส่งผลต่อจำนวนเงินงบประมาณแผ่นดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลกระทบดังกล่าวได้เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และต่อเนื่องมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ผลจากการที่ระบบการเงินการคลังของไทยขาดศักยภาพและเสถียรภาพดังกล่าว ทำให้กระทบกระเทือนไปถึงระบบการศึกษาของไทยอีกด้วย กล่าวคือ เป็นเหตุผลให้รัฐบาลต้องประกาศยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลี และหันมาให้เงินสนับสนุนในรูปงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินแทน

1.3 บริบททางสังคม สืบเนื่องจากการที่สังคมไทยในสมัยนั้นยังคงผูกพันอยู่กับระบบการเมืองการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และกฎมณเทียรบาลที่ว่า

ด้วยระบบศักดินาหรือพระราชกำหนดศักดินา ทำให้ระบบสังคมไทยในขณะนั้นเป็นระบบสังคมที่มีโครงสร้างของช่วงชั้นทางสังคมชัดเจนมากขึ้น การนี้จึงก่อให้เกิดวัฒนธรรมของการอุปถัมภ์เกิดขึ้นในวิถีชีวิตของคนไทย สืบเนื่องมาจากการที่สังคมไทยมีการใช้ระบบไพร่ทาสและพระราชกำหนดหรือบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนย้ายไพร่ทาสจากสังคมหนึ่งหรือมูลนายหนึ่งไปสู่อีกมูลนายหนึ่งได้โดยง่าย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ศักดินากับพัฒนาการของสังคมไทย. 2519 และ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง. 2516) ทำให้ไพร่ทาสทั้งหลายต้องมีการปรับตัวให้เป็นที่นิยมชมชอบหรือพึงพอใจต่อมูลนายที่ตนเองไปสังกัด

การนี้จึงอาจก่อให้เกิดลักษณะนิสัยของการแก้ไขปัญหาเพียงเฉพาะหน้าของพลเมืองโดยทั่วไป และลักษณะนิสัยของการนิยมชมชอบการพึ่งพาอาศัยผู้ที่มีกำลังเข้มแข็งกว่า เพื่อให้ตนเองเองยู่รอดปลอดภัยมากกว่าที่จะนิยมการต่อสู้เรียกร้องเพื่อสิทธิของตนเองอันเป็นพื้นฐานของวิถีชีวิตของบุคคลในสังคมประชาธิปไตยในสมัยต่อมา ลักษณะนิสัยดังกล่าวจึงก่อให้เกิดแนวคิดและวัฒนธรรมของการยอมรับในสิ่งที่ผู้มีศักดิ์สูงกว่าหยิบยื่นได้มากกว่าที่จะเรียกร้องเพื่อให้ได้มานั่นเอง ซึ่งแนวคิดและวัฒนธรรมของการยอมรับเชื่อฟังผู้ที่มีศักดิ์สูงกว่าตนเองโดยไม่แสดงอาการโต้แย้งนี้เองที่เป็นลักษณะเด่นของบริบททางสังคมของสังคมไทยในช่วงเวลานี้

1.4 บริบททางการศึกษา ในช่วงเวลานี้เป็นช่วงเวลาที่ประเทศก้าวเข้าสู่การปฏิรูปการศึกษาตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีการจัดตั้งโรงเรียนหลวง โรงเรียนราษฎร์ ตามวิธีการจัดการศึกษาสมัยใหม่ที่ได้นำรูปแบบและแนวคิดมาจากประเทศญี่ปุ่นและประเทศอังกฤษ (รอง ศยามานนท์. 2507 และกระทรวงศึกษาธิการ. 2530) โดยได้มีการบัญญัติเป็นโครงการศึกษาชาติ ปี พ.ศ. 2441 หรือโครงการการศึกษาชาติ ปี 2445 และโครงการศึกษาชาติฉบับอื่น ๆ ที่ได้มีการประกาศใช้ติดตามมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากนับจำนวนฉบับของโครงการศึกษาชาติที่ได้มีการประกาศใช้ในช่วงเวลานี้จะพบว่า มีจำนวนถึง 7 ฉบับ ภายในระยะเวลาเพียง 29 ปี (พ.ศ. 2435 - 2475) หรือเฉลี่ยแล้วมีการจัดการศึกษาตามโครงการศึกษาชาติฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวฉบับละประมาณ 4 ปี ซึ่งนับว่าเป็นระยะเวลาอันสั้นมาก (สมบูรณ์ พรรณาภพ. 2524 และ กระทรวงศึกษาธิการ. 2530)

แต่ในแง่ของการจัดการศึกษากลับปรากฏเหตุการณ์ที่น่าสนใจเหตุการณ์หนึ่งที่นอกเหนือไปจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วยแล้วก็คือเหตุการณ์ของการแบ่งแยกหน้าที่ในการจัดการศึกษาระหว่างกระทรวงธรรมการและกระทรวงมหาดไทย กับศาสนจักร นั่นคือ พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ให้อำนาจหน้าที่แก่กระทรวงธรรมการในการจัดการศึกษาแก่โรงเรียนในเมืองหลวงหรือเขตพระนครกับปริมณฑล และให้อำนาจหน้าที่แก่กระทรวงมหาดไทยกับศาสนจักรในการจัดการศึกษาให้กับโรงเรียนมูลศึกษาหรือโรงเรียนประชาบาลในเขตหัวเมือง อย่างไรก็ตามอำนาจ

ในการบริหารงานวิชาการก็ยังคงอยู่ในอาณัติของกระทรวงธรรมการเช่นเดิม (กจช. ม.ร.6 ศ/10 ความเห็นที่จะจัดการศึกษา ร.ศ.130)

2. นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ปรากฏขึ้นในช่วงเวลานี้

ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้จาก แนวคิดในประกาศจัดตั้งโรงเรียนมูลศึกษา (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 ร.ศ.111 หน้า 98) ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 20 มิถุนายน รศ.111 ที่ระบุข้อความไว้ดังนี้

... ให้เจ้าอาวาสและเจ้าอธิการเป็นภาระที่จัดการให้พระสงฆ์สอนศิษย์ในวัด ...

... การเล่าเรียนนั้นไม่ต้องมีกำหนดเวลาและธรรมเนียมอย่างใดในชั้นแรก สุดแล้วแต่พระสงฆ์ผู้เป็นอาจารย์จะสั่งสอนตามเวลาที่สมควร ...

... ถ้าในหัวเมือง ผู้ว่าราชการเมืองจะได้แต่งตั้งกรรมการไปตรวจการเล่าเรียนนั้น ไม่ต่ำกว่าเดือนละ 2 ครั้ง เหมือนกัน และในปีหนึ่งจะต้องมีการสอบไล่ความรู้เจ้าพนักงานในกระทรวงพระธรรมการ จะแต่งข้าหลวงเป็นผู้สอบไล่ ... เมื่อถึงเดือนที่สอบนั้นแล้ว ให้เจ้าอาวาสและเจ้าอธิการเป็นภาระช่วยทำรายงานการเรียนกรอกในตาราง ซึ่งเจ้าพนักงานจะจ่ายให้ไว้แล้วให้ส่งยังกระทรวงพระธรรมการเดือนละครั้ง ถ้าหัวเมืองส่งผู้ว่าราชการเมืองให้นำส่งกระทรวงพระธรรมการ ...

แนวคิดของและการใช้ถ้อยคำในโครงการศึกษา รศ.117 ในภาค 2 ว่าด้วยการศึกษาในหัวเมืองดังนี้ (รอง ศยามานนท์. 2507และคณะกรรมการจัดงานฉลองวันเถลิงถวัลย์ราชสมบัติครบ 100 ปี ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. 2511)

... (1) การคะเนพลเมืองและที่เรียนซึ่งมีอยู่ มีข้อความระบุว่า ... ควรที่จะจัดการมูลศึกษา โดยอุดหนุนจัดให้มีครูสอนหนังสือไทยขึ้น และจัดตั้งโรงเรียนเบื้องต้น เบื้องกลาง ในชั้นประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ...

(5) โรงเรียน ก ข นโม และโรงเรียนเบื้องแรก มีข้อความระบุว่า ... โรงเรียนบุรพบท ก ข นโม ควรจะตั้งตามวัดแทบทั้งนั้น เว้นแต่ว่าหมู่บ้านพลเมืองมากไม่มีวัดเพียงพอแก่จะเป็นโรงเรียนในหมู่บ้านนั้น เจ้าพนักงานเทศาภิบาลในมณฑลนั้นจะได้ตั้งโรงเรียนเบื้องแรกขึ้น นอกจากที่วัด ให้พอแก่เด็กเรียนในจังหวัดนั้น

(7) การรับผิดชอบโดยในเทศาภิบาล มีข้อความระบุว่า ... บรรดาเจ้าพนักงานที่รับราชการพลเรือนอยู่ในมณฑล นับตั้งแต่ผู้ใหญ่บ้านตลอดผู้รักษาเมืองหรือข้าหลวงเทศาภิบาล กับทั้งสารวัตรใหญ่ที่ตั้งไปจากกรมศึกษาธิการ ต้องเป็นผู้รับผิดชอบ สำหรับการศึกษาในแขวงกำนัน อำเภอเมือง มณฑลนั้น คือจะต้องจัดให้มีโรงเรียนเป็นที่เล่าเรียนเพียงพอแก่เด็กอายุกำหนดเล่าเรียนที่มีอยู่ และครูอาจารย์ที่จะสั่งสอนทั้งเครื่องเล่าเรียนด้วย

(9) ใช้จ่ายในการศึกษา มีข้อความระบุว่า ... การใช้จ่ายสำหรับการศึกษาควรจะตั้งอากรเล่าเรียน เก็บเป็นเขตในมณฑลนั้น วิธีที่จะเก็บนั้นแล้วแต่กระทรวงคลังกับข้าหลวงเทศาภิบาลในมณฑลนั้นจะตั้งวิธีเก็บสมควรกับเทศ ใช้จ่ายในการศึกษาสำหรับเมืองและมณฑลนั่นเอง และถ้าเป็นการสมควรที่จะต้องบำรุงแล้ว เงินแผ่นดินในกรุงเทพฯจะอนุญาตให้เป็นส่วนในการใช้จ่าย บำรุงการเล่าเรียนในหัวเมืองนั้นพอควรแก่ที่จะเป็นไปได้ ...

แนวคิดของพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นไว้ในหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 1 มกราคม ร.ศ.117 มีข้อความระบุไว้ตอนหนึ่งว่า

... การเล่าเรียนศิลปศาสตร์ซึ่งจะจัดขึ้นในกรุงสยามเป็นครั้งต้นในครั้งนี้ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าว่า ควรจะปลดเปลื้องภาระออกไปจากราชาธิปตัยให้เป็นของกรรมการ แต่ขึ้นบาญชีอยู่ในรัฐบาลฝ่ายนครบาล คือ Local Government สำหรับเพื่อจะรู้บาญชีรายงานและความจำเริญความเสื่อมเท่านั้น มิได้เกี่ยวด้วยทุนรอน และความรับผิดชอบบังคับบัญชาอื่น ๆ ...

และพระราชดำริของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ทรงมีความเห็นต่อแนวความคิดของพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ที่ให้จัดได้เป็นฐานสำคัญในการจัดการศึกษาดังข้อความที่ปรากฏไว้ดังนี้

... ควรจะเอาวัดเป็นโรงเรียนสำหรับราษฎร เพราะ

1. วัดมีอยู่แล้วทั้งทุกแห่งประชุมชน
2. บรรดาวัดย่อมมีศาลาอาไศรยเป็นที่เล่าเรียน ไม่ต้องลงทุนปลูกสร้างใหม่ และได้อาไศรยธรรมเนียมการทำบุญทำทาน ซึ่งเป็นประเพณีสำหรับบ้านเมืองมาแต่เดิม รักษาซ่อมแซมสถานที่เล่าเรียนเหล่านั้นด้วย
3. วัดย่อมเป็นที่เล่าเรียนของราษฎรตามประเพณี อันมีมาแต่โบราณแล้ว ถึงจะสอนนะตัวโมตัวอย่างไรก็ตาม ความนิยมและความเข้าใจของราษฎรมีอยู่แล้วว่า วัดเป็นที่เล่าเรียนของบุตรหลานสะดวกแก่การที่จะจัดเป็นโรงเรียนได้เป็นอันมาก
4. วัดย่อมได้ประโยชน์ในการสอนเด็กมาแต่เดิม จนตราบเท่าทุกวันนี้ คือที่ได้อาไศรยให้สอยเด็กเหล่านั้น และได้รับความอุปการะจากบิดามารดาของเด็กด้วย ถ้าวัดไม่สอนเด็กก็ดี หรือว่ารัฐบาลไปจัดตั้งสถานที่ฝึกสอนเสียจากวัดก็ดี วัดก็จะย่อมเสียและขาดประโยชน์

เพราะฉะนั้นย่อมเป็นประโยชน์ของวัดที่จะรับธุระของรัฐบาลจัดการสอนเด็กด้วยทั่วไปข้อความที่กล่าวมานี้ ล้วนเป็นทางที่จะแลเห็นว่าที่จะจัดตั้งโรงเรียนสำหรับราษฎรให้ทั่วไปนั้น ไม่มีอย่างอื่นจะดีกว่าวัดให้วัดบรรดามี เป็นที่เล่าเรียนของราษฎรให้ทั่วไป ...

นอกจากประเด็นดังกล่าว มีข้อความที่กล่าวถึงอุปสรรคที่เกี่ยวกับอำนาจการจัดการไว้ตอนหนึ่งดังนี้ ... 4 เครื่องมืออันเป็นของจำเป็นสำหรับจัดการงานทั้ง 2 อย่างคือ อำนาจที่จะบังคับให้ทำ อย่าง 1 บำเหน็จสำหรับให้เป็นการอุดหนุนในเวลาเมื่อทำดี อย่าง 1 นี้ จำต้องใช้ในกิจการ ...

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาจากประชาชน ด้วยเหตุผลคือเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณ โดยเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นผู้นำเสนอแนวความคิดดังกล่าว โดยให้ชื่อว่า "การศึกษาพลี" (สป.2 32/4 คำอธิบายเพิ่มเติมข้อที่เกี่ยวแก่ความมุ่งหมาย และวิธีดำเนินการแห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2464 ฉบับที่ 1 และ 2 ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินศึกษาพลีและผู้เป็นกำลังช่วยเหลือในการศึกษา)

นอกจากนี้ยังมีการระบุประเภทของโรงเรียนที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้นบำรุง หรือดำรงโรงเรียนด้วยภาษีอากรท้องถิ่น (บำรุงด้วยพิกัดภาษีอากร เงินสวย) หรือเงินใด ๆ ตามแต่จะหาได้เรียกว่า "โรงเรียนประชาบาล" (กองการประถมศึกษา. 2516 : 36) กับอีกทั้งมีการระบุหน้าที่ของกรมการอำเภอ ในด้านการบำรุงการศึกษาไว้ใน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ใน 3 มาตรา ได้แก่

... มาตรา 124 กรมการอำเภอต้องปรึกษาด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้อุปการะการศึกษาในท้องที่ มีพระภิกษุสงฆ์ เป็นต้น ช่วยกันแนะนำและจัดให้มีสถานที่เล่าเรียนให้พอแก่เด็กในอำเภอนั้น

มาตรา 125 กรมการอำเภอต้องตรวจตราปรึกษาด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้อุปการะการศึกษาในท้องที่ จัดบำรุงการศึกษาอย่าให้เสื่อมทราม

มาตรา 126 กรมการอำเภอต้องคอยชี้แจงตักเตือนแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บิดามารดา และผู้ปกครองเด็กให้ส่งบุตรหลานไปเล่าเรียน ...

การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2464 มีข้อความเกี่ยวกับโรงเรียนประชาบาลอันเป็นโรงเรียนที่ประชาชนจัดตั้งและดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง ระบุไว้โดยสรุปดังนี้

... ส่วนโรงเรียนประชาบาลนั้น คือโรงเรียนที่ประชาชนอำเภอหนึ่ง หรือตำบลหนึ่งตั้งและดำรงอยู่ด้วยทุนทรัพย์ของตนเอง หรือที่นายอำเภอตั้งขึ้น และดำรงอยู่ด้วยทุนทรัพย์ของประชาชนที่ว่านั้น อยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนประชาบาลอาจตั้งขึ้นโดยประชาชนในตำบลหนึ่งมีใจสมัครตั้งขึ้นเอง หรือนายอำเภอ

เป็นผู้ตั้งขึ้น ทั้งนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน ... เงินค่าใช้จ่ายสำหรับโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอตั้งขึ้นได้จากประชาชนเป็นรายปี เรียกว่าศึกษาพลี หรือได้จากวิธีอื่นซึ่งอุปราชหรือสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้วางระเบียบการเก็บ ... (รอง ศยามานนท์ . 2507 : 267)

และในปีเดียวกันนี้เอง ได้มีการประกาศใช้โครงการศึกษา พ.ศ.2464 โดยมีจุดเน้นของการศึกษาเพื่อประชาชนทั่วไป หรือทวยราษฎร์ซึ่งจะเห็นได้จากข้อความซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ระบุไว้ว่า(รอง ศยามานนท์ . 2507 : 275)

... ส่วนที่จะให้เป็นลวดลายเต็มผืนผ้าได้ต้องสำเร็จได้ด้วยการศึกษาประชาบาล ...

ในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการระบุความหมายและจำแนกประเภทของโรงเรียนไว้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนประชาบาลที่มีการให้นิยามไว้ดังนี้

... 3 โรงเรียนประชาบาล ได้แก่ โรงเรียนที่ประชาชนในหมู่บ้านหนึ่งหรือตำบลหนึ่งมีใจสมัครออกเงินตั้งขึ้น ในความอำนวยของเจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่ หรือโรงเรียนที่เจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่ตั้งขึ้น ใช้เงินที่เรี่ยไรได้จากประชาชน หรือเงินที่รัฐบาลเก็บได้จากประชาชนในท้องที่สำหรับจัดตั้งโรงเรียนในท้องที่นั้น...

(รอง ศยามานนท์ . 2507 : 284)

ต่อมาในปี พ.ศ.2473 ประกาศยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลี ทั้งนี้เนื่องมาจากการประสบกับภาวะยากเข็ญทางเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนโรงเรียนประชาบาลให้แทน (รอง ศยามานนท์. 2507 : 308 และ โอวาท สุทธนารักษ์. 2528 : 127)

จากนัยสำคัญในข้อความข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ในประเด็นย่อยได้ดังนี้

1. นโยบายของรัฐที่ปรากฏแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในช่วงเวลานี้จะดูได้จากลักษณะการใช้คำพูดในโครงการศึกษา แผนการศึกษา พระราชบัญญัติ และเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ดังนี้

1.1 ไม่ปรากฏการใช้คำที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างชัดเจนในรายละเอียดของโครงการศึกษา แผนการศึกษา

1.2 ปรากฏนัยสำคัญของการใช้การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับประชาชนในแนวคิดของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เจ้าพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี และสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ในลักษณะดังนี้

1.2.1 การใช้วัดเป็นฐานในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น โดยมี

เจ้าหน้าที่จากกระทรวงพระธรรมการ และมณฑลเทศาภิบาล คอยดูแล (มหามกุฏราช วิทยาลัย. 2514 : หน้า 614 -634 และ คณะกรรมการจัดงานฉลองฯ. 2511: หน้า 205-207)

1.2.2 การใช้พระสงฆ์เป็นผู้คอยกระตุ้นและเป็นผู้นำในการขยายการศึกษา (มหามกุฏราชวิทยาลัย. 2514 และ คณะกรรมการจัดงานฉลองฯ. 2511: หน้า 205-207)

1.2.3 การให้มีการเรียกเก็บเงินเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาในรูปเงินศึกษาพลี หรือพิกัดภาษีอากรอื่น

1.2.4 การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ที่ระบุถึงการแบ่งประเภทโรงเรียน และการเรียกเก็บเงินศึกษาพลี

1.2.5 การประกาศใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ที่เป็นจุดเริ่มการมีรูปแบบคณะกรรมการเพื่อดำเนินการจัดการและบริหารการศึกษาในท้องถิ่น

โดยนัยสำคัญของข้อความ ทำให้เห็นถึงแนวคิดของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เกิดขึ้น ในลักษณะที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

2.2 ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ปรากฏ จากข้อมูลดังกล่าว ทำให้พิจารณาได้ว่า ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้ มีลักษณะของการกระจายอำนาจทางการบริหาร อย่างชัดเจน โดยพิจารณาจากการที่ พระสงฆ์และชาวบ้านในท้องถิ่นเป็นผู้สร้างโรงเรียน จัดหาเงินงบประมาณมาในการส่งพระสงฆ์มาศึกษาในกรุงเทพฯ เพื่อกลับไปเป็นครูผู้สอนในโรงเรียนที่พวกตนสร้างขึ้น (มหามกุฏราชวิทยาลัย. 2514 : หน้า97 และ 103)

2.3 ระดับของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

2.3.1 เมื่อพิจารณาจากระดับของการมีอำนาจหน้าที่ (authority) พบว่า ยังไม่มีความชัดเจนในการกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในระยะแรก แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ทำให้ผู้นำชุมชนในท้องถิ่นและพระสงฆ์ต้องถือเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา ตั้งแต่ “การสร้างโรงเรียน ชักนำเด็กเข้าเรียน หาเงินเลี้ยงโรงเรียน บำรุงโรงเรียนที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว” (รอง ศยามานนท์. 2507:หน้า 197) โดยเป็นการทำหน้าที่ในภาระงานของกระทรวงการปกครองท้องที่ โรงเรียนที่บุคคลเหล่านี้จัดตั้งขึ้นเรียกว่าโรงเรียนประชาบาล

2.3.2 ความเป็นอิสระในการดำเนินการ (autonomy) เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ที่ได้รับในข้อ 2.3.1 แล้ว น่าที่จะพิจารณาได้ว่า ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดการศึกษา แต่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในประเด็นของการ

บริหารงานวิชาการ แต่มีความเป็นอิสระในด้านการบริหารการคลังโรงเรียน

2.3.3 ระดับของการตัดสินใจ (discretion of power) จึงกล่าวได้ว่า ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในระดับหนึ่งเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้อำนาจเพื่อการบริหารงานวิชาการ แต่ในอำนาจด้านการจัดหาเงินมาบำรุงโรงเรียนนั้น ท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจในระดับค่อนข้างสูง ซึ่งรวมถึงอำนาจในการบริหารงานบุคคลด้วย และเมื่อพิจารณาถึงอำนาจการตัดสินใจด้านการกำหนดนโยบายแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ท้องถิ่นไม่มีอำนาจการตัดสินใจในกรณีนี้

ในด้านการมีอำนาจในการตัดสินใจในการจัดการศึกษา เนื่องจากโรงเรียนประชาบาลมีงบประมาณสำหรับการบริหารการจัดการศึกษาเอง มีคณะกรรมการศึกษาสำหรับดำเนินการจัดการศึกษา มีหลักสูตรและวิธีการดำเนินการที่ได้รับการยอมรับจากกระทรวงศึกษาธิการ และมีอำนาจที่สามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้ด้วยตนเองตามนับแห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้วจึงน่าที่จะเชื่อได้ว่าประชาชนในท้องถิ่นมีการใช้อำนาจอันชอบธรรมที่ได้รับจากพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ในการดำเนินการและจัดการศึกษาภาคบังคับให้กับลูกหลานของตนเองในท้องถิ่นได้เอง

2.4 ลักษณะของการใช้อำนาจที่ได้รับ แยกเป็น

2.4.1 ผู้ได้รับอำนาจ จากข้อมูลข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า ผู้ได้รับอำนาจจะมีสองส่วนคือ ข้าราชการในฐานะผู้ได้รับอำนาจจากกระทรวงพระธรรมการและกระทรวงการปกครองท้องที่ กับประชาชนในฐานะสมาชิกของท้องถิ่น กรณีนี้หมายรวมถึงพระสงฆ์ด้วย

2.4.2 ผู้ให้อำนาจในกรณีนี้จึงได้แก่ รัฐโดยกระทรวงพระธรรมการกับกระทรวงการปกครองท้องที่

2.4.3 ประเภทของอำนาจที่ได้รับ ที่เด่นชัดที่สุดคืออำนาจในการจัดการด้านการก่อสร้าง ด้านการคลังโรงเรียน และการบริหารบุคคล ส่วนอำนาจในการบริหารงานวิชาการ และการกำหนดนโยบาย กลับไม่มีความชัดเจนในส่วนของท้องถิ่น แต่ปรากฏชัดเจนในส่วนของข้าราชการ

2.4.4 ที่มาของอำนาจผู้ได้รับอำนาจที่ได้รับ จากข้อมูลพบว่า แหล่งที่มาของอำนาจของท้องถิ่นและข้าราชการดังกล่าวมาจากพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่ในรูปของประกาศ และพระราชบัญญัติ

2.4.5 กลไกการใช้อำนาจที่ได้รับ จากข้อมูลชี้ให้เห็นว่า กลไกในการใช้อำนาจจะกระทำในรูปขององค์คณะบุคคลของกลุ่มผู้นำชุมชนในท้องถิ่น ร่วมกันกับกลุ่มข้าราชการจากกระทรวงธรรมการและกระทรวงการปกครองท้องที่

2.5 รูปแบบของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น จากข้อมูลข้างต้น เมื่อนำมาเทียบเคียงกับรูปแบบการกระจายอำนาจตามกรอบการวิจัยจะพบว่า มีรูปแบบของการกระจายอำนาจที่เห็นได้ชัดในสองรูปแบบคือ

2.5.1 รูปแบบของการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปให้กับข้าราชการในท้องถิ่น (กระทรวงธรรมการกับกระทรวงการปกครองท้องที่)

2.5.2 รูปแบบของการให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษา

3. พัฒนาการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามกระบวนการนโยบาย จากข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์ถึงพัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามกระบวนการนโยบาย 5 ขั้นตอนที่ได้นำเสนอไว้ในกรอบการวิจัย ผลการวิเคราะห์ข้อมูลสรุปได้ดังนี้

3.1 ขั้นการก่อตัวของนโยบาย พบว่า นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาน่าจะเกิดจากสาเหตุสำคัญ ๆ อยู่ ประการคือ

3.1.1 การติดต่อสื่อสารกับชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวอังกฤษและชาวฝรั่งเศส ที่เข้ามาล่าอาณานิคมในภูมิภาคแถบนี้ (ลิขิต ธีระเวคิน. 2536) และประกอบกับการที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานทางการศึกษาแบบตะวันตกให้กับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวครั้งยังทรงพระเยาว์ ทำให้พระองค์มีพระปรีชาญาณในการมองเห็นปัญหาของชาติในอนาคต และทรงเล็งเห็นว่า การศึกษาจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งอันหนึ่งในการพัฒนาประเทศ พระองค์จึงได้ทรงพัฒนาการจัดการศึกษาแบบสมัยใหม่ไฝนประเทศขึ้น

3.1.2 แนวคิดของพระราชวงศ์และเสนาบดีที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กรมพระยาดำรงราชานุภาพ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส เจ้าพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ และเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นต้น ที่ต้องการให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นเอง โดยแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วยแล้วก็คือ เหตุการณ์ของการแบ่งแยกหน้าที่ในการจัดการศึกษาระหว่างกระทรวงธรรมการและกระทรวงมหาดไทย กับศาสนจักร นั่นคือ พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ให้อำนาจหน้าที่แก่กระทรวงธรรมการในการจัดการศึกษาแก่โรงเรียนในเมืองหลวงหรือเขตพระนครกับปริมณฑล และให้อำนาจหน้าที่แก่กระทรวงมหาดไทยกับศาสนจักรในการจัดการศึกษาให้กับโรงเรียนมูลศึกษาหรือโรงเรียนประชาบาลในเขตหัวเมือง อย่างไรก็ตามอำนาจในการบริหารงานวิชาการก็ยังคงอยู่ในอาณัติของกระทรวงธรรมการเช่นเดิม

3.1.3 ภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ที่ทำให้งบประมาณในการจัดการศึกษาต้องถูกลดทอนลง และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการรับภาระการจัดการศึกษาร่วมกับรัฐ หรือแทนรัฐในที่สุด

3.1.4 การประกาศใช้พระราชบัญญัติเลิกทาส พุทธศักราช 2417

ทำให้พลเมืองที่เป็นทาสไม่ต้องอาศัยมูลนายในการดำรงชีพ แต่บุคคลเหล่านี้ก็ไม่มีความรู้มากพอที่จะนำไปประกอบอาชีพ การช่วยบุคคลเหล่านี้จึงกระทำได้โดยการให้ความรู้แก่เขาเท่านั้น

3.1.5 การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2464 อันเป็นกฎหมายการศึกษาภาคบังคับฉบับแรก โดยในระบบการจัดการและบริหารการศึกษาได้มีระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ให้มีการเก็บเงินศึกษาพลีเพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษา โดยให้มณฑลเทศาภิบาลเป็นผู้พิจารณาให้มีการจัดตั้งกรรมการศึกษาขึ้นมาดำเนินงานและหาเงินมาใช้จ่าย วิธีการได้มาซึ่งกรรมการศึกษาให้กระทำโดยการเลือกตั้ง สำหรับการจัดตั้งและรักษาโรงเรียนให้เป็นหน้าที่ของราษฎร ยกเว้นในพื้นที่ที่ราษฎรไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งได้ก็ให้อำเภอเป็นผู้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นมา ส่วนการบริหารงานวิชาการให้ขึ้นกับกฎข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ ผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวทำให้มีโรงเรียนและตำบลที่มีการศึกษาเพิ่มมากขึ้นทุกปีจวบจนปี พ.ศ. 2476 จึงดำเนินการได้ครบถ้วนทุกตำบล นอกจากนี้ยังมีการประกาศจัดตั้งสภาการศึกษา และเตรียมการประกาศแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 อีกด้วย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงจำนวนเงินค่าการประถมศึกษาหรือเงินศึกษาพลีกับจำนวนครูประชาบาล ที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีแล้ว (มานิจ ชุมสาย. 2498 : หน้า 65 และ 66) ก็น่าที่จะแสดงได้ถึงความเป็นอิสระในการจัดการศึกษาของประชาชนในการที่จะใช้งบประมาณของตนเองในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูผู้สอน (สมบูรณ์ พรรณาภพ. 2524: หน้า 251) ในโรงเรียนประชาบาลที่ตนเองและคณะจัดตั้งขึ้น

3.2. ขั้นการตัดสินใจกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

จากข้อมูลข้างต้น กล่าวได้ว่า การที่รัฐบาลในขณะนั้นต้องใช้แนวคิดในการให้อำนาจทางการศึกษาแก่ประชาชนคือ (สมบูรณ์ พรรณาภพ. 2524 และ วุฒิชัย มูลศิลป์. 2516)

3.2.1 เกิดจากความต้องการขยายการศึกษาไปยังหัวเมืองอย่างรวดเร็ว

3.2.2 เกิดจากแนวความคิดในการประหยัดงบประมาณของแผ่นดิน โดยโอนภาระการจัดการศึกษาของท้องถิ่นไปให้กับประชาชนในท้องถิ่น โดยอาศัยวัดเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ

3.2.3 เป็นการผสมผสานแนวทางการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนอันเป็นการศึกษาแบบใหม่ในขณะนั้น กับการศึกษานอกระบบโรงเรียนอันเป็นการจัดการศึกษาแบบดั้งเดิม เพื่อความผสมผสานกลมกลืนของการจัดการศึกษาในท้องถิ่น

3.2.4 เพื่อความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและจารีตประเพณีของชาวไทยในท้องถิ่นที่ใช้วัดหรือสถาบันทางศาสนาเป็นแหล่งในการให้การศึกษา และฝึกอบรมแก่เยาวชนของตนในท้องถิ่น

ในประเด็นของเหตุผลในการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เกิดขึ้น

ในคำประกาศตั้งโรงเรียนมูลศึกษาในครั้งนี้นั้น ในทางปฏิบัติได้มีผลกระทบต่อเนื่องไปถึงพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ท้องถิ่นได้จัดการศึกษาด้วยตนเองอีกหลายฉบับเช่น พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โครงการศึกษาชาติพ.ศ. 2441 โครงการศึกษาชาติ พ.ศ. 2452 เป็นต้น กฎหมายฉบับต่าง ๆ ต่างก็ได้รับอิทธิพลของแนวคิดของรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการดำเนินการจัดการศึกษาด้วยตนเองได้

นอกจากนี้ เหตุผลอื่น ๆ ในการตัดสินใจประกาศใช้นโยบาย ก็คือ

1. ภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่ได้รับอิทธิพลทั้งจากภัยธรรมชาติและอิทธิพลจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ต้องชบเซาลงเนื่องจากการเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 1 นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลจากการใช้จ่ายเงินไปกับการทหารและการละครในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และคงสภาพอย่างต่อเนื่องไปจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

จากภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ จึงทำให้เกิดแนวคิดของการโอนภาระการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาไปให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองในรูปของการเก็บเงินศึกษาพลีนั่นเอง

2. แนวพระดำริของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับแนวพระดำริของสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส และแนวคิดในการจัดการศึกษาของเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีเมื่อครั้งยังดำรงตำแหน่งเป็นพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ได้นำกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในลักษณะที่ว่า

> .....ต้องไม่ให้มีการศึกษาให้เปล่า "ฟรีอะดูเคชั่น (Free Education)" สำหรับราษฎร เพราะรัฐบาลต้องรับภาระการจ่ายเงินงบประมาณการศึกษาสูงมาก และยังเป็นช่องทางสนับสนุนให้ราษฎรอยากเรียนหนังสือสูงขึ้น เพราะการศึกษาระดับสูงนี้จัดทำขึ้นเพื่อฝึกหัดคนเข้ารับราชการ เท่านั้น จึงต้องจำกัดปริมาณนักเรียนและโรงเรียน...

(กจช ร.5 ศ2/5 หนังสือกราบบังคมทูลความเห็นเรื่อง การศึกษาของสมเด็จฯ กรมพระวชิรญาณวโรรส ลงวันที่ 2 มกราคม ร.ศ 124-125 (พ.ศ.2448-2449) และ รอง ศยามานนท์. 2507) ซึ่งทำให้เห็นถึงแนวคิดของการจัดการศึกษาระดับมูลศึกษาที่เปลี่ยนมาเป็นระดับประถมศึกษาในเวลาต่อมาว่า การที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษาเองนั้นเริ่มปรากฏร่องรอยของแนวคิดอย่างน้อยตั้งแต่ พ.ศ. 2441 มาแล้ว และน่าจะเป็นการย้ำให้เห็นถึงความชัดเจนของการให้อำนาจทางการศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษาด้วยตนเองอีกด้วย

นอกจากนี้ยังมีอีกเหตุการณ์หนึ่งที่น่าติดตามในแง่ของการให้อำนาจทางการศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่นก็คือ

1. เหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2454 อันเป็นปรากฏการณ์ของการประชุม

ร่วมกันเพื่อแบ่งหน้าในการจัดการศึกษาระหว่างกระทรวงธรรมการ กับกระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำให้การรับผิดชอบการจัดการศึกษาได้ถูกแบ่งแยกไป ดังนี้ 1) การจัดการศึกษาระดับมูลศึกษาในนครบาลเป็นหน้าที่ของกระทรวงนครบาล 2) การจัดการศึกษาระดับมูลศึกษาในหัวเมืองเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยและ 3) กระทรวงธรรมการทำหน้าที่ในการจัดการ

2. เหตุการณ์ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ซึ่งเป็นผลให้สงฆ์มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการและสนับสนุนการศึกษา

3. แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีไปถึงเจ้าพระยาวิชิตวงศ์วุฒิไกร เสนาบดีกระทรวงธรรมการ เมื่อครั้งนำเสนอ "ระเบียบการว่าด้วยหัวเมือง" มีใจความตอนหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณการใช้จ่ายว่า

> .....ตามเป้าหมายการสสร้างกำลังคน เพื่อป้อนระบบราชการนี้ รัฐบาลสามารถผลักภาระการจัดการศึกษาให้กับกระทรวงนครบาล มหาดไทย และคณะสงฆ์โดยใช้หลักการจัด "การเล่าเรียนอย่างคอมยูนิก" ที่จัดขึ้นในโรงเรียนตามหัวเมือง คือ ใช้วัดเป็นศูนย์ชุมชนเป็นโรงเรียนมีครูซึ่งเป็นพระประจำวัดเป็นผู้สอน โดยให้เจ้าคณะวัดรับผิดชอบการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121 ในเรื่องให้วัดทั่วพระราชอาณาเขตจัดเป็นโรงเรียน.....

แนวความคิดนี้ ทำให้มองเห็นถึงความชัดเจนของแนวคิดที่จะให้ประชาชนได้จัดการศึกษาในระดับมูลศึกษาหรือประถมศึกษาด้วยตนเอง (วารุณี โอสถารมย์. 2524 : หน้า 111)

3.3 ประเด็นของขั้นการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ

นับตั้งแต่มีพระบรมราชโองการและประกาศต่างของเสนาบดีกระทรวงอันเป็นการ ประกาศใช้ในพระปรมาภิไธยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทำให้กฎหมายดังกล่าวได้มีการนำไปใช้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ดังหลักฐานที่ปรากฏในรายงานการจัดการศึกษาของกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสที่มีไปถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่หนังสือ18/385 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ร.ศ. 120 หรือตามรายงานที่ 20/387 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน ร.ศ. 120 อันเป็นรายงานการปฏิบัติงาของพระสุคุณคณาภรณ์ ผู้อำนวยการศึกษามณฑลจันทบุรี เป็นต้น (มหามกุฏราชวิทยาลัย. 2514) หนังสือดังกล่าวได้รายงานถึงผลการปฏิบัติงานการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งได้รับความสำเร็จมากบ้างน้อยบ้างตามแต่ภาระของท้องถิ่นเหล่านั้น เช่น การประสบการนำไปใช้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ดังหลักฐานที่ปรากฏในรายงานการจัดการศึกษาของกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสที่มีไปถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่หนังสือ18/385 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ร.ศ. 120 หรือตามรายงานที่ 20/387 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน ร.ศ. 120 อันเป็นรายงานการปฏิบัติงาของพระสุคุณคณาภรณ์ ผู้อำนวยการศึกษามณฑลจันทบุรี เป็นต้น (มหามกุฏราชวิทยาลัย. 2514) หนังสือดังกล่าวได้รายงานถึงผลการปฏิบัติงานการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งได้รับ

ความสำเร็จมากบ้างน้อยบ้างตามแต่ภาระของท้องถิ่นเหล่านั้น เช่น การประสบศึกษาระดับสูง และควบคุมดูแลมาตรฐานทางการศึกษา การดำเนินการจัดการศึกษา และด้านการงบประมาณ แต่ไม่มีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้มีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกันในปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองการปกครองกับการศึกษาก็คือ หนังสือของกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสที่มีไปถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ 59 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ร.ศ. 117 มีใจความตอนหนึ่งว่า (มหามกุฏราชวิทยาลัย. 2514)

> ...แต่อย่างไรก็ดีเห็นว่าการศึกษาจะเจริญไปไม่ได้ก่อนกว่าจะจัดการปกครองให้เรียบร้อยเสียก่อน ข้อสำคัญในการปกครองก็มีอยู่อย่างเดียวคือ ขาดผู้ออกความคิดและคำสั่ง จะจัดในเวลานี้ตัวเองก็เป็นเหมือนเทพารักษ์ จะต้องคลใจกระทรวงธรรมการบ้าง คลใจเจ้าคณะบ้าง ทำการด้วยมือซ้ายอยู่ ไม่เป็นการสะดวกเลย...

ข้อความนี้แสดงให้เห็นถึงนับของการขาดอำนาจการตัดสินใจในการบริหารและจัดการศึกษา และให้ผลให้เกิดการปรับปรุงพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการปกครองสงฆ์ที่จะเอื้อต่อการจัดการศึกษา โดยเมื่อพิจารณาต่อไปถึงลักษณะการปกครองสงฆ์ที่มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองพระสงฆ์ ร.ศ.121 (มหามกุฏราชวิทยาลัย. 2514) ยิ่งน่าจะทำให้เห็นถึงการให้อำนาจการจัดการศึกษาแก่ท้องถิ่นมากขึ้น เพราะศาสนจักรมีอำนาจในการตัดสินใจเทียบเท่าอาณาจักรของฝ่ายอาณาจักรน่าจะมีความเข้มสูงกว่า ดังจะเห็นได้จากการเตรียมการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในปี พ.ศ. 2464 ซึ่งทำให้พลังอำนาจของฝ่ายประชาชนและศาสนจักรในการที่จัดการศึกษาด้วยตนเองนั้นค่อยแผ่วลงไปในช่วงท้ายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และน่าจะเป็นเหตุผลที่ทำให้แนวคิดและการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประชาชนได้เริ่มลดน้อยถอยลง

เมื่อเชื่อมโยงภารกิจการจัดการศึกษาตามพระบรมราชโองการในเบื้องต้นนั้นกับอำนาจการปกครองตนเองของสงฆ์ จึงน่าที่จะทำให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นเป็นไปโดยสะดวกและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แต่ในทางปฏิบัติแล้ว อำนาจการจัดการศึกษาของทั้งสองฝ่ายคงดำเนินไปในลักษณะที่ควบคู่และสอดประสานซึ่งกันและกัน แต่เมื่อนานไปแล้วความเข้มข้นของการใช้อำนาจศึกษาแบบให้อำนาจแก่ประชาชนได้ค่อย ๆ คืนตัวกลับไปสู่อาณัติของข้าราชการประจำในสังกัดกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการในเวลาต่อมานั้นเอง

นอกจากนั้นปรากฏการณ์หนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบให้อำนาจก็คือ การปรากฏแนวคิดของการเก็บเงินศึกษาพลี (กจช.สป.2 32/4 ทั้งฉบับที่ 1 และ 2) อันเป็นเงินที่ราษฎรจ่ายให้กับท้องถิ่นหรือเทศาภิบาล

เพื่อนำไปใช้ในการจัดการศึกษาระดับประชาบาลในเขตพื้นที่มณฑลเทศาภิบาลนั้น ๆ และอีกประเด็นหนึ่งที่มองเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาก็คือนัยของมาตรา 124 - 126 ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อันเป็นนัยของการระบุให้ท้องถิ่น/ท้องที่ (หัวเมือง/กรุงเทพฯ) เป็นผู้จัดการศึกษา ซึ่งเป็นประเด็นที่ชี้ให้เห็นถึงความเกี่ยวพันระหว่างอำนาจการปกครองกับอำนาจการจัดการศึกษา ที่ต้องเชื่อมโยงต่อกัน และเมื่อนำประเด็นของการเก็บเงินศึกษาพลีเข้ามาเกี่ยวพันด้วยแล้ว จะทำให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจการปกครองอำนาจการคลัง และอำนาจการจัดการศึกษาของท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการกันอย่างสอดคล้องกัน

นอกจากนี้ในการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยผ่านทางพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 นั้น นับว่าได้ผลอย่างน่าพอใจ เพราะมีปริมาณโรงเรียนที่จัดการศึกษาภาคบังคับเพิ่มมากขึ้นทุกปี ตลอดจนงบประมาณประเภทเงินค่าการประถมศึกษาหรือเงินศึกษาพลีที่ทางมณฑลเทศาภิบาลโดยนายอำเภอเรียกเก็บก็มีจำนวนมากขึ้นด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ในส่วนของการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปกรรมการศึกษานั้นก็มีการแต่งตั้งกรรมการศึกษาเพิ่มขึ้นตามจำนวนโรงเรียนด้วยเช่นกัน ในด้านประชาชนเองก็ได้ให้ความร่วมมือกับทางราชการในการจัดตั้งโรงเรียน และส่งบุตรหลานเข้ามารับการศึกษาเป็นอย่างดีเช่นกันจะมีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติบ้างก็ไม่มากนัก แต่มีข้อที่น่าสังเกตที่ว่าในปี พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชโองการให้ยกเลิกเงินค่าการประถมศึกษาหรือเงินศึกษาพลี ด้วยเหตุผลเพื่อลดภาระทางเศรษฐกิจของประชาชนอันเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยตกอยู่ใต้ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก และพระราชทานเงินจากท้องพระคลังมาชดเชย (วารุณี โอสถารมย์. 2516 และ มานิจ ชุมสาย. 2498) ซึ่งเป็นข้อที่น่าสังเกตของจุดเริ่มต้นของการที่ภาครัฐได้ก้าวเข้ามาสนับสนุนการจัดการและการบริหารการศึกษาภาคบังคับโดยตรง

ความมุ่งหมายของการเก็บเงินศึกษาพลีและการให้ประชาชนจัดตั้งโรงเรียนก็ดี หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล ณ อยุธยา กล่าวไว้ในปราฐกถาเรื่อง การศึกษาสมัยที่มหาอำมาตย์เอก พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัติทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ณ สยามสมาคม มีข้อความที่น่าพิจารณา ตอนหนึ่งว่า

> ... ความมุ่งหมายของการให้ประชาชนจัดตั้งโรงเรียนก็ดี การเก็บเงินศึกษาพลีก็ดี คือการกระจาย อำนาจในอนาคตนั่นเอง มีผลคือประชาชนจะได้รู้สึกว่าโรงเรียนเป็นของเขาเอง เขาย่อมมีหน้าที่ที่จะทำนุบำรุงต่อไปเพื่อบุตรหลานของเขา ...

(กระทรวงศึกษาธิการ. การศึกษาสมัยที่มหาอำมาตย์เอก พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัตทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการ. 2517. หน้า 16)

จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดของการให้อำนาจทางการศึกษาแก่ประชาชนของรัฐบาลในขณะนั้นอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นเจตนารมย์ของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบของการให้อำนาจแก่ประชาชนในขณะนั้นอย่างชัดเจน

แต่เมื่อได้มีการยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลีในปี พ.ศ. 2473 ด้วยเหตุผลด้านภาวะเศรษฐกิจที่ตำต่ำนั้น หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล ณ อยุธยา ได้แสดงความเสียใจถึงกับใช้คำพูดว่า

> ...การเลิกเก็บเงินศึกษาพลีในครั้งนั้น ทำให้ความหวังของกระทรวงธรรมการที่จะให้ประชาชนจัดการศึกษากันเองตามรายงานของอเสนาบดีหมดไป เมื่อคิดดูข้าพเจ้ามิได้รู้สึกเสียดายเงินสองล้านหรือสามล้านบาทที่อาจเก็บได้จากประชาชน แต่เสียดายโอกาสที่จะให้ประชาชนรู้สึกว่า การประถมศึกษาเป็นเรื่องของเขาเอง เป็นสิ่งที่จะต้องทำนุบำรุง และควบคุมดูแล ตลอดจนเอาใจใส่ในการเล่าเรียนของบุตรหลานของตน บัดนี้ประชาชนเจ้าใจว่าเรื่องเหล่านี้เป็นของรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว กระเบื้องหลังคาแตกแผ่นเดียวก็จะต้องรองบประมาณ...

(กระทรวงศึกษาธิการ. เรื่องเดียวกัน : หน้า 18)

จากคำพูดเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นของเสนาบดีและผู้บริหารการศึกษาในระดับสูงของกระทรวงในขณะนั้น

อย่างไรก็ตาม จากปรากฏการณ์การเลิกเก็บเงินศึกษาพลีและการให้กระทรวงการคลังจัดงบประมาณสนับสนุนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2473 นั้น ก็เป็นสัญญาณที่ชี้ให้เห็นถึงการเริ่มต้นของการรวมอำนาจทางการศึกษาเข้าสู่ศูนย์กลางได้เช่นกัน และเมื่อนำเหตุการณ์ของการบังคับใช้หลักสูตรของกระทรวง เหตุการณ์ของการจัดตั้งสารวัดศึกษาและการควบคุมดูแลมาตรฐานทางการศึกษา ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ปรากฏการณ์ของการจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาที่มีการเบี่ยงเบนไปจากเดิม มาพิจารณาร่วมกันด้วยนั้น มานิจ ชุมสาย กล่าวไว้ว่า ในระยะหลัง กรรมการศึกษาเป็นพวกที่ราชการแต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการศึกษา และเป็นคนละส่วนกับกรรมการศึกษาของโรงเรียนที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นแล้วตั้งกรรมการศึกษาขึ้นจากพวกที่สละเงินทองจัดตั้งโรงเรียน เพื่อดำเนินการศึกษาของโรงเรียนนั้นเอง ดังนั้นกรรมการศึกษาในระยะหลัง พ.ศ. 2464 จึงเป็นกรรมการศึกษาที่เน้นในกิจกรรมการสนับสนุนการจัดการศึกษามากกว่าที่จะเข้ามาดำเนินการในลักษณะการบริหารและจัดการศึกษา

เหตุการณ์ข้างต้นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ลักษณะการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้ เริ่มที่จะมีการเบี่ยงเบนทั้งแนวคิดและลักษณะการให้และการใช้อำนาจ

ไปจากเจตนารมย์ของนโยบายเดิม โดยเริ่มมีการให้อำนาจแก่ข้าราชการจากกระทรวงธรรมการ และ กระทรวงมหาดไทย ไปใช้ในการบริหารและจัดการศึกษามากขึ้น ซึ่งลักษณะการใช้อำนาจประเภทนี้เมื่อพิจารณาตามนับของความหมายของการกระจายอำนาจของสหประชาชาติแล้วก็จะพบกับลักษณะที่น่าสนใจคือ

1. อำนาจอันชอบธรรมในการจัดการศึกษา ซึ่งหมายรวมถึงการบริหารการศึกษาด้วยนั้น เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ได้รับมอบอำนาจ กล่าวคือเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากกลุ่มประชาชนในท้องถิ่นมาเป็นกลุ่มข้าราชการจากส่วนกลางแทน

2. อำนาจการตัดสินใจ ที่มีความชัดเจนมากขึ้นว่า อำนาจในการตัดสินใจจัดการและบริหารการศึกษาในระยะหลัง พ.ศ. 2464 เป็นต้นมานั้น จะตกอยู่กับกลุ่มข้าราชการที่ไปจากส่วนกลางมากขึ้น

3. ความเป็นอิสระในการจัดการศึกษา จะพบว่าในระยะหลัง พ.ศ. 2464 และก่อน พ.ศ. 2473 นั้น กลุ่มประชาชนในท้องถิ่นยังคงมีอำนาจในการจัดจ้างครูผู้สอนอยู่ แต่การใช้หลักสูตรในการเรียนการสอนต้องปฏิบัติตามนับแห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 และยิ่งเมื่อพิจารณาในแง่ของการงบประมาณโรงเรียนจะพบว่า หลัง พ.ศ. 2473 เป็นต้นมา กลุ่มประชาชนจะขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการด้านงบประมาณทันที เพราะเป็นการใช้งบประมาณจากส่วนกลางโดยผ่านกลุ่มข้าราชการ ซึ่งทำให้กลุ่มข้าราชการจากส่วนกลางเข้ามามีบทบาทและอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการและการบริหารการศึกษา ส่วนกลุ่มประชาชน (รวมทั้งกรรมการศึกษา) กลับไปมีบทบาทในแง่ของการสนับสนุนการจัดการและการบริหารการศึกษาแทน

ลักษณะการใช้อำนาจที่ปรากฏนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ในระยะของพ.ศ. 2464 - พ.ศ. 2473 นั้น ลักษณะของการใช้อำนาจยังคงเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบให้อำนาจ แต่เมื่อมีการดำเนินการจัดการศึกษาในช่วงหลัง พ.ศ. 2473 เป็นต้นมา ลักษณะของการใช้อำนาจได้กลับกลายมาเป็นการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจแทน จึงทำให้เห็นได้อีกอย่างหนึ่งว่า ในระยะนี้เริ่มมีการเบี่ยงเบนเจตนารมย์ของแนวความคิดของกระทรวงธรรมการที่จะให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการและบริหารการศึกษา โดยมีแนวความคิดที่จะให้กลุ่มข้าราชการจากส่วนกลางได้เข้ามามีบทบาทของการจัดการและการบริหารการศึกษาแทน

3.4. ขั้นตอนการประเมินนโยบาย โดยที่การดำเนินนโยบายดังกล่าวในสมัยนั้นผู้วิจัยไม่สามารถแสวงหาหลักฐานในเชิงสถิติของการดำเนินการได้ในเชิงคุณภาพของการดำเนินนโยบาย ซึ่งเมื่อสืบค้นเชิงอนุมานจากเอกสารต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว สามารถกล่าวได้ว่าการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ดังกล่าวสามารถดำเนินไปได้ด้วยดี และน่าจะบังเกิดผลดีระบบการศึกษาของไทย ทั้งนี้โดยสังเกตจากจำนวนโรงเรียน จำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นตามช่วงเวลาของการดำเนินการ จึงทำให้เห็นได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวมีแนวโน้มการธำรงรักษาและดำเนิน

การอย่างต่อเนื่องของนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาและเมื่อพิจารณาถึงการแต่งตั้งกรรมการศึกษาของแต่ละโรงเรียน ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2454 นั้น ก็พบว่าในปี 2458 มีรายงานการจัดตั้งกรรมการศึกษาขึ้นแล้วแทบทุกตำบลและยิ่งเมื่อพิจารณาประเด็นการสนับสนุนด้านงบประมาณการจัดการศึกษาก็พบว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2457 - 2464 การศึกษาไทยมีเงินศึกษาพลีเข้าสู่ระบบการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มมากขึ้นทุกปี ประเด็นดังกล่าวจึงน่าจะเป็นเครื่องชี้ถึงสภาวะของการมีอยู่ของการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในขณะนั้นได้อันแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของแนวคิดในการให้อำนาจการจัดการศึกษาแก่ท้องถิ่นไปดำเนินการเอง

ในช่วงเวลาตั้งแต่ 2464 เป็นต้นมา ผู้วิจัยไม่สามารถค้นพบหลักฐานที่เป็นรายงานการประเมินอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ แต่พบรายงานการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการประถมศึกษาที่มีบุคคลต่าง ๆ รวบรวมไว้ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2464 จนถึง พ.ศ. 2473 ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยผ่านทางกรรมการศึกษา การจ่ายเงินค่าการประถมศึกษา การสนับสนุนด้านแรงกาย แรงใจ และวัสดุสิ่งของในการก่อสร้างโรงเรียน อย่างไรก็ตามในด้านการบริหารวิชาการนับได้ว่า ยังคงอยู่ในอาณัติของกระทรวงธรรมการหรือกระทรวงศึกษาธิการอยู่เช่นเดิมและเมื่อพิจารณาจากบทบาทของกลุ่มข้าราชการแล้วจะพบว่า ในระยะหลัง พ.ศ. 2473 กลุ่มข้าราชการจากส่วนกลางได้เข้ามามีบทบาทต่อการจัดการและบริหารการศึกษาแทนกลุ่มประชาชนในท้องถิ่นอย่างชัดเจน และเป็นผลให้ลักษณะการใช้อำนาจมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเจตนารมย์เดิมของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 กล่าวคือ ภายหลังปี พ.ศ. 2473 กลุ่มข้าราชการจากส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจการจัดการและบริหารการศึกษาแทนกลุ่มประชาชนในท้องถิ่น

3.5 ขั้นการธำรงรักษา ต่อเนื่อง และสิ้นสุดนโยบาย ในขั้นตอนนี้จะเห็นได้ชัดว่า กระทรวงธรรมการในสมัยนั้น (2435 - 2475) มิได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการจัดการและการบริหารการศึกษาแต่อย่างใด เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงการศึกษาฉบับต่าง ๆ นั่นแสดงให้เห็นว่า นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดการศึกษายังคงได้รับการธำรงรักษานโยบายและมีการดำเนินนโยบายดังกล่าวสืบเนื่องต่อไปด้วยเช่นกัน โดยอาจจะสังเกตได้จากความพยายามในการขยายปริมาณงานการจัดการและการบริหารการศึกษาที่มีแนวโน้มของการเพิ่มจำนวนโรงเรียนเป็นไปในทิศทางที่สูงขึ้นตามลำดับ โดยพิจารณาจากสัดส่วนของจำนวนนักเรียนและครูผู้สอน ตลอดจนงบประมาณทั้งที่เป็นการให้การสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง การจัดเก็บจากเงินค่าการประถมศึกษา และการได้รับการสนับสนุนจากแหล่งเงินอื่น ๆ จวบจนกระทั่งปี พ.ศ. 2473 ที่มีการยกเลิกการจัดเก็บเงินค่าการประถมศึกษาหรือเงินศึกษาพลีอีกด้วย ทิศทางของแนวโน้มดังกล่าวจึงเป็นไปในทิศทางที่ลดลงมาบ้าง (เฉพาะในส่วนงบประมาณจากการจัดเก็บเงินค่าการประถมศึกษาเท่านั้น)

จึงเห็นได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้รับการธำรงรักษาและดำเนินการสืบมาอย่างต่อเนื่อง แต่มีการเบี่ยงเบนเจตนารมย์จากเดิม เนื่องจากภาวะทางเศรษฐกิจในภายหลัง

4. ปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ในช่วงเวลานี้ รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาปรากฏออกมาในสองลักษณะอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นกับมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการมอบอำนาจแก่ข้าราชการจากส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในท้องถิ่น ทั้งสองกรณีมีปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบาย ซึ่งสามารถจำแนกได้สองประเด็นด้วยคือ ปัจจัยทางการเมืองที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการมอบอำนาจ และปัจจัยทางการเมืองที่เป็นปัจจัยขัดขวางไม่ให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจได้ถูกนำไปใช้ในทางปฏิบัติ จากข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นสามารถแจกแจงได้ดังนี้

4.1 ปัจจัยทางการเมืองที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการมอบอำนาจ เมื่อพิจารณาจากบริบททางการเมืองในขณะนั้นจะพบว่ามีปัจจัยทางการเมืองที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการมอบอำนาจสามารถดำเนินไปได้อย่างครบถ้วนของกระบวนการนโยบายในช่วงเวลานี้ ได้แก่

4.1.1 ปัจจัยเชิงโครงสร้างทางการเมือง อันได้แก่

4.1.1.1 ระบบราชการ เป็นโครงสร้างทางการเมืองส่วนบนที่มีบทบาทและความเข้มแข็งสูงมากในขณะนั้น เพราะมีความเชื่อถือในทัศนคติที่ว่า เป็นข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และดำเนินการตามพระบรมราชโองการ และพระประสงค์ของพระองค์ที่ผู้อื่นจะล่วงละเมิดหรือปฏิเสธมิได้ ดังนั้นกลุ่มข้าราชการจึงเป็นกลุ่มที่มีอำนาจรัฐ และอำนาจทางการเมืองค่อนข้างสูงในช่วงเวลานี้

4.1.1.2 บริบททางสังคม ที่คงลักษณะของระบบศักดินา-ไพร่เข้าไว้อยู่ การนี้จะทำให้เกิดความเชื่อถือในการชักนำของชนชั้นสูงได้โดยง่าย นอกจากนี้อิทธิพลของสถาบันศาสนาก็มีส่วนสำคัญในการใช้คำสอนทางศาสนามาสร้างอิทธิพลทางความเชื่อถือในการชักนำของสงฆ์ โดยจะสังเกตได้จากคำประกาศของกระทรวงธรรมการในขณะนั้นด้วย ทำให้นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาประสบผลสำเร็จในการดำเนินการได้โดยง่ายอีกด้วย นอกจากนี้ การที่ประชาชนในท้องถิ่นมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นผลที่เกี่ยวพันกับปัจจัยย่อยด้านบริบททางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่สังคมไทยมีโครงสร้างทางช่วงชั้นในสังคมที่มีความแตกต่างกัน ทำให้เห็นความเกี่ยวพันกับปัจจัยย่อยทั้งสามปัจจัยข้างต้นอย่างเห็นได้ชัดในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในแต่ละช่วงชั้นที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดและการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานั้น อีกกรณีหนึ่งก็คือ บริบทที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ซึ่งแม้จะมีเพียงแค่สถานภาพของการเป็น

สมาชิกในคณะกรรมการศึกษาของอำเภอก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่า ประชาชนมีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แต่หากจะกล่าวถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแล้วก็กล่าวได้ว่า ประชาชนยังไม่มีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพราะประชาชนกลุ่มดังกล่าวจะทำหน้าที่ในทางปฏิบัติอาทิเช่น การจัดจ้างครูผู้สอน การก่อตั้งโรงเรียน การก่อสร้างอาคารเรียน การจัดหางบประมาณมาบำรุงโรงเรียน มากกว่าที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบายของตนเอง นอกจากนี้การที่ประชาชนได้รับผลกระทบโดยตรงทั้งในแง่ของอำนาจในการเข้ามามีส่วนร่วมในด้านการจัดการและบริหารการศึกษาด้านวิชาการตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ตลอดจนการจัดการและการบริหารการศึกษาด้านงบประมาณในรูปของค่าเงินการประถมศึกษาที่ต้องประกาศเลิกเก็บในปี พ.ศ. 2473 อันเป็นผลให้รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษามีการเปลี่ยนมโนทัศน์และรูปแบบจากลักษณะของการกระจายอำนาจแบบให้อำนาจมาเป็นแบบแบ่งอำนาจในที่สุด

4.1.1.3 การสื่อสารทางการเมือง อันเป็นโครงสร้างทางการเมืองในระดับกลางที่มีลักษณะของการติดต่อสื่อสารแบบทางเดียวที่ค่อนข้างจะมีอิทธิพลอย่างสูงมากระหว่างการสื่อสารจากชนชั้นสูงไปสู่ชนชั้นล่าง เพราะระบบไพร่ทาสเอื้อต่อการสื่อสารทางการเมืองในลักษณะนี้ด้วย

4.1.1.4 องค์กรการปกครองท้องถิ่น ที่แม้จะมีการประกาศจัดตั้งเขตมณฑลเทศาภิบาล และการสุขาภิบาลขึ้นมารองรับ แต่โดยองค์กรหลักที่ดำเนินการจัดการศึกษาไปแล้วได้แก่มณฑลเทศาภิบาล ซึ่งมีการประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ2457 (พระยาวรภักดิ์พิบูลย์. คำบรรยายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ.2500).2500) ขึ้นมารองรับ และในขณะนั้นสุขาภิบาลอันเป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตนเองแต่อย่างใด คงเป็นแต่เพียงดำเนินการด้านการสุขาภิบาลและความสะอาดของชุมชนเท่านั้น

4.1.1.5 ความชอบธรรมทางการเมืองในการจัดการศึกษาของข้าราชการอันสืบเนื่องมาจากการตรากฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการ การดำเนินการเพื่อการตอบสนองพระบรมราชโองการ ทำให้การบริหารและการจัดการศึกษาสมัยใหม่เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการจากส่วนกลาง และเป็นผลให้เกิดการกระจายอำนาจแบบมอบอำนาจในที่สุด เพราะประชาชนในท้องถิ่นไม่มีขีดความสามารถในการดำเนินการ

4.2 ปัจจัยทางการเมืองที่เป็นปัจจัยขัดขวางการดำเนินการตามกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบของการให้อำนาจในขณะนั้น

อาจกล่าวได้ว่านอกจากความไม่พร้อมทางด้านความรู้ความเข้าใจในกระบวนการจัดการและการบริหารการศึกษาของประชาชนในชุมชนในช่วงเวลาดังกล่าวแล้วนั้น ก็คงไม่มีปัจจัยขัดขวางตัวอื่น ๆ ที่จะเป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้ เนื่องจากเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ข้อขัดแย้งใด ๆ ทางการบริหาร จะถูกตัดสินโดยพระมหากษัตริย์และคู่กรณีต้องดำเนินการใด ๆ ตามพระบรมราชโองการ

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงเวลาและบริบททางการเมืองดังกล่าวไม่มีปัจจัยทางการเมืองตัวใดที่จะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายตามกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้ ซึ่งเมื่อจำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาดังกล่าวแล้ว อาจกล่าวได้โดยรวมว่าไม่มีปัจจัยทางการเมืองใด ๆ เข้ามาเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาทั้งในรูปแบบของการแบ่งอำนาจให้ข้าราชการของส่วนกลางหรือแม้แต่รูปแบบการกระจายอำนาจแบบให้อำนาจแก่ท้องถิ่น

สำหรับกลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในประเด็นนี้จึงเป็นที่ประจักษ์ชัดเจนว่า กลุ่มบุคคลผู้มีอิทธิพลสูงสุดในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้แก่ กลุ่มเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการ กลุ่มอุปราชมณฑลเทศาภิบาลและกลุ่มราชวงศ์ชั้นสูง แต่สำหรับกลุ่มชาวบ้าน อันได้แก่ กลุ่มคณะกรรมการการศึกษาก็ยังไม่มีพลังอำนาจในการผลักดันกระบวนการนโยบายในเชิงการเมืองให้ได้ผลอย่างเพียงพอเมื่อเทียบกับกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ช่วงที่ 2 การใช้แนวคิดทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยในชุดต้น

ในช่วงเวลานี้ ผู้วิจัยใช้เอกสารต่าง ๆ เหล่านี้มาดำเนินการวิเคราะห์

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 – 2516 จำนวน 11 ฉบับ ได้แก่

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2482

1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2483

1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2485

1.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490

1.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490

1.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491

1.8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491

1.9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

1.10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495

1.11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

2. แผนการศึกษาชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ จำนวน 4 ฉบับ

2.1 แผนการศึกษา พ.ศ. 2475

2.2 แผนการศึกษา พ.ศ. 2479

2.3 แผนการศึกษา พ.ศ. 2494

2.4 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503

3. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2478 พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เป็นต้น

5. นโยบายคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ ชุดที่ 1 พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ. 2516

ข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารต่าง ๆ สามารถนำมาเรียงเป็นรายปีได้ดังนี้

พ.ศ.2475 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในวันที่ 20 มิถุนายน 2475 อย่างไรก็ตามก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณา

โปรดเกล้าฯให้ประกาศตั้งสภาการศึกษาขึ้น เพื่อเป็นที่ปรึกษาวิธีการศึกษาแห่งชาติด้วย และได้มีการประกาศใช้ แผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2475 โดยประกาศใช้เมื่อ 28 มีนาคม 2475 ซึ่งได้มีการระบุไว้เป็นข้อความตอนหนึ่งว่า

... 4 รัฐย่อมทรงไว้ซึ่งไว้ซึ่งสิทธิในการศึกษาแก่พลเมือง รัฐจึงทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมการอบรมสั่งสอนกุลบุตรกุลธิดาในโรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนประชาบาล และโรงเรียนราษฎร์ ...

โดยให้คำนิยามของคำว่าโรงเรียนประชาบาลไว้ในข้อ 17 ความว่า โรงเรียนประชาบาล ได้แก่ โรงเรียนซึ่งประชาบาลออกทุนตั้งหรือดำรงอยู่ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2464 และระบุในส่วนของเงินอุดหนุนการศึกษาไว้อย่างชัดเจนว่า ข้อ 19 ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2464 รัฐรับอุปถัมภ์โรงเรียนประชาบาลด้วยให้เงินบำรุง ท่านว่า รัฐอาจอุปถัมภ์โรงเรียนราษฎร์เช่นเดียวกันก็ได้ ตามระเบียบซึ่งกระทรวงธรรมการจะได้กำหนดไว้

(รอง ศยามานนท์ . 2507 : 336)

พ.ศ.2478 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2478 มีข้อความที่เกี่ยวข้องโดยสรุปดังนี้

มาตรา 3 ยกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษา 2464 และที่เกี่ยวข้องกับยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลี

มาตรา 4 ความหมายของคำว่าโรงเรียนประชาบาล และโรงเรียนเทศบาล

หมวด 3 โรงเรียนประชาบาล ว่าด้วยเรื่องการจัดการศึกษาที่เกี่ยวกับโรงเรียนประชาบาล

หมวด 4 โรงเรียนเทศบาลว่าด้วยเรื่องการจัดการศึกษาที่เกี่ยวกับโรงเรียนเทศบาล

โดยมีรายละเอียดระบุถึงการจัดตั้งโรงเรียน การจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษา อำนาจหน้าที่การจัดการและการบริหารโรงเรียน เป็นต้น

แนวความคิดที่ปรากฏถึงลักษณะการกระจายอำนาจทางการศึกษา จะปรากฏอย่างชัดเจนในหมวด 3 มาตรา 2 ที่ระบุว่า ... โรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล มีคณะกรรมการจัดการเป็นผู้จัดการและดำรง มีจำนวนไม่ต่ำกว่าสามคน และไม่เกินห้าคน

(ชำเลือง วุฒิจันทร์ และ ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์. 2516 : 180 กับ เรืองชัย จงสงวน. 2515 : 28)

พ.ศ.2476 รัฐบาลในขณะนั้นได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 โดยให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลเพียงรูปแบบเดียว แต่ก็พบในภายหลังว่าไม่ประสบความสำเร็จ เพราะ 1) ประชาชนขาดความมรู้ความเข้าใจ และ 2)

ประชาชนไม่สนใจในวิธีการเทศบาล (พระยาวรภักดิ์พิบูลย์. 2500 : 63)

พ.ศ.2479 รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกามอบอำนาจบางอย่างตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาให้แก่เทศบาล พุทธศักราช 2479 เพื่อโอนโรงเรียนประชาบาลที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลไปให้กับเทศบาลอันเป็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในขณะนั้นได้ดำเนินการ โดยมีข้อความระบุไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ความว่า ท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลแล้วจะมอบให้เทศบาลนั้น ๆ มีอำนาจจัดการตามมาตรา 9, 10, 11, 12, 13, 14 และ 15 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2478 ได้

พ.ศ.2481 และ 2486 มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาลอีกสองครั้ง เพื่อทำให้เทศบาลเจริญขึ้น (พระยาวรภักดิ์พิบูลย์. 2500 : 63) และมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2478 ในปี พ.ศ.2483 เป็นฉบับที่ 2 เพื่อให้สอดคล้องต้องกัน (ชำเลือง วุฒิจันทร์ และ ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์. 2516 : 176 - 188)

พ.ศ.2491 รัฐบาลตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2491 เพื่อยกฐานะครูประชาบาล และสารวัดศึกษาขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ทำให้งานการศึกษาประชาบาลโอนไปขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการโดยปริยาย ทั้ง ๆ ที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับต่าง ๆ ได้บัญญัติไว้ให้งานการประถมศึกษาประชาบาลเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น (เรืองชัย จงสงวน. 2515 : 28 - 29)

พ.ศ.2495 รัฐบาลตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พุทธศักราช 2495 ด้วยเหตุผลที่ว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลไม่สามารถกระทำได้อย่างทั่วถึงรัฐจึงหวนกลับมากระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล หลังจากได้หยุดไปคราวหนึ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2476 และเห็นว่ารูปแบบดังกล่าวมีความประหยัดเท่าแบบเทศบาล (พระยาวรภักดิ์พิบูลย์. 2500 : 64) โดยอำนาจหน้าที่ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาลดังกล่าวนี้ได้ระบุถึงหน้าที่ของสุขาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาไว้ในมาตรา 25 (14) ความว่า ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม (ชำเลือง วุฒิจันทร์ และถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์. 2516 : 150)

พ.ศ.2496 รัฐบาลตราพระราชบัญญัติเทศบาลอีกครั้งหนึ่ง ในปี พ.ศ.2496 เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในขณะนั้น อย่างไรก็ตามหน้าที่ในการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมก็ยังคงเป็นหนึ่งในหน้าที่หลักของเทศบาลแต่ละประเภท และสามารถจัดได้สูงสุดถึงระดับอาชีวศึกษา ในระดับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร (ชำเลือง วุฒิจันทร์ และถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์. 2515 : 100 - 102)

พ.ศ.2498 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เพื่อให้จังหวัดมีอำนาจหารายได้และดำเนินกิจการเองได้ ทำให้สภาจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น (ชำเลือง วุฒิจันทร์ และถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์. 2516 : 87)

จากข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ในแต่ละประเด็นได้ดังนี้

1. บริบทของสังคม

1.1 บริบททางการเมือง ในปี พ.ศ. 2475 สังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภากับได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นครั้งแรก โดยขอพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งพระองค์ได้พระราชทานให้ในวันที่ 10 ธันวาคม 2475 (ลิขิต ธีระเวคิน. 2536) อย่างไรก็ตามในบริบททางการเมืองที่เป็นบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตย ก็หาได้มีความสงบเรียบร้อยและประชาชนได้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดได้ เนื่องจากสังคมไทยในขณะนั้นยังมีผู้รู้และเข้าใจในระบอบการปกครองดังกล่าวน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณประชากรทั้งประเทศกับอีกทั้งประชาชนเองก็ไม่มีความรู้ในเรื่องการปกครองตามระบอบนี้เลย และเมื่อเทียบเคียงกับอัตราการรู้หนังสือของประชาชน ในขณะนั้นยังทำให้เห็นถึงความไม่พร้อมของประชาชนในการที่จะเข้าสู่ระบบการปกครองตนเองด้วย ในประเด็นนี้องค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงทราบและมีความวิตกอยู่เช่นกัน จนทำให้ต้องเลื่อนการพระราชทานรัฐธรรมนูญในพระราชดำริของพระองค์ ที่มีรับสั่งให้พระศรีวิศาลวาจากับนายฟรานซิส บี แซร์ ร่างขึ้นทูลถวายออกไป (สำนักงานสร้างเสริมเอกลักษณ์แห่งชาติ. 2533)

บริบททางการเมืองในเวลานี้ ประชาชนจึงมีความเป็นอิสระเสรีตามระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก แต่ประชาชนโดยทั่วไปก็ยังคงไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการที่มีการประกาศให้มีบทบัญญัติในมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ความว่า

> ... มาตรา 65 เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด และอย่างช้าไม่เกินสิบปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท มีจำนวนเท่ากัน ....

(สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. 2520)

นอกจากนี้ยังเป็นจุดเริ่มต้นของการแข่งขันทางการเมืองอย่างรุนแรง ซึ่งก็ส่งผลกระทบมาจวบจนถึงปัจจุบันกับปรากฏแนวคิดในการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล เพื่อให้เป็นรากฐานในการปกครองตนเองตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ขึ้นมาบังคับใช้

นอกจากนี้ ในบริบทดังกล่าวเองก็มีการผันผวนทางการเมืองเป็นระยะ ๆ ด้วยเช่นกัน (ตวงรัตน์ เลาหัตถพงศ์ภูริ. 2537 และ ลิขิต ธีรเวคิน. 2535)

1.2 บริบททางสังคม ในช่วงนี้สังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงระบบสังคมและวิถีชีวิตของผู้คนตามการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามลักษณะของวิถีชีวิตของคนไทยในช่วงนั้นก็ยังมิได้มีความแตกต่างไปทุกวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมมากนัก กล่าวคือ ยังคงมีวิถีชีวิตที่คงระบอบศักดินาเข้าไว้อยู่เช่นเดิม แต่มีความเข้มข้นของอิทธิพลของแนวความคิดจากยุโรปตะวันตกมากขึ้น จึงทำให้ระบบสังคมของไทยมีการผสมผสานวัฒนธรรมตะวันออก – ตะวันตก อย่างเห็นได้ชัด ในกรณีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับนักการเมือง และข้าราชการเริ่มมีความชัดเจนของสายสัมพันธ์มากยิ่งขึ้นกว่าในสองช่วงเวลาที่ผ่านมา

1.3 บริบททางเศรษฐกิจ ในช่วงนี้อิทธิพลของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวจีนมีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจของไทยในขณะนั้นมาก ประกอบกับการที่ระบบเศรษฐกิจของสังคมไทยเข้าไปมีบทบาทและมีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลกด้วย ดังนั้น เมื่อภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำลง เนื่องจากการทำลายล้างกันในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 แรงกระทบดังกล่าวจึงส่งผลต่อเศรษฐกิจของสังคมไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็นผลให้เศรษฐกิจของไทยในช่วงเวลานี้ต้องซบเซาลงไปด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจของไทยยังได้รับผลกระทบจากการต่อสู้กันทางการเมืองภายในประเทศ อันได้แก่ เหตุการณ์กบฏบวรเดช และเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีที่ทำให้นโยบายต่าง ๆ ต้องพลอยชะงักงัน และเป็นผลให้ระบบเศรษฐกิจต้องชะลอการพัฒนาตามไปด้วย (ตวงรัตน์ เลาหัตถพงศ์ภูริ. 2537)

นอกจากนี้ในทางแนวคิดการพัฒนาระบบเศรษฐกิจนั้น ช่วงเวลาดังกล่าวได้มีเหตุการณ์ของการริเริ่มแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางสังคมนิยมโดยสังเกตได้จากแนวคิดในเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งได้รับการต่อต้านในเวลาต่อมา และล้มเลิกไปในที่สุด ปรากฏการณ์ดังกล่าวอาจชี้ให้เห็นได้ว่า เป็นการต่อสู้ของแนวความคิดของระบบทุนนิยมกับระบบสังคมนิยม ซึ่งระบบทุนนิยมมีชัยชนะในที่สุด และทำให้เป็นเครื่องชี้ถึงแนวคิดพื้นฐานของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของไทยในระยะต่อมา

1.4 บริบททางการศึกษา ในประเด็นนี้เมื่อพิจารณาสาระบัญญัติตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จะพบว่า มีการกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กร

การปกครองท้องถิ่นที่สามารถจัดการศึกษาในเขตเทศบาลได้ และมีการประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 และการตราพระราชบัญญัติการประถมศึกษา ฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2478 เพื่อการจำแนกโรงเรียนในเขตเทศบาลกับนอกเขตเทศบาล

แต่ในด้านการจัดการและบริหารการศึกษา รัฐให้โอกาสประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในลักษณะของการสนับสนุนแรงงานและการบริจาคทรัพย์สินเพื่อการสนับสนุนการศึกษาเท่านั้น ส่วนการบริหารงานวิชาการและการบริหารงานบุคคลรัฐยังคงอำนาจในการดำเนินการอยู่เช่นเดิม จึงทำให้เห็นถึงการค่อย ๆ ลดอำนาจในทางการจัดการศึกษาของประชาชนในทางปฏิบัติ แต่ยังคงแนวคิดการกระจายอำนาจในลักษณะและรูปแบบต่าง ๆ ไว้ในเอกสารหลักฐานของทางราชการ

2. นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ปรากฏขึ้นในช่วงเวลานี้

ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจในช่วงเวลานี้จากข้อมูลในเอกสารต่าง ๆ ข้างต้น ปรากฏนัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาของรัฐบาลไทยได้ดังนี้

1. สาระบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พบว่า ไม่ปรากฏสาระบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ปรากฏในช่วงเวลานี้

2. ข้อมูลที่ปรากฏในโครงการศึกษาชาติ หรือแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ปรากฏแนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ในแผนการศึกษาชาติ พุทธศักราช 2475, 2479, 2494 และ 2503 จำนวน 4 ฉบับ มีข้อความสรุปได้ว่า ในการจัดให้มีโรงเรียนทุกประเภททั้งสามัญศึกษาและวิสามัญศึกษา จนพอกับจำนวนและความต้องการของพลเมืองนั้น รัฐใช้วิธีการแบ่งแรงคือจัดตั้งขึ้นเองบ้าง และยอมให้บุคคลหรือคณะจัดตั้งตามความปรารถนาของเขาด้วย ดังต่อไปนี้ (คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 3 ชุด. 2536)

3. ข้อมูลจากนโยบายของคณะรัฐบาล ชุดที่ 1 - 51 ซึ่งเป็นคณะรัฐบาลที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่ พ.ศ.2475 จนถึง พ.ศ.2516 จำนวน 29 ชุด ซึ่งเป็นคณะรัฐบาลที่แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในคณะรัฐบาลบ้าง แต่ก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงคำแถลงนโยบาย ข้อมูลดังกล่าวสามารถสรุปใน ข้อความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดกระจายอำนาจการศึกษา พบว่า ไม่ปรากฏแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการศึกษา (วิโรจน์ สารรัตนะ. 2536)

จากนัยสำคัญในข้อความข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ในประเด็นย่อยได้ดังนี้

2.1. นโยบายของรัฐที่ปรากฏแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษา ที่พบว่า ในช่วงเวลานี้ไม่ปรากฏข้อความใดในสาระบัญญัติของรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐ แต่กลับปรากฏนัยสำคัญของคำว่า แบ่งแรง ในสาระบัญญัติของแผนการศึกษาชาติ และนัย

สำคัญของคำที่ใช้ในการประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2475 เมื่อ 28 มีนาคม 2475 มีการระบุไว้เป็นข้อความตอนหนึ่งว่า (คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2536)

> ... 4 รัฐย่อมทรงไว้ซึ่งไว้ซึ่งสิทธิในการศึกษาแก่พลเมือง รัฐจึงทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมการอบรมสั่งสอนกุลบุตรกุลธิดาในโรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนประชาบาล และโรงเรียนราษฎร์ ...

ความตอนนี้ทำให้มองเห็นได้ถึงอำนาจของรัฐในการจัดการศึกษาให้กับพลเมือง ซึ่งรวมถึงประชาชนในท้องถิ่นด้วย ประกอบกับการที่รัฐเลิกการเก็บเงินศึกษาพลีในปี พ.ศ. 2473 โดยให้มีการจัดเงินงบประมาณไปให้การสนับสนุนแทน ทำให้มองเห็นได้ว่า รัฐได้กระจายอำนาจทางการศึกษาไปให้กับข้าราชการของรัฐในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนประชาชนในท้องถิ่น ยกเว้นในกรณีของการจัดการศึกษาในเทศบาลที่รัฐโดยกระทรวงมหาดไทยมุ่งหมายให้เทศบาลอันเป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่นในเวลานั้นเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษา ดังจะสังเกตได้จากนัยสำคัญของพระราชกฤษฎีกามอบอำนาจบางอย่างตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาให้แก่เทศบาล พุทธศักราช 2479 เพื่อโอนโรงเรียนประชาบาลที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลไปให้กับเทศบาลอันเป็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในขณะนั้นได้ดำเนินการ โดยมีข้อความระบุไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ความว่า (พระยาวรภักดิ์พิบูลย์. 2500 : 63 และ ชำเลือง วุฒิจันทร์ และ ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์. 2516 : 176 - 188)

> ... ท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลแล้วจะมอบให้เทศบาลนั้น ๆ มีอำนาจจัดการตามมาตรา 9, 10, 11, 12, 13, 14 และ 15 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2478 ได้ ...

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2481 มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาลอีกสองครั้ง เพื่อทำให้เทศบาลเจริญขึ้น (พระยาวรภักดิ์พิบูลย์. 2500 : 63) และมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ในปี พ.ศ.2483 เป็นฉบับที่ 2 เพื่อให้สอดคล้องต้องกัน (ชำเลือง วุฒิจันทร์ และ ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์. 2516 : 176 - 188) ต่อมาในปี พ.ศ.2491 รัฐบาลตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2491 เพื่อยกฐานะครูประชาบาล และสารวัดศึกษา ขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ทำให้งานการศึกษาประชาบาลโอนไปขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการโดยปริยาย ทั้ง ๆ ที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับต่าง ๆ ได้บัญญัติไว้ให้งานการประถมศึกษาประชาบาลเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น (เรืองชัย จงสงวน. 2515 : 28 - 29)

ความตอนนี้ ทำให้เห็นว่า นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงนี้ได้ปรับเปลี่ยนผู้ใช้อำนาจจากประชาชนในท้องถิ่นมาสู่ข้าราชการแทน นับตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา แต่หากจะกล่าวเฉพาะการกระจายอำนาจทางการศึกษาในกลุ่มข้าราชการ ก็อาจกล่าวได้ว่า รัฐได้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปให้กับข้าราชการเพิ่มมากขึ้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา

2.2 ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ปรากฏ จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า อำนาจทางการศึกษาที่ข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการในท้องถิ่นได้รับ เป็นอำนาจในการจัดการศึกษา และอำนาจในการบริหารการศึกษา ร่วมกันทั้งสองลักษณะดังจะเห็นได้จากสาระบัญญัติในแผนการศึกษาชาติฉบับต่าง ๆ และสาระบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2491 ที่เป็นการยกฐานะครูประชาบาล และสารวัดศึกษา ขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ทำให้งานการศึกษาประชาบาลโอนไปขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการโดยปริยาย

2.3 ระดับของการกระจายอำนาจทางการศึกษา จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า ทั้งอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระในการจัดการศึกษาหรือบริหารการศึกษา และอำนาจในการตัดสินใจ ของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในช่วงเวลานี้ตกอยู่กับกลุ่มข้าราชการ มากกว่าประชาชนในท้องถิ่น ยกเว้นการจัดการศึกษาในเขตเทศบาลที่ยังคงอยู่ในความดูแลของนักการเมืองระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว การจัดการศึกษาในเขตเทศบาลเองก็ยังคงอยู่ในการควบคุมดูแลจากกลุ่มข้าราชการเหมือนกัน เพียงแต่เปลี่ยนตัวบุคคลที่ควบคุมดูแลจากข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการมาเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ทั้งในแง่การบริหารงานบุคคล และการบริหารการคลังโรงเรียน แต่ในการบริหารงานวิชาการ ข้าราชการจากกระทรวงศึกษาธิการก็ยังคงเป็นผู้ควบคุมดูแลอยู่เช่นเดิม (รอง ศยามานนท์. 2507 และ ลิขิต ธีระเวคิน. 2536)

2.4 รูปแบบของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น จากข้อมูลข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ กลับมีลักษณะที่ปะปนกันระหว่าง รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบมอบอำนาจและแบ่งอำนาจให้กับกลุ่มข้าราชการทั้งกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย กับรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบให้อำนาจแก่เทศบาล

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากสายการบังคับบัญชาของเทศบาลแล้ว ก็จะพบว่า ในที่สุดแล้วเทศบาลก็ยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทย (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ทำให้อาจมองได้อีกว่า ในที่สุดแล้ว เทศบาลเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจทางการศึกษาแทนข้าราชการจากกระทรวงทั้งสองนั่นเอง ตามสาระบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ

เทศบาลได้แก่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 และฉบับแก้ไขอื่น ๆ ในปีต่อ ๆ มา และรวมถึงพระราชบัญญัตประถมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2478

ในส่วนของหลักการแห่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวนั้น กล่าวถึงเจตนาของคณะราษฎร์ว่า นอกจากจะมุ่งให้กับประชาชนชาวไทยได้เลือกผู้แทนขึ้นปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังสนับสนุนให้ราษฎรชาวไทยได้มีส่วนในการบำรุงตนเองด้วย และได้กล่าวเสริมอีกว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่วางหลักกระจายอำนาจในทางปกครอง โดยให้ราษฎรในท้องที่มีส่วนในการเข้าดำเนินกิจการในท้องถิ่นด้วยตนเอง (ชำนาญ ยุวบูรณ์. 2503 : หน้า 101)

สาระบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางรูปแบบการปกครองของเทศบาลในลักษณะที่คล้ายคลึงกับรูปแบบของรัฐสภากล่าวคือ มีคณะเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และมีสภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายเทศบัญญัติหรือการนิติบัญญัติของเทศบาล โดยกำหนดให้ราษฎรได้เลือกตั้งบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ในสภาเทศบาล และกำหนดให้การจัดการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมชั้นประถมเป็นกิจการที่บังคับให้เทศบาลจำต้องทำ นอกจากนี้ยังได้กล่าวไว้ในสารบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 อย่างชัดเจนอีกในลักษณะที่ว่า นอกจากจะเป็นการขยายการศึกษาในระดับประถมศึกษาในระดับประถมศึกษาให้มีการแพร่หลายมากขึ้นแล้ว ยังมุ่งเพื่อประโยชน์ในทางการเมืองที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีแต่ประเภทหนึ่งประเภทเดียวโดยการให้การศึกษาแก่ประชาชนอีกด้วย (สยามจดหมายเหตุบันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. 2520)

การที่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มอบอำนาจให้เทศบาลจัดการประถมศึกษาเช่นนี้ก่อให้เกิดลักษณะของการใช้อำนาจการจัดการศึกษาและบริหารการศึกษาแบบให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง เพียงแต่มีข้อแตกต่างกันกับการให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 คือ

1. พื้นที่ในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล จะเฉพาะเจาะจงมากกว่าพื้นที่ในการจัดการศึกษาตามพระบัญญัติตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา

2. อำนาจอันชอบธรรมในการจัดการและบริหารการศึกษานั้น อำนาจการตัดสินใจ กลุ่มประชาชนในเขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล จะมีมากกว่ากลุ่มประชาชนทั่วไปตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา

3. การบริหารงบประมาณของโรงเรียน จะพบว่าเทศบาลมีรายได้จากการเก็บเงินช่วยการประถมศึกษาที่เก็บได้ในเขตเทศบาลนั้นมาเป็นเงินดำเนินการ และเป็นสิทธิอันชอบธรรมของเทศบาลในการดำเนินการดังกล่าวนั้น ๆ ได้ด้วย ในขณะที่ประชาชนนอกเขตเทศบาลที่ให้การสนับสนุนโรงเรียนประชาบาล ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้เพราะการยกเลิกเก็บเงินศึกษาพลีหรือเงินค่าการประถมศึกษาในปี พ.ศ. 2473

ข้อแตกต่างทั้งสามประการนี้ทำให้เห็นถึงลักษณะของการใช้อำนาจทางการศึกษาแบบกระจายอำนาจระหว่างการจัดการและการบริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 กับพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ดังนี้คือ

1. การกระจายอำนาจทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ 2464 ในช่วง 7 ปีแรก จะอยู่ในรูปแบบของการให้อำนาจ แต่ในช่วงหลัง พ..ศ 2473 จะอยู่ในรูปแบบของการให้อำนาจ แต่ในช่วงหลัง พ.ศ. 2473 จะอยู่ในรุปแบบของการแบ่งอำนาจ โดยที่ยังคงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ. ศ 2464 ไว้

2. การกระจายอำนาจทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ. ศ. 2473 อยู่ในลักษณะการกระจายอำนาจทางการปกครอง ซึ่งเมื่อเทียบเคียงความหมายของลักษณะการกระจายอำนาจดังกล่าวกับความหมายของคำว่าการกระจายอำนาจตามนัยที่สหประชาชาติกำหนด ก็พบว่า ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาดังกล่าวอยู่ ในความหมายของคำว่าการให้อำนาจ ในที่ลักษณะการใช้อำนาจในการจัดการศึกษาของประชาชนในสาระบัญญัติของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ. ศ. 2478 เปลี่ยนแปลงไป

สิ่งที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ ในปี พ.ศ.2478 กระทรวงศึกษาธิการได้ตราพระบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2476 ขึ้นมารองรับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยมีนัยที่น่าสนใจอยู่ ๓ ประเด็นคือ

1. นัยของการจำแนกประเภทโรงเรียน ที่มีการเพิ่มความหมายของคำว่าโรงเรียนเข้าไปเป็นโรงเรียนที่ได้รับโอน หรือจัดตรง และดำรงได้ด้วยเงินรายได้ของเทศบาล

2. การคงอยู่ของโรงเรียนประชาบาล โดยตราไว้เป็นหมวด 3 โรงเรียนประชาบาล ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับสาระบัญญัติในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464

โดยนัยนี้พิจารณาลักษณะการใช้อำนาจจะพบกับปรากฏการณ์ประการหนึ่ง คือ การดำรงลักษณะการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจ ซึ่งพิจารณาจาก

1. ลักษณะการใช้อำนาจในการจัดการและบริหารการศึกษาของข้าราชการจากส่วนกลางที่เข้าไปมีบทบาทในโรงเรียนประชาบาลมากขึ้น

2. ลักษณะการใช้อำนาจในการบริหารงานวิชาการที่มีการระบุไว้ในมาตรา 35 ซึ่งว่าด้วยการบริหารงานวิชาการว่า ให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎกระทรวง ซึ่งนั้นก็หมายถึงการที่รัฐให้อำนาจแก่ข้าราชการจากส่วนกลางในการบริหารงานวิชาการนั่นเอง

3. ลักษณะของการงบประมาณที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด ซึ่งทำให้ท้องถิ่นขาดอิสละในการจัดการและบริหารการศึกษา แต่กลับต้องเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้ให้การสนันสนุนแทน นั่นคือขาดอิสระในการตัดสินใจด้านการเงิน

3. การเพิ่มเติมของหมวด 4 ว่าด้วยเรื่องโรงเรียนเทศบาล ซึ่งมีลักษณะของการใช้คำพูดที่คล้ายคลึงกับนัยของโรงเรียนประชาบาลในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.

2464 หากแต่เปลี่ยนตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของจากประชาชนในท้องถิ่นมาเป็นเทศบาลที่อยู่ในฐานะองค์กรการปกครองตนเองของท้องถิ่นเท่านั้นเอง

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ การตั้งคณะอำนวยการโรงเรียนจำนวนไม่ต่ำกว่า 5 คน เลือกจากคณะเทศมนตรี จำนวน 2 คน ส่วนที่เหลือให้สภาเทศบาลเลือกตั้งโดยมีนายกมนตรีเป็นประธาน ซึ่งเป็นการสรรหาคณะกรรมการการศึกษาประชาชนในลักษณะที่เป็นทางอ้อมแทนการสรรหาคณะกรรมการศึกษาในอดีตที่คัดเลือกจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พระหรือผู้บริจาคเงินให้โรงเรียน

อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของคณะอำนวยการโรงเรียนที่ได้ระบุว่าในบทบัญญัติกลับอยู่ในลักษณะที่เป็นการสนับสนุนการจัดการศึกษามากกว่าการจัดการและบริหารการศึกษา โดยพิจารณาจากมาตรา 43 และ 44 หมวด 4 ดังนี้

... มาตรา 43 คณะอำนวยการโรงเรียนเทศบาลมีหน้าที่

(1) จัดการการเงินและทรัพย์สินของโรงเรียนให้เรียบร้อย

(2) ทำงบประมาณรายได้รายจ่ายของโรงเรียน แยกเป็นรายโรงเรียน

(3) จัดสถานที่เรียนและเครื่องใช้ให้พอควรแก่การ

(4) ตรวจตรากิจการของโรงเรียนเป็นครั้งคราว และให้รายงานถึงกิจการของโรงเรียนต่อคณะมนตรีเทศบาลทุกภาคเรียน

(5) ทำรายงานประจำปีแสดงกิจการของโรงเรียนยื่นต่อข้าหลวงประจำจังหวัดตามกำหนดเวลาและตามแบบของกระทรวงธรรมการ

มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 35 ท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลแล้วเทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติในกิจการต่อไปนี้

(1) การปกครองโรงเรียน

(2) การเงินและทรัพย์สินของโรงเรียน

(3) การทำงบประมาณรายได้รายจ่ายของโรงเรียน

(4) การจัดสถานที่เรียนและเครื่องใช้ในโรงเรียน

(5) การตรวจตรากิจการของโรงเรียน

(6) การบัญชีทุกอย่างในโรงเรียน

(7) การอื่น ๆ ที่เกี่ยวด้วยการจัดการโรงเรียน ...

ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า แท้ที่จริงแล้วอำนาจอันชอบธรรมในการบริหารงานวิชาการก็ยังคงตกอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการตามเดิมแม้ว่าในส่วนของอำนาจการจัดจ้างครูผู้สอนได้ตกเป็นของนายกเทศมนตรีเทศบาลแล้วก็ตาม ลักษณะดังกล่าวนี้ น่าจะกล่าวได้ว่า ผู้ที่ใช้อำนาจใน

การจัดการศึกษาอย่างแท้จริงแล้วยังคงเป็นกลุ่มข้าราชการจากส่วนกลางทั้งที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการ และของกระทรวงมหาดไทยผู้ควบคุมเทศบาลอีกชั้นหนึ่ง นั่นเอง

3. กระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา จากข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์พัฒนาการของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ตามขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ได้ดังนี้

3.1 ขั้นการก่อตัวของนโยบาย เมื่อเชื่อมโยงผลการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาต่อเนื่องจากช่วง 2464 - 2473 ก็จะพบกับแนวคิดของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นโดยท่านได้แสดงแนวความคิดของการจัดการศึกษาในลักษณะที่ให้ประชาชนเป็นผู้จัดการศึกษาหรือเป็นเจ้าของการศึกษาโดยตรง ซึ่งหมายความว่า แนวคิดของการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดการศึกษา แนวคิดดังกล่าวได้มีผลกระทบต่อการร่างแผนการศึกษาชาติ 2475 และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อย่างไรก็ตามมีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ การที่มีการระบุข้อความดังกล่าวนี้ไว้ในกฎหมายที่ตราโดยคณะรัฐบาลในขณะนั้นว่า

> ...รัฐย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการศึกษาแก่พลเมือง รัฐจึงทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมการอบรมสั่งสอนกุลบุตรกุลธิดาในโรงเรียนประเภทต่าง ๆ นั้น....

ในช่วงเวลานี้บรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยได้รับอิทธิพลจากความคิดของยุโรปที่ติดตัวมากับกลุ่มนักเรียนไทยที่สำเร็จการศึกษามาจากต่างประเทศทั้งสาขาการทหารและพลเรือน แนวความคิดของการปฏิวัติในจีนที่ได้เข้ามามีบทบาทต่อแนวความคิดทางการเมืองการปกครองเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากแนวความคิดของการควบคุมโรงเรียนสอนภาษาจีนด้วยการตราพระราชบัญญัติควบคุมโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2461 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2470 (วารุณี โอสถานนท์. 2524 : หน้า 274) และแนวความคิดทางการเมืองแบบชาตินิยมที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้นำอยู่ในขณะนั้นบรรยากาศทางการเมืองเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบถึงการจัดการและการบริหารการศึกษาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องสิทธิพลเมือง การปกครองตนเอง และความเสมอภาคทางการศึกษา กับในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการกล่อมเกลาทางการเมืองให้ประชาชนได้รับรู้และทำความเข้าใจในเรื่องการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังที่คณะราษฎรได้ระบุให้การศึกษาเป็นหนึ่งในหกหลักการที่คณะราษฎรได้ประกาศไว้เมื่อคราวเปลี่ยนแปลงการปกครอง

เพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างระบบการเมืองการปกครองกับแนวความคิดการปกครองตนเอง รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นมาโดยมีเจตนารมย์ที่จะให้ประชาชนได้มีการปกครองตนเอง ด้วยการจัดตั้งเทศบาลใน

ฐานะองค์กรการปกครองท้องถิ่น และให้มีภารกิจในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาให้กับประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ โดยในขั้นต้นสามารถที่เปิดดำเนินการได้กว่า 100 แห่ง และดำเนินการมาจวบจนปัจจุบัน (ชำนาญ ยุวบูรณ์. 2503)

เมื่อพิจารณาในแง่ของการจัดการและบริหารการศึกษาในช่วงเวลานี้นั้นก็จะพบว่า รัฐบาลได้มีการตรากฎหมายการศึกษาขึ้นมารองรับพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 อย่างน้อย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 (กจช.ศธ 2/360 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478) และการประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 (ชำนาญ ยุวบูรณ์. 2503 : หน้า 77) ซึ่งมีนัยของสารบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจการจัดการและบริหารการศึกษาที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น กล่าวคือ มีการจำแนกประเภทโรงเรียนเทศบาลเพิ่มเติม โดยถือหลักการให้อำนาจแก่เทศบาลในฐานะองค์กรการปกครองตนเองเป็นผู้จัดการและบริหารการศึกษาเช่นเดียวกับการใช้อำนาจในการจัดการและบริหารการศึกษาของโรงเรียนประชาบาลดังนั้นในการพิจารณารูปแบบและแนวคิดของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาของรัฐบาลในช่วงนี้จึงอาจพิจารณาได้จากหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งอาจนับได้ว่าเป็นกฎหมายแม่ของกฎหมายการศึกษาที่มีการจัดการศึกษาโดยองค์กรการปกครองท้องถิ่นในระยะต่อมา

ในการก่อตัวของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้ จึงเป็นการก่อตัวของนโยบายที่สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นทางการเมืองในการกำหนดนโยบายดังกล่าว

3.2 **ขั้นตอนการตัดสินใจในนโยบาย** ในขั้นตอนนี้สามารถแสดงถึงผลผลิตของการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เป็นรูปแบบได้ดังนี้

2.1 แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 ที่ได้ระบุเจตนารมณ์ไว้ในส่วนของความมุ่งหมาย (ข้อ 4) การศึกษาภาคบังคับ (ข้อ 10 และ 11) ประเภทโรงเรียนจำแนกตามเจ้าของผู้ออกทุน (ข้อ 17 และ 18) กับเงินอุดหนุนการศึกษา (ข้อ 19,. 20 และ 21)

2.2 พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ในส่วนที่ว่าด้วยภาระกิจของเทศบาล

2.3 พระราชบัญญัติการประถมศึกษา ฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2478 ในส่วนที่ว่าด้วยประเภทของโรงเรียนและการจัดการการศึกษาในโรงเรียน

ผลผลิตของนโยบายของการตัดสินใจใช้นโยบายการกกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งมีหลักการในการส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้ปกครองตัวเองตามหลักการของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้กับท้องถิ่น

ประเด็นของเหตุผลในการใช้รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ในช่วงเวลานี้อาจกล่าวได้ว่า เหตุผลหลักในการประกาศใช้หลักในการประกาศใช้หลักการกระจายอำนาจทางการปกครองและเอื้อมาถึงการกระจายอำนาจแบบให้อำนาจแก่เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่นที่ดำเนินการตามหลักการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยเป็นเหตุผลทางการเมือง มากที่สุด เพราะเมื่อพิจารณาจากหลัก 6 ประการที่คณะราษฎรได้ประกาศไว้จะทำให้มองเห็นภาพดังกล่าวนี้ชัดเจนมากขึ้น โดยคณะราษฎร์ระบุอุดมการในการเปลี่ยนแปลงการปกครองของตนไว้ในหลัก 6 ประการว่า (สมบูรณ์ พรรณาภพ. 2524 : หน้า 310)

... 1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประชาชนไว้ให้มั่นคง

2. จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ ได้แก่การทำให้การประทุษร้ายต่อกันน้อยลง

3. จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาลใหม่จะจัดให้ราษฎรมีงานทำทุกคน จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก

4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอกัน (หลักแห่งความเสมอภาค)

5. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนั้นไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการข้างต้น

6. จะต้องให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร ...

จากนัยแห่งหลัก 6 ประการข้างต้น ทำให้เห็นถึงเบื้องหลังของการกำหนดหลักที่เป็นอุดมการของคณะราษฎรในครั้งนั้นว่า น่าจะเป็นการกำหนดหลักอุดมการตามหลักการของระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการ ดังนี้ (จรูญ สุภาพ. 2519)

1 . หลักเหตุผล ซึ่งถือว่ามนุษย์สามารถใช้เหตุผลในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และปรับปรุงแก้ไขพัฒนาสิ่งต่าง ๆ ให้ดีขึ้นได้

2. หลักความยินยอม เชื่อว่ามนุษย์จะยินยอมในสิ่งใด มนุษย์จะมีเหตุผลสิ่งนั้น ซึ่งจะนำไปสู่การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ความยินยอมนี้จะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ

3. หลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นความเสมอภาคทางการเมืองอันได้แก่ การใช้สิทธิเลือกตั้ง ความเสมอภาคด้านสิทธิของพลเมือง ความเสมอภาคด้านสิ่งแวดล้อมทางการเมือง ที่จะเอื้อให้เกิดความเสมอภาคทางการเมืองนั้น ๆ และความเสมอภาคในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

4. หลักศีลธรรม คือต้องระลึกถึงสิทธิและประโยชน์ของผู้อื่น มีจริยธรรมคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และไม่เห็นแก่ตัวจนเกินไปนัก

5. หลักความสามารถในการพัฒนาตนเอง เชื่อว่ามนุษย์สามารถที่จะพัฒนาตนเองได้

6. หลักการปกครองตนเอง ซึ่งมีสาระสำคัญที่น่าสนใจบางประการ ดังนี้

6.1 ให้ประชาชนมีอำนาจและใช้อำนาจปกครองตนเอง

6.2 ให้ประชาชนเลือกตัวแทนมาทำหน้าที่แทน

6.3 การเลือกตั้งนั่นใช้เสียงข้างมาก

6.4 ผู้แทนของประชาชนจะต้องตัดสินใจแทนประชาชน และก็ใช้หลักเสียงข้างมากในการทำงานแทนประชาชน

6.5 ในการตัดสินใจและตกลงใจนั้น ผู้แทนของประชาชนไม่จำเป็นจะต้องปรึกษาหารือกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนทุกกรณี โดยเฉพาะเรื่องที่เป็นปกติธรรมดาหรือรายละเอียดต่าง ๆ ถือว่าตัวแทนเหล่านั้นสามารถปฏิบัติงานไปได้เลย เนื่องจากได้รับความยินยอมจากประชาชนอยู่แล้ว

7. หลักความยินยอม ในแง่นี้จะมองไปที่ความยินยอมในการปกครองตนเองที่หมายถึงลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

7.1 ประชาชนมีโอกาสที่จะเลือกแสดงความปรารถนา

7.2 ประชาชนควรมีโอกาสที่จะรู้เรื่องราวข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับสิ่งที่ตนยินยอมนั้นตามสมควร

7.3 จะต้องมีเสรีภาพที่จะแสดงความยินยอมโดยไม่ถูกขัดขวาง

7.4 ถ้าความยินยอมยมนั้นมาจากเสียงข้างมากหรือเสียงส่วนใหญ่ในประเทศแล้ว ก็น่าจะเป็นความยินยอมที่มีผลใช้ได้

8. หลักเสรีภาพ ซึ่งหมายถึงโอกาสและทางเลือกอันเสรี พร้อม ๆ กับความรับผิดชอบของกลุ่ม

ดังนั้นเมื่อพิจารณาเจตนารมย์ของคณะผู้ก่อการหรือคณะราษฎรเทียบเคียงกับหลักการประชาธิปไตยเข้าไว้ จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลขึ้น เพื่อเป็นองค์กรรองรับการให้อำนาจการปกครองตนเองตามแบบอย่างระบบการปกครองของยุโรปที่สมาชิกของคณะราษฎรหลายท่านมีความคุ้นเคยอยู่

นอกจากนี้ เจตนารมย์ของการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจด้านการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของคณะราษฎรทำให้เป็นความจำเป็นของคณะราษฎร์อีกประการหนึ่งที่ต้องกำหนดให้เทศบาลในฐานะองค์กรการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยให้กระทรวงศึกษาธิการแก้ไขพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นมารองรับ

จึงเห็นได้ว่า การตราพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ เป็นการตราขึ้นมาบนพื้นฐานของแนวคิดการกระจายอำนาจในรูปแบบของการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าที่จะแบ่งอำนาจรัฐในการจัดการศึกษาให้กับประชาชน

3.3 ขั้นการนำนโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติ ในขั้นตอนนี้เมื่อพิจารณาใน

แง่ของการปฏิบัติแล้วเริ่มมีปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐเริ่มใช้ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบแบ่งอำนาจในสัดส่วนที่มากขึ้นเมื่อเทียบเคียงกับลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยจะเห็นว่าภารกิจต่าง ๆ ในด้านการจัดการศึกษาถูกดึงเข้ามาไว้เป็นภารกิจของรัฐโดยตลอด และท้องถิ่นหรือประชาชนก็ยังคงให้การสนับสนุนแต่เพียงกำลังกายและทรัพย์สินเท่านั้น โดยที่ไม่อาจเข้าไปมีส่วนมีเสียงในการจัดการและบริหารงานวิชาการอันถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของโรงเรียนเลย ในประเด็นนี้ยังรวมความไปถึงลักษณะการสอนของพระสงฆ์ก็เลือนหายตามไปกับความเข้มข้นของกิจกรรมการจัดการศึกษาที่รัฐเป็นผู้จัดมากขึ้น

เมื่อพิจารณาในนัยดังกล่าวนี้แล้วจะทำให้เห็นความแตกต่างของมโนทัศน์และรูปแบบของการใช้แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาของภาครัฐได้เป็นอย่างดี และทำให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องต้องกันระหว่างการกระจายอำนาจทางการศึกษากับการกระจายอำนาจทางการปกครองของกระทรวงมหาดไทยที่มีความประสงค์ให้ท้องถิ่นปกครองตนเองตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาประชาบาลด้วยตนเอง แต่ทางกระทรวงศึกษาธิการเองนั้นกลับกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับข้าราชการ เพื่อการจัดการศึกษาสำหรับโรงเรียนที่อยู่นอกเขตเทศบาล โดยถือว่าอำนาจการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ และประชาชนมีหน้าที่ในการให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาของรัฐเท่านั้น ซึ่งเป็นผลให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างแนวความคิดในเอกสารหลักฐานด้านนโยบายของทางราชการกับแนวทางและแนวปฏิบัติของทางราชการอีกเช่นกัน

ดังนั้นในประเด็นของการดำเนินนโยบายในช่วงเวลานี้อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบให้อำนาจแก่ประชาชนเริ่มถูกกดดันและกลืนกลายด้วยแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบแบ่งอำนาจที่พัฒนาไปสู่แนวคิดของการรวมอำนาจทางการศึกษาในที่สุด

3.4. ขั้นการประเมินผล ในประเด็นนี้ผู้วิจัยค้นหาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลนโยบายตามแนวคิดดังกล่าวที่เป็นเอกสารหลักฐานทางสถิติไม่พบ หากแต่พบการรายงานผลการศึกษาของหม่อมหลวงมานิจ ชุมสาย(2498) ซึ่งท่านได้รายงานไว้ในหนังสือประวัติการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทย มีใจความตอนหนึ่งว่า

> ... นโยบายของรัฐบาลในปัจจุบัน (2475-2493) ต้องการกระจายอำนาจและสอนวิธีการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพื่อการแบ่งอำนาจจะได้ทำงานได้รวดเร็วยิ่งขึ้น จึงได้ออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใน พ.ศ. 2476 ในท้องที่ที่เจริญแล้วก็ให้ตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นเพื่อจัดการปกครองท้องถิ่น และดูแลการศึกษาภาคบังคับในเขตท้องที่ของตนเองเอง เมื่อเทศบาลพอจะเลี้ยงตัวเองได้แล้วก็โอนกิจการการศึกษาไปให้เทศบาลของ

> ท้องที่นั้นจัดระบบโรงเรียนเทศบาลได้เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2478 แต่โรงเรียนเทศบาลมิได้เจริญก้าวหน้าไปในทางที่ควรเนื่องจากขาดแคลนเงินและตัวบุคคล ...

ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่กล่าวถึงครูประชาบาลในสมัยนั้นว่า มีการสมัครเข้าและลาออกสลับเปลี่ยนหมุนเวียนกันอยู่เนือง ๆ (กรมการปกครอง. รายงานผลเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล. 2512) และผลการศึกษาของรอง ศยามานนท์ ที่พบว่า งบประมาณในสมัยนั้นมีจำกัด (รอง ศยามานนท์. 2507 และ มานิจ ชุมสาย. 2498)

กรณีดังกล่าวเมื่อพิจารณาจากข้อมูลข้างต้นแล้ว น่าจะกล่าวได้ว่า นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษามีการดำเนินการจริงแต่ไม่ประสบกับความสำเร็จในแง่มุมของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง แต่มีความสำเร็จสูงในแง่ของการให้อำนาจแก่ข้าราชการไปจัดการศึกษาและยิ่งเมื่อพิจารณาในแง่ของความสัมพันธ์ของการจัดการศึกษากับการปกครองตนเองขององค์กรการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลแล้ว เป็นที่น่าสังเกตได้ว่านโยบายดังกล่าวนี้ค่อนข้างจะวางลมเหลวในทางปฏิบัติในที่สุด

3.5 ขั้นการธำรงรักษา ต่อเนื่อง และสิ้นสุดนโยบาย จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวข้างต้นซึ่งพบกับผลการดำเนินนโยบายลักษณะต่าง ๆ นั้น ทำให้เห็นได้ว่า รัฐมีแนวความคิดที่จัดการศึกษาเอง ดังนั้นนโยบายดังกล่าวจึงได้รับการธำรงรักษาในช่วงเวลาต่อมาโดยเป็นการธำรงรักษาและดำเนินการอย่างต่อเนื่องในลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบแบ่งอำนาจให้กับข้าราชการประจำไปดำเนินการในท้องถิ่นและอาศัยความล้มเหลวของการจัดการศึกษาของเทศบาลเข้ามาเป็นตัวอย่างของการกำหนดนโยบายในช่วงเวลาต่อไป ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสังเกตว่า เมื่อการจัดการศึกษาในเขตเทศบาลได้รับความล้มเหลวแต่ทำไมรัฐจึงมีการตราพระราชกฤษฎีกามอบอำนาจบางอย่างตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาให้แก่เทศบาล พุทธศักราช 2479 และการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลในปี พ.ศ. 2481 และ 2486 กับแก้ไขพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ในปี พ.ศ. 2483 เพื่อให้สอดคล้องต้องกันกับพระราชบัญญัติเทศบาลที่มีการแก้ไขไปแล้วข้างต้น การนี้อาจเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของการใช้มโนทัศน์ และรูปแบบของการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจและการรวมอำนาจในช่วงเวลาต่อไปของภาครัฐได้อย่างชัดเจน

4. ประเด็นด้านปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในช่วงเวลานี้ การกระจายอำนาจทางการศึกษาปรากฏรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจอย่างเห็นได้ชัด โดยที่การกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบของการให้อำนาจได้ปรากฏแต่เพียงแนวคิดเท่านั้น ซึ่ งหากพิจารณาถึงปัจจัยทางการเมืองสามารถที่จะจำแนกเป็น

4.1 ปัจจัยเชิงเกื้อหนุนให้เกิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจ แยกได้เป็น

4.1.1 ปัจจัยเชิงโครงสร้างทางการเมือง ได้แก่ ระบบราชการ อันเป็นปัจจัยทางโครงสร้างทางการเมืองส่วนบนที่เป็นผู้ผลักดันการกำหนดนโยบายไว้ในเอกสารหลักฐานของทางราชการ ตลอดจนการนำไปปฏิบัติ ในแง่มุมของพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองในการตระเบียบข้อบังคับที่ขัดขวางต่อการดำเนินนโยบายและการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย นอกจากนี้ กลุ่มการเมืองอันเป็ นโครงสร้างทางการเมืองส่วนกลาง ที่ทำหน้าที่ผลักดันประเด็นนโยบายให้เป็นประเด็นทางการเมืองและผลผลิตนโยบายอันได้แก่ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ยังไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอ และมีการต่อสู้ทางการเมืองอย่างหลากหลายอีกด้วยในช่วงเวลานี้

4.1.2 บริบททางสังคมของไทย ที่เห็นได้ชัดได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมือง ในแง่ของการได้รับอิทธิพลจากภายนอกที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและวิถีชีวิตทางการเมืองที่ชนชั้นล่างหรือประชาชนยังนิยมและได้รับการครอบงำจากระบอบอำนาจนิยมอยู่เช่นเดิม และไม่นิยมเรียกร้องหรือแสดงออกซึ่งการเรียกร้องในรัฐบาลสนองตอบความต้องการของตน นอกจากนี้ โครงสร้างทางช่วงชั้นในสังคมก็ก่อให้เกิดการยอมรับในการผลักดันนโยบายให้เป็นไปตามกระบวนการนโยบายของกลุ่มการเมืองกลุ่มต่าง ๆ จากประชาชน ที่มีความแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละช่วงของช่วงชั้นในโครงสร้างทางการเมือง

4.2 ปัจจัยทางการเมืองที่ขัดขวางไม่ให้เกิดการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษในรูปแบบการให้อำนาจไปใช้ในทางปฏิบัติ จำแนกได้เป็น

4.2.1 ปัจจัย เชิงโครงสร้างทางการเมือง ได้แก่ องค์กรการปกครองท้องถิ่น อันเป็นโครงสร้างทางการเมืองส่วนล่างที่ขาดศักยภาพในการปกครองตนเองจนทำให้เกิดภาวะความไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจเพื่อการปกครองตนเองโดยรวมอีกด้วย

4.2.2 ปั จจัยเชิงกระบวนการทางการเมือง ได้แก่

4.2.2.1 กระบวนการกล่อมเกลาทางการเมือง ที่ยังขาดแคลนมาก แม้ว่าภาครัฐจะมีนโยบายและมาตรการในการรณรงค์แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินับได้ว่ายังคงขาดอีกมากโดยจะสังเกตได้จากการเรียกร้องของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการจัดการศึกษา ที่ยังคงยินยอมเพียงแค่การสนับสนุนด้านแรงงานและทรัพย์สินเท่านั้น

4.2.2.3 การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในประเด็นนี้จะมองในแง่มุมของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการศึกษาเป็นหลัก ซึ่งจะพบว่าความเข้มของการเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงจะค่อย ๆ ลดลง แต่ข้าราชการจะเข้ามามีบทบาทโดยตรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้เห็นภาพของการดำเนินการในลักษณะที่สวนทางกันของวัตถุประสงค์ของนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.2.2.4 การเลือกสรรทางการเมืองของประชาชน ซึ่งเป็นประเด็นของการเลือกตัวบุคคลเข้าไปมีบทบาทในสภาผู้แทนราษฎรแทนตนเองนั้น ในประเด็นนี้กล่าวได้ว่าประชาชนมีตัวเลือกที่ไปจากกบลุ่มประชาชนน้อยมาก และผู้ที่ได้รับการจัดสรรเข้าไปก็มักเป็นกลุ่มชนชั้นสูง ที่เห็นแก่ประโยชน์ของชนชั้นตนเองมากกว่าชนชั้นอื่น ประกอบกับการที่ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจทั้งในด้านระบบการเมืองการปกครองและความรู้พื้นฐานในการดำรงชีวิต และมีความเคยชินในระบบอุปถัมภ์ จึงอาจทำให้การคัดเลือกผู้แทนในขณะนั้นมักจะได้รับการคัดเลือกแต่ชนชั้นสูงและพรรคพวกก็ได้ ซึ่งทำให้มีผลกระทบทั้งต้องการดำเนินนโยบายและกากำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง

โดยสรุปจึงอาจการกล่าวได้ว่า นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในระยะนี้ เริ่มมีความชัดเจนในการแปรเจตนารมย์และวัตถุประสงค์ของนโยบายมากขึ้น โดยมิการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการปฏิบัติตามเจตนารมย์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษาจากการให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษา มาอยู่ให้การสนับสนุนการศึกษา

ในส่วนของกลุ่มการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับแนวคิดนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ประเด็นนี้เมื่อพิจารณาในแง่มุมของการกำหนดนโยบายแล้วยังทำให้เห็นถึงศักยภาพของกลุ่มกดดันทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. กลุ่มเสนาบดีกระทรวงธรรมการและพระราชวงศ์ อันได้แก่ กลุ่มของสมาชิกสภาการศึกษา อันได้แก่ กลุ่มของข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ กลุ่มของพระราชวงศ์ และกลุ่มของข้าราชการทหาร โดยปฏิบัติงานในฐานะที่ปรึกษากระทรวงศึกษาธิการและผู้พิจารณาร่างประกาศแผนการศึกษาและแผนปฏิบัติอันเป็นนโยบายของกระทรวง

2. กลุ่มนักการเมือง อันเป็นกลุ่มกดดันกลุ่มใหญ่ที่อาศัยความชอบธรรมทางการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการศึกษาตามกระบวนการทางการเมือง และเป็นกลุ่มกดดันทางการเมืองที่ทรงประสิทธิภาพกลุ่มหนึ่งในสมัยนั้น

3. กลุ่มข้าราชการประจำ เป็นกลุ่มการเมืองที่มีศักยภาพและอำนาจทางการเมืองทีสามารถควบคุมได้ทั้งอำนาจรัฐ อำนาจทางการเมืองละอำนาจทางเศรษฐกิจ และเป็นกลุ่มที่มีความรู้และความสามารถสูงทั้งในแง่ของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนเป็น กลุ่มกดดันที่มีผลกระทบอย่างสูงต่อลักษณะการผันผวนทางการเมืองในช่วงเวลานั้นอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มข้าราชการทหาร

ช่วงที่ 3 การใช้แนวคิดทางการเมืองแบบเผด็จการทหาร

ในช่วงเวลานี้ ผู้วิจัยใช้เอกสารต่าง ๆ เหล่านี้ มาดำเนินการวิเคราะห์

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2516 จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 -2515 จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่

2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504 -2509)

2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510 -2514)

2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 -2519)

3. แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่

3.1 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504 -2509)

3.2 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510 -2514)

3.3 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 -2519)

4. แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและวัฒนธรรม จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่

4.1 แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและวัฒนธรรม ระยะที่ 1 (พ.ศ.2504 -2509)

4.2 แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและวัฒนธรรม ระยะที่ 2 (พ.ศ.2510 -2514)

4.3 แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและวัฒนธรรม ระยะที่ 3 (พ.ศ.2515 -2519)

5. แผนการศึกษาแห่งชาติ จำนวน 1 ฉบับคือ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503

6. นโยบายคณะรัฐบาล ตั้งแต่ พ.ศ.2500 - 2516 จำนวน ชุด

7. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

8. กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2509 เป็นต้น

ข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารต่าง ๆ เหล่านี้ สามารถนำมาเรียงเป็นรายปีได้ดังนี้

พ.ศ.2504 รัฐบาลได้โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯและธนบุรี ให้กลับมาอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล ตามนโยบายการกระจายอำนาจการ

ปกครองของรัฐบาลในขณะนั้นลักษณะการดังกล่าวเป็นการกระทำในขั้นตอนแรกของการโอนการศึกษาประชาบาล ตามความมุ่งหมายที่ว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งรวมไว้ในส่วนกลางออกไปให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถที่จะบริหารงานตามความต้องการของตนเองได้อันเป็นการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบบริหารงานในท้องถิ่นของตนเอง (เรืองชัย จงสงวน 2515 : 39)

พ.ศ.2506 รัฐบาลได้โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลทุกแห่งให้กลับมาอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนั้น ๆ ทั้งนี้เป็นไปตามความในพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3)

พ.ศ.2505 ในหมวด 4 โรงเรียนเทศบาลตั้งแต่มาตรา 40 - 45 ซึ่งเป็นการแก้ไข พระราชบัญญัติประถมศึกษาให้สอดคล้องกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในขณะนั้นและสอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2503 อีกด้วย (ชำเลือง วุฒิ, จันทร์ และ ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์. 2516 : 184 - 186 และ 188)

พ.ศ.2509 รัฐบาลได้โอนการศึกษาประชาบาลในส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลทั้งหมดให้กลับมาอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้ความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีเหตุผลของการโอนดังกล่าวตามคำแถลงการณ์ของสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2507 และ 24 มีนาคม พ.ศ.2508 มีใจความสำคัญโดยสรุปว่า เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการปกครองไปให้กับท้องถิ่นและเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจอย่างชาบซึ้งถึงระบอบการปกครองตนเอง กับต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาประชาบาล (สำนักนายกรัฐมนตรี. 2507 และ 2503) ทั้งนี้ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2509 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) 2510 และตราพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนส่วนจังหวัด พ.ศ.2509 ขึ้นมารองรับ (ชำเลือง วุฒิจันทร์ และถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์. 2516) การนี้ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือการศึกษาประชาบาลโดยตรงทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล วิชาการ และ ธุรการ (เรืองชัย จงสงวน 2515 : 45) เว้นแต่โรงเรียนบางประเภทในสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการที่เว้นไว้เพื่อประโยชน์ในเชิงวิชาการ อย่างไรก็ตาม ภารกิจการจัดการศึกษาดังกล่าวก็ยังคงเป็นหน้าที่ร่วมกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการอยู่เช่นเดิม

โดยได้มีการทำความตกลงร่วมกันระหว่างสองกระทรวงและประกาศเป็นข้อตกลง เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2508 ถึงภาระหน้าที่ของทั้งสองกระทรวง โดยให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบด้านบริหารและจัดการกับควบคุมส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล และ กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบด้านการบริหารงานวิชาการ และบุคลากรซึ่งดำเนินการ ในนามของคุรุสภาตามมติของคณะรัฐมนตรีและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2509 (เรืองชัย จงสงวน. 2515 : 47 - 49)

ประเด็นดังกล่าวข้างต้น เรืองชัย จงสงวน (2515 : 49) สรุปว่าการจัดการศึกษาประชาบาลโดยท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจการปกครองที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น การให้อำนาจหน้าที่ (Authority) อำนาจในการตัดสินใจ (Discretion Power) ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น โดยยังอยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ

จากข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ในแต่ละประเด็นได้ดังนี้

1. บริบทของสังคม

1.1 บริบททางการเมือง หลังจากช่วงปี พ.ศ. 2480 เป็นต้นมา จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้มีโอกาสก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ และนำแนวความคิดทางการเมืองแบบรัฐนิยมเข้ามาใช้ในการปกครองประเทศ โดยมีแนวความคิดของการสร้างจักรวรรดิตามลักษณะการเมืองการปกครองของเยอรมันและอิตาลี แนวคิดดังกล่าวได้มีความสืบเนื่องมาจนถึง พ.ศ. 2500 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง โดยเปลี่ยนแนวความคิดทางการเมืองมาเป็นแนวทางของระบบพ่อขุนอุปถัมภ์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์(ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. 2526) ซึ่งเป็นการนำแนวความคิดทางการเมืองในสมัยสุโขทัย (ประทีป คลังทอง. 2529) เข้ามาประยุกต์และปรับปรุงให้เข้ากับบรรยากาศทางการเมืองในสมัยนั้นที่มีอิทธิพลของสงครามอุดมการณ์เข้ามาแทรกแซง ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2504-2516 แนวความคิดดังกล่าวได้ถูกสืบทอดต่อไปโดยจอมพลถนอม กิตติขจร และพวก ทำให้ลักษณะการเมืองการปกครองของไทยในช่วงนั้นลักษณะทางการเมืองแบบเผด็จการทหาร และการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจอย่างรุนแรงอย่างเห็นได้ชัดจวบจนช่วงปี พ.ศ. 2516-2519 ประเทศไทยได้มีโอกาสใช้ระบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็ถูกรัฐประหารอีกครั้งโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งนำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ และจากนั้นเป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2523 ประเทศไทยก็ยังคงตกอยู่ในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยทหาร และระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจอีกครั้งหนึ่ง (สุจิต บุญบงการ. 2533 หรือ ประทีป คลังทอง. 2532) เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตประการหนึ่งที่ว่า ประเทศไทยในช่วงนี้ได้มีการประกาศใช้รัฐธรมนูญเพียง 2 ฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2511

ซึ่งยกร่างมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 และฉบับปี พ.ศ. 2515 ในขณะที่มีการรัฐประหารโดยตนเองถึง 5 ครั้ง ซึ่งทำให้เห็นภาพของการแทรกแซงทางการเมืองของกลุ่มข้าราชการทหารอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในบริบททางการเมือง ทั้งภายในและภายนอกประเทศก็จะเห็นภาพของความสับสนวุ่นวายของความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ อันเนื่องมาจากสงครามอุดมการณ์ระหว่างค่ายประชาธิปไตยกับค่ายคอมมิวนิสต์ และความวุ่นวายของการต่อสู้กับทางการเมือง ของพรรคการเมืองทั้งหลายในขณะนั้นกับอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศที่เข้ามากดดันการบริหารประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่ต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามที่ประเทศมหามหาอำนาจต้องการ

สรุปแล้วบริบททางการเมืองของสังคมไทยในขณะนี้ยังคงสภาพของการเป็นระบบการเมืองแบบเผด็จการทหารและการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจเป็นส่วนใหญ่นั่นเอง

1.2 บริบททางเศรษฐกิจ ในช่วงระยะเวลานี้ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2504 ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและทุนนิยมเสรีมากขึ้น โดยมีการใช้แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทดแทนการนำเข้าในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ๆ จากนั้นจึงค่อยเปลี่ยนแปลงมาเป็นแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเพื่อการส่งออกในช่วงตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมาทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในแง่ของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สถาบันการเงิน และทรัพยากรมนุษย์ ก่อให้เกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรงตามกลไกการตลาด ซึ่งก่อให้เกิดการสร้างระบบของความสัมพันธ์ที่มีความแนบแน่นมากยิ่งขึ้นของกลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการทหาร และกลุ่มนักธุรกิจ จนกระทั่งเกิดการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลดังกล่าวเข้าสู่ระบบความสัมพันธ์แบบนักธุรกิจการเมืองหรือแบบ Military-Industrialized Complex (สุกิจ บุญบงการ. 2533) อันเป็นระบบความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะประเภทต่าง ๆ เป็นอันมาก เนื่องจากกลุ่มผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายจะเห็นประโยชน์ของกลุ่มคนกลุ่มเล็ก ๆ จำนวนหนึ่งเท่านั้น

1.3 บริบททางสังคม ในช่วงเวลานี้ สังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ทำให้วิถีชีวิตของคนไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงไป เมื่อโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ ก้าวเข้าไปถึงศูนย์กลางของชุมชนเหล่านั้น สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดการกล่อมเกลาทางสังคมตามวิถีชีวิตแบบตะวันตก และก่อให้เกิดการละเลยวิถีชีวิตแบบดั้งเดิม ในขณะเดียวกันลักษณะของระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่ได้มีการพัฒนาตนเองออกไปจากการอุปถัมภ์กันตามแบบดั้งเดิมคือ การอาศัยบารมีทางจิตใจ ก็เปลี่ยนมาเป็นการพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจและพลังอำนาจเพื่อให้ตนเองได้อยู่รอดในสังคม (อคิน รพีพัฒน์. 2517) โครงสร้างทางสังคม

แบบเครือญาติค่อย ๆ เลือนสลายไป และเปลี่ยนแปลงมาเป็นโครงสร้างทางสังคมแบบตัวใครตัวมัน และยึดเหนี่ยวกันด้วยพันธสัญญามากขึ้น นอกจากนี้ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ ก็ส่งผลให้เกิดการเลื่อนไหลในสังคมมากขึ้น ทั้งในแนวดิ่งและแนวระนาบ ทำให้ระบบโครงสร้างทางช่วงชั้นของสังคมไทยมีการเพิ่มเติมโครงสร้างของชนชั้นกลาง(ในทางเศรษฐกิจ) มากขึ้น และบุคคลเหล่านี้ต่างได้รับอิทธิพลทางการศึกษาทั้งในและต่างประเทศมากขึ้นด้วย จึงยิ่งทำให้กระบวนการกล่อมเกลาทั้งทางการเมืองและสังคมของไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยทำให้คนมีแนวความคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากขึ้นในขณะที่ชนชั้นล่างซึ่งสำเร็จการศึกษาเพียงแค่การศึกษาภาคบังคับ (ประถมศึกษาปีที่ 4 หรือประถมศึกษาปีที่ 7 หรือประถมศึกษาปีที่ 6) ต้องตกเป็นผู้เสียเปรียบในโครงสร้างของสังคมไทยมากยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้ช่องว่างของชนชั้นในสังคมถ่างกว้างมากขึ้นไปอีกเช่นกัน (โครงการการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์. 2539)

1.4 **บริบททางการศึกษา** ในช่วงเวลานี้ภารกิจการจัดการศึกษาเป็นของรัฐบาลโดยสิ้นเชิง แม้ว่าจะมีการโอนโรงเรียนประชาบาลไปให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงปี พ.ศ. 2504 พ.ศ. 2506 และ พ.ศ. 2509 ตามนโยบายของรัฐบาลที่ชี้แจงอย่างชัดเจนว่า เพื่อสนองนโยบายการกระจายอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการบริหารโรงเรียนกลับขึ้นอยู่กับอาณัติของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการโดยสิ้นเชิง ทำให้เห็นได้ว่า รัฐบาลในขณะนี้มีการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางด้านการเมือง การปกครอง และการศึกษาอย่างจริงจัง โดยประกาศไว้ในเอกสารหลักฐานด้านนโยบายของรัฐบาลอย่างจริงจัง แต่ในทางปฏิบัติ อำนาจในการจัดการศึกษายังคงอยู่เป็นอำนาจของส่วนกลางตามเดิม โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพียงแค่การให้การสนับสนุนด้านแรงกายและการบริจาคทรัพย์สินให้แก่ทางราชการ ทำให้เห็นได้ว่า ในช่วงหลัง พ.ศ. 2509 การจัดการศึกษาของไทยทุกระดับถูกดึงอำนาจการตัดสินใจในการจัดการศึกษากลับคืนสู่ส่วนกลางมากขึ้น

2. **นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ปรากฏขึ้นในช่วงเวลานี้** ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจในช่วงเวลานี้จากข้อมูลในเอกสารต่าง ๆ ข้างต้น ปรากฏนัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาของรัฐบาลไทยได้ดังนี้

2.1 สาระบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พบว่า ไม่ปรากฏมีสาระบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

2.2 ข้อมูลที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสามารถจำแนกได้เป็นรายฉบับดังต่อไปนี้

2.2.1 ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504 - 2509) ไม่ปรากฏแนวคิดการกระจายอำนาจใด ๆ อย่างชัดเจน

2.2.2 ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510 - 2514) ไม่ปรากฏแนวคิดดังกล่าวอย่างชัดเจน หากแต่ปรากฏข้อความในแนวทางพัฒนาของแผนฉบับดังกล่าว ในข้อ 6.8 ที่กล่าวถึงการจัดการศึกษาให้ประสานสัมพันธ์กันทุกระดับ และการโอนไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ กับข้อ 6.9 การให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการศึกษาในท้องที่ของตน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายาม ที่จะให้มีการกระจายอำนาจในรูปแบบการแบ่งอำนาจอยู่บ้าง

2.2.3 ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 - 2519) ไม่ปรากฏแนวคิดอย่างเด่นชัด แต่ปรากฏข้อความในโครงการพัฒนาการศึกษา โครงการที่ 3 โครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลเป็นโรงเรียนชุมชนเพื่อให้โรงเรียนและชุมชนได้ร่วมมือกันจัดการศึกษาและพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งจะอำนวยประโยชน์ให้ แก่ชุมชนมากยิ่งขึ้น

2.3 แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2503 มีข้อความสรุปได้ว่า ในการจัดให้มีโรงเรียนทุกประเภททั้งสามัญศึกษาและวิสามัญศึกษา จนพอกับจำนวนและความต้องการของพลเมืองนั้น รัฐใช้วิธีการแบ่งแรงคือจัดตั้งขึ้นเองบ้าง และยอมให้บุคคลหรือคณะจัดตั้งตามความปรารถนาของเขาด้วย

2.4 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ นั้นก็ไม่ปรากฏร่องรอยของแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา อย่างชัดเจน

2.5 แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ระยะต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดำเนินการจัดทำขึ้นมา มีรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดการกระจายอำนาจการศึกษาไว้โดย สรุปได้ว่า แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ระยะที่ 1 ถึงระยะที่ 3 (พ.ศ.2504 - 2509, พ.ศ.2510 - 2514, พ.ศ. 2515 - 2519) รวม 3 ฉบับ ไม่ปรากฏแนวคิดของการกระจายอำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง แต่ได้ระบุถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับระบบบริหารและการจัดการศึกษาในลักษณะของการมีหลายหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบ ขาดความต่อเนื่องและประสานสัมพันธ์กัน ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายไม่บรรลุผลตามเป้าหมายได้อย่างเต็มที่ การบริหารงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่เอื้ออำนวยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด

2.6 นโยบายของคณะรัฐบาลในช่วงเวลานี้ ระบุได้ดังนี้

2.6.1 นโยบายคณะรัฐบาลชุดที่ 30 (9 กุมภาพันธ์ 2502 - 8 ธันวาคม 2506) อันมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาระบุไว้ดังนี้

> ... จะเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลถือหลักว่าจะเพียงแต่ควบคุมให้เป็นไปตามโครงการศึกษาแห่งชาติและให้ความอนุเคราะห์ตามความจำเป็น...

ความในนัยนี้ได้ใช้เป็นหลักการของรัฐบาลชุดที่ 31 อันมี จอมพลถนอม กิตติขจร เป็น นายกรัฐมนตรีอีกด้วย

2.6.3 ในคณะรัฐบาลชุดที่ 32 และ 33 (ระหว่างปี พ.ศ. 2506 - 2516) ซึ่งมี จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี กลับไม่ปรากฏแนวคิดของการกระจายอำนาจอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ใช้ข้อความที่ระบุถึงลักษณะของการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเมื่อเทียบเคียงกลับไปจะพบกับแนวคิดของการกระจายอำนาจการศึกษาให้ท้องถิ่นด้วยการโอนโรงเรียนประชาบาลไปให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี 2506 และ 2509 ตามลำดับ

2.1 **นโยบายของรัฐที่ปรากฏแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษา** จากข้อมูลข้างต้นพบว่า ในช่วงเวลานี้มีนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาปรากฏในเอกสารหลักฐานของทางราชการอยู่มากได้แก่ นโยบายของรัฐบาล ชุดที่ 30 อันมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี กับ พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2509 ที่ปรากฏแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาระบุไว้ดังนี้ (วิโรจน์ สารรัตนะ. 2536)

> ... จะเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลถือหลักว่าจะเพียงแต่ควบคุมให้เป็นไปตามโครงการศึกษาแห่งชาติและให้ความอนุเคราะห์ตามความจำเป็น ...

ทำให้เห็นได้ว่า แนวคิดของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบให้อำนาจได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาใหม่อีกครั้งหนึ่ง

2.2 **ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ปรากฏ** จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า ลักษณะของอำนาจทางการศึกษาที่ได้รับการกระจายออกไปนั้นเป็นอำนาจทางการบริหารและการจัดการ โดยจะพิจารณาได้จากสาระบัญญัติของพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 ที่ระบุไว้ในปี พ.ศ.2509 ที่รัฐบาลได้โอนการศึกษาประชาบาลในส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลทั้งหมดให้กลับมาอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้ความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีเหตุผลของการโอนดังกล่าวตามคำ

แถลงการณ์ของสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2507 และ 24 มีนาคม พ.ศ .2508 มีใจความสำคัญโดยสรุปว่า เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการปกครองไปให้กับท้องถิ่นและเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจอย่างชาบซึ้งถึงระบอบการปกครองตนเอง กับต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาประชาบาล (สำนักนายกรัฐมนตรี. 2507 และ 2508) ทั้งนี้ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ .2509 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) 2510 และตราพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2509 ขึ้นมารองรับ (ชำเลือง วุฒิจันทร์ และถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์. 2516) การนี้ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือการศึกษาประชาบาลโดยตรงทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล วิชาการ และธุรการ (เรืองชัย จงสงวน 2515 : 45) เว้นแต่โรงเรียนบางประเภทในสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการที่เว้นไว้เพื่อประโยชน์ในเชิงวิชาการ อย่างไรก็ตาม ภารกิจการจัดการศึกษาดัง

กล่าวก็ยังคงเป็นหน้าที่ร่วมกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการอยู่เช่นเดิม โดยได้มีการทำความตกลงร่วมกันระหว่างสองกระทรวงและประกาศเป็นข้อตกลงเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2508 ถึงภาระหน้าที่ของทั้งสองกระทรวง โดยให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบด้านบริหารและจัดการกับควบคุมส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล และ กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบด้านการบริหารงานวิชาการ และบุคลากรซึ่งดำเนินการ ในนามของคุรุสภาตามมติของคณะรัฐมนตรีและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2509 (เรืองชัย จงสงวน. 2515 : 47 - 49)

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้ เป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปให้กับข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย โดยผ่านทางเทศบาล ในขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งนอกเขตเทศบาล ไม่มีโอกาสใช้อำนาจทางการศึกษาเลย

2.3 ระดับของการกระจายอำนาจทางการศึกษา จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น น่าที่ชี้ให้เห็นได้ว่า ในช่วงเวลานี้ ประชาชนที่อาศัยในท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลไม่น่าจะได้รับอำนาจหน้าที่ (authority) ในการจัดการศึกษาให้กับเยาวชนในท้องถิ่น ซึ่งย่อมหมายถึงความเป็นอิสระในการดำเนินการ (autonomy) และอำนาจในการตัดสินใจ (discretion of power) ก็ไม่น่าที่จะได้รับตามไปด้วย แต่เมื่อพิจารณาย้อนกลับไปถึงประชาชนในเขตเทศบาล ก็จะพบว่าประชาชนเหล่านั้นสามารถใช้อำนาจทางการศึกษาได้โดยผ่านนักการเมืองระดับท้องถิ่นที่เข้าไปทำหน้าที่ในองค์คณะบุคคลของเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทย ทำให้เห็นได้ว่า ในที่สุดแล้ว อำนาจทางการศึกษาของประชาชน

ในเขตเทศบาลก็ยังคงเป็นของข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทย และเมื่อพิจารณาถึงสาระบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วก็จะพบว่า องค์ประกอบของการกระจายอำนาจทั้งสามองค์ประกอบนั้น ข้าราชการจากทั้งสองกระทรวงได้รับอย่างเต็มเปี่ยม และเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นแทนประชาชนทั้งในและนอกเขตเทศบาล

2.4 รูปแบบของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น จากข้อมูลข้างต้น น่าที่จะให้ข้อสรุปของรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ โดยพิจารณาจากข้อค้นพบของ เรืองชัย จงสงวน (2515 : 49) ที่สรุปว่า การจัดการศึกษาประชาบาลโดยท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจการปกครองที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น การให้อำนาจหน้าที่ (Authority) อำนาจในการตัดสินใจ (Discretion Power) ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น โดยยังอยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ ได้ดังนี้

2.4.1 กรณีที่ผู้ได้รับอำนาจทางการศึกษาเป็นข้าราชการที่ไปปฏิบัติราชการในท้องถิ่น (กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย) จะพบว่า การใช้อำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้ อยู่ในรูปแบบของการมอบอำนาจ และการแบ่งอำนาจ

2.4.2 กรณีที่ผู้ได้รับอำนาจทางการศึกษาเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะพบว่า การใช้อำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้ หากเป็นไปตามสาระบัญญัติและเจตนารมย์ของกฎหมายและนโยบายของคณะรัฐบาลแล้ว จะอยู่ในรูปแบบของการให้อำนาจ แต่เมื่อพิจารณาในการปฏิบัติที่การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปตามนัยของระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ถือว่า เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ทำให้รูปแบบการใช้อำนาจทางการศึกษาเปลี่ยนแปลงไป โดยเป็นรูปแบบของการมอบอำนาจและการรวมอำนาจแทน

ดังนั้น ในช่วงเวลานี้ รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ชัดเจนที่สุดน่าจะเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจแบบการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจ มากกว่าที่จะเป็นการกระจายอำนาจแบบการให้อำนาจ

3. กระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาจำแนกตามขั้นตอนของกระบวนการ

จากข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ถึงพัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้ ตามขั้นตอนของกระบวนการนโยบายทั้ง 5 ขั้นตอน สรุปได้ดังนี้ดังนี้

3.1 ขั้นการก่อตัวของนโยบาย ในขั้นตอนนี้แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษามีจุดเริ่มต้นมาจาก

3.1.1 ผลการทดลองของโครงการทดลองบริหารการศึกษาและได้รับผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่งนั้น

3.1.2 ภาวะทางการเมืองในขณะนั้นมีลักษณะเป็นแบบเผด็จการ และมีความเป็นไปได้ที่คณะรัฐบาลในขณะนั้นจะพยายามให้มีการสร้างภาพลักษณ์ทางการเมืองให้อ่อนโยนขึ้น จึงมีการประกาศใช้นโยบายการกระจายอำนาจทั้งทางด้านการเมืองการปกครอง และการศึกษาให้กับองค์กรการปกครองท้องถิ่น (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด)

3.1.3 การที่มีแนวคิดของการจัดการศึกษาของต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยผู้นำเสนอได้แก่กลุ่มข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการกับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษาที่ยูเนสโกและประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือจัดส่งมาให้นั่นเอง

3.1.4 อิทธิพลของสงครามอุดมการณ์ก็มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายได้ โดยอาจใช้เป็นการกล่าวอ้างได้ว่าเมื่อประเทศชาติมีความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศและครูประชาบาลเป็นลุ่มคนที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ซึ่งหากให้กลุ่มครูประชาบาลเข้ามาเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ก็อาจที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการธำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในประเทศก็เป็นได้ แนวคิดดังกล่าวเมื่อนำมาเทียบเคียงกับลักษณะการปกครองของไทยตั้งแต่ดั้งเดิมด้วยแล้ว ยิ่งเป็นการส่งเสริมให้แนวคิดการกระจายอำนาจโดยการให้อำนาจการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่กระทรวงมหาดไทยเป็นไปได้โดยง่ายและสมเหตุสมผลมากขึ้น และเมื่อนำหลักการกระจายอำนาจตามทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นมาประกอบด้วยแล้วยิ่งทำให้มีน้ำหนักของเหตุผลในการกระจายอำนาจทางการศึกษามากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาย้อนกลับในบริบททางสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องมาจากสภาวการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่สองและการปกครองตามระบอบรัฐนิยม (Statism) ของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม (ชัยอนันต์ สมุทวณิช. . 2538 และลิขิต ธีรเวคิน. 2535) และเป็นช่วงต่อจากการปกครองตามระบอบพ่อขุนอุปถัมภ์ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมีลักษณะทางการเมืองการปกครองในทางปฏิบัติเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าไว้ที่ส่วนกลาง แต่ได้กำหนดแนวทางทางการปกครองในรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลว่า มีลักษณะทางการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย และเป็นที่น่าสังเกตที่มีการระบุถึงแนวคิดการกระจายอำนาจทั้งด้านการเมือง ด้านปกครองและด้านการศึกษาอย่างชัดเจน (วิโรจน์ สารรัตนะ. 2536) ในนโยบายของคณะรัฐมนตรีอันมีกลุ่มทหารเป็นผู้นำรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นข้อที่น่าสังเกตถึงธรรมชาติของกลุ่มทหารที่เข้าสู่วงจรการเมือง ที่ยังคงใช้ลักษณะทหารเข้ามาปกครองประเทศโดยผสมผสานกับแนวคิดของความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ในขั้นตอนนี้แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาอาจมีจุดเริ่มต้น

มาจากผลการทดลองของโครงการทดลองบริหารการศึกษาและได้รับผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง ประกอบกับภาวะทางการเมืองในขณะนั้นมีลักษณะทางการเมืองเป็นแบบเผด็จการ และมีความเป็นไปได้ที่คณะรัฐบาลในขณะนั้นจะพยายามให้มีการสร้างภาพลักษณ์ทางการเมืองให้อ่อนโยนขึ้น จึงมีการประกาศใช้นโยบายการกระจายอำนาจทั้งทางด้านการเมืองการปกครองและการศึกษาให้กับองค์กรการปกครองท้องถิ่น (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด) นอกจากนี้อาจได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยผู้นำเสนอได้แก่กลุ่มข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ กับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษาที่ยูเนสโก และประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือจัดส่งมาให้นั่นเอง อีกประเด็นหนึ่งคืออิทธิพลของสงครามอุดมการณ์ก็อาจมีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายได้ โดยใช้เป็นข้อกล่าวอ้างได้ว่า เมื่อประเทศชาติมีความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ และครูประชาบาลเป็นกลุ่มคนที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และหากให้กลุ่มครูประชาบาลเข้ามาเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ก็อาจเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการธำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยในประเทศก็เป็นได้ เหตุผลต่าง ๆ อาจเป็นการส่งเสริมให้แนวคิดการโอนอำนาจการจัดการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่กระทรวงมหาดไทยเป็นไปได้โดยง่ายและสมเหตุสมผลมากยิ่งขึ้น และเมื่อนำหลักการกระจายอำนาจตามทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นมาประกอบด้วยแล้วยิ่งทำให้มีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น

3.2 ขั้นตอนการตัดสินใจ การผลักดันนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการผลักดันประเด็นนโยบายเข้าสู่ประเด็นทางการเมืองโดยอาศัยอำนาจรัฐที่มีความเข้มแข็งมากในขณะนั้น ผลักดันออกเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับผลิตผลของนโยบายจำนวน 6 ฉบับอัน ได้แก่

3.2.1 แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2503

3.2.2 พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505

3.2.3 พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2509

3.2.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510

3.2.5 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510

3.2.6 พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509

สิ่งที่แสดงถึงผลผลิตของการตัดสินใจใช้นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้ได้แก่ พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 ซึ่งมีเหตุผลในการโอน ดังนี้

1. เป็นการโอนโรงเรียนประถมศึกษานั้น รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายมาตั้งแต่ พ.ศ. 2502 (สวัสดิ์ จงกล. ม.ป.ป : หน้า 215) โดยได้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษา

ในเขตเทศบาลไปล่วงหน้าแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2504 โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลกรุงเทพและเทศบาลธนบุรีไปให้กับเทศบาลกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี และ พ.ศ. 2506 อันเป็นการโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลต่าง ๆ ไปให้กับเทศบาล ในเขตพื้นที่นั้น ๆ โดยมีจุดกำเนิดของแนวคิดมาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 ที่มีมติของคณะรัฐมนตรีเมือ 1 มีนาคม พ.ศ. 2498 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลรับไปจัดดำเนินการ ดังนี้ (วันทนา เลิศสินไทย. 2523 : หน้า 141-142)

1.1 จะโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลมาให้เทศบาลยกเว้นโรงเรียนที่จัดเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียนในโครงการปรับปรุงของกระทรวงศึกษาธิการและโรงเรียนตัวอย่างของอำเภอ

1.2 ครูที่สอนอยู่ในโรงเรียนที่โอนให้เทศบาล คงมีฐานะเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้ยืมตัวไปสอนมีกำหนดระยะเวลา 3 ปี การบังคับบัญชาครูเหล่านี้เป็นอำนาจของจังหวัด ให้เทศบาลรายงานตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

1.3 เงินเดือน เงินเพิ่มของครูที่เทศบาลยืม กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จ่ายให้

1.4 ครูที่ยืมตัวมานั้น หากพ้นหน้าที่ไปด้วยเหตุใดก็ตาม เทศบาลจะต้องบรรจุครูของเทศบาลเข้ารับหน้าที่แทนด้วยงบประมาณของเทศบาล

1.5 ภารโรงประจำโรงเรียนที่โอน เทศบาลจะต้องตั้งอัตรารับไว้

1.6 ศึกษาธิการอำเภอที่ประจำอยู่ตามอำเภอต่าง ๆ กระทรวงศึกษาธิการไม่โอนให้เทศบาลจะต้องจัดศึกษาธิการแขวงเข้ารับงานแทนต่อไป

1.7 ในการโอนโรงเรียนให้เทศบาลนั้น ในทางวิชาการกระทรวงศึกษาธิการยังมีอำนาจควบคุมต่อไป

2. เพื่อเป็นการดำเนินการตามเจตนารมย์ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยถือหลักการว่า

> ... หลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลให้หน่วยปกครองท้องถิ่นจัดการโดยที่รัฐบาลจะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเฉพาะเท่าที่จำเป็นต้องควบคุม และช่วยเหลือในสิ่งที่ท้องถิ่นยังช่วยตนเองไม่ได้เท่านั้น ...

(กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2512 : หน้า 23)

3. เหตุผลในการโอนโรงเรียนประบาลในครั้งนี้นั้น มีผู้ศึกษาถึงเหตุผลและรายงานไว้ดังนี้

3.1 เพื่อปรับปรุงการจัดการประถมศึกษาให้เป็นไปตามหลักที่นานาประเทศได้จัดทำอยู่

3.2 เพื่อเป็นกระจายอำนาจการบริหารงานรูปต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษา ซึ่งแต่เดิมมาดำเนินการโดยส่วนกลางให้ไปอยู่กับท้องถิ่นตามครรลองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเป็นไปตามธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 มาตรา 70 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้

3.3 ต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาประชาบาล เพราะท้องถิ่นและประชาชนย่อมทราบปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง

3.4 เพื่อแบ่งเบาภาระในด้านการงบประมาณของรัฐบาล เพราะท้องถิ่นจะได้นำเอาทรัพยากรของท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.5 เป็นเจตนารมย์ของรัฐที่จะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการเมือง

3.6 เพื่อเป็นการป้องกันการคุกคามจากภัยคอมมิวนิสต์ ในประเด็นนี้ วันทนา เลิศสินไทย (2523 : 147) รายงานว่า การที่รัฐบาลต้องการโอนโรงเรียนประชาบาลไปให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะโรงเรียนประชาบาล ครูประชาบาลนั้นมีอยู่จำนวนมากทั่วประเทศ รวมทั้งในท้องที่ที่มีผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ด้วย รัฐบาลต้องการให้จังหวัดในฐานะผู้ควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดูแลครูประชาบาลอย่างใกล้ชิด และผลจากการที่จังหวัดได้ดูแลครูประชาบาลภายหลังที่มีการโอนการศึกษาประชาบาลอย่างใกล้ชิดแล้ว จะทำให้ฝ่ายปกครองได้ครูประบาลเป็นสายให้กับทางราชการ ในการคอยบอกข่าวความเคลื่อนไหวของคอมมิวนิสต์อีกด้วย จึงเกิดข้อสรุปในประเด็นนี้ประการหนึ่งว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาในครั้งนี้เป็นเหตุผลทางการเมือง และเป็นการดำเนินกลวิธีในการแสดงหาอำนาจของกระทรวงมหาดไทยด้วย

ดังนั้น หากจะสรุปถึงเหตุผลและกลไกในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาของรัฐบาลในขณะนั้นแล้วน่าจะกล่าวได้ว่า

1. วัตถุประสงค์ที่แท้จริงน่าจะได้แก่ การป้องกันปัญหาการคุกคามของภัยคอมมิวนิสต์

2. วัตถุประสงค์รองได้แก่ การดำเนินการตามเจตนารมย์ทางการเมืองของคณะรัฐบาลในขณะนั้นที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการกระจายอำนาจทางการศึกษาด้วย

3. วัตถุประสงค์แอบแฝงน่าจะได้แก่

3.1 การแสวงหาอำนาจในการควบคุมงบประมาณ และบุคลากรของรัฐ เพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน

3.2 การสร้างเครือข่ายการป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ร่วมกับฝ่ายทหาร โดยอาศัยครูประชาบาลเป็นเครื่องมือ

4. รูปแบบของการกระจายอำนาจตามเจตนารมย์นั้น เป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบของการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการดำเนินการ

แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ผู้ที่ควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นอำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริงแล้วจึงตกอยู่กับข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยิ่งเมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการตัดสินใจด้านงบประมาณแล้วก็จะพบว่า แท้ที่จริงแล้วอำนาจในการตัดสินใจด้านการงบประมาณยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง จึงทำให้รูปแบบการกระจายอำนาจเปลี่ยนแปลงไปดังนี้

4.1 อำนาจในการบริหารงานวิชาการ ตกอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ

4.2 อำนาจในการบริหารงานบุคคล ตกอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย และคุรุสภา

4.3 อำนาจในการบริหารงบประมาณ ตกอยู่กับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ดังนั้น หากจะกล่าวไปแล้ว น่าจะกล่าวได้ว่า แท้ที่จริงแล้ว รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบให้อำนาจได้สิ้นสุดลงแล้ว โดยปรากฏรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบแบ่งอำนาจ และรวมอำนาจทางการศึกษาขึ้นมาแทน

ในการจัดการศึกษาของเทศบาลก็เช่นกัน ถึงแม้จะพบว่า โดยทั่วไปแล้วเทศบาลแต่ละแห่งจะจัดสรรงบประมาณของเทศบาลจำนวนหนึ่งเข้ามาสนับสนุนการจัดการศึกษาประชาบาลก็ตาม แต่งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวก็ยังคงไม่เพียงพอและยังคงต้องรับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลางในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอยู่ แม้กระทั่งในปัจจุบันซึ่ง ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ ได้ศึกษาถึงลักษณะการคลังท้องถิ่นของเทศบาลเมืองพิษณุโลก และรายงานไว้ในการสัมมนาเรื่องเทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2538 และพบว่า มากกว่าร้อยละ 65 ของงบประมาณด้านการผลิตการบริหารการศึกษาของเทศบาลเมืองพิษณุโลกในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530-2534 เป็นงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางหรือกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยนั่นเอง ทำให้เห็นได้ชัดเจนถึงอิทธิพลของส่วนกลางในการครองอำนาจการตัดสินใจ และควบคุมอิสระในการดำเนินการจัดการศึกษาทั้งของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งในประเด็นนี้ วันทนา เลิศสินไทย (2523 : 208) ได้ย้ำให้เห็นอย่างชัดเจนอีกครั้งว่า การที่ส่วนกลางมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการดำเนินการ

จัดการศึกษาของท้องถิ่น (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ทำให้การดำเนินการจัดการศึกษาประชาบาลต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ มาก และเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าของการศึกษาประชาบาลมาจนถึงปัจจุบัน

ดังนั้น อำนาจในการตัดสินใจทั้งสามประเด็นนั้น ยังคงตกอยู่กับข้าราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้ไม่อาจที่จะกล่าวได้ชัดเจนว่า ลักษณะการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงนี้อยู่ในรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบให้อำนาจ แต่น่าจะกล่าวได้อย่างค่อนข้างชัดเจนว่า ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในระยะนี้อยู่ในรูปแบบของการแบ่งอำนาจ และการรวมอำนาจทางการศึกษาตามลำดับ

สำหรับเหตุผลในการใช้รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้ อาจกล่าวได้ว่า เหตุผลหลักในการประกาศใช้หลักการกระจายอำนาจทางการปกครองและเอื้อมาถึงการกระจายอำนาจแบบให้อำนาจแก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่นที่ดำเนินการตามหลักการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยเป็นเหตุผลทางการเมืองมากที่สุด

นอกจากนี้ เหตุผลในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในระยะเวลานี้ก็คือ อิทธิพลทางเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบต่อเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และสงครามอินโดจีน และเป็นผลให้ประเทศไทยต้องได้รับความช่วยเหลือในการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจจากองค์กรเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบกับอิทธิพลของแนวคิดทางการศึกษาจากต่างประเทศในรูปของการให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วยตนเอง ที่มีการนำรูปแบบนี้มาทดลองใช้ในจังหวัดนนทบุรี และได้ผลเป็นที่น่าพอใจนั้น (กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ. 2504) ก็น่าจะเป็นเหตุผลอีกประการหนึ่งที่จะช่วยให้รัฐบาลในขณะนั้นได้มีข้อมูลในการตัดสินใจดำเนินการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับประชาชนได้รวดเร็วมากขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดที่น่าสนใจโดยสรุปดังนี้

ในปี พ.ศ. 2502 คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา ได้เสนอโครงการทดลองการศึกษา ในด้านการบริหารการศึกษาให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการ โดยดำเนินการทดลองในจังหวัดนนทบุรี ทั้งนี้กระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการทดลองมี นายนาค เทพหัสดิน ณ อยุธยา เป็นประธาน ดังมีรายละเอียดของแนวทางการดำเนินการทดลองดังนี้ คือ

1. ควรจะมีการทดลองการศึกษา ในด้านการบริหารการศึกษา ณ จังหวัดนนทบุรี ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 เป็นต้นมา โดยเลือกทดลองในตำบล 2 ตำบล กับเทศบาล 1 แห่ง ตามที่จังหวัดจะพิจารณาเลือกให้

2. กระทรวงศึกษาธิการ ควรตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยความร่วมมือของกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการตามโครงการทดลอง ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงศึกษาธิ

การผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาอธิการ ศึกษาอธิการ จังหวัด นายอำเภอ และนายกเทศมนตรีที่เกี่ยวข้อง

3. กระทรวงศึกษาธิการให้เงินช่วยเหลือแต่ละแห่งเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของยอดเงินภาษีอากร ที่เก็บได้จากที่นั่น ส่วนเงินนอกจากนี้ให้กรรมการศึกษาของตำบลหรือเทศบาลที่จะกล่าวต่อไป เป็นผู้จัดหามาดำเนินงาน

4. การจัดองค์การบริหารการศึกษาส่วนเทศบาลนั้น ให้ถือปฏิบัติตามการจัดองค์การบริหารการศึกษาส่วนตำบลโดยอนุโลม ซึ่งต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2498

5. การจัดองค์การบริหารการศึกษาส่วนตำบลควรเป็นดังต่อไปนี้

แผนภาพ 4 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารการศึกษาส่วนตำบล

แนวการจัดตั้งองค์การบริหารการศึกษาส่วนตำบล

1. ความมุ่งหมาย

1.1 เพื่อให้ประชาชนได้รับการฝึกหัด ให้มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องการศึกษายิ่งขึ้น

1.2 เพื่อเป็นการเปิดทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

1.3 เป็นการผ่อนแรงรัฐบาลทั้งในเรื่องกำลังคนและกำลังทรัพย์

1.4 เพื่อเป็นการช่วยให้เด็กได้มีที่เรียนโดยทั่วถึง

1.5 เพื่อเป็นแนวทางการค้นคว้าหาวิธีการบริหารการศึกษาให้ดียิ่งขึ้น

2. แนวการจัด

ให้มีกรรมการชุดหนึ่งแต่งตั้งโดยมติของสภาตำบล กรรมการชุดนี้เรียก ชื่อว่า "คณะกรรมการบริหารการศึกษา" คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิก 7 คน 2 คน เลือกจากสมาชิกของสภาตำบล อีก 5 คน ให้สภาตำบลคัดเลือกจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อเลือกกรรมการได้ครบองค์แล้ว ให้กรรมการเลือกประชาชนและเลขานุการ นอกจากนี้ให้ศึกษาอธิการอำเภอเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการโดยตำแหน่ง สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นควรคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

2.1 เป็นผู้มีชื่อเสียงและเป็นที่นิยมนับถือของประชาชนทั่วไป

2.2 เป็นผู้มีความรู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นประถมปีที่ 4 และสนใจในการศึกษา

2.3 เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ และมีภูมิลำเนาอยู่ในตำบลนั้น

2.4 กรรมการควรจะเป็นบุคคลที่มีอาชีพไม่ซ้ำกัน

และให้กรรมการบริหารการศึกษามีหน้าที่ ดังนี้

1) ดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาตามที่กระทรวงศึกษาธิการได้วางไว้ คณะกรรมการอาจเพิ่มเติมนโยบายอันเป็นความต้องการของท้องถิ่นได้โดยไม่ขัดกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

2) ควบคุมดูแลการดำเนินงานของโรงเรียนและครูภายในเขตตำบล

3) จัดการดูแล และรักษาผลประโยชน์ เห็นต้นว่า อาคาร ทรัพย์สินการศึกษาภายในเขตตำบล

4) จัดหาเงินจากท้องถิ่นสมทบเงินอุดหนุนที่ได้รับจากกระทรวงศึกษาธิการและมีอำนาจที่จะจัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์ของการศึกษาในเขตตำบล

นอกจากนี้ คณะกรรมการชุดนี้อาจจัดตั้งอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อช่วยบริหารงานที่สำคัญ ๆ ได้เช่น อนุกรรมการตรวจสอบ และอนุกรรมการฝ่ายการเงิน

3. ศึกษาธิการอำเภอ นอกจากเป็นกรรมการที่ปรึกษาโดยตำแหน่งแล้ว ยังมีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายที่คณะกรรมการบริหารการศึกษาได้วางไว้ และถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการ มีหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขการศึกษาในเขตตำบลให้เจริญก้าวหน้า

4. ขอบเขตของการศึกษา

กำหนดรับผิดชอบการบริหารการศึกษาเฉพาะการศึกษาเด็กเล็ก การประถมศึกษา มัธยมศึกษา การศึกษาผู้ใหญ่ และห้องสมุดประชาชน

การทดลองได้ดำเนินการจนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2501 ใน 3 ตำบลคือ ตำบลปากเกร็ด ตำบลบางกร่าง และตำบลโสนลอย ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดำเนินการทดลองการศึกษาในด้านการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น จังหวัดนนทบุรี ทั้ง 3 ตำบล ประสบผล

สำเร็จ แม้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะมุ่งเน้นเพียงการระดมทรัพยากรมาช่วยในการหาวัสดุ และการก่อสร้างอาคารเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม ส่วนการพัฒนาด้านอื่น ๆ อาทิ การอบรมครู การช่วยเหลือกิจกรรม ของโรงเรียน คณะกรรมการฯ มีส่วนร่วมดำเนินการน้อย แต่นับได้ว่า เป็นก้าวที่สำคัญของกระทรวงศึกษาธิการที่จะให้ชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษาของท้องถิ่นตน โดยมีเงินงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลางเพียงบางส่วนดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจเป็นการจัดศึกษาประชาบาลเป็นเพียงการโอนอำนาจบางส่วนของส่วนกลางไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่อำนาจในการควบคุมก็ยังอยู่กับส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งเอกภาพของประเทศและควบคุมมาตรฐานการศึกษาให้อยู่ในระดับเดียวกัน และเมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ การศึกษาประชาบาลจึงกลายเป็นกิจการส่วนจังหวัดอย่างหนึ่ง ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่จะควบคุมเช่นเดียวกับภารกิจของส่วนจังหวัดต่าง ๆ

3.3 ขั้นการนำนโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติ หลังจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยโดยเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เป็นผู้ดำเนินการจัดการและบริหารการศึกษาในส่วนที่เป็นงานบริหารทั่วไป งานบริหารงบประมาณและงานบริหารบุคลากร โดยที่กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานวิชาการเท่านั้น โดยมีจำนวนโรงเรียนในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ประมาณ 26,000 โรงเรียน และในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ ประมาณ 400 โรงเรียน (ช่วง พ.ศ.2509 - 2523) การดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองออกไปอย่างชัดเจนที่สุด เพราะมีการระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งประกาศโดยสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งแถลงไว้ในเรื่องการโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2508

การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการจัดการศึกษาโดยข้าราชการในท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ซึ่ง วันทนา เลิศสินไทย ได้สรุปไว้ดังนี้

> ... การโอนการศึกษาประชาบาลในปี 2509 เป็นเจตนารมย์ทางการเมืองของรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐบาลสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งสืบเนื่องมาจากปัจจัย การคุมคามของคอมมิวนิสต์ และการต้องการครูประชาบาลเป็นฐานอำนาจทางการเมืองผลกระทบทางการเมืองดังกล่าวได้สะท้อนมาเป็นนโยบาของรัฐบาลที่จะให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ... ภายใต้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นรูปหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติมิได้เป็นไปตามหลักการของรัฐบาลเลย เพราะโดยหลักการแล้วหมายถึงการให้ประชาชนในท้องถิ่น

เข้ามาดำเนินการจัดการศึกษาให้มากที่สุดจะมากได้ แต่ผลของการดำเนินการในช่วงสี่ปีที่ผ่านมา คือ พ.ศ. 2510-2514 ปรากฏว่า การจัดการศึกษาประชาบาลยังคงมีลักษณะเป็น "ราชการ" อยู่มาก กล่าวคือ ขบวนการจัดการศึกษาประชาบาลยังต้องอาศัยงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญ ประชาชนในท้องถิ่นหาได้เข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วมรับผิดชอบไม่ ...

โดยสรุปแล้ว อาจสรุปได้ถึงแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้ ที่ปรากฏเจตนารมย์ในพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2509 ที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ.2509 ว่า การให้อำนาจประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษาแต่ในทางปฏิบัติแล้ว กลับปรากฏทิศทางการปฏิบัติเป็นแบบการรวมอำนาจ

3.4 ขั้นการประเมินผล จากรายงานผลงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลที่กรมการปกครองของกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำไว้เมื่อปี พ.ศ.2512 โดยจัดทำเป็นรายงานผลการดำเนินการในปีงบประมาณ 2509 ถึง 2511 เปรียบเทียบกันระหว่างผลงานที่เกิดขึ้นก่อนการโอนและหลังการโอน พบว่าการจัดการศึกษาประชาบาลโดยองค์กรการปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพสูงและสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร และปัญหางบประมาณขาดแคลนได้เป็นอย่างดี ตลอดจนมีการรายงานว่า ได้รับการสนับสุนนจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างดีด้วยเช่นกัน แต่เมื่อพิจารณาผลการศึกษาของคณะกรรมการวางพื้นฐานปฏิรูปการศึกษา ในช่วงปี พ.ศ.2516-2517 และรายงานผลในปี 2518 จะพบว่าการจัดการศึกษาในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อย่างมากมาย ซึ่งมีการยอมรับในประเด็นของนโยบายการกระจายอำนาจในทางปฏิบัติไม่ได้เกิดขึ้นจริง และมีข้อเสนอให้มีการจัดการให้มีเอกภาพในการจัดการศึกษาและให้มีการกระจายอำนาจบริหารไปสู่ท้องถิ่น โดยยึดหลักการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบ จึงทำให้มองเห็นว่า ในที่สุดแล้วนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาก็ยังคงสภาพเป็นเพียงแค่แนวคิดตามนโยบายเท่านั้น โดยมิได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปให้กับท้องถิ่น โดยในทางปฏิบัตินั้นรัฐยังคงลักษณะการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปให้กับข้าราชการในท้องถิ่น ซึ่งในที่สุดแล้วก็เกิดการรวมอำนาจในที่สุดด้วยการกำหนดจากกฎระเบียบขึ้นมาบังคับใช้

การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการจัดการศึกษาโดยข้าราชการในท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการ และได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากนี้ ผู้วิจัยพบการรายงานการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้จากรายงานการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 2 และ 3 ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาการศาสนา และการวัฒนธรรมแห่งชาติ (ระยะที่ 2 และ 3) ที่จัดทำโดยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งสองหน่วยงานสรุปไว้ว่า ยังคงไม่มีลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างแท้จริง มีข้อที่น่าสังเกตว่า มิได้ระบุถึงกลุ่มบุคคลผู้ได้รับมอบอำนาจว่า เป็นผู้ใดระหว่างข้าราชการประจำในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือประชาชนในท้องถิ่น การนี้จึงทำให้น่าเชื่อถือในลักษณะของการกระจายอำนาจที่กำลังดำเนินอยู่ในช่วงเวลานี้ว่า มีลักษณะของรูปแบบการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจมากกว่ารูปแบบการให้อำนาจ ส่วนรูปแบบการมอบอำนาจนั้นเกิดขึ้นด้วยกฎระเบียบของทางราชการและทำให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบให้อำนาจแก่ท้องถิ่นต้องสะดุดลง และไม่เกิดผลในทางปฏิบัติในที่สุด

3.5 ขั้นการธำรงรักษา ต่อเนื่อง และสิ้นสุดนโยบาย

จากข้อมูลข้างต้น ทำให้ชี้ให้เห็นได้ว่า กระทรวงศึกษาธิการมีการธำรงรักษานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปให้กับข้าราชการในสังกัดที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่นมากกว่าเป็นการให้อำนาจการจัดการศึกษาแก่ท้องถิ่น

4. ปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ในช่วงเวลานี้รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษายังคงอยู่ในรูปแบบของการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจ โดยมีแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจเข้ามาปรากฏอยู่บ้าง แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งจากข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาใช้ในการวิเคราะห์ถึงปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยสรุปได้ดังนี้

4.1 ปัจจัยเชิงเกื้อหนุนให้มีการนำรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจไปใช้ในทางปฏิบัติ จำแนกเป็น

4.1.1 ปัจจัยด้านโครงสร้างทางการเมือง อันได้แก่ โครงสร้างส่วนบน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในส่วนที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติเพราะมีการแก้ไขบ่อยครั้ง และการถ่วงเวลาในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่เริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ.2502 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2511 ซึ่งนับรวมเวลาในการยกร่างเพื่อประกาศใช้ ประมาณ 10 ปี และในทางปฏิบัติก็มิได้มีการหยิบยกสาระบัญญัติมาใช้เท่าใดนักดังจะเห็นได้จากปรากฏการณ์ของการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษามาใช้นั่นเอง ในส่วนของพรรคการเมืองและกลุ่มการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน กลุ่มองค์กรครู กลุ่มนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ก่อแรงกดดัน

ให้กลุ่มนักการเมืองผลักดันประเด็นนโยบายออกมาเป็นผลิตผลของนโยบาย อันได้แก่ กฎหมายต่าง ๆ ในส่วนของโครงสร้างส่วนกลางคือ สื่อสารมวลชน ที่มีการนำเสนอข่าวสารและผลการต่อสู้ทางการเมืองเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะในช่วงท้ายของช่วงเวลา อันเป็นการกระตุ้นจิตสำนึกทางการเมืองให้กับประชาชนได้ อันนำไปสู่การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในที่สุด นอกจากนี้การสื่อสารทางการเมือง ที่มีลักษณะเป็นการสื่อสารทางเดียวโดยมีทิศทางของข่าวสารออกไปจากภาครัฐสู่ประชาชน มากกว่าจากประชาชนสู่รัฐ และไม่ปรากฏบ่อยครั้งนักที่มีการติดต่อสื่อสารสองทาง ก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการให้ข้าราชการได้มีความชอบธรรมในการใช้รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจ

ปัจจัยด้านโครงสร้างทางการเมืองที่สำคัญก็คือ ระบบราชการในฐานะองค์กรที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ แม้จะเป็นในช่วงระยะสั้น และมีการแปรเปลี่ยนวัตถุประสงค์และเจตนารมย์ของนโยบาย

4.1.2 ปัจจัยด้านบริบททางสังคม ซึ่งอาจกล่าวได้ถึงวัฒนธรรมทางการเมือง ที่ประชาชนยังคงนิยมชมชอบกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ทำให้ไม่นิยมการเรียกร้อง แต่ชมชอบการรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐบาลมากกว่า นอกจากนี้ โครงสร้างทางช่วงชั้นของสังคมที่มีความหลากหลายและเป็นกรณีของความเสียเปรียบของชนชั้นล่างที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งเมื่อนำไปเชื่อมโยงกับปัจจัยย่อยด้านการเลือกสรรทางการเมืองด้วยแล้ว ยิ่งทำให้ชนชั้นล่างมีความเสียเปรียบทางการเมืองมากขึ้น เพราะชนชั้นล่างจะมีช่องทางของการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาได้ยากกว่าชนชั้นสูง และเปฉ็นเครื่องสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับกลุ่มข้าราชการในการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจในที่สุด

4. 2 ปัจจัยขัดขวางไม่ให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบของการให้อำนาจได้ถูกนำไปใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งจำแนกได้เป็น

4.2.1 ปัจจัยด้านโครงสร้างทางการเมืองทั้งสามระดับ กล่าวได้ว่าในช่วงเวลานี้ปัจจัยย่อยทุกตัวมีสภานภาพของการเป็นปัจจัยขัดขวางได้ดังนี้

4.2.1.1 รัฐธรรมนูญ ที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งจนไม่สามารถที่จะใช้เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายลูกทั้งปวงได้

4.2.1.2 พรรคการเมืองและกลุ่มการเมือง ที่มีความอ่อนแอในแง่ของการปฏิบัติทางการเมือง และการที่กลุ่มข้าราชการมีความแข็งตัวมากกว่าพรรคการเมือง ทำให้เกิดการชะงักงันหรือชะลอตัวของการผลักดันประเด็นนโยบายให้เป็นประเด็นการเมือง

4.2.1.3 ระบบราชการ ที่มีความแข็งตัวมากในแง่ภูระเบียบและการธำรงรักษาไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมและประเพณีของทางราชการมากกว่าการปรับตัวเข้ากับสภาวะแวดล้อมขององค์การในปัจจุบัน และเป็นปัจจัยที่มีความเข้มแข็งสูงมากในการนำนโยบาย

ไปใช้ในทางปฏิบัติที่เบี่ยงเบนแนวทางการดำเนินงานให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์และเจตนารมย์เดิมของนโยบาย

4.2.1.4 สื่อสารมวลชน ในแง่ของการชี้นำทางการเมืองที่ยังคงสร้างความสับสนในบางประเด็นการเมือง และการนำข่าวสารข้อมูลมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อการทำลายล้างกันทางการเมืองของกลุ่มการเมืองประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้โดย

4.2.1.5 องค์การปกครองท้องถิ่น ที่ไร้ศักยภาพและมีความอ่อนแอค่อนข้างมากในการปกครองตนเอง ทั้งนี้เป็นเพราะการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรที่มีความสามารถพอ นอกจากนี้ยังถูกกระทรวงมหาดไทยควบคุมอย่างใกล้ชิดจนขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการด้วยตนเอง

4.2.1.6 การเลือกตั้ง ที่กลุ่มประชาชนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งยังคงขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องระบบการเมือง ทำให้เกิดระบบการเลือกตั้งที่ทั้งไม่ถูกต้องและเหมาะสม และได้นักการเมืองที่ไร้คุณภาพและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมเข้ามาเป็นผู้แทนของตน และทำให้การผลักดันนโยบายทางการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไม่เกิดขึ้น และทำให้ไม่สามารถที่จะถ่วงดุลการใช้อำนาจกับกลุ่มข้าราชการได้

4.2.2 ปัจจัยเชิงกระบวนการทางเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้อง จำแนกได้เป็นปัจจัยย่อย ๆ ได้ดังนี้

4.2.2.1 กระบวนการกล่อมเกลาทางการเมือง ที่ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองและยังถูกรัฐดำเนินการครอบงำทางการเมืองด้วยการให้ความรู้ทางการเมืองที่มีลักษณะซ่อนเร้นข้อเท็จจริงในบางส่วนอีกด้วย ดังจะสังเกตจากเนื้อหาวิชาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

4.2.2.3 การเลือกสรรทางการเมือง ที่ประชาชนไม่สามารถเลือกสรรบุคคลเข้าไปเป็นตัวแทนของชนชั้นล่างในสภาพได้อย่างแท้จริง โดยมักจะเป็นการเลือกสรรชนชั้นสูงเข้าไปเป็นตัวแทนของชนชั้นสูงมากกว่า ทั้งนี้น่าจะเกิดจากการที่มีตัวเลือกน้อย และมีลักษณะการข่มขู่บุคคลที่มีลักษณะของความเป็นพวกหัวรุนแรงหรือนักเรียกร้องต่อสู้เพื่ออุดมการณ์ประชาธิปไตยด้วยคำว่า "คอมมิวนิสต์" และนำความตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์มาจัดการกับบุคคลดังกล่าวจึงทำให้กลุ่มบุคคลที่จะเข้าไปเป็นนักการเมืองได้ต้องมีลักษณะที่เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มผู้ครองอำนาจในขณะนั้น

4.2.2.4 การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นไปได้ยากที่สำหรับชนชั้นล่างในช่วงเวลานี้ เพราะรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะผู้ให้การสนับสนุนแต่เพียงอย่างเดียงเท่านั้น ส่วนโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในเชิงบทบาทโดยตรงนั้นอาจกล่าวได้ว่า แทบจะไม่มี จึงทำให้กล่าวได้ว่า เมื่อประชาชนขาด

โอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว ประชาชนก็ขาดโอกาสในการปกครองตนเองด้วยเช่นกัน

สำหรับประเด็นด้านกลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในช่วงเวลานี้กลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้แก่

1. กลุ่มข้าราชการทั้งกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกลุ่มพลังที่มีความเข้มแข็งที่มีทั้งแนวคิดของการต่อต้านและให้การสนับสนุน แต่ก็เป็นกลุ่มพลังที่สามารถผลักดันแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบแบ่งอำนาจได้เป็นผลสำเร็จ

2. กลุ่มนักการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล รวมทั้งฝ่ายวุฒิสมาชิก ในฐานะผู้พยายามผลักดันประเด็นนโยบาย แต่ก็ถูกครอบงำโดยกลุ่มข้าราชการในที่สุด

3. กลุ่มองค์กรครู ที่มีการต่อสู้เพื่อให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบแบ่งอำนาจ และมีการต่อสู้เพื่อแยกการบริหารการศึกษาออกจากกระทรวงมหาดไทยมาสู่กระทรวงศึกษาธิการ

4. กลุ่มนักวิชาการในศาสตร์สาขาต่าง ๆ ที่มีความพยายามในการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจในรูปแบบการให้อำนาจแก่ท้องถิ่น แต่ก็ต้องประสบกับความล้มเหลวในที่สุดเช่นกัน

5. กลุ่มผู้ชี้นำสังคม ที่มีความพยายามในการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจในรูปแบบการให้อำนาจแก่ท้องถิ่น แต่ก็ต้องประสบกับความล้มเหลวในที่สุดเช่นกันกับกลุ่มนักวิชาการ เพราะไม่มีอำนาจต่อรองใด ๆ อยู่ในมือ

6. กลุ่มสื่อมวลชน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้นำแนวคิดของกลุ่มนักวิชาการและกลุ่มผู้ชี้นำสังคมออกไปเผยแพร่ ซึ่งก็ได้ผลในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ก่อให้เกิดการสนองตอบต่อแนวคิดในการกำหนดนโยบาย และความพยายามในการผลักดันนโยบายของกลุ่มข้าราชการอยู่บ้าง โดยจะสังเกตได้จากปฏิกิริยาของประชาชนผ่านทางสื่อมวลชนในช่วงเวลานั้น ๆ

ช่วงที่ 4 การใช้แนวคิดทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบัน

ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ เป็นช่วงเวลาที่แนวความคิดทางการเมืองมีกระแสการเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยในระดับสูง และเป็นช่วงเวลาที่แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาและรวมถึงการกระจายอำนาจในด้านอื่นเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้เอกสารหลักฐานเหล่านี้ มาดำเนินการวิเคราะห์

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2516 - 2538 จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่
   - 1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
   - 1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519
   - 1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
   - 1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
2. แผนการศึกษาแห่งชาติ จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 และ แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535
3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่
   - 3.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4
   - 3.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5
   - 3.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6
   - 3.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7
4. แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่
   - 4.1 แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 4
   - 4.2 แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 5
   - 4.3 แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 6
   - 4.4 แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7
5. แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่
   - 5.1 แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ระยะที่ 4
   - 5.2 แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ระยะที่ 5
   - 5.3 แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ระยะที่ 6
   - 5.4 แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ระยะที่ 7
6. นโยบายของคณะรัฐบาลชุดต่าง ๆ ในช่วงเวลานี้
7. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารต่าง ๆ สามารถนำมาเรียงเป็นรายปีได้ดังนี้

พ.ศ.2518 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานปฏิรูปการศึกษาเพื่อศึกษาความเป็น

ไปได้ในการปฏิรูปการศึกษา และได้มีการนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษาไว้ในหนังสือชื่อ การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม ความว่า

... ให้มีเอกภาพในด้านนโยบายและการบริหารการศึกษาทั้งในส่วนกลางและในท้องถิ่น พร้อมทั้งกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ท้องถิ่น โดยยึดหลักการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบ เพื่อให้มีการบริหารที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในส่วนกลาง และให้เหมาะสมกับลักษณะงานการศึกษาในแต่ละท้องถิ่น โดยมีมาตรการในข้อ 2 ความว่าให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการดำเนินการจัดการศึกษาไปยังท้องถิ่นเมื่อได้กระจายอำนาจการปกครองตามรัฐธรรมนูญแล้ว กับได้นำเสนอเงื่อนไขของการปฏิรูปการศึกษาไว้ 2 ข้อ ได้แก่ 1) การปฏิรูปต้องกระทำทั้งในหลักการ ระบบ และกระบวนการอย่างเป็นขั้นตอนและมีกำหนดกาลเวลาอย่างเหมาะสม กับ 2) จะต้องปฏิรูประบบและโครงสร้างอื่นที่สัมพันธ์กับการศึกษาด้วย โดยให้เกื้อกูลซึ่งกันและกันกับการจัดการ ศึกษาตามแนวใหม่

(คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา 2517)

พ.ศ.2520 รัฐบาลประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 อันมีแนวความคิดที่จะ ให้มีการกระจายอำนาจการศึกษาให้กับท้องถิ่น

พ.ศ.2523 ภายหลังการเคลื่อนไหวทางการเมืองของครูประชาบาล ในวันที่ 1 ตุลาคม 2523 รัฐบาลในขณะนั้นได้ดำเนินการโอนการศึกษาประชาบาล จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ โดยจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรมขึ้นมารองรับ และดำเนินการจัดการศึกษาประชาบาลที่เปลี่ยนชื่อมาเป็นการประถมศึกษา โดยใช้การกระจายและแบ่งอำนาจออกไปให้คณะกรรมการระดับต่าง ๆ ร่วมรับผิดชอบดำเนินการ (ธง ประชาบาล. ม.ป.ท. : 34 - 41) และได้ตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2523 พระราชบัญญัติโอนกิจการโรงเรียนประชาบาลจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาสู่กระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2523 เพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าวด้วย นอกจากนี้การจัดการศึกษาในระบบดังกล่าว ได้ดำเนินการบนพื้นฐานของรายงานการศึกษาจากคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา รายงานการวิจัยของกองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา เมื่อปี 2520 ที่เสนอข้อเสนอแนะไว้ข้อหนึ่งว่า ให้รัฐเร่งดำเนินการให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง (กองการประถมศึกษา. 2520 : 59)

พ.ศ.2529 มีแนวคิดของการกระจายอำนาจการปกครอง ปรากฏในนโยบายของคณะรัฐบาลชุดที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี และรวมถึงนโยบายด้านการศึกษาด้วย โดยตราพระราชกฤษฎีกาคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม พ.ศ.2528 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม (ศศว.) ในระดับกระทรวง กรม และจังหวัด ขึ้นมารองรับการกระจายอำนาจด้านการวางแผนและการกำหนดนโยบายและนับตั้งแต่ พ.ศ.2529 เป็นต้นมา แนวความคิดการกระจายอำนาจทั้งด้านการปกครอง การคลัง และการศึกษา ได้ปรากฏทั้งในนโยบายของรัฐบาล (วิโรจน์ สารรัตนะ. 2535) แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และ 7 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และ 7 กับแผน พัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมแห่งชาติระยะที่ 6 และ 7 กับแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามลำดับ

พ.ศ.2535 รัฐบาลประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ในขณะเดียวกัน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ก็ได้ประกาศนโยบายกระจายอำนาจทั้งการปกครอง การคลัง และการศึกษาอย่างสอดคล้องกัน กับได้มีความพยายามในการดำเนินการดังกล่าว ได้แก่ การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ฉบับแก้ไข พ.ศ.... (พ.ศ. 2538 ในเวลาต่อมา) ในมาตรา 198, 199 ของหมวดการปกครองท้องถิ่น การผลักดันร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ... ซึ่งได้ตกไปตามการสิ้นสุดอายุของคณะรัฐบาลชุดดังกล่าว (ศูนย์วิจัยนโยบายการศึกษา. 2536)

พ.ศ.2538 รัฐบาลโดยนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี และนายสุขวิช รังสิตพล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้กำหนดแนวคิดนโยบายกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไว้ในนโยบายของรัฐบาล และกระทรวงไว้ด้วยเช่นกัน (กีรติพงศ์ แนวมาลี และคณะ, 2538 : 22 กับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2538)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ปรากฏข้อความในเอกสารเหล่านี้ ดังนี้

1. ข้อมูลที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือที่มีชื่ออย่างอื่น แต่อยู่ในลักษณะเดียวกัน ได้ปรากฏแนวคิดของการกระจายอำนาจ (ในภาพรวมที่ไม่แยกแยะชนิดของอำนาจที่จะกระจาย)ไว้หลายฉบับ ด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่พุทธศักราช 2517 เป็นต้นมา ตราบจนปัจจุบัน (วิจิตรา เชียรชม. 2536 และ สำนักงานคณะกรรม

การเสริมสร้างเอกลักษณ์แห่ง ชาติ. 2533) และสามารถระบุข้อความดังกล่าวโดยสังเขปได้ดังนี้

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ปรากฏอย่างเด่นชัด ในมาตรา 72 และ 73 หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งว่าด้วยเรื่องการจัดการศึกษา และมาตรา 214, 215, 216 และ 217 ในหมวด 9 การปกครองท้องถิ่น ซึ่งว่าด้วยการให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเอง มีอิสระในทางภาษีอากรและการเงินท้องถิ่น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ปรากฏแนวคิดอย่างเด่น ชัดในมาตรา 60 ว่าด้วยการศึกษา, มาตรา 63 ว่าด้วยการเสริมสร้างประชาธิปไตย และการปกครองท้องถิ่น กับในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 180 ถึง 183 ว่าด้วยเรื่องการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตามยังคงมีคำเหล่านี้ปรากฏอยู่ด้วยเช่นกัน "ทั้งนี้ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ปรากฏแนวคิดอย่างเด่นชัดในมาตรา 71 ว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ และมาตรา 196 ถึง 199 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะของการปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้คงสาระบัญญัติ แห่งนัยดังกล่าวไว้ด้วยเช่นกัน

2. ข้อมูลที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสามารถจำแนกได้เป็นรายฉบับดังต่อไปนี้

2.1 ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520 - 2524) มีร่องรอยของแนวความคิดการกระจายอำนาจทั้งทางด้านการปกครองและการศึกษา ดังต่อไปนี้

- ในส่วนของแนวทางด้านการปรับปรุงรายได้ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีข้อความระบุว่า ...สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรของท้องถิ่น ให้มีการขยายอำนาจในการจัดเก็บและปรับปรุง การบริหารการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน...

- ในส่วนของการพัฒนาการศึกษา มีลักษณะระบุว่า ... 1. โครงสร้างระบบบริหารและการกระจายอำนาจบริหารการศึกษา กำหนดให้มีการจัดระบบบริหารการศึกษาให้มีคุณภาพ และประสิทธิภาพสอดคล้องสัมพันธ์กันทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยจะจัดระบบ และกระบวนการศึกษาให้เหมาะสม...

2.2 ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 - 2529) มีร่องรอยของแนวความคิดการกระจายอำนาจทั้งทางด้านการปกครองและการศึกษา ดังต่อไปนี้

- ในส่วนของการพัฒนาท้องถิ่น มีข้อความโดยสรุปว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นยังถูกควบคุมจากส่วนกลางมาก ทั้งการตัดสินใจ การคลัง การงบประมาณ และการเข้าร่วมของ

ประชาชนยังมีจำกัด จึงต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการบริหารการพัฒนาชนบทในแนวใหม่ที่มุ่งสู่กลุ่มเป้าหมายคนยากจนเป็นอันดับแรก โดยมีจุดประสงค์ หลักคือ เอกภาพ ประสิทธิภาพ และสมรรถภาพของหน่วยงานพัฒนาชนบท พร้อมทั้งต้องให้มีการกระจาย อำนาจไปสู่ท้องถิ่น และเสริมสร้างองค์กรการปกครองท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้สามารถ ปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้

- ในส่วนของการศึกษามีข้อความระบุว่า ...ปรับปรุงโครงสร้างและความรับผิดชอบในด้านการบริหารและการดำเนินการในส่วนกลางและภูมิภาค ตลอดจนโครงสร้างทางวิชาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และปรับปรุงการบริหารงานการศึกษาให้มีการกระจายการบริการการศึกษาสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง...

2.4 ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 - 2534) มีร่องรอยของแนวความคิดการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ในส่วนของมาตรการข้อ 4.1 ความว่า ...ปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้งบพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรมโดยมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรร่วมกัน... ในหัวข้อ ย่อยที่ 4.1.6 ความว่า ...ปรับปรุงระบบบริหารการวางแผนงบประมาณ การติดตามประเมินผล ตลอดจนนิเทศการศึกษา ให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการปรับปรุง ประสิทธิภาพทางการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ ให้มากขึ้น และสนับสนุนแนวทางการจัดพื้นที่บริการการศึกษาในเขตเมือง เพื่อให้นักเรียนเข้าเรียนในโรงเรียนใกล้บ้านและในท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนา ...

นอกจากนั้นในส่วนของมาตรการอีกเช่นกันได้ ปรากฏข้อความในข้อ 4.2 ความว่า... ประสานงานการใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อให้เกิดการประหยัดและมีประสิทธิภาพในการพัฒนาคุณภาพและแก้ไขการขยายตัวด้านปริมาณ... และในข้อย่อยที่ 4.2.11 ความว่า... สนับสนุนให้องค์กรต่าง ๆ ในชุมชนทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น สมาคมมูลนิธิ วัดและครอบครัว ให้มีส่วนสนับสนุนสถาบัน การศึกษาและฝึกอบรมมากยิ่งขึ้น ...

ในประเด็นต่อมา ร่องรอยความคิดดังกล่าวปรากฏในส่วนของแผนพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค ดังนี้ ... 6.2 ส่วนท้องถิ่น กระจายอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบไปสู่ส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการลงทุนพัฒนามากขึ้น และเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตนเองโดยการปรับปรุงฐานะการคลังและการบริหารงาน...

ในส่วนของการพัฒนาชนบท มีร่องรอยในลักษณะที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาชนบทเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองตามแผน แต่เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจให้กับข้าราชการไปปฏิบัติ

2.7 ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2534 - 2539) มีการระบุถึงแนวความคิดในการกระจายอำนาจอย่างชัดเจนทั้งในแง่การเมือง การปกครอง และการศึกษา ดังนี้

ในส่วนของการกระจายการพัฒนาเมืองและบริการพื้นฐานไปสู่ส่วนภูมิภาค

โดยเป็นการเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางไปให้จังหวัดและท้องถิ่น ในแง่ของการบริหารและจัดการ

ในส่วนของแนวทางและมาตรการการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในด้านการศึกษาและสาธารณสุข โดยมีข้อความระบุว่า ด้านการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงการจัดการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อปวงชน ให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการกำหนดทิศทางและนโยบายการศึกษา การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ ไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

3. ข้อมูลที่ปรากฏในโครงการศึกษาชาติ หรือแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ปรากฏ แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ดังต่อไปนี้ (คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 3 ชุด. 2536)

3.1 แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 มีข้อความระบุถึงแนวคิดทางการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไว้ดังนี้

- หมวด 2 แนวนโยบายการศึกษาของรัฐ ข้อ 23 รัฐพึงจัดให้มีเอกภาพในนโยบายการบริหารการศึกษาและยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา โดยพึงจัดระบบและกระบวนการบริหารการศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมของประเทศและท้องถิ่น ทั้งนี้พึงดำเนินการมอบอำนาจและกระจายอำนาจการศึกษาตามขั้นตอนที่เหมาะสม

- หมวด 4 การบริหารการศึกษา ข้อ 42 สนับสนุนให้มีการสรรหาผู้ปกครองและตัวแทนประชาชนทั่วไป เข้าร่วมบริหารการศึกษาโดยได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในองค์คณะบุคคล เพื่อดูแลควบคุมนโยบายการบริหารการศึกษาในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาชาติและความต้องการอันจำเป็นของท้องถิ่น

- หมวด 7 การระดมสรรพกำลังเพื่อการศึกษา ข้อ 56 รัฐพึงสนับสนุนในทุกวิถีทางที่จะให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้เงินอุดหนุนและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีรายได้ เพื่อการศึกษาของตนเองมากขึ้น

3.2 แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มีข้อความระบุถึงแนวคิดการกระจายอำนาจบริหารการศึกษาไว้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2535)

- หมวด 3 แนวนโยบายการศึกษา ข้อ 17 ปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการภายในของสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุน ให้บุคคลและองค์การในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการจัดการศึกษาของชุมชน

- หมวด 4 แนวทางการจัดการศึกษา

การบริหารและการจัดการ

3.1 ให้หน่วยงานบริหารส่วนกลางทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การวางแผนการศึกษาระดับชาติ การส่งเสริมมาตรฐานการศึกษา การรับรองวิทยฐานะ การคุ้มครองผู้รับ

บริการการศึกษา และการให้ข้อสนเทศทางการศึกษาแก่สาธารณะ จากส่วนกลางไปยังจังหวัดและสถานศึกษาในเรื่องของการบริหารการวางแผนและการจัดการศึกษาระดับจังหวัด รวมถึงการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ

3.2 ให้มีคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจาก องค์กรของรัฐ องค์กรเอกชน องค์กรท้องถิ่น เพื่อวางแผนและจัดการศึกษาของจังหวัดโดยคำนึงถึงเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งความต้องการของท้องถิ่น

4. แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติให้จัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ โดยมีรายละเอียด ระบุได้ถึงแนวคิดของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้โดยสรุปดังนี้

4.1 ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520 - 2524) มีร่องรอยของแนวคิดการกระจายอำนาจไว้ ในนโยบายส่วนรวมในการพัฒนาการศึกษา มีข้อความระบุไว้ดังนี้

... 1. ปรับปรุงการบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพในด้านนโยบายในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากการพบกับปัญหาเกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษา ในแง่ที่ว่าระบบบริหารการศึกษาเป็นการบริหารรวมอำนาจ เข้าสู่ส่วนกลาง และมีหน่วยงานที่มีอำนาจบริหารการศึกษาหลายหน่วย ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณและวัสดุอุปกรณ์การศึกษา ...

4.2 ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 - 2529) ไม่ปรากฏร่องรอยของความคิดการกระจายอำนาจ แต่มีแนวความคิดการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาและการจัดการศึกษาไว้ในนโยบายส่วนรวมในการพัฒนาการศึกษา โดยมีข้อความระบุไว้ว่า

... 2. ปรับปรุงโครงสร้าง ระบบบริหารการศึกษาและการจัดการศึกษาทุกระดับและประเภทให้มีการประสานสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความคล่องตัวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม ...

โดยระบุปัญหาที่เกี่ยว กับระบบบริหารการศึกษาไว้เช่นเดียวกับแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 4

4.3 ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 - 2534) ปรากฏร่องรอยของความคิดการกระจายอำนาจไว้อย่างชัดเจนในนโยบายด้านการบริหารการศึกษา มีข้อความระบุไว้ว่า

... 5. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหาร การวางแผนและการจัดการศึกษา ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ...

โดยมีมาตรการที่น่าสนใจดังนี้

ข้อ 1. ปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาให้เอื้อต่อการ กระจายการบริหารและการวางแผนไปสู่ส่วนภูมิภาคและให้มีการประสานสัมพันธ์กับทั้งในระดับนโยบาย และปฏิบัติ

ข้อ 2. กำหนดให้มีองค์กรกลางในระดับจังหวัด ทำหน้าที่ประสานงานในด้านการวางแผนการใช้ทรัพยากรและการดำเนินกิจกรรมการศึกษา เพื่อให้การพัฒนาการ

ศึกษาสามารถสนองตอบและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และ

ข้อ 3. ปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาการศึกษาจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค ให้จังหวัดมีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณมากยิ่งขึ้น

โดยระบุถึงปัญหาของการกำหนดนโยบายดังกล่าว เช่นเดียวกับที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ผ่าน ๆ มา

4.4 ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 - 2539) ปรากฏร่องรอยของความคิดการกระจายอำนาจไว้ในนโยบายการบริหารและการระดมสรรพกำลังเพื่อการจัดการศึกษา โดยระบุไว้ว่า

... ดำเนินการให้หน่วยงานการศึกษาในส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา มีความคล่องตัวในการบริหาร และการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นและชุมชน รวมทั้งสถาบันทางศาสนาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างกว้างขวาง ...

และระบุไว้ในมาตรการ ข้อ 1 ว่า

... ดำเนินการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาเพื่อให้หน่วยงานการศึกษาในส่วนภูมิภาคและสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารและการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น และให้หน่วยงานส่วนกลางที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายวางแผนกำหนดมาตรฐาน ติดตามและประเมินผลการศึกษา พร้อมทั้งเร่งรัดให้คณะกรรมการ ศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัด ทำหน้าที่ประสานงานในด้านการวางแผนและใช้ทรัพยากร ร่วมกันเพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ...

และระบุไว้ในเป้าหมายว่า

... มีเป้าหมายดำเนินการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาเพื่อให้หน่วยงานการศึกษาในส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น และสถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น และหน่วยงาน ส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน กำหนดมาตรฐาน ติดตามและประเมินผลการศึกษา ส่งเสริมให้ท้องถิ่น ชุมชน และสถาบันทางการศาสนาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างกว้างขวาง ...

โดยได้ระบุปัญหาการบริหารการศึกษาไว้ในลักษณะเช่นเดียวกันกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับอื่น ๆ

5. แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ระยะต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดำเนินการจัดทำขึ้นมา โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดการกระจายอำนาจการศึกษาไว้โดย สรุปได้ดังนี้

5.1 ระยะที่ 1 ถึงระยะที่ 4 (พ.ศ.2504 - 2509, พ.ศ.2510 - 2514, พ.ศ. 2515 - 2519 และ พ.ศ.2504 - 2520) รวม 4 ฉบับ ไม่ปรากฏแนวคิดของการกระจายอำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง แต่ปรากฏถึงการระบุสภาพปัญหาเกี่ยวกับระบบบริหารและการจัดการ

ศึกษาในลักษณะของการมีหลายหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบ ขาดความต่อเนื่องและประสานสัมพันธ์กัน ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายไม่บรรลุผลตามเป้าหมายได้อย่างเต็มที่ การบริหารงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่เอื้ออำนวยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด

5.2 ระยะที่ 5 (พ.ศ.2525 - 2529) ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดแจ้งถึงแนวคิดการกระจายอำนาจ แต่มีข้อความระบุถึงความพยายามในการดำเนินการดังกล่าว ในส่วนของนโยบายส่วนรวมในการพัฒนาการศึกษาในหัวข้อ 2.1.2 โดยมีข้อความระบุว่า

... ปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาและการจัดการศึกษาทุกระดับและประเภทไม่มีการประสานสัมพันธกันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความคล่องตัว ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม ...

5.3 ระยะที่ 6 (พ.ศ.2530 - 2534) ปรากฏแนวความคิดดังกล่าวไว้ในนโยบายการบริหารและการสนับสนุนไว้ดังนี้

... 11. ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษา ศาสนาและศิลป วัฒนธรรม และกระบวนการทางการบริหาร การสนับสนุนและการพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมด้วยวิธีการกระจายและการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปสู่หน่วยงานและสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่ประสานงานเพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกันในระดับเขตการศึกษา จังหวัดและอำเภอในด้านการวางแผน การดำเนินการและประสานงานให้เป็นไปตามแผน การตรวจติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพทางการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

โดยมีเป้าหมายของนโยบายข้อนี้ว่า

... ข้อ 1.โครงสร้าง ของการบริหารการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพในการบริหาร การศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม โดยการกระจายอำนาจหรือมอบอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่ หน่วยปฏิบัติส่วนภูมิภาค และกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ด้วย ...

5.4 ระยะที่ 7 (พ.ศ.2535 - 3539) ปรากฏแนวความคิดดังกล่าวไว้ในนโยบายข้อที่ 11 การบริหารและการสนับสนุน ในรูปของแนวคิด ซึ่งได้ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรดังนี้

... พัฒนาระบบบริหารการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม เพื่อให้หน่วยงานทางการศึกษาในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น มีความคล่องตัวในการบริหารงานการศึกษา การศาสนา และ การวัฒนธรรมให้มากขึ้น ...

โดยกำหนดเป็นมาตรการไว้สองข้อ ได้แก่

... ข้อ 1. พัฒนาโครงสร้างระบบการบริหารให้มีเอกภาพในด้านนโยบายและแผน มีการกระจายอำนาจในการบริหารไปสู่หน่วยปฏิบัติให้มากขึ้น

ข้อ 5 ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เอื้ออำนวยในการ

พัฒนาโครงสร้างการบริหารให้มีเอกภาพในด้านนโยบายและแผน การกระจายอำนาจไปสู่หน่วยปฏิบัติ ท้องถิ่นและการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมโดยส่วนรวม ...

กรณีดังกล่าว ได้มีการระบุปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษาไว้เฉกเช่นเดียวกับแผนพัฒนาการศึกษา แห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและศิลปวัฒนธรรมแห่งชาติ ระยะต่าง ๆ ด้วยเหมือนกัน

6. ข้อมูลจากนโยบายของคณะรัฐบาล ชุดที่ 1 - 51 ซึ่งเป็นคณะรัฐบาลที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่ พ.ศ.2475 จนถึง พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นคณะรัฐบาลชุดปัจจุบัน ที่แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในคณะรัฐบาลบ้าง แต่ก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงคำแถลงนโยบาย ข้อมูลดังกล่าวสามารถสรุปใน ข้อความสำคัญของแนวคิดกระจายอำนาจการศึกษาได้ดังนี้ (วิโรจน์ สารรัตนะ. 2536)

6.1 ในคณะรัฐบาลชุดที่ 34 - 36 ตั้งแต่ 14 ตุลาคม 2516 - 13 มีนาคม 2518 ไม่ปรากฏแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง แต่ปรากฏแนวคิดของการปฏิรูปการศึกษา ในนโยบายคณะรัฐบาลชุดที่ 35 และชุดที่ 36

6.2 คณะรัฐบาลชุดที่ 37 (19 มีนาคม 2518 - 20 เมษายน 2519) อันมี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี มีแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยระบุข้อความไว้ ดังนี้

... 4. ให้อำนาจการบริหารการศึกษาไปยังท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ให้จัดรูปการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเสียใหม่ มิให้มีความซ้ำซ้อนกัน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทางการศึกษาแต่ละท้องถิ่นสามารถกำหนดเนื้อหาวิชา และวิธีการเรียนรู้บางประการที่จำเป็นให้สอดคล้องกับความต้องการด้านเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น...

6.3 ในคณะรัฐบาลชุดที่ 38 - 40 ตั้งแต่ 20 เมษายน 2519 - 20 ตุลาคม 2520 ไม่ปรากฏแนวคิดอย่างเด่นชัด แต่ปรากฏแนวคิดของการปฏิรูปการศึกษา แนวคิดการปรับปรุงระบบการ ศึกษาทุกระดับทุกประเภท

6.4 ในคณะรัฐบาลชุดที่ 41 - 42 อันมี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีมีแนวคิดของการกระจายอำนาจการศึกษาไว้ดังนี้

6.4.1 คราวเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ระหว่าง 11 พฤศจิกายน 2520 - 23 พฤษภาคม 2522 มีข้อความตอนหนึ่งระบุว่า

... ในด้านการบริหารการศึกษา จะปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงาน และจัดให้มีการร่วมมือประสานงานระหว่างสถาบันการศึกษา ระหว่างราชการส่วนกลางกับหน่วยงานที่จัดการศึกษาในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การใช้งบประมาณ การศึกษาของชาติเป็นไปโดยประหยัดและให้ผลตรงตามเป้าหมาย ...

6.4.2 คราวเข้าบริหารราชการแผ่นดินระหว่าง 24 พฤษภาคม 2522 - 2

มีนาคม 2523 มีข้อความในส่วนของนโยบายการศึกษาตอนหนึ่งว่า

... รัฐจะยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น พร้อมกับจะหามาตรการเพื่อให้มีเอกภาพทั้งในด้านนโยบายและการบริหารการศึกษา ...

6.5 ในคณะรัฐบาลชุดที่ 43 - 45 อันมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีแนวคิดการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

6.5.1 ระหว่าง 3 มีนาคม 2523 - 11 พฤษภาคม 2526 มีข้อความระบุว่า

... 7.1 การศึกษาประชาบาลจะปรับปรุงระบบบริหารการประถมศึกษาให้มีเอกภาพ โดยจัดตั้งสำนักงานเทียบเท่ากรมในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อวางนโยบายและประสานงานการศึกษาประชาบาลทั่วประเทศ ให้มีรูปแบบและมาตรฐานเดียวกัน และจะยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนรวมทั้งปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้คล่องตัวยิ่งขึ้น ...

อันเป็นจุดเริ่มต้นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู ที่ได้รับการประกาศ จัดตั้งในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องในปี พ.ศ.2523

6.5.2 แถลงเมื่อ 20 พฤษภาคม 2526 มีข้อความระบุว่า

... 2. จะปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารและการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท ให้มีเอกภาพประสานสัมพันธ์กันทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ จะสนับสนุนให้สถานศึกษาและหน่วยงานใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนั้น จะมอบอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษาและแก่หน่วยงานระดับปฏิบัติให้มากที่สุด เพื่อให้การจัดการศึกษาสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามาร่วมในการพัฒนาการศึกษามากยิ่งขึ้น

6.5.3 แถลงเมื่อ 27 สิงหาคม 2529 มีข้อความว่า

... 4. จะปรับปรุงในโครงสร้างระบบบริหารและการจัดการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท ให้มีเอกภาพประสานสัมพันธ์กันทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ จะสนับสนุนให้สถานศึกษาและหน่วยงานใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพสูงสุด กระจายอำนาจและมอบอำนาจการจัดการศึกษาในสถานศึกษา เพื่อสามารถจัดการศึกษาสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษามากยิ่งขึ้น ...

อันเป็นจุดเริ่มต้นของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม (ศศว.) ในระดับต่าง ๆ โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2528

6.6 ในคณะรัฐบาลชุดที่ 46 - 47 อันมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีแนวคิดการกระจายอำนาจได้ดังนี้

6.6.1 แถลงเมื่อ 25 สิงหาคม 2531 มีข้อความระบุในประเด็นของการกระจายอำนาจทางการเมืองไว้ดังนี้

... ข้อ 2 ส่งเสริมและปรับปรุงการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ... แต่ในนโยบายด้านการศึกษาไม่ปรากฏแนวคิดดังกล่าวอย่างชัดเจน

6.6.2 แถลงเมื่อ 9 มกราคม 2534 มีข้อความระบุไว้ในนโยบายด้านการเมืองอย่างชัดเจนดังต่อไปนี้

... รัฐบาลจะส่งเสริมและปรับปรุงการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะสภาตำบลให้มากขึ้น โดยการเพิ่มอิสระทางการเงินการคลัง การจัดซื้อจัดจ้างและกำหนดนโยบายของตนเอง...

6.7 ในคณะรัฐบาลชุดที่ 48 อันมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ แถลงนโยบายไว้เมื่อ 4 เมษายน 2534 มีข้อความที่ระบุถึงแนวคิดการกระจายอำนาจในนโยบาย 2 ด้าน ดังนี้คือ

6.7.1 นโยบายการบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมาย ดังต่อไปนี้

... 1.2 ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบราชการแผ่นดินและวิธีปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็วสามารถ กระจายอำนาจและความรับผิดชอบ ลงสู่ระดับกลางได้และขจัดการซ้ำซ้อน

1.5 ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับให้มีการกระจายอำนาจการบริหารราชการสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารประชาชน โดยดำเนิน การจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดโดยตรง ...

6.7.2 นโยบายด้านการศึกษา มีข้อความระบุว่า

... 9.5 พัฒนาหน่วยงานทางการศึกษาในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีการคล่องตัวในการบริหารการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ...

6.8 ในคณะรัฐบาลชุดที่ 49 อันมีพลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี และ ได้แถลงนโยบายไว้เมื่อ 6 พฤษภาคม 2535 มีแนวคิดการกระจายอำนาจปรากฏในนโยบาย 3 ด้านด้วยกัน คือ

6.8.1 นโยบายการเมือง ความว่า

... ข้อ 1.3 จัดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีระบบและเหมาะสมกับสภาวะของ แต่ละท้องถิ่นทั้งจะรีบเร่งพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้อง ต่อกันเพื่อรองรับการกระจายอำนาจดังกล่าว

6.8.2 นโยบายด้านการบริหารราชการและการปรับปรุงกฎหมาย ความว่า

... ข้อ 2.1.2 ปรับปรุงระบบการทำงานของราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารประชาชนให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นสามารถกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบลงสู่ระดับล่างได้ ...

6.8.3 นโยบายด้านการกระจายพัฒนาและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ความว่า

... 3.1.2 กระจายอำนาจการบริหารและงบประมาณไปสู่ส่วนภูมิภาคเพื่อให้จังหวัดมีบทบาทในการริเริ่มโครงการพัฒนาของจังหวัดให้เหมาะสมกับความจำเป็นและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ...

ในกรณีนี้นโยบายด้านการศึกษากลับไม่ปรากฏแนวคิดการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน

6.9 คณะรัฐบาลชุดที่ 50 อันมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นคณะรัฐมนตรีชุดรักษาการ จึงไม่ปรากฏแนวคิดการกระจายอำนาจใด ๆ

6.10 คณะรัฐบาลชุดที่ 51 จนถึงปัจจุบัน (2538) อันมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งแม้จะมีการเปลี่ยนตัวบุคคลในคณะรัฐมานตรีบ้าง แต่ก็ดำรงคำแถลงนโยบายที่ได้แถลงไว้เมื่อ 21 ตุลาคม 2535 ซึ่งปรากฏแนวคิดกระจายอำนายอย่างชัดเจนในนโยบาย 2 ด้าน คือ

6.10.1 นโยบายการเมืองและการบริหารราชการ ความว่า

... 1.10 การกระจายอำนาจการบ่กครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจน เพิ่มบทบาทและอำนาจการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ...

6.10.2 นโยบายการศึกษา ความว่า

... 8.1.7 กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและไปสู่สถานศึกษาให้มากขึ้น โดยการกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบของหน่วยงานทุกระดับอย่างชัดเจนให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการเลือกวิธีการจัดดำเนินการตามนโยบาย รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนในรูปคณะกรรมการศึกษา

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา สรุปได้ดังนี้

1. บริบทของสังคม

1.1 บริบททางการเมือง

ในช่วงหลัง พ.ศ. 2516 เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีลักษณะทางการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยมีผู้นำประเทศมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายชวน หลีกภัย และพลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่งแม้จะไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ก็มาจากการแต่งตั้งของนักการเมือง นอกจากนี้ก็มีนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ดังนั้น บริบททางการเมืองจึงเป็นช่วงที่มีการต่อสู้ทางการเมืองของพรรคการเมืองพรรคต่าง ๆ อย่างมากมาย โดยเฉพาะในช่วงหลัง พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ได้มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายออกมาเป็นพรรคเทพพรรคมารอย่างชัดเจน และในการต่อสู้ทางการเมืองก็ยังคงใช้วิธีการลดความเชื่อถือทาง

การเมืองมากกว่าการใช้กระบวนการทางเหตุผลและความชัดเจนในการดำเนินการทางการเมืองและการกำหนดนโยบาย จึงทำให้ความเชื่อถือทางการเมืองของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นกลางที่มีต่อพรรคการเมืองและระบบการเมืองค่อย ๆ ลดน้อยถอยลง ดังจะเห็นได้จากปรากฏการณ์ของการเข้ามาแสดงความยินดีในการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ในขณะเดียวกันประชาชนก็มีการตื่นตัวทางการเมืองและต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ดังจะสังเกตได้จากกรณีให้พลเอกสุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรีในช่วงก่อนพฤษภาคม 2535 ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีและให้มีการเลือกตั้งใหม่ ทั้งนี้เนื่องมาจากการประเด็นการก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งทางการเมืองอย่างไม่ชอบธรรม ตามประเด็นของการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในภายหลัง ในการนี้จึงทำให้เห็นว่า บริบททางการเมืองของสังคมไทยน่าที่จะได้มีการพัฒนามาสู่การที่ประชาชนเริ่มมีความตื่นตัวทางการเมืองที่จะก้าวเข้ามาแสดงบทบาทของตนเองในทางการเมืองโดยตรงบ้างแล้ว และเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงพลังอำนาจของกลุ่มการเมืองกลุ่มใหม่อันได้แก่ กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มกรรมกรและผู้ใช้แรงงาน กลุ่มนักวิชาการรุ่นใหม่ที่ก้าวเข้ามาแสดงบทบาททางการเมืองมากขึ้น ทำให้บริบททางการเมืองของไทยได้ก้าวสืบไปข้างหน้าอีกก้าวหนึ่ง จากการที่ประชาชนคอยรอรับการช่วยเหลือเพียงฝ่ายเดียว ก็กลับกลายเป็นว่าภาครัฐต้องรับฟังการเรียกร้องในประเด็นนโยบายและประเด็นทางการเมืองของประชาชนบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสความคิดของการกระจายอำนาจที่ถูกปลุกเร้าโดยนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ผู้ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้เป็นผู้ริเริ่มไว้ จนนำไปสู่กระแสความต้องการในการให้ภาครัฐได้มีการกระจายอำนาจในการปกครองตนเอง จนเกิดเหตุการณ์ของการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ในปี พ.ศ. 2537 กรณีมาตรา 198-199 ในหมวดการปกครองตนเองของท้องถิ่น กับการผลักดันให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และปรากฏการณ์ของการยกร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการจัดการและบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. .... ในช่วงปี 2535-2538 นั่นเอง

ปรากฏการณ์เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกระแสความคิดทางการเมืองจากต่างประเทศที่หลั่งไหลเข้าสู่สังคมไทยในกรณีของการเป็นประชาธิปไตย (Democratization) และกระแสของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่เป็นผลมาจากการประกาศทศวรรษวัฒนธรรมและกระแสการพัฒนาแบบยั่งยืนของยูเนสโกอีกด้วย

2. บริบททางเศรษฐกิจ

ในระยะต่อมาระบบเศรษฐกิจของสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาจากแนวคิดของการพัฒนาเพื่อทดแทนการส่งออกในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต้น ๆ มาเป็นแนวคิดของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเพื่อการส่งออก ทั้งนี้ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแบบเพื่อการส่งออก ทั้งนี้ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการผลิต เพื่อสนับสนุนระบบการผลิตเชิงอุตสาหกรรม มีการพัฒนามาตรการทางการเงินและพัฒนาการลงทุน เพื่อสนับสนุนระบบการผลิต

เชิงอุตสาหกรรม มีการพัฒนามาตรการทางการเงินและพัฒนาการลงทุน เพื่อสนับสนุนการผลิตเชิงอุตสาหกรรม มีการพัฒนาระบบการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนกลไกการเงินสำหรับนำไปใช้ในกลไกการแข่งขันทางการค้าทั้งภายในและต่างประเทศ และมีการติดต่อสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้ากับต่างประเทศอย่างใกล้ชิดและแนบเนียนมากขึ้น โดยลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์เชิงผู้ให้ความร่วมมือกันในระบบเศรษฐกิจการค้ากับต่างประเทศอย่างใกล้ชิดและแนบแน่นมากขึ้น โดยลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นทางความสัมพันธ์เชิงผู้ให้ความร่วมมือและในเชิงผู้รับความร่วมมือ หรือแม้แต่ผู้ให้ความร่วมมือกับองค์กรการค้าระหว่างประเทศทั้งในระดับรัฐและเอกชน ดังจะสังเกตได้จากความร่วมมือกันในระบบเศรษฐกิจแบบทวิภาคีหรือพหุภาคี กับปรากฏการณ์ของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคเช่นการเข้าร่วมในพหุภาคีขององค์กรสนธิสัญญาเขตการค้าเสรีอาเซียนหรืออาฟตา กับการเข้าร่วมในพหุภาคีขององค์กรการค้าในภูมิภาคขอบมหาสมุทรแปซิฟิคหรือเอเปค เป็นต้น ทำให้ลักษณะเศรษฐกิจมหภาคในภาพรวมของประเทศประสบกับภาวะของการได้รับผลกระทบจากแรงกดดันของระบบเศรษฐกิจภายนอกประเทศ และระบบเศรษฐกิจโลก ในขณะเดียวกันระบบเศรษฐกิจภายในประเทศหรือในระดับจุลภาคนั้นก็ได้รับผลเนื่องจากเศรษฐกิจระดับมหภาคด้วยเช่นกัน โดยทำให้เกิดช่องว่างของรายได้ระหว่างชนในโครงสร้างทางชนชั้นต่างกว้างมากขึ้นกว่าเดิม ในขณะที่ประเทศมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงมาก กล่าวคือ มีอัตราความเจริญก้าวหน้าเกินกว่าร้อยละ 5 ซึ่งเป็นอัตราความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่ประเทศพัฒนาแล้วเคยทำไว้

ผลการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจติดตามมาอย่างมากมาย อาทิเช่น ปัญหารายได้ของประชาชนโดยเฉพาะชนชั้นล่าง ปัญหาการกระจายรายได้ของประชาชน ปัญหาความมั่นคงทางการเงิน ปัญหาเสถียรภาพของสถาบันทางการเงินทั้งภายในและระหว่างประเทศ ปัญหาสินค้าราคาแพงปัญหาเงินเฟ้อ เป็นต้น ผลต่อเนื่องของปัญหาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดภาวะความไม่มั่นใจในการลงทุนของนักลงทุนทั้งภายในและจากต่างประเทศ และก่อให้เกิดภาวะความไม่มั่นใจในการลงทุนของนักลงทุนทั้งภายในและจากต่างประเทศ และก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายฐานการลงทุน ซึ่งทำให้ปัญหาแรงงานของภาคเศรษฐกิจทั้งประเภทอุตสาหกรรม เศรษฐกิจภาคบริการ และเศรษฐกิจภาคเกษตรกรรม ทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งด้านคุณภาพและปริมาณและไม่สามารถสนองตอบกระบวนการผลิตในระบบอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ได้นอกจากนี้กระแสของการลงทุนยังก่อให้เกิดการทำลายสภาพแวดล้อมของประเทศ จนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในมิติต่าง ๆ ของประเทศ ต้องได้รับความเสื่อมโทรมและเสียหายไปเป็นจำนวนมาก และก่อให้เกิดปัญหาสังคมติดตามมมากขึ้นในปัจจุบัน ดังนั้นหากจะสรุปถึงบริบททางเศรษฐกิจของสังคมไทยในช่วงเวลานี้ อาจกล่าวได้ว่าระบบเศรษฐิจไทยได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นเศรษฐกิจระบบทุนนิยมเสรี อันมีกลไกการตลาดเป็นเครื่องมือ ซึ่งก่อให้เกิดกระแสของการแข่งขันทางการค้า และการเอารัดเอาเปรียบประชาชนและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

3. บริบททางสังคม

ในช่วงหลัง 2529 ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงเวลานี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของคนในสังคมไทยอย่างค่อนข้างชัดเจน อิทธิพลของกระแสความคิดจากต่างประเทศทั้งทางทวีปอเมริกา ยุโรป จีน และญี่ปุ่น เข้ามามีบทบาทอย่างลึกซึ้งและรุนแรงต่อกระแสความคิดของชนรุ่นใหม่ ซึ่งมีการพัฒนาตนเองเป็นชนชั้นกลางในโครงสร้างทางชนชั้นในระบบเศรษฐกิจ และเป็นผู้ที่ได้รับการเคลื่อนตัวทางชนชั้นจากการเป็นชนชั้นล่างขึ้นมาเป็นชนชั้นสูง

นอกจากนี้กระแสความคิดที่หลั่งไหลเข้ามาจากต่างประเทศโดยผ่านช่องทางการสื่อสารโทรคมนาคมที่ทันสมัยและมีหลายช่องทางทำให้กระแสความคิดในเชิงวัฒนธรรมของคนไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดที่มีลักษณะของจิตนิยมมาเป็นแนวความคิดที่มีลักษณะเชิงวัตถุนิยมหรือบริโภคนิยม ตามกระแสการหลั่งไหลของวัฒนธรรมทางตะวันตกที่ติดตามมากับระบบเศรษฐกิจและระบบการเมืองของวัฒนธรรมตะวันตก ซึ่งก่อให้เกิดแนวความคิดแบบบริโภคนิยมหรือวัตถุนิยมในวิถีชีวิตของคนไทย ทำให้ลักษณะของการดำรงชีวิตของคนไทยมีความแปลกแยกแตกต่างออกไปจากวิถีชีวิตแบบดั้งเดิม และก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมติดตามมาอย่างมากมาย อาทิเช่น ปัญหาอาชญากรรมสังคม ปัญหาอาชญากรรมเศรษฐกิจ ปัญหายาเสพติดและอาชญากรรมที่เกี่ยวข้อง ปัญหาโสเภณีเด็ก ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก และปัญหาที่เกี่ยวข้องเป็นต้น ผลของการดังกล่าวทำให้ระบบสังคมของไทยมีความสับสนวุ่นวายมากขึ้น แต่เป็นที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก็ยังคงอยู่ หากแต่มีการปรับตัวและการพัฒนาตัวเองของลักษณะของความสัมพันธ์ โดยปรับจากการยึดเหนี่ยวกันด้วยสภาวะทางจิตใจก็กลับกลายมาเป็นการยึดเหนี่ยวกันด้วยสภาวะของผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ และมีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้การอุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์อย่างหลวม ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับการผนึกแน่นของความสัมพันธ์ในอดีต นอกจากนี้คนไทยยังคงลักษณะของความเป็นคนไทยได้อย่างดี กล่าวคือ ยังคงลักษณะของความเป็นคนรักสนุก รักความสะดวกสบาย รักพวกรักพ้องอย่างแนบแน่นเช่นเดิม ในขณะเดียวกันลักษณะที่ดีบางอย่างของสังคมไทยก็ค่อย ๆ เลือนหายออกไปเช่น ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ความเมตตากรุณา ความรักสงบ ความรักสันโดษ เป็นต้น บริบทต่าง ๆ ในช่วงนี้ต่างก็เป็นผลกระทบต่อเนื่องกันทั้งจากบริบททางการเมืองและทางเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน

4. บริบททางการศึกษา

โดยนับตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา รัฐบาลได้จัดการโอนอำนาจการจัดการศึกษาประชาบาลจากองค์กรการปกครองตนเองของท้องถิ่น (องค์การการบริหารส่วนจังหวัด) ซึ่งทำหน้าที่จัดการศึกษาให้แก่ชุมชนของตนเองในท้องถิ่นกลับคืนมาเป็นอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการ โดยจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูขึ้นมารองรับการดำเนินการดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่า กรณีนี้มีจุดกำเนิดมาจากการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มองค์กรครูประชาบาลและกลุ่มข้าราชการกับนักวิชาการ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการวางพื้นฐานปฏิรูปการศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2516-2517)

2. นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ปรากฏขึ้นในช่วงเวลานี้

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สรุปผลการวิเคราะห์พัฒนาการของแนวคิดกระจายอำนาจทางการศึกษาในระบบการศึกษาไทย ในช่วงเวลานี้ได้ 3 ลักษณะดังกล่าว ปรากฏผลดังนี้

1. ลักษณะของการเลือกใช้คำในการกำหนดนโยบาย (Wording) พบว่า ในทุกบริบททางการเมืองและการบริหารการศึกษา ลักษณะของการเลือกใช้คำในการกำหนดนโยบายด้วยคำว่า **การกระจายอำนาจ** ไม่ปรากฏในทุกบริบทดังกล่าว นับตั้งแต่ พ.ศ.2435 - 2520 อย่างเด่นชัด หากแต่อาจมีการแอบแฝงโดยใช้คำอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ความชัดเจนของคำดังกล่าวเริ่มปรากฏ ขึ้นหลังจาก พ.ศ.2520 เป็นต้นมา การดังกล่าวแสดงในรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

1.1 การเลือกใช้คำในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ได้แก่การใช้คำในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

- **ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น** ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 พุทธศักราช 2521 โดยระบุไว้ในหมวดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นลักษณะของการใช้คำพูดที่แสดงเจตนารมณ์ของการให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองโดยอาศัยรูปแบบของการเลือกตั้ง หากพิจารณาแล้วจะเป็นบริบททางการเมืองการปกครองที่ใช้ความหมายของการกระจายอำนาจในลักษณะการให้อำนาจ (Devolution)

- **การให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง** ในรัฐธรรมนูญแห่งราช-อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และฉบับแก้ไข โดยระบุไว้ในหมวดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น อันเป็นการแสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการที่จะให้คนในท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองตามหลักการปกครองตนเอง (ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร. 2535) การนี้จึงเป็นการมองภาพที่สะท้อนถึงแนวคิดการกระจายอำนาจในความหมายของ การให้อำนาจ (Devolution) ด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีข้อความที่ย้ำถึงการกระจายอำนาจก็คือข้อความในหมวด 5 แล้วนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 71 ที่ระบุว่ารัฐพึงส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้และการบริหารรายได้เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน ข้อความในมาตราดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการคลัง อันเป็นหนึ่งในอำนาจที่ส่วนกลางพึงมอบให้กับท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่นจะได้มีงบประมาณในการดำเนินกิจการสาธารณะเพื่อบริการประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และเป็นข้อความที่แสดงถึงหลักการของการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน เพราะการให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดหารายได้ก็จะทำให้การพัฒนาของท้องถิ่นสามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งเป็นวัตถุประสงค์ได้ และยัง เป็นการแสดงถึงเจตนารมย์ในการที่จะให้ท้องถิ่นได้มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง กับมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองอีกด้วย

1.2 การเลือกใช้คำในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการ ศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ

แผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ ได้เริ่มต้นนำไปใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2504 จวบจนปัจจุบัน แนวคิดของการกระจายอำนาจก็ได้ปรากฏออกมาเช่นกันในแผนพัฒนาฯ ฉบับและประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับ ที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) เป็นต้นมาจนถึงแผนปัจจุบัน เพียงแต่มีลักษณะทางการเลือกใช้คำที่แตกต่างกัน แต่ก็ให้ความหมายในลักษณะเดียวกัน เช่น การใช้คำว่า กระจายอำนาจบริหารการศึกษา ในส่วนของการพัฒนาการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 แต่กรณีดังกล่าวกลับไม่ร้อยรับกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 และแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมแห่งชาติ ระยะที่ 3 ที่ไม่ปรากฏการเลือกใช้คำพูดอย่างชัดเจน โดยเป็นแต่เพียงการกล่าวถึงในลักษณะของการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งมีร่องรอยของแนวคิดที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง การกระจายอำนาจทางการคลัง การกระจายอำนาจทางการบริหาร แต่ก็นับได้ว่าเป็นร่องรอยของความตั้งใจและความพยายามที่จะให้มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นในสังคมไทย

อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) กลับไม่ปรากฏการเลือกใช้คำพูดที่แสดงถึงแนวคิดการกระจายอำนาจอย่างชัดเจนในนโยบายโดยรวม แต่กลับปรากฏแนวคิดของการกระจายอำนาจในนโยบายการพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษาโดยมีข้อความระบุว่า ปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีการประสานสัมพันธ์กันในทุกลักษณะการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ระดับจังหวัดและโรงเรียนให้ มากที่สุด และยังได้ประสานสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ในลักษณะของการ ปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาและจัดการศึกษาทุกระดับ แต่แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมแห่งชาติ ระยะที่ 7 กลับไม่ปรากฏลักษณะการใช้คำพูดในด้านนี้อย่างชัดเจนเลย โดยเป็นเพียงลักษณะความคิดในการพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาและการจัดการศึกษาทุกระดับ และทุกประเภทให้มีความสอดคล้องต้องกันเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม อันแสดงให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของการใช้คำพูดที่จะกล่าวถึงการกระจายอำนาจในด้านต่าง ๆ อย่างร้อยรับกันของแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ ยกเว้นการกระจายอำนาจทางการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา ลักษณะของแนวความคิดตามแผนพัฒนาเหล่านี้ก็ยังคงเป็นแนวความคิด ด้านการกระจายอำนาจให้กับหน่วยปฏิบัติมากกว่าท้องถิ่นอยู่นั่นเอง

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 6 (พ.ศ.2530 - 2534) ได้ปรากฏร่องรอยของการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีการระบุ ไว้ในส่วนของมาตรการที่ 4.1 ข้อย่อยที่ 4.1.6 ในเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาค และยังได้สอดคล้องกับส่วนของแผนพัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค ในข้อย่อยที่ 6.2 ในลักษณะที่เป็นการกระจายอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบไปสู่ส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาและพึ่งตนเอง และผสานกับส่วนของการพัฒนา

แผนที่เป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองตามแผนการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ลักษณะดังกล่าวจึงยังคงเป็นการกระจายอำนาจให้กับหน่วยปฏิบัติอยู่นั่นเอง แนวคิดดังกล่าวได้ถูกกำหนดให้เป็นลายลักษณ์อักษรในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมแห่งชาติ ในระยะเดียวกัน ในลักษณะของการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาให้เอื้อต่อการกระจายการบริหารการศึกษาไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งต่างก็มีหน่วยปฏิบัติเป็นผู้รับโอนอำนาจอีกเช่นกัน ลักษณะของการเลือกใช้คำจึงเป็นการเน้นการกระจายอำนาจโดยรูปแบบของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) อย่างชัดเจนค่อนข้างมาก

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ กับแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ระยะที่ 7 (พ.ศ.2535 - 2539) นั้น ปรากฏอย่างชัดเจนถึงความสอดคล้องของแนวคิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง แต่มีข้อน่าสังเกตประการหนึ่งว่า ในส่วนของทิศทางของการกระจายอำนาจนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีทิศทางของการกระจายอำนาจที่มุ่งให้อำนาจกับท้องถิ่นมากกว่าหน่วยปฏิบัติ ในขณะที่ทั้งแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมแห่งชาติ มุ่งกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษามากกว่ากระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นความขัดแย้งในเชิงทิศทาง และความคิดระหว่างผู้กำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับข้อความที่ระบุไว้ในมาตรา 66 หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ว่า รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาให้กับประชาชน จึงอาจทำให้ทิศทางของการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้เบี่ยงเบนไป

อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวได้รับการกล่าวถึงอีกครั้งในร่างของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 - 2544) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำลังดำเนินการอยู่ขณะนั้น ก็ได้ระบุถึงแนวคิดของการกระจายอำนาจการศึกษาไปให้กับประชาชนอย่างชัดเจน และแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏรวมไปถึงในเอกสารร่างแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่ง ชาติอีกด้วย

1.3 การเลือกใช้คำในโครงการศึกษาชาติ แผนการศึกษาชาติ และแผนการ ศึกษาแห่งชาติ คำที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจได้ปรากฏเด่นชัดใน แผนการศึกษาแห่งชาติ 2 ฉบับ หลังคือ ฉบับที่ประกาศใช้ในปีพุทธศักราช 2520 และ 2535 ซึ่งเป็นปีที่มีความกดดันของกระแสการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างค่อนข้างรุนแรง

1.4 การเลือกใช้คำในนโยบายการศึกษาของคณะรัฐมนตรีชุดต่าง ๆ พบว่า นับตั้งแต่คณะรัฐบาลชุดที่ 1 จนถึงชุดที่ 29 ไม่ปรากฏแนวคิดการกระจายอำนาจต่อมาเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีของคณะรัฐบาลชุดที่ 30 (9 กุมภาพันธ์ 2502 ถึง 8 ธันวาคม 2506) มีแนวความคิดปรากฏออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรในลักษณะที่เปิดโอกาส ให้

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยรัฐบาลจะคอยควบคุมให้เป็นไปตามโครงการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นโครงการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2497 และแผนการศึกษาชาติ พุทธศักราช 2503 ซึ่งใช้ลักษณะของการแบ่งแรงในการจัดการศึกษา อันเป็นลักษณะของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งก็ยังนับไม่ได้ว่าเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของวิธีการดังกล่าวเท่านั้น

หลังจากคณะรัฐบาลชุดที่ 30 จนถึงคณะรัฐบาลชุดที่ 41 กลับไม่ปรากฏแนวคิดการกระจายอำนาจอีก ยกเว้นคณะรัฐบาลชุดที่ 37 ซึ่งมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ที่มีแนวความคิดดังกล่าวอย่างชัดเจนโดยระบุไว้ในข้อ 4 ความว่า ให้อำนาจการบริหารการศึกษาไปยังท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ให้จัดรูปการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเสียใหม่ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทางการศึกษาแต่ละท้องถิ่นสามารถกำหนดเนื้อหาวิชาและวิธีการเรียนรู้บางประการที่จำเป็นให้สอดคล้องกับความต้องการด้านเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวคิดที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและบริหารการศึกษาโดยตรง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า รัฐบาลชุดนี้มีอายุสั้นมากเกินไป จนไม่สามารถดำเนินการบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามคณะรัฐบาลชุดต่าง ๆ ดังกล่าวได้มีการใช้คำพูดที่มีความเกี่ยวข้องกันคือการใช้คำว่า **ปรับปรุงและปฏิรูปการศึกษา** ซึ่งเป็นแนวคิดที่มองเห็นปัญหาการพัฒนาการศึกษาอันเกิดจากระบบการบริหารการศึกษาแบบรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการไทย และความต้องการที่จะกระจายอำนาจทางการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

ตั้งแต่คณะรัฐบาลชุดที่ 46 เป็นต้นมา ได้มีข้อความที่เกี่ยวพันถึงการกระจายอำนาจอย่างชัดเจนทั้งในแง่ของการกระจายอำนาจทางการคลัง การปกครองและการศึกษา โดยให้มีการจัดตั้งองค์กรการปฏิบัติงานในการวางแผนงานระดับจังหวัด ให้มีการปรับปรุงองค์กรให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการระบุคำว่า **มอบอำนาจการจัดการศึกษาและการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา** อย่างชัดเจน แต่เป้าหมายของการกระจายและการมอบอำนาจดังกล่าวกลับมุ่งไปสู่ **สถานศึกษา** แทน **ท้องถิ่น** ซึ่งก็เป็นการไม่สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการปกครองที่มีข้อความระบุถึงเป้าหมายที่จะมอบให้ก็คือท้องถิ่นอย่างชัดเจน ทำให้เห็นถึงแนวความคิดของการกระจายอำนาจในสองลักษณะอย่างชัดเจนคือ แนวความคิดของการให้อำนาจ (Devolution) และการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

2.1 นโยบายของรัฐที่ปรากฏแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษา

จากแนวนโยบายของรัฐที่ปรากฏในเอกสารต่าง ๆ ข้างต้น น่าที่จะทำให้เห็นได้ว่า รัฐต้องการที่จะกระจายอำนาจในการบริหารและจัดการให้กับประชาชนในรูปแบบการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยจะพบว่า รัฐมีแนวคิดที่จะกระจายอำนาจด้านการเมือง การปกครอง การคลัง และการบริหารให้กับท้องถิ่นนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2520 เป็นต้นมา แต่กลุ่มเป้าหมายของการกระจายอำนาจมีความแตกต่างกันโดยกระทรวงมหาดไทยมุ่งกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น แต่กระทรวงศึกษาธิการมุ่งกระจาย

อำนาจให้กับสถานศึกษาในระยะแรกของช่วงเวลานี้ และเพิ่มเติมในส่วนของชุมชนในระยะหลัง พ.ศ.2523 เป็นต้นมา โดยนโยบายที่ปรากฏเป็นหลักฐานในช่วงนี้ที่สำคัญก็คือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2523 ที่ระบุให้การบริหารการประถมศึกษาทำในรูปแบบของการบริหารโดยองค์คณะบุคคลที่ประชาชนในชุมชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของสถานศึกษา เป็นต้น

2.2 ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ปรากฏ จากข้อมูลที่ปรากฏ น่าที่จะทำให้เห็นได้ว่า ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจทางการบริหารมากกว่าที่จะเป็นการจัดการ โดยจะสังเกตได้จากการใช้คำพูดในเอกสารต่าง ๆ ข้างต้น เช่น นัยของนโยบายของคณะรัฐบาลชุดที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อ พ.ศ.2535 ความว่า

> ... 8.1.7 กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและไปสู่สถานศึกษาให้มากขึ้น โดยการกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบของหน่วยงานทุกระดับอย่างชัดเจนให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการเลือกวิธีการจัดดำเนินการตามนโยบาย รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนในรูปคณะกรรมการศึกษา ....

หรือย้อนกลับไปใน พ.ศ. 2520 ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 มีข้อความระบุถึงแนวคิดทางการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไว้ดังนี้

- หมวด 2 แนวนโยบายการศึกษาของรัฐ ข้อ 23 รัฐพึงจัดให้มีเอกภาพในนโยบายการบริหารการศึกษาและยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา โดยพึงจัดระบบ และกระบวนการบริหารการศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมของประเทศและท้องถิ่น ทั้งนี้พึงดำเนินการมอบอำนาจและกระจายอำนาจการศึกษาตามขั้นตอนที่เหมาะสม

- หมวด 4 การบริหารการศึกษา ข้อ 42 สนับสนุนให้มีการสรรหาผู้ปกครอง และตัวแทนประชาชนทั่วไป เข้าร่วมบริหารการศึกษาโดยได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในองค์คณะบุคคล เพื่อดูแลควบคุมนโยบายการบริหารการศึกษาในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาชาติและความต้องการอันจำเป็นของท้องถิ่น

ข้อความทั้งสองน่าที่จะเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้คือ การกระจายอำนาจทางการบริหาร

2.3 ระดับแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา เมื่อนำผลการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจตามกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้นมาวิเคราะห์ อาจกล่าวได้ว่า

2.3.1 ในแง่ของการมีอำนาจอิสระในการดำเนินการ พบว่า ในที่สุดแล้ว

กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติก็ยังคงใช้ทรัพยากรจากส่วนกลางอยู่เช่นเดิม เนื่องด้วยความเป็นการจัดการศึกษาในระบบราชการที่อิงกับชุมชนในรูปองค์คณะบุคคล ที่มีประชาชนเป็นองค์ประกอบหนึ่ง อย่างไรก็ตามการบริหารในรูปแบบนี้ก็ยังคงเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นได้เข้ามาร่วมในการจัดการศึกษาอยู่บ้าง แม้ว่าจะเป็นเพียงผู้สนับสนุนก็ตาม

2.3.2 ในแง่ของการมีอำนาจในการตัดสินใจ พบว่าการตัดสินใจขององค์คณะกรรมการก็ยังคงติดขัดที่กฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องทรัพยากรที่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง

2.3.3 ในแง่ของอำนาจหน้าที่ พบว่า สถานศึกษา และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในท้องถิ่นอย่างชัดเจน ซึ่งเมื่อพิจารณาสืบเนื่องมาตั้งแต่การประกาศแนวคิดในเอกสารที่ชื่อว่าการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม ซึ่งนำเสนอโดย ศาสตราจารย์ ดร.ลิปปนนท์ เกตุทัต เมื่อปี 2518 ตราบจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2538) กล่าวได้ว่า แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา (โดยผู้รับอำนาจคือท้องถิ่น) ที่มีจุดกำเนิดจากแนวคิดการปฏิรูปการศึกษานั้น มิได้มีการนำไปใช้ในทางปฏิบัติเลย เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวมิได้ถูกผลักดันเข้าสู่การเป็นประเด็นนโยบายและประเด็นการเมืองอย่างแท้จริง หากแต่เป็นเพียงการนำแนวคิดดังกล่าวเข้ามาสู่กระบวนการนโยบายเพียงขั้นตอนแรกคือ ขั้นตอนของการก่อตัวเท่านั้น แต่เมื่อแนวคิดดังกล่าวผ่านเข้าสู่ขั้นตอนเพียงแค่การประกาศเป็นแนวคิดเท่านั้นและคงมีแต่เพียงในระหว่างปี 2535-2538 เท่านั้น ที่ได้มีการผลักดัน แนวคิดดังกล่าวออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติ อันได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการจัดการและการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. .... ซึ่งนำเสนอโดยข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งแม้ว่าจะมีการจัดสัมมนาหลายต่อหลายครั้งก็ตาม แต่ก็เป็นไปในลักษณะของการจัดสัมมนาโดยมีกลุ่มข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการ และกลุ่มนักวิชาการของทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้เข้าร่วมสัมมนาเป็นส่วนใหญ่ โดยมีกลุ่มประชาชนเข้าร่วมสัมมนาค่อนข้างน้อย กับเมื่อพิจารณาสาระบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอย่างละเอียดแล้ว จะพบว่า คงมีการให้อำนาจการจัดการศึกษาอย่างแท้จริงแก่ข้าราชการในสังกัดมากกว่าประชาชนในท้องถิ่นและให้อำนาจแก่ส่วนกลางมากกว่าส่วนภูมิภาคและ/หรือท้องถิ่น

2.4 รูปแบบของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น เมื่อนำมาพิจารณาถึงรูปแบบของแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลานี้ จะพบว่า มีแนวโน้มของส่วนกลางที่จะกระจายอำนาจทางการศึกษาไปให้กับสถานศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาโดยข้าราชการของส่วนกลาง มิใช่ดำเนินการจัดการศึกษาโดยประชาชน และสำหรับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ส่วนกลางให้โอกาสในการจัดการศึกษาในรูปของคณะกรรมการศึกษา แต่เมื่อศึกษาในรายละเอียดของโครงสร้างจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 แล้วก็จะพบว่า ส่วนใหญ่ของคณะกรรมการศึกษาก็เป็นข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการอีกนั่นเอง นอกจากนี้ การระบุให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ก็ยังคงมีนัยเพียงบทบาทของการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและแรงกายเฉกเช่นที่ผ่านมาอีกเช่นกัน

ดังนั้นจึงเห็นได้อย่างชัดเจนอีกครั้งว่า แม้จะมีการต่อสู้ทางการเมือง เพื่อให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในกับท้องถิ่นในรูปของการให้อำนาจ แต่แท้ที่จริงแล้วการกระจายอำนาจในรูปแบบดังกล่าวก็ยังคงเป็นเพียงนโยบายในแนวคิดอยู่นั่นเอง โดยในทางปฏิบัติยังคงเป็นการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบของการแบ่งอำนาจ และมีการรวมอำนาจในที่สุด แม้จะพิจารณาจากสาระบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ตาม

3. กระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์พัฒนาการของการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามขั้นตอนของกระบวนการนโยบายได้ดังนี้

3.1 ขั้นการก่อตัวของนโยบาย พบว่า ในช่วงหลัง พ.ศ. 2516 แนวคิดของการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองการปกครองและการศึกษาอย่างค่อนข้างชัดเจน เป็นรูปธรรมและมีความต่อเนื่อง แต่มีลักษณะเป็นความพยายามที่จะให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาค่อนข้างสูง กล่าวคือ ในทางปฏิบัติการดำเนินการจัดการศึกษายังคงมีลักษณะเดินตามรูปแบบเดิม คือ เป็นการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจและมีการรวมอำนาจเข้ามาไว้ในส่วนกลาง แต่ก็มีแนวคิดของการต่อสู้ทางการเมืองขององค์กรครูและกลุ่มนักวิชาการโดยผ่านทางกลุ่มสื่อสารมวลชนที่จะให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบให้อำนาจแก่ท้องถิ่นปรากฏขึ้นตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2518 ซึ่งท้องถิ่นในแนวคิดนี้เป็นท้องถิ่นที่เป็นองค์กรนิติบุคคลระดับจังหวัดอันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในรูปของคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด (สิปปนนท์ เกตุทัต. 2518 และ การตอบคำถามของท่านในการปาฐกถาให้กับคณะนิสิตปริญญาโทสาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เมื่อ พ.ศ. 2519) ในรูปของเอกสารเรื่อง การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคมตามแนวคิดการแสวงหาแนวทางการปฏิรูปการศึกษา และได้มีการผลักดันแนวคิดไปปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ด้วย นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2523 มีปรากฏการณ์ที่ต่อเนื่องจากการต่อสู้ของครูประชาบาลก็คือ การกำเนิดขึ้นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู ซึ่งเป็นสำนักงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อจัดการและบริหารการประถมศึกษา กับบริหารงานบุคคลากรครูตามลำดับ และใช้รูปแบบของการบริหารแบบคณะกรรมการที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและบริหารการศึกษา อันเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาด้วย แต่ในทางปฏิบัติแล้วการบริหารการศึกษาของสองสำนักงานดังกล่าว ก็ยังคงอยู่ในรูปแบบของการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจและการรวมอำนาจทางการศึกษา

ในระยะนี้ลักษณะทางการเมืองและการปกครองของไทยมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางการเมืองอยู่บ้าง โดยมีลักษณะทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย แต่มีลักษณะการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ จึงเป็นที่น่าสังเกตเช่นกันเกี่ยวกับปรากฏการณ์ของการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ เช่นแนวคิดที่เป็นนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่กำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาลชุดที่มี นายชวน หลีกภัย เป็น

นายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2538) กล่าวได้ว่า เป็นการกำหนดจากแนวความคิดที่สืบทอดจากนโยบายของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 37 สมัยที่ มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ที่มีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518 ดังนี้ (วิโรจน์ สารรัตนะ. 2536 หน้า 43)

.... 4. ให้อำนาจการบริหารการศึกษาไปยังท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ให้จัดรูปแบบบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเสียใหม่ มิให้มีความซ้ำซ้อนกัน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทางการศึกษาแต่ละท้องถิ่นสามารถกำหนดเนื้อหาวิชา และวิธีการเรียนรู้บางประการที่จำเป็นให้สอดคล้องกับความต้องการด้านเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น ...

หลังจากนั้นเป็นต้นมา นโยบายดังกล่าวได้หายไปจากแนวความคิดของผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาล จนถึงคณะรัฐบาลที่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ เป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้กำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาล แถลงเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2522 ไว้ดังนี้ (วิโรจน์ สารรัตนะ. 2533)

... รัฐจะยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น พร้อมกับจะหามาตรการเพื่อให้มีเอกภาพทั้งในด้านนโยบายและการบริหารการศึกษา จะระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ และกระจายทรัพยากรทางการศึกษาไปยังท้องถิ่นโดยเฉพาะในชนบทเพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคและให้คุณภาพของการศึกษาทัดเทียมกันโดยทั่วไป ...

นโยบายดังกล่าวได้ถูกสานต่ออีกครั้ง เมื่อ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้กำหนดไว้ในนโยบายของคณะรัฐบาล จุดต่าง ๆ ที่ได้ดำรงตำแหน่ง ดังนี้

1. นโยบายคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 43 แถลงเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 ดังนี้ กำหนดไว้ว่า

... 3. จะมอบอำนาจการจัดการศึกษาสู่ระดับปฏิบัติให้มากที่สุด และจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและเสนอแนะความต้องการในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนด้านส่งเสริมการประกอบอาชีพของชุมชนและท้องถิ่น ...

2. นโยบายคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 44 แถลงเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 ดังนี้

... 2. จะปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารและการจัดการศึกษาทุกระดับ และทุกประเภทให้มีเอกภาพ ประสานสัมพันธ์กัน ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติจะสนับสนุนให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่ใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนั้นจะมอบอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษาและหน่วยงานระดับปฏิบัติ ให้มากที่สุด เพื่อให้การจัดการศึกษา สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษามากยิ่งขึ้น ...

ข้อที่น่าสังเกต คือ ใช้คำว่า "มอบอำนาจ" แทนการใช้คำว่า "การกระจายอำนาจ"

3. นโยบายคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 45 แถลงเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2529 ดังนี้

... 4. จะปรับปรุงโครงสร้าง ระบบการบริหารและการจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภทให้มีเอกภาพ ประสานสัมพันธ์กันทั้งระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติจะสนับสนุนให้สถานศึกษาและหน่วยงานใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพสูงสุด จะกระจายอำนาจและมอบอำนาจการจัดการศึกษาให้กับสถานศึกษา เพื่อสามารถจัดการศึกษาสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษามากยิ่งขึ้น ...

ข้อที่น่าสังเกต คือ คณะรัฐมนตรีชุดนี้ใช้ทั้งคำว่า การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพการณ์ของประเทศในขณะนั้น จะพบว่า มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองต่าง ๆ อย่างมากมาย รวมทั้งการประสบกับเหตุการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจในสถานการณ์โลกที่คณะรัฐมนตรีชุดนี้ประสบ ซึ่งการปรับคณะรัฐมนตรีจากชุดที่ 44 มาเป็นชุดที่ 45 ด้วยเหตุผลทางการเมืองบางประการ อาจจะก่อให้เกิดเป็นการกดดันหรือผลักดันจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็ได้

อย่างไรก็ตาม ผลจากการปฏิบัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดที่ 45 นี้ ก็ยังไม่ปรากฏอย่างเด่นชัดในแง่ของการปฏิบัติ การบริหารการศึกษาก็ยังคงเป็นการบริหารโดยระบบการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ไว้ที่กระทรวงศึกษาธิการอยู่เช่นเดิม

สำหรับคณะรัฐมนตรีชุดต่อมาที่กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไว้ในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของตนเอง คือ คณะรัฐมนตรีชุดที่ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีโดยกำหนดไว้ดังนี้

... 8.1.7 กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและไปสู่สถานศึกษาให้มากขึ้น โดยการกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบของหน่วยงาน

ทุกระดับอย่างชัดเจน ให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการเลือกวิธีการจัดดำเนินการตามนโยบาย รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนในรูปคณะกรรมการการศึกษา ...

ดังนั้น จะเห็นได้ว่านับจากที่คณะราษฎรได้เปลี่ยนเปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมานั้น คณะรัฐมนตรีดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินด้วยระบบรวมศูนย์อำนาจมาโดยตลอด และผนวกรวมการจัดการศึกษาเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินไปด้วยทำให้เกิดระบบการบริหารการศึกษาแบบรวมศูนย์อำนาจตามไปด้วย ทั้ง ๆ ที่ใจอดีต ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองการจัดการศึกษาเป็นสิทธิและอำนาจหน้าที่ของชุมชน คือ วัดและวัง แต่เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นได้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และสอดคล้องกับหลักการพัฒนาตามแนวคิดการพึ่งพาตนเอง (Self-reliance development) คณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวจึงกำหนดให้นโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเป็นนโยบายหนึ่งที่พึงเร่งกระทำเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นที่จัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ

3.2 ขั้นตอนการตัดสินใจ การผลักดันนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการผลักดันประเด็นนโยบายเข้าสู่ประเด็นทางการเมืองโดยอาศัยอำนาจรัฐที่มีความเข้มแข็งมากในขณะนั้น ผลักดันออกเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับผลิตผลของนโยบายจำนวน 6 ฉบับอัน ได้แก่

3.2.1 แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

3.2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมแห่งชาติ ระยะที่ 4-7

3.2.3 ร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการจัดการและการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ....

3.2.3 พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2523

เหตุผลที่ทำให้กระทรวงศึกษาธิการต้องมีการใช้แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา น่าที่จะมีดังนี้

1. แนวคิดในการปรับปรุงกระทรวงศึกษาธิการ (ลิขิต ธีระเวคิน. 2532)

โดยที่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ พุทธศักราช 2534 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาทั้งปวง แต่จากการที่กระทรวงศึกษาธิการมีบุคลากรจำนวนมาก และมีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง จึงเป็นเหตุให้ลักษณะการทำงานขององค์การมีความอุ้ยอ้ายล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อดำเนินการภายใต้ระบบการบริหาราชการแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

จากปัญหาดังกล่าวจึงเกิดความต้องการศึกษาถึงแนวคิดในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่สะสมอยู่ในระบบบริหารราชการดังกล่าว โดย ศาสตราจารย์ ดร. ลิขิต ธีรเวคิน (2532) กล่าวถึงแนวคิดในการปรับปรุงกระทรวงศึกษาธิการไว้ดังนี้

1.1 ประเด็นปัญหาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ค้นพบคือ

1.1.1 การขาดกฎหมายหลัก คือ ธรรมนูญการศึกษา

1.1.2 ปัญหาเรื่องโครงสร้าง กล่าวคือ การที่ทลายกรมมีอิสระเป็นของตนเอง โดยวัดจากการที่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานในส่วนที่กรมรับผิดชอบ ทำให้แผนงานงบประมาณ และการบริหารบุคลากรเป็นอิสระจากการประสานงานของกระทรวง

1.1.3 การบริหารการศึกษาส่วนภูมิภาค ประสบกับปัญหาการประสานระดับแนวนอน คือไม่มีการแบ่งงานของกรมในส่วนราชการในส่วนภูมิภาค นอกจากสำนักงานปลัดกระทรวง

1.1.4 การแทรกแซงทางการเมืองในแง่การบริหารงานบุคคลจากส่วนกลาง การแทรกแซงในหมู่ครู โดยเฉพาะในฤดูการเลือกตั้ง

1.1.5 การต่อรองโดยพลังมวลชน ทำให้การบริหารการศึกษามีปัญหา

1.1.6 แรงหนีศูนย์ของกรมต่าง ๆ

1.1.7 ขาดข้อมูลร่วมและมีปัญหาเรื่องข้อมูลขัดแย้ง รวมทั้งการขาดวัสดุอุปกรณ์ และบุคลากรในด้านข้อมูล

1.1.8 สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอปฏิบัติหน้าในฐานะตัวแทนกระทรวงไม่ได้ดี มีปัญหาเรื่องโครงสร้างอำนาจ และทรัพยากร

1.1.9 มีปัญหาเกี่ยวกับโครงการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะครูที่ทำหน้าที่ในคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล

1.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูประยะสั้นควรสนับสนุนให้มีการดำเนินการดังนี้

1.2.1 ความพยายามในการแก้ไขปัญหาของสำนักงานปลัดกระทรวง โดยการตั้งหน่วยงานระดับกรมแต่ให้ชื่อเรียกว่าสำนัก จำนวน 5 สำนัก เพื่อการปฏิบัติงานในแง่การประสานงานการบริหารการศึกษา การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมให้ดีขึ้น สนับสนุนให้มีความแข็งแกร่งโดยเฉพาะสำนักนโยบายและแผน

1.2.2 การปรับปรุงระบบข้อมูล เพื่อการวางแผน การตัดสินนโยบาย การปฏิบัตินโยบายและการบริหารทรัพยากร

1.3 ในการแก้ไขปัญหาระยะยาว ควรดำเนินการภายใต้หลักการดังนี้

1.3.1 การออกกฎหมายในลักษณะธรรมนูญการศึกษา เป็นแม่บทในการจัดการศึกษาแห่งชาติโดยการรณรงค์ชี้ให้เห็นปัญหาของกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อการศึกษาของชาติ

1.3.2 การปฏิรูปโครงสร้างของหน่วยงานหลัก คือ กรมต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา และการประสานงานของสำนักงานปลัดกระทรวง โดยการปฏิรูปเริ่มต้นที่ทำให้สังคมและผู้วางแผนและผู้ที่อยู่ในอำนาจตระหนักถึงปัญหาและความจำเป็นในการปฏิรูปโครงสร้าง

1.3.3 การกระจายอำนาจ เพื่อแก้การรวมศูนย์อำนาจในท้องถิ่น คือ จังหวัดจัดการศึกษาของตนในทางปฏิบัติ ในลักษณะที่เป็นอิสระ โดยส่วนกลางคือ กรมต่าง ๆ จะทำหน้าที่เฉพาะนโยบายและแผน สำหรับด้านงบประมาณให้ถือจังหวัดและอำเภอเป็นหลัก และให้มีผู้รับผิดชอบเรื่องการศึกษาในจังหวัดในลักษณะที่เป็นเอกภาพ

2. ภาวะของการเปลี่ยนแปลงในบริบทต่าง ๆ ของสังคมโลก ทำให้เป็นแรงผลักดันให้คณะรัฐบาลต้องผลักดันกระแสแห่งการกระจายอำนาจออกมา โดยการประกาศเป็นนโยบายคณะรัฐยาลและกำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 โดยเฉพาะด้านการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2536. หน้า 1-3)

2.1 แนวนโยบายการศึกษา ตามนัยแห่งข้อที่ 17 หมวดที่ 3 แนวนโยบายการศึกษา แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ระบุไว้ดังนี้ ...ปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการภายในสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการจัดการศึกษาของชุมชน

2.2 นโยบายของรัฐบาล ตามนัยแห่งข้อ 8.1.7 นโยบายด้านการศึกษา นโยบายสังคมของนโยบายคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ความว่า กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและไปสู่สถานศึกษาให้มากขึ้น โดยการกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบของหน่วยงานทุกระดับอย่างชัดเจน ให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการเลือกวิธีการจัดดำเนินงานตามนโยบาย รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนในรูปคณะกรรมการการศึกษา

นโยบายดังกล่าวได้รับการก่อตัวและผลักดันเข้าสู่วาระนโยบายจนได้ผลสำเร็จออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช ..... เป็นที่เรียบร้อยแล้ว และได้เข้าสู่วาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี แต่ก็ได้ตกไปพร้อมกับการยุบสภาเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาผลการตัดสินใจจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2523 จะพบว่า การจัดการและการบริหารการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติดังกล่าวได้รับการจัดสรรจากรูปแบบต่าง ๆ หลายรูปแบบแต่เนื่องจากอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มข้าราชการครูกับอิทธิพลของแรงกดดันจากองค์กรครูประชาบาลทำให้รัฐบาลต้องประกาศให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติดำเนินการจัดการและบริหารการศึกษาในรูปของคณะกรรมการ 3 ระดับ โดยเป็นการบริหารการศึกษาร่วมกัน

ระหว่างกลุ่มข้าราชการของสองกระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการการประถมศึกษาทุกระดับในลักษณะของการเป็นสมาชิกของคณะกรรมการ โดยตำแหน่งส่วนหนึ่งกับแต่งตั้งขึ้นมาอีกส่วนหนึ่งในสถานภาพของผู้ทรงคุณวุฒิ และเรียกการดำเนินการของประชาชนในลักษณะนี้ว่า เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรงของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าประชาชนเหล่านั้นมีฐานะเป็นเพียงเครื่องประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษา เพราะนโยบายการจัดการศึกษาได้รับการกำหนดมาแล้วจากส่วนกลาง และนำมาแพร่ขยายในระดับจังหวัดและอำเภอต่อไป การนี้จึงน่าที่จะเป็นการดำเนินการที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์เดิมที่วางไว้ คือ การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับท้องถิ่นมาเป็นการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับกลุ่มข้าราชการประจำในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติของกระทรวงศึกษาธิการไปดำเนินการโดยการทำงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ สาธารณสุขจังหวัด สาธารณสุขอำเภอ ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการจากส่วนกลางในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งหากพิจารณากลับไปดูโครงสร้างของคณะกรรมการศึกษาในพระราชบัญญัติการประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 หรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างเสนาบดีกระทรวงธรรมการกับอุปราชมณฑลเทศาภิบาลก็จะพบว่ามีโครงสร้างที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งทำให้เห็นถึงพัฒนาการเชิงโครงสร้างของกรรมการศึกษาที่เป็นแบบเส้นตรง และรวมไปถึงพัฒนาการเชิงหน้าที่ของกรรมการศึกษาเหล่านั้นที่มีลักษณะเป็นเส้นตรงเช่นกัน หากแตกต่างกันตรงที่ระดับความเข้มข้นของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการและบริหารการศึกษา ซึ่งบุคคลในอดีตจะมีศักยภาพและระดับความเข้มข้นที่สูงกว่าบุคคลในปัจจุบันอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านงบประมาณ (เงินค่าการประถมศึกษาหรือเงินศึกษาพลี) กับด้านการบริหารงานบุคคลที่บุคคลในอดีตสามารถดำเนินการตามกระบวนการบริหารงานบุคคลได้มากกว่าในปัจจุบัน

ลักษณะของการจัดการและบริหารการประถมศึกษาดังกล่าวยังคงลักษณะเช่นนี้ต่อมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าในระหว่างช่วงเวลากระทรวงศึกษาธิการได้มีระเบียบการแต่งตั้งกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนขึ้นมาบังคับใช้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติผลของการดำเนินการก็ยังคงเป็นไปในลักษณะข้างต้น

การนี้เมื่อกระแสความคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตยหลั่งไหลเข้ามาสู่ระบบสังคมและระบบการศึกษาไทยมากขึ้นประกอบกับบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยในตอนท้ายของช่วงเวลา ทำให้กระแสความคิดของการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้อุบัติขึ้นอีกครั้งหนึ่ง และเป็นการต่อสู้ทางความคิดระหว่างกระแสความคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นกับกระแสความคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบของการแบ่งอำนาจให้กับข้าราชการ อันเป็นกระแสของการต่อสู้ด้านการตีความตามนัยแห่งกฎหมายมหาชน และระเบียบของทางราชการ กับการตีความตามสภาพการณ์ที่ควรจะเกิดขึ้นในอนาคตของกลุ่มผู้ชี้นำทางสังคมกับองค์กรพัฒนาภาคเอกชนและกลุ่มนักวิชาการด้านการศึกษา ซึ่งในที่สุดแล้วแนวความคิดของกลุ่มข้าราชการก็ได้รับชัยชนะในที่สุด โดยจะสังเกตจากผลของการประกาศใช้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

พุทธศักราช 2520 และแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ในระหว่าง พ.ศ.2520 2524, 2525-2530, 2530-2534 เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า มีการระบุแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการแบ่งอำนาจแก่ท้องถิ่นไว้ในตัวแผนอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในทางปฏิบัติกลับมิได้มีการดำเนินการ และยังระบุไว้ว่า การรวมอำนาจการจัดการศึกษายังคงเป็นปัญหาสำคัญในการจัดการและบริหารการศึกษาในทุกระดับอีกด้วย

ในที่สุดแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้ประทุขึ้นมาอย่างชัดเจนอีกครั้งหนึ่งในช่วงของรัฐบาลชุดที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และครองอำนาจในช่วง 2535-2538 โดยได้หยิบยกประเด็นนโยบายดังกล่าวขึ้นมาเป็นประเด็นทางการเมืองและมีการต่อสู้กันทางการเมืองอย่างหลากหลาย และดำเนินการทั้งในสภาพและนอกสภา กับได้มีความพยายามผลักดันประเด็นการเมืองดังกล่าวออกมาในรูปของผลผลิตนโยบาย อันได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการจัดการและการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. .... แต่ในที่สุดแล้วนัยของสาระบัญญัติแห่งกฎหมายก็ยังคงนัยสำคัญของแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับข้าราชการของกระทรวงอยู่นั่นเอง ซึ่งสุดท้ายแล้วร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็ได้ตกไปเนื่องจากเหตุการณ์ยุบสภา

ข้อที่น่าสังเกตในประเด็นนี้ประการหนึ่งก็คือ ความพยายามในการที่จะกระจายอำนาจทางการเมือง กระจายอำนาจทางการปกครอง และการกระจายอำนาจทางการคลัง ไปให้กับประชาชนในท้องถิ่น ควบคู่กันไปกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา แต่ในทุกมิติของการกระจายอำนาจดังกล่าวนั้นต่างก็มิได้รับการผลักดันประเด็นนโยบายให้ออกมาเป็นผลผลิตนโยบายเลยแม้แต่ประเด็นเดียว จึงทำให้เห็นภาพของความเข้มแข็งของระบบราชการและกลุ่มข้าราชการที่ครอบงำและชี้นำกลุ่มนักการเมืองได้เป็นอย่างดี

3.3 ขั้นการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ จากข้อมูล ทำให้พิจารณาได้ว่า เนื่องจากในช่วงเวลานี้ผลผลิตนโยบายที่ได้จากการเรียกร้องของประชาชนได้ปรากฏในรูปขององค์คณะบุคคลที่มีชื่อว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งได้มาจากสาระบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2523 เท่านั้น ที่เป็นรูปธรรม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว อำนาจในการตัดสินใจก็ยังคงตกอยู่กับกลุ่มข้าราชการตามเดิม และเมื่อพิจารณาถึงการเกิดขึ้นและตกไปของร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการบริหารและการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ..... ในปี พ.ศ. 2538 แล้วกล่าวได้ว่า ในที่สุดแล้ว ท้องถิ่นก็ยังคงมิได้มีสิทธิในอำนาจการตัดสินใจเพื่อการบริหารและจัดการการศึกษาในท้องถิ่นด้วยตนเองเลย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ไม่ได้รับการปฏิบัติ แต่หากพิจารณาในแง่ของการกระจายอำนาจในรูปแบบการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจให้กับข้าราชการของกระทรวงศึกษาธิการก็จะพบกับการปฏิบัติตามแนวทางนี้อย่างชัดเจน

3.4 ขั้นการประเมินผล จากข้อมูลข้างต้น สามารถพิจารณาได้ว่า เมื่อไม่มีการนำแนวคิดของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบของการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นไปใช้ในทางปฏิบัติแล้ว ก็ย่อมที่จะไม่สามารถประเมินผลการปฏิบัติได้ แต่หากคำนึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบของการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจให้กับกลุ่มข้าราชการ จะพบว่านโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างได้ผลสมตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตั้งไว้

3.5 ขั้นการธำรงรักษา ต่อเนื่อง และสิ้นสุดของนโยบาย เช่นเดียวกับขั้นตอนการประเมินผล เมื่อไม่มีการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจไปปฏิบัติ การที่จะธำรงรักษา ต่อเนื่องและสิ้นสุดของนโยบายก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ หากแต่พิจารณาถึงรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ ก็จะพบกับการต่อเนื่องของนโยบายมาโดยตลอด

4. ปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึษาที่ปรากฏออกมาในช่วงเวลานี้ยังคงลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงเวลาที่ 2 และ 3 ไว้ แต่ที่น่าสังเกตคือ มีกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจปรากฏขึ้น ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์ถึงปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้ดังนี้

4.1 ปัจจัยเชิงเกื้อหนุนที่ทำให้ลักษณะการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการแบ่งอำนาจและมอบอำนาจ จำแนกเป็น

4.1.1 ปัจจัยด้านโครงสร้างทางการเมืองทั้งสามระดับ ได้แก่

4.1.1.1 รัฐธรรมนูญ ที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในส่วนที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติเพราะมีการแก้ไขบ่อยครั้ง และในทางปฏิบัติก็มิได้มีการหยิบยกสาระบัญญัติมาใช้เท่าใดนักดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ของการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษามาใช้นั่นเอง

4.1.1.2 พรรคการเมืองและกลุ่มการเมือง ที่มีความอ่อนแอในแง่ของการปฏิบัติทางการเมือง และการที่กลุ่มข้าราชการมีความแข็งตัวมากกว่าพรรคการเมือง ทำให้เกิดการชะงักงันหรือชะลอตัวของการผลักดันประเด็นนโยบายให้เป็นประเด็นการเมือง กับมีพฤติกรรม ในลักษณะของพฤติกรรมการหวงอำนาจ และการเบี่ยงประเด็นนโยบาย กับความอ่อนแอของพรรคการเมืองในฐานะสถาบันทางการเมืองที่ถูกครอบงำโดยระบบเผด็จการทหาร นอกจากนี้ กลุ่มการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน กลุ่มองค์กรครู กลุ่มนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ก่อแรงกดดันให้กลุ่มนักการเมืองผลักดันประเด็นนโยบายออกมาเป็นผลิตผลของนโยบาย อันได้แก่ กฎหมายต่าง ๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือปรากฏการณ์ของการยกร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปี พ.ศ.2538 นั่นเอง

4.1.1.3 ระบบราชการ ที่มีความแข็งตัวมากในแง่กฎระเบียบและการธำรงรักษาไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมและประเพณีของทางราชการ มากกว่าการปรับตัวเข้ากับสภาวะแวดล้อมขององค์การในปัจจุบัน และมีพฤติกรรมในแง่ของการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปปฏิบัติโดยเบี่ยงเบนแนวทางการดำเนินงานให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์และเจตนารมย์เดิมของนโยบาย

4.1.1.4 การเลือกตั้ง ที่กลุ่มประชาชนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งยังคงขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องระบบการเมือง จนทำให้เกิดระบบการเลือกตั้งที่ทั้งไม่ถูกต้องและเหมาะสม จนได้ผลจากการเลือกตั้งเป็นนักการเมืองที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมเข้ามาเป็นผู้แทนของตน

4.1.1.5 องค์กรการปกครองท้องถิ่นที่มีความอ่อนแอและด้อยศักยภาพในการพึ่งตนเอง ทั้งในด้านการคลังและการบริหาร และไร้ศักยภาพในการปกครองตนเอง กับการถูกควบคุมดูแลจากส่วนกลางค่อนข้างใกล้ชิดมาก

4.1.2 บริบททางสังคมไทย อันได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมือง ที่มีความเป็นประชาธิปไตยมีมากขึ้น ที่ประชาชนยังคงเคยชินกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ทำให้ไม่นิยมการเรียกร้อง แต่ชมชอบการรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐบาลมากกว่า นอกจากนี้ การที่สังคมไทยยังคงมีโครงสร้างทางชั้นของสังคม อันเป็นกรณีของความได้เปรียบเสียเปรียบของชนชั้นล่างที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งเมื่อนำไปพันกับปัจจัยย่อยด้านการเลือกสรรทางการเมืองด้วยแล้ว ยิ่งทำให้ชนชั้นล่างมีความเสียเปรียบทางการเมืองมากขึ้น

4.1.3 การสื่อสารทางการเมือง ที่มีลักษณะเป็นการสื่อสารทางเดียว โดยมีทิศทางของข่าวสารออกไปจากภาครัฐสู่ประชาชน มากกว่าจากประชาชนสู่รัฐ และไม่ปรากฏบ่อยครั้งนักที่มีการติดต่อสื่อสารสองทาง นอกจากในช่วง พ.ศ. 2516-2519 นอกจากนี้ การสื่อสารทางการเมืองที่ได้กระตุ้นประชาชนให้ตื่นตัวและมีการสร้างกระแสการเรียกร้องการผลักดันประเด็นนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้เป็นประเด็นทางการเมือง และการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในประเด็นของการเรียกร้องและผลักดันประเด็นทางการเมืองในช่วงท้ายของช่วงเวลาทั้งของกลุ่มประชาชนในช่วง พ.ศ.2516 และกลุ่มครูประชาบาลในช่วง 2516-2523 เป็นต้น นอกจากนี้ สื่อสารมวลชน ยังคงมีบทบาทในการชี้นำทางการเมืองที่ทั้งเป็นการสร้างความสับสนในบางประเด็นการเมือง และการนำข่าวสารข้อมูลมาเผยแพร่ และบางครั้งถูกนำไปเป็นเป็นเครื่องมือทางการเมือง เพื่อการทำลายล้างกันทางการเมืองของกลุ่มการเมืองประเภทต่าง ๆ

4. 2 ปัจจัยเชิงขัดขวางไม่ให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจได้ถูกนำไปใช้ในทางปฏิบัติ จำแนกเป็น

4.2.1 กระบวนการกล่อมเกลาทางการเมืองที่ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองและยังถูกรัฐดำเนินการครอบงำทางการเมืองด้วยการให้ความรู้ทางการเมืองที่มีลักษณะซ่อนเร้นข้อเท็จจริงในบางส่วนอีกด้วย ดังจะสังเกตจากการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิ

คอมมินนิสต์อย่างน่ากลัว ทั้ง ๆ ที่ระบบดังกล่าวเป็นเพียงระบบเศรษฐกิจระบบหนึ่งที่อาศัยระบอบการปกครองแบบเผด็จการเท่านั้น โดยไม่อธิบายถึงระบบการปกครองของลัทธิเศรษฐกิจดังกล่าวอย่างถูกต้อง

4.2.2 การเลือกสรรทางการเมือง ที่ประชาชนไม่สามารถเลือกสรรบุคคลเข้าไปเป็นตัวแทนของชนชั้นล่างในสภาพได้อย่างแท้จริง โดยมักจะเป็นการเลือกสรรชนชั้นสูงเข้าไปเป็นตัวแทนของชนชั้นสูงมากกว่า ทั้งนี้น่าจะเกิดจากการที่มีตัวเลือกน้อย และมีลักษณะการข่มขู่บุคคลที่มีลักษณะของความเป็นพวกหัวรุนแรงหรือนักเรียกร้องต่อสู้เพื่ออุดมการณ์ประชาธิปไตยด้วยคำว่า "คอมมิวนิสต์" และนำความตามพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์มาจัดการกับบุคคลดังกล่าวจึงทำให้กลุ่มบุคคลที่จะเข้าไปเป็นนักการเมืองได้ต้องมีลักษณะที่เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มผู้ครองอำนาจในขณะนั้น

4.2.3 การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นประตูที่ปิดตายสำหรับชนชั้นล่างในช่วงเวลานี้ เพราะรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะผู้ให้การสนับสนุนแต่เพียงอย่างเดียงเท่านั้น ส่วนโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในเชิงบทบาทโดยตรงนั้นจะมีเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2516 - 2519 เท่านั้น จึงทำให้กล่าวได้ว่าเมื่อประชาชนขาดโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว ประชาชนก็ขาดโอกาสในการปกครองตนเองด้วยเช่นกัน เป็นที่น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2529 เป็นต้นมา ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงทางการเมืองมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการการแสดงพลังเรียกร้องประเด็นทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ.2535 เป็นต้น

สำหรับประเด็นด้านกลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในช่วงเวลานี้กลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้แก่

1. กลุ่มข้าราชการประจำทั้งกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกลุ่มพลังที่มีความเข้มแข็งที่มีทั้งแนวคิดของการต่อต้านและให้การสนับสนุน ซึ่งในที่สุดแล้ว ก็เป็นกลุ่มพลังที่สามารถผลักดันแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบแบ่งอำนาจได้เป็นผลสำเร็จ

2. กลุ่มนักการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล รวมทั้งฝ่ายวุฒิสมาชิกในฐานะผู้พยายามผลักดันประเด็นนโยบาย แต่ก็ถูกครอบงำโดยกลุ่มข้าราชการในที่สุด

3. กลุ่มองค์กรครู ที่มีการต่อสู้เพื่อให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบบแบ่งอำนาจ และมีการต่อสู้เพื่อแบ่งแยกองค์กรออกมาในรูปของทบางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นการรวมอำนาจการศึกษาในระดับประถมศึกษา

4. กลุ่มนักวิชาการในศาสตร์สาขาต่าง ๆ ที่มีความพยายามในการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจในรูปแบบการให้อำนาจแก่ท้องถิ่น แต่ก็ต้องประสบกับความล้มเหลวในที่สุด

5. กลุ่มผู้ชี้นำสังคม ที่มีความพยายามในการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจในรูปแบบการให้อำนาจแก่ท้องถิ่น แต่ก็ต้องประสบกับความล้มเหลวในที่สุดเช่นกันกับกลุ่มนักวิชาการ เพราะไม่มีอำนาจต่อรองใด ๆ อยู่ในมือ

6. กลุ่มสื่อมวลชน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้นำแนวคิดของกลุ่มนักวิชาการและกลุ่มผู้ชี้นำสังคมออกไปเผยแพร่ ซึ่งก็ได้ผลในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ก่อให้เกิดการสนองตอบต่อแนวคิดในการกำหนดนโยบาย และความพยายามในการผลักดันนโยบายของกลุ่มข้าราชการอยู่บ้าง โดยจะสังเกตได้จากปฏิกิริยาของประชาชนผ่านทางสื่อมวลชนในช่วงเวลานั้น ๆ (พ.ศ. 2535 - 2538)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทสรุปของพัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย

พัฒนาการของรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เป็นนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในระบบการศึกษาของไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 จนถึงปัจจุบันสามารถสรุปได้ดังนี้

1. บริบทของสังคมไทย

1.1 บริบททางการเมือง พบว่า มีลักษณะของความต่อเนื่องจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตย

1.2 บริบททางเศรษฐกิจ พบว่า มีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงจากการใช้ระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีและการตลาดเสรี

1.3 บริบททางสังคม พบว่า สังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น และมีปัญหามากขึ้น คนไทยมีวิถีชีวิตที่แตกต่างไปจากเดิม และมีลักษณะนิสัยแบบบริโภคนิยมกับวัตถุนิยมมากขึ้น

1.4 บริบททางการศึกษา พบว่า มีการใช้ระบบการศึกษาสมัยใหม่เข้ามาตั้ง พ.ศ. 2435 จวบจนปัจจุบัน

2. นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ปรากฏ

2.1 นโยบายของรัฐที่ปรากฏแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า มีการประกาศไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารต่าง ๆ เหล่านี้

2.1.1 ประกาศของทางราชการ (ในสมัยก่อน พ.ศ.2475)

2.1.2 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องเช่น พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับต่าง ๆ พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2509 เป็นต้น

2.1.3 นโยบายของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ.2500 -2509 และ หลัง 2520 เป็นต้นมา

2.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับหลัง พ.ศ.3517 เป็นต้นมา

2.1.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาต แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและวัฒนธรรม ตั้งแต่ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา

2.1.6 แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปี พ.ศ.2520 และ 2535

นอกนั้นไม่ปรากฏนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

2.2 ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ปรากฏ

2.2.1 ช่วงเวลาที่ 1 ปรากฏลักษณะของการกระจายอำนาจการจัดการแก่ท้องถิ่น กับการบริหารให้แก่ข้าราชการกระทรวงธรรมการหรือกระทรวงศึกษาธิการในเวลาต่อมาและกระทรวงการปกครองท้องที่ หรือ กระทรวงมหาดไทยในเวลาต่อมา

2.2.2 ช่วงเวลาที่ 2 ปรากฏลักษณะของการกระจายอำนาจแบบการจัดการและการบริหารแก่ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย

2.2.3 ช่วงเวลาที่ 3 ปรากฏลักษณะของการกระจายอำนาจแบบการจัดการและการบริหารแก่ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทย ในลักษณะการร่วมกันดำเนินการ

2.2.4 ช่วงเวลาที่ 4 ปรากฏลักษณะของการกระจายอำนาจแบบการจัดการและการบริหารแก่แก่ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ และแก่กระทรวงมหาดไทยเฉพาะการจัดการศึกษาในเขตเทศบาล

2.3 ระดับของการกระจายอำนาจทางการศึกษา เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบสามด้าน พบว่า

2.3.1 การมีอำนาจหน้าที่ พบว่า ในส่วนของประชาชนจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาเพียงช่วงเวลาเดียวคือช่วงเวลาที่ 1 นอกนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการ โดยประชาชนทำหน้าที่และบทบาทในการสนับสนุนการจัดการและการบริหารเท่านั้น

2.3.2 ความเป็นอิสระในการดำเนินการ พบว่า แม้แต่ในช่วงเวลาที่ 1 ประชาชนยังไม่มีความเป็นอิสระเท่าใดนักในแง่ของการบริหารงานวิชาการตามหลักสูตรใหม่ แต่มีอิสระในการบริหารการศึกษาด้านอื่นเช่น การคลังโรงเรียน การบริหารบุคลากร การก่อสร้างอาคารเรียน เป็นต้น สำหรับช่วงเวลาอื่น ประชาชนไม่มีอิสระในการดำเนินการ เพราะข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด

2.3.3 อำนาจในการตัดสินใจ พบว่า ในช่วงเวลาที่ 1 ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเฉพาะส่วนเช่น ด้านการเงิน ด้านการก่อสร้าง เป็นต้น แต่ในการวิชาการ ประชาชนก็ยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ สำหรับช่วงเวลาอื่น ข้าราชการเป็นผู้ตัดสินในทั้งหมด โดยประชาชนมีบทบาทในการสนับสนุน

2.4 รูปแบบของการกระจายอำนาจ พบว่า

2.4.1 ช่วงเวลาที่ 1 ปรากฏรูปแบบของการกระจายอำนาจแบบให้อำนาจแก่ท้องถิ่น กับรูปแบบการมอบอำนาจแก่ข้าราชการกระทรวงธรรมการหรือกระทรวงศึกษาธิการในเวลาต่อมาและกระทรวงการปกครองท้องที่ หรือ กระทรวงมหาดไทยในเวลาต่อมา

2.4.2 ช่วงเวลาที่ 2 ปรากฏรูปแบบของการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจและมอบอำนาจแก่ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย โดยประชาชนไม่ได้รับอำนาจใด ๆ ในการดำเนินการ

2.4.3 ช่วงเวลาที่ 3 ปรากฏรูปแบบของการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจและมอบอำนาจแก่ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทย ในลักษณะการร่วมกันดำเนินการ

2.4.4 ช่วงเวลาที่ 4 ปรากฏรูปแบบของการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจและมอบอำนาจแก่ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ และแก่กระทรวงมหาดไทยเฉพาะการจัดการศึกษาในเขตเทศบาล

ในที่สุดแล้วอาจกล่าวได้ว่า ระบบการศึกษาของไทยปรากฏแนวคิดของการกระจายอำนาจที่ผสมผสานกันในรูปของการแบ่งอำนาจ และการให้อำนาจมาโดยตลอด แต่ในทางปฏิบัติแล้วปรากฏว่าการดำเนินนโยบายมักเป็นไปในรูปของการแบ่งอำนาจมากกว่าการให้อำนาจโดยที่แนวความคิดแบบการให้อำนาจ หรือแบบ Devolution มิอาจเข้าไปมีบทบาทใด ๆ ต่อการบริหารการศึกษาในระบบการศึกษาของไทยในทางปฏิบัติเลย ลักษณะของการเข้าไปมีบทบาทต่อระบบการศึกษาจึงเป็นเพียงแต่การเข้าไปมีบทบาทอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารหลักฐานของทางราชการ และในรูปมโนทัศน์ในการกำหนดนโยบายเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติกลับปรากฏร่องรอยการบริหารการศึกษาตามแนวคิดของการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจ(Deconcentration) และแบบการรวมอำนาจ (Centralization) อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่า

3. พัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา วิเคราะห์ตามกระบวนการนโยบาย จะพบกับข้อสรุปของพัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาจากกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาทั้ง 5 ขั้นตอน ได้ดังนี้

3.1 ขั้นการก่อตั้งนโยบายของสาธารณะ ซึ่งมักจะเริ่มจากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจของแต่ละช่วงเวลา ซึ่งผู้วิจัยขอหยิบยกขึ้นมาชี้ให้เห็นพอเป็นสังเขปใน 3 เหตุการณ์ ดังนี้

1) เหตุการณ์ในการตัดสินใจให้วัดเป็นแหล่งจัดการศึกษาของกลุ่มราชวงศ์ชั้นสูงและเสนาบดี ในช่วง พ.ศ. 2440 - 2445 ซึ่งในช่วงนั้นมีความกดดันทางการเมืองจากการกดดันของมหาอำนาจจากต่างประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย เป็นต้น ประกอบกับ ความกดดันทางเศรษฐกิจที่ไทยต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ฝรั่งเศสคราวปรากฏการณ์ยิงเรือรบของฝรั่งเศส ร.ศ.112 (พ.ศ. 2437) (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2518 : 172) และสงครามภายในประเทศอีกหลายครั้ง นอกจากนี้ผลกระทบของการพัฒนาประเทศตามแนวความคิดแบบการทำให้ทันสมัย (Modernization) ในยุคนั้นทำให้เงินในพระคลังมหาสมบัติร่อยหรอลงไปมาก และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ กับเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอยู่หลายครั้ง (ปิยนาถ บุนนาค, 2534) และผลกระทบของแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาจากต่างประเทศที่พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูล (สมบูรณ์ พรรณาภพ, 2524)

แรงกดดันดังกล่าวส่งผลกระทบให้กลุ่มราชวงศ์ชั้นสูงและเสนาบดี ในขณะนั้น ซึ่งสามารถเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มการเมืองชนิดหนึ่งได้ผลักดันแนวความคิดของการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดการศึกษาในชั้นต้น หรือชั้นมูลศึกษา ซึ่งปรากฏในหลักฐานที่เป็นลายพระหัตถ์ของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส (สภาการศึกษามหามกุฏราชวิทยาลัย, 2514) ว่าด้วยเรื่องแบบจัดการศึกษาหัวเมือง เป็นต้น

2) เหตุการณ์การทดลองการบริหารการศึกษาที่จังหวัดนนทบุรีในระหว่างปี พ.ศ. 2500 - 2503 ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ได้รับแรงกดดันจากต่างประเทศโดยตรง แรงกดดันดัง

กล่าวมาจากองค์กรการเงินระหว่างประเทศ และจากสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ประกอบกับแรงกดดันจากนักวิชาการชาวไทยในขณะนั้นด้วย โดยได้มีการผลักดันให้มีการจัดสัมมนาเพื่อการปรับปรุงการศึกษาในระหว่างทศวรรษ 2490 ผลจากปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ผลักดันให้เกิดโครงการปรับปรุงและส่งเสริมการศึกษาหลายโครงการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2535) และหนึ่งในโครงการเหล่านั้นก็คือ โครงการทดลองการศึกษาในด้านบริหารการศึกษา (กรมวิชาการ, 2504)

การนี้ทำให้เห็นว่า อิทธิพลแรงกดดันดังกล่าวเกิดมาจากกลุ่มนักวิชาการการศึกษา และกลุ่มการเมืองระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในขณะนั้นด้วย ที่ก่อให้เกิดแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับท้องถิ่น (พนัส หันนาคินทร์, 2521) การนี้สามารถดูได้จาก Statement of the Problem และ Hypothesis ของโครงการทดลองการบริหารการศึกษาที่ได้กล่าวมาแล้ว

3) เหตุการณ์การนำเสนอแนวความคิดของคณะกรรมการวางพื้นฐานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งได้รับอิทธิพลโดยตรงจากเหตุการณ์ตุลาวิปโยค หรือเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่เป็นเหตุการณ์ของการเรียกร้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ อันเป็นประเด็นทางการเมืองหลักของกลุ่มการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ในสมัยนั้น และนำไปสู่เหตุการณ์ทางการเมืองอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งสามารถสืบค้นรายละเอียดได้จากหนังสือที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์เหล่านี้ในช่วงเวลานั้นอาทิเช่น หนังสือของศาสตราจารย์ ดร. พนัส หันนาคินทร์ (2521) เรื่องการศึกษาของไทย เป็นต้น

ประเด็นของเหตุการณ์นี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า พลังกดดันทางการเมืองส่วนหนึ่งมากจากกลุ่มพลังนิสิตนักศึกษา (สุจิต บุญบงการ, 2537 : 189 - 200) ซึ่งใช้พลังงานทางการเมืองอย่างมากมายจนเรียกได้ว่าเกินขอบเขต (จรูญ วงศ์สายัณห์, 2531) และอาจเป็นเหตุผลแอบแฝง (Hidden agenda) ส่วนหนึ่งของการวางแผนปฏิรูปการศึกษาในครั้งนั้น นอกจากเหตุผลเพื่อการยกร่างแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ (พ.ศ. 2520) ซึ่งกลุ่มการเมืองที่ส่งอิทธิพลต่อการยกร่างดังกล่าว ได้แก่ นักการศึกษาจากส่วนราชการ นักวิชาการ และนิสิตนักศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2519 : 1 - 4)

ดังนั้นการก่อตัวของแนวความคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาในขณะนั้น จึงเกิดจากแรงกระทบของเหตุการณ์ทางการเมืองที่นิยมระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต้องการให้เกิดความเสมอภาคในการมีอำนาจการจัดการศึกษาเพื่อตนเองของท้องถิ่นอย่างแท้จริง และแนวคิดดังกล่าวถูกนำเสนอโดยกลุ่มกดดันกลุ่มต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง

3.2 ขั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เป็นการรวบรวมความคิดทางการเมือง (Political Articulation) ให้มาเป็นกลุ่มก้อน (Political Aggregation) ขั้นตอนนี้จะเห็นได้ชัดเจนจากปรากฏการณ์ของการผลักดันให้วัดเป็นแหล่งจัดการศึกษาในช่วง พ.ศ. 2440 - 2445 โดยกลุ่มของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งประกอบด้วยสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส และเหตุการณ์ของการผลักดันแนวความคิดการดำเนินการของโครงการทดลอง

การศึกษาในด้านการบริหารการศึกษา (กรมวิชาการ, 2504) กับเหตุการณ์ของการผลักดันและความคิดของคณะกรรมการวางพื้นฐานในการปฏิรูปการศึกษา ในปี พ.ศ. 2518 นั่นเอง

เหตุการณ์ดังกล่าวล้วนเกิดจากการผลักดันจากแนวความคิดทางการเมืองผ่านกลุ่มผู้เห็นประโยชน์ของการให้ท้องถิ่นได้จัดการศึกษาเพื่อพัฒนาตนเองของท้องถิ่นทั้งสิ้น โดยเหตุการณ์แรกเป็นแรงผลักดันจากกลุ่มราชวงศ์ชั้นสูง และเสนาบดีที่เห็นว่า รัฐไม่สามารถจะจัดสรรงบประมาณของรัฐให้กับประชาชนได้อย่างเต็มกำลังได้ จึงมีแนวความคิดที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เหตุการณ์ดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของตะวันตกและผลกระทบทางเศรษฐกิจจากสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งรายละเอียดจะศึกษาเพิ่มเติมได้จากรายงานของโครงการทดลองทางการศึกษาในด้านบริหารการศึกษา ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการโดยคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา เป็นผู้ดำเนินการในระหว่างปี พ.ศ. 2500 - 2503 ที่จังหวัดนนทบุรี ทำให้เห็นถึงอิทธิพลของกลุ่มการเมืองที่ได้รับการกดดันจากต่างประเทศในช่วงระยะเวลานั้น ๆ ด้วย เหตุการณ์ที่หยิบยกมาเป็นตัวอย่างที่สามนั้นจะชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของพลังกดดันของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนักวิชาการ ที่สืบเนื่องมาถึงเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงหลัง 14 ตุลาคม 2516 ที่ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นแต่งตั้ง ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในขณะนั้นกับพวก ให้ทำงานด้านปฏิรูปการศึกษาในฐานะคณะกรรมการวางพื้นฐานปฏิรูปการศึกษา และได้มีการผลักดันแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับท้องถิ่น ออกมาเป็นเอกสารหลักฐานของทางราชการ ซึ่งจะศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากเอกสารของคณะกรรมการชุดดังกล่าว ซึ่งให้ชื่อว่า การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม

เหตุการณ์ทั้งสามทำให้เห็นอิทธิพลของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ในการผลักดันการกระจายอำนาจให้เป็นประเด็นทางการเมือง (Political agenda) เพื่อให้กลายเป็นประเด็นนโยบาย (Policy agenda) และนำไปสู่การกำหนดเป็นผลผลิตนโยบาย (Policy setting) ในที่สุด

3.3 ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากเหตุการณ์ทั้งสามที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถกล่าวได้ว่ามีการนำนโยบายที่ถูกผลักดันออกมาไปใช้อย่างค่อนข้างจะแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ดังนี้

1) เหตุการณ์ของแนวความคิดของกลุ่มราชวงศ์ชั้นสูง มีการผลักดันให้นำนโยบายดังกล่าวไปใช้ในมณฑลเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ อย่างชัดเจน ตามประกาศการจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง เมื่อ 11 พฤศจิกายน ร.ศ.117 ประกาศพระราชดำริในการจัดการศึกษาเมื่อ 11 พฤศจิกายน ร.ศ.117 (สภาการศึกษามหามกุฏราชวิทยาลัย, 2514 : 1 - 5) และแนวความคิดของกรมพระยาดำรงราชานุภาพซึ่งทรงมีพระราชดำริไว้ก่อนที่จะไปดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 109 (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2516) ซึ่งต่อมาเมื่อได้ผนวกรวมกับแนวพระราชดำริของกรมพระยาวชิรญาณวโรรสและแนวความคิดของพระยาวิสุทธิ์สุริยศักดิ์ก็ได้มีการประกาศใช้เป็นโครงการศึกษาชาติ พ.ศ. 2441 และประกาศทั้งสองฉบับข้างต้นดังกล่าว ซึ่งได้มีการนำแนวคิดที่ให้ประชาชนเข้ามาใช้นับตั้งแต่

นั้นมา (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2516 : 175 - 179) อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนดังกล่าว เป็นไปในแง่มุมของการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและแรงงานเป็นส่วนใหญ่ แต่มีส่วนร่วมในด้านวิชาการก็ยังคงไม่ปรากฏอย่างชัดเจน ดังนัยของแนวความคิดของ ส.ศิวรักษ์ และเสน่ห์ จามริก ที่ โอวาท สุทธนารักษ์ ได้ไปสัมภาษณ์และบันทึกไว้ในหนังสือชื่อการศึกษากับการมีส่วนร่วมของประชาชน นั่นเอง

ในนัยของปรากฏการณ์ดังกล่าว จึงอาจสรุปในมโนทัศน์ของการกระจายตัวของอำนาจรัฐได้ว่า มีนัยทางการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นหรือเป็นแบบ Devolution ค่อนข้างชัดเจนมากกว่าแบบแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ให้ข้าราชการในมณฑลเทศาภิบาลหรือกลุ่มธรรมการมณฑลไปจัดการศึกษา แม้ว่าจะมีการใช้หลักสูตร แบบเรียน และวิธีการวัดผลประเมินผลจากรัฐบาลกลางก็ตามแต่เมื่อพิจารณาในบริบทของสังคมและการศึกษาในขณะนั้นก็กล่าวได้ว่า การใช้หลักสูตรแบบเรียน และวิธีการวัดผลประเมินผลจากส่วนกลาง ยังคงมีความจำเป็นอยู่ เพราะประชาชนในขณะนั้นยังมีความรู้ความเข้าใจในการจัดการศึกษาแบบสมัยใหม่ค่อนข้างน้อยมาเมื่อเทียบกับในช่วงระยะเวลาต่อมา (หลัง พ.ศ. 2453 อันเป็นปีที่เริ่มต้นรัชสมัยของรัชกาลที่ 6)

2) เหตุการณ์ของแนวความคิดการปรับปรุงการศึกษาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งได้รับการผลักดันจากกลุ่มการเมืองทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงและส่งเสริมการศึกษา กลุ่มการเมืองดังกล่าวผลักดันนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลในการปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังเช่นที่ พนัส หันนาคินทร์ ได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อการศึกษาของไทยว่า มีโครงการทางการศึกษาขึ้นมาหลายโครงการ อาทิเช่น โครงการปรับปรุงส่งเสริมโรงเรียนประชาบาลในจังหวัดพระนครและชลบุรี ซึ่งเป็นการเริ่มแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปให้กับประชาชน

ในประเด็นดังกล่าวข้างต้น กระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้นได้ดำเนินโครงการทดลองบริหารการศึกษา โครงการหนึ่งในจังหวัดนนทบุรี ซึ่งโครงการทดลองดังกล่าวมีสมมติฐานที่น่าสนใจมาก กล่าวคือ มีแนวคิดของการให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการจัดการและบริหารการศึกษา ผลการดำเนินตามโครงการดังกล่าวปรากฏออกมาในลักษณะที่เป็นการให้การสนับสนุนด้านแรงงานและด้านการเงินเป็นส่วนใหญ่ กับมีการพัฒนาครูในบางโอกาสเท่านั้น และไม่ปรากฏผลการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานวิชาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหลักสูตร เป็นที่น่าเสียดายที่ผลจากการทดลองตามโครงการนี้ไม่ปรากฏผลในเชิงปฏิบัติของการบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการในระยะต่อมาแต่อย่างใด

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การปฏิบัติตามนโยบายในช่วงนี้เป็นการปฏิบัติตามแนวทางการกระจายอำนาจทางการศึกษาจริง และอาจกล่าวได้อีกเช่นกันว่า โดยในทางทฤษฎีมีการปฏิบัติตามเจตนารมย์ของการกระจายอำนาจตามนัยแบบ Devolution แต่ในทางการปฏิบัติจริงกลับดำเนินการตามนัยแบบ Deconcentration

อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินตามนโยบายดังกล่าวอาจเป็นแนวคิดที่ส่งผล

กระทบไปยังแนวคิดการโอนการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2504 พ.ศ. 2506 และ พ.ศ.2509 ด้วยเจตนารมย์ของการกระจายอำนาจทางการปกครอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจแบบ Devolution แต่บริบททางการเมืองในช่วงนั้นอยู่ในระยะของการปกครองโดยเผด็จการ จึงทำให้การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจแบบ Deconcentration และกร่อนตัวลงมาเป็น Centralization ในที่สุด

3) เหตุการณ์ของการกระจายอำนาจตามนัยที่คณะกรรมการวางพื้นฐานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งระบุในข้อเสนออย่างชัดเจนถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับท้องถิ่น (Devolution) ที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ระบุไว้ในข้อเสนอแนะข้อที่ 7 ของข้อเสนอหลัก (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2517) กรณีนี้ได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวมาแปรรูปจากนามธรรมให้เป็นรูปธรรม โดยได้มีการระบุไว้ในเอกสารหลักฐานของทางราชการหลายชิ้น ทั้งที่เป็นการระบุโดยตรงหรือเป็นการระบุโดยอ้อม แต่ผลที่ได้รับก็คือ (พนัส หันนาคินทร์, 2521 : 164)

(1) มีการนำสาระสำคัญและหลักการในเรื่องการปฏิรูปการศึกษาไปบรรจุไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) เป็นส่วนใหญ่ และมีการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การเปลี่ยนระบบโรงเรียน การปรับปรุงเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้แต่ละระดับการศึกษาเป็นต้น

(2) มี 4 เรื่อง ที่ยังไม่ได้นำไปปฏิบัติและไม่ได้บรรจุไว้ในแผนทั้งสองได้แก่

1. ระบบบริหารการศึกษา ที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับท้องถิ่น
2. การศึกษาเอกชน
3. การจัดมัธยมศึกษาเป็นสายเดียว
4. วิทยาลัยชุมชน

นอกจากนี้ อีกเหตุผลหนึ่งในการต่อสู้ทางการเมืองของครูประชาบาลในช่วง พ.ศ. 2521 - 2523 ที่ได้มีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาประชาบาล โดยให้มีการเปลี่ยนแปลงจากการบริหารการศึกษาโดยกระทรวงมหาดไทยมาเป็นการบริหารการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการ ก็คือ ต้องการการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างแท้จริง เพราะการบริหารการศึกษาประชาบาลของกระทรวงมหาดไทยเป็นการบริหารการศึกษาแบบรวมอำนาจ มิใช่เป็นแบบกระจายอำนาจอย่างที่ได้เคยประกาศไว้ประเด็นปัญหาทางโครงสร้างการบริหารการศึกษา ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นก็ได้ปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารดังกล่าว (มนตรี เจนวิทย์การ, 2528 : 46 - 47 และ 97) แต่ในที่สุดรัฐบาลได้ดำเนินการประนีประนอมประเด็นการเมืองดังกล่าวด้วยการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยการโอนการศึกษาประชาบาลจากความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ และให้ดำเนินการบริหารการประถมศึกษาในรูปของคณะกรรมการ 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการการประถม

ศึกษาแห่งชาติ รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับชาติ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ รับผิดชอบการจดัการศึกษาในระดับอำเภอ โดยมีโครงสร้างที่ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาททางการศึกษาด้วย ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2523 (เติม แย้มเสมอ, 2524)

ในประเด็นของอิทธิพลของกลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองในขั้นตอนการนำนโยบายไปฏิบัตินี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนในอีกกรณีศึกษาหนึ่งคือ เหตุการณ์ทางการต่อสู้ทางการเมือง ในประเด็นการเมืองของการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ในมาตรา 198 - 199 โดยเฉพาะในช่วงปลายปี พ.ศ. 2537 ที่กระทรวงมหาดไทยได้เข้ามีบทบาทอย่างชัดเจนในการผลักดันให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเข้ามามีบทบาทของคณะกรรมการในองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตรง

อีกกรณีหนึ่งคือ นัยแห่งร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ..... ซึ่งมิได้ระบุอำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาให้กับท้องถิ่น รวมทั้งวิธีการคัดสรรตัวคณะกรรมการการศึกษาอย่างชัดเจน กับในโครงสร้างของคณะกรรมการการศึกษาที่มีอัตราส่วนระหว่างข้าราชการกับประชาชนในสัดส่วนที่ไม่สมดุลกัน โดยจะพบว่าสัดส่วนของข้าราชการทั้งโดยตำแหน่งและการสรรหามีมากกว่าสัดส่วนของประชาชน และยังกำหนดให้วิธีการสรรหามาจากส่วนกลางอีกประการหนึ่งด้วยที่ทำให้เห็นถึงอิทธิพลของข้าราชการอันเป็นกลุ่มการเมืองที่เข้มแข็งกลุ่มหนึ่งของระบบการเมืองไทยที่ต้องการคงอำนาจการตัดสินใจไว้ในมือตนเองให้มากที่สุด

3.4 ขั้นตอนของการประเมินนโยบาย ในกรณีนี้ไม่ปรากฏอย่างชัดเจนถึงการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาของทางราชการในปรากฏการณ์ทั้งสามแต่อย่างใด จึงมิสามารถบอกได้อย่างชัดเจนถึงประสิทธิผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว หากแต่เมื่อพิจารณาผลที่ประธานคณะกรรมการวางพื้นฐานปฏิรูปการศึกษา (2518) และ พนัส หันนาคินทร์ (2524) ได้นำเสนอไปแล้วนั้น อาจจะกล่าวได้ในระดับหนึ่งว่า นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้มีการดำเนินมาจริง โดยมีเจตนารมย์ของนโยบายดังกล่าว ในลักษณะของการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นหรือ Devolution แต่ในการปฏิบัติแล้วการกระจายอำนาจดังกล่าวยังคงรูปแบบของการกระจายอำนาจให้กับข้าราชการ ซึ่งเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจสูงสุดในกระบวนการบริหารและการปกครองของประเทศไทยทำให้การกระจายอำนาจกลับมาเป็นแนวความคิดของการกระจายอำนาจแบบ Deconcentration นั่นเอง

3.5 ขั้นตอนการธำรงรักษา ต่อเนื่อง หรือสิ้นสุดนโยบาย จากเหตุการณ์ทั้งหมดที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่ากลุ่มข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองที่สำคัญที่สุด (กนก วงศ์ตระหง่าน, 2528 : 245 - 258) ได้พยายามนำความต่อเนื่องของแนวคิดการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจ (Deconcentration) มาใช้โดยตลอด แต่มีการใช้แนวคิดการกระจายอำนาจแบบให้อำนาจ

(Devolution) มาเป็นเครื่องมือในลักษณะของการประนีประนอมทางการเมืองมากกว่าการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวคิดแบบให้อำนาจโดยจะสังเกตได้จากผลการศึกษาของมนตรี เจนวิทย์การ (2508) และโอวาท สุทธนารักษ์ (2528)

ดังนั้นโดยสรุปของพัฒนาการของการกระจายอำนาจทางการศึกษาก็คือ การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทยนั้นมีมาเนิ่นนานแล้ว โดยอยู่ในแนวคิดของการให้อำนาจทางการศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่น แต่ในเวลาต่อมา แนวคิดดังกล่าวได้ถูกแปรเปลี่ยนเบนมาเป็นแนวคิดการแบ่งอำนาจการจัดการศึกษาไปให้แก่กลุ่มข้าราชการของส่วนกลางในท้องถิ่น กับการมอบอำนาจในการจัดการศึกษาไปให้แก่กลุ่มข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยที่เป็นพนักงานครูเทศบาลในองค์กรการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน แม้แต่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เป็นเพราะความไม่พร้อมของประชาชนอันเนื่องมาจากการขาดการกล่อมเกลาทางการเมือง การขาดการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การขาดบุคลากรทางการเมืองที่มีคุณภาพจากการเลือกสรรทางการเมือง ประเด็นสำคัญคือความเข็มแข็งและความแข็งตัวของระบบราชการที่มีการพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง จนสามารถที่จะกุมอำนาจรัฐ อำนาจการเมือง และอำนาจเศรษฐกิจได้ เหตุผลเหล่านี้จึงเป็นเหตุผลที่สร้างความชอบธรรมให้แก่กลุ่มข้าราชการในการที่จะใช้รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจ เพื่อการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในท้องถิ่น

สำหรับปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องนั้นพบว่า ปัจจัยทางการเมืองที่สำคัญก็คือ ปัจจัยด้านการกลาอมเกลาทางการเมืองของประชาชน ปัจจัยด้านการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยด้านการเลือกสรรทางการเมือง ปัจจัยด้านการแสดงออกซึ่งความชอบธรรมทางการเมืองของกลุ่มข้าราชการในการมีอำนาจหน้าที่การจัดการศึกษาและการบริหารการศึกษา ปัจจัยด้านระบบการเมือง ปัจจัยด้านระบบราชการ ปัจจัยด้านการเลือกตั้ง ปัจจัยด้านองค์กรการปกครองท้องถิ่นและปัจจัยด้านสื่อสารมวลชน ทั้งหมดเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อแนวคิดของนโยบายและการกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา และการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามกระบวนการนโยบายในแต่ละช่วงเวลาด้วย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย