

การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษา : ศึกษากรณี การจัดตั้งมหาวิทยาลัยนครพนม

สารนิพนธ์

ของ

สินีนางุ ศิริสวัสดิ์

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

พฤษภาคม 2549

การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษา : ศึกษากรณี การจัดตั้งมหาวิทยาลัยนครพนม

สารนิพนธ์

ของ

สินีนานู ศิริสวัสดิ์

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

พฤษภาคม 2549

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษา : ศึกษากรณี การจัดตั้งมหาวิทยาลัยนครพนม

บทคัดย่อ
ของ
สินีนางู ศิริสวัสดิ์

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
พฤษภาคม 2549

สินีนางู ศิริสวัสดิ์. (2549). *การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษา : ศึกษากรณีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนครพนม*. สารนิพนธ์ รม.ม. (นโยบายสาธารณะ). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์: อาจารย์ จักราทิตย์ ธนาคม

"มหาวิทยาลัยนครพนม" จัดตั้งจากการหลอมรวมสถาบันอุดมศึกษาที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ วิทยาลัยเทคนิคนครพนม วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีนครพนม วิทยาลัยการอาชีพธาตุพนม วิทยาลัยการอาชีพนาหว้า มหาวิทยาลัยมหาสารคาม วิทยาเขตนครพนม มหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม และวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี ภายใต้แผนพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ.2548 ผลของการจัดตั้ง มีดังนี้

1. เป็นการใช้ทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่แล้ว ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องลงทุนด้านสิ่งก่อสร้างจำนวนมาก สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ

2. เป็นการกระจายโอกาสและสร้างความเสมอภาคให้แก่เยาวชนและประชาชนทั่วไป ในพื้นที่จังหวัดนครพนม และจังหวัดใกล้เคียง ได้มีโอกาสเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษามากขึ้น จะส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชากร

3. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ตามแนวทางที่กำหนด ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมทั้งเป็นการพัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากร ตลอดจนหน่วยงานในท้องถิ่น ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงขึ้น กับทั้งยังสามารถจัดการเรียนการสอนได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น

4. เป็นการพัฒนาจังหวัดนครพนมให้เป็นศูนย์กลางทางการศึกษา วิจัยและพัฒนาด้าน ศิลปะและวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และนานาชาติ โดยเฉพาะจังหวัดนครพนมเป็นจังหวัดที่สามารถเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศอินโดจีน คือ ลาว จีน และเวียดนาม ได้เป็นอย่างดี อันจะนำไปสู่การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และการเปิดตลาดทางการค้า

5. มหาวิทยาลัยนครพนมเป็นศูนย์ส่งเสริม พัฒนาการศึกษาและวิชาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น และจังหวัดใกล้เคียง

6. เป็นศูนย์บูรณาการและพัฒนาทรัพยากรทางการศึกษาในท้องถิ่น ให้เป็นแหล่งเรียนรู้ และพัฒนาภูมิปัญญาไทยให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

DECENTRALIZATION OF EDUCATION : A CASE STUDY OF
NAKHON PHANOM UNIVERSITY

AN ABSTRACT
BY
SINEENAD SIRISAWAT

Presented in Partial Fulfillment of the Requirements for the
Master of Public Administration Degree in Public Policy
at Srinakharinwirot University

May 2006

Sineenad Sirisawat. (2006). *Decentralization of Education: A Case Study of Nakhon Phanom University*. Master's Project, M.P.A. (Public Policy). Bangkok: Graduate School, Srinakharinwirot University. Advisor: Mr. Jakaratit Tanakom.

“Nakhon Phanom University” has been established by merging higher educational institutions including Nakhon Phanom Technical College, Nakhon Phanom Technological and Agricultural College, That Phanom Vocational College, Nawah Vocational College. Mahasarakarm University (Nakhon Phanom campus), Rajaphat Nakhon Phanom University, and Boromrajchonnee Nursing College being subjected to Nakhon Phanom Act issued in 2548 B.E.

The results of the establishment were as follows:

1. Being the use of existing national resources to make the most advantageous and being the saving of government budgets without the investment in a great number of constructions. This is consistent with the national situation.
2. Being more opportunity distributions and creating the equality to the youths and people in the area of Nakhon Panom Province and neighboring provinces to study in the higher education level. This will result in the development in economic, society and people's quality of life.
3. Encouraging the local participation in educational management according to National Education Act issued in 2542B.E., developing teachers, instructors, personnel and regional offices to be more qualified and efficient, and being able to make learning and teaching managements consistent with people's demands.
4. Developing Nakhon Phanom Province to be the center of education, research and development in arts and cultures, science and technology in the local, regional, and international levels, especially Nakhon Phanom, the province which is able to make good connections with the countries in Indo-China including Laos, China and Vietnam. This can lead to the development in economic and the opening in trade markets.

5. Nakhon Phanom University is the center in promoting and developing education and vocational subjects to meet the demands of local people and people in neighboring provinces.

6. Nakhom Phanom University is the center of integration and development in educational resources in the region, providing learning sources ,and developing Thai's intellect to be accepted in the international level.

ประกาศคุณูปการ

สารนิพนธ์นี้สำเร็จได้ด้วยดีเป็นเพราะผู้วิจัยได้รับความกรุณาอย่างยิ่งจาก อาจารย์จักรทิพย์ ธนาคม อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ รวมทั้ง อาจารย์ชีวินทร์ ฉายาชวลิต และรองศาสตราจารย์ ดร.วรพิทย มีมาก กรรมการสอบสารนิพนธ์ ที่กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำการจัดทำ งานวิจัยนี้ทุกขั้นตอน ซึ่งส่งผลให้ผู้วิจัยได้พัฒนากระบวนการในด้าน การคิดวิเคราะห์ การอ่านตีความ และวิธีการทำงานวิจัยที่ถูกต้อง เพื่อให้ได้งานวิจัยเป็นไปอย่างมีคุณค่า ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ คณาจารย์ทุกท่านที่ให้ความรู้แก่ผู้วิจัยในการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ซึ่งทำให้ผู้วิจัยเข้าใจถึงคุณค่า ของการศึกษามากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ. ที่นี้

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณ ครอบครัวศิริสวัสดิ์ เพื่อน ๆ พี่ ๆ และคุณศิลปินกร มิตรากรคอยช่วยเหลือ และให้กำลังใจและกำลังใจที่ดี ตลอดระยะเวลาที่ศึกษาและทำงานวิจัย

สินีนางุ ศิริสวัสดิ์

สารบัญ

บทที่	หน้า
1 บทนำ.....	1
ความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
ปัญหาการวิจัย	2
ความสำคัญของการวิจัย	2
ขอบเขตของการวิจัย	2
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	3
นิยามศัพท์เฉพาะ	3
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	4
ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา.....	4
แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา.....	5
วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ.....	5
รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา.....	7
มิติของการกระจายอำนาจทางการศึกษา.....	10
ขั้นตอนในการกระจายอำนาจ.....	12
หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา.....	13
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	14
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	18
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	18
การจัดกระทำข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล.....	18

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4 การนำเสนอผลการวิจัย.....	20
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	20
การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	20
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	21
5 บทสรุป หรือข้อเสนอเชิงทฤษฎีและข้อเสนอแนะ.....	29
บทสรุป.....	29
ข้อเสนอแนะ.....	31
ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา.....	32
บรรณานุกรม.....	34
ประวัติผู้ทำสารนิพนธ์.....	37

บัญชีภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
1 รูปแบบการกระจายอำนาจในภาพรวม.....	9

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

จากการศึกษาความเป็นมาของการบริหารการศึกษาของไทยพบว่า ในอดีตนับตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา การจัดการศึกษาของไทยอยู่ในภาวะความรับผิดชอบของบ้าน วัด กลาวคือ การศึกษาในบ้านเป็นการศึกษาที่บิดา มารดา ปู่ย่าตายาย ถ่ายทอดความรู้ด้านการอาชีพให้แก่บุตรหลาน บิดามารดาที่มีความรู้สามัญ อ่านออก เขียนได้ ก็จะส่งสอนบุตรหลานให้อ่านออกเขียนได้ไปด้วย การศึกษาในวัง เป็นการศึกษาที่จัดให้แก่ข้าราชการบริหารเพื่อเข้ารับราชการ ฝ่ายชายจะได้รับการสั่งสอน ให้มีความรู้ด้านวิชาสามัญ การทหาร เป็นต้น ฝ่ายหญิงจะได้รับการสั่งสอนด้านเย็บปักถักร้อย ศิลปะการบ้านการเรือน เพื่อรับใช้เจ้านายในวัง ส่วนการศึกษาในวัด มีพระสงฆ์เป็นผู้สอนวิชาความรู้ ด้านวิชาสามัญ ให้อ่านออก เขียนได้ ศิลปวิทยาการ การอาชีพ รวมทั้งการเรียนรู้ตำรายาและการแพทย์แผนโบราณ เป็นต้น ลักษณะการจัดการศึกษาจัดเป็นกลุ่ม ๆ ไม่มีระบบ ไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบการบริหารโดยเฉพาะ เป็นไปตามความสนใจและลักษณะโครงสร้างของสถาบันสังคมนั้น ๆ (ธีระ รุญเจริญ. 2537)

รูปแบบการบริหารการศึกษาขณะนั้น เป็นรูปแบบของการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากในสมัยนั้นไทยต้องเผชิญกับกระแสการล่าอาณานิคมของตะวันตก ประกอบกับประเทศไทยยังไม่ได้เป็นรัฐเดี่ยว บางส่วนของประเทศยังมีอิสระทางการเมืองปกครองในลักษณะของเมืองประเทศราช และมีความแตกต่างกันทางภาษาและวัฒนธรรม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงปฏิรูปการปกครองประเทศโดยรวมศูนย์การปกครองไว้ที่ส่วนกลาง ดังนั้น การบริหารการศึกษาที่เริ่มต้นในสมัยนั้น จึงเริ่มต้นจากการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเช่นกัน เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการปกครองประเทศ และใช้มาตรการทางการศึกษาในการสร้างรัฐไทยให้คนทั้งประเทศ ได้รับการศึกษาที่มีเนื้อหาหลักสูตรเหมือนกัน ภายใต้ระบบบริหารการศึกษาอย่างเดียวกัน เพื่อหลอมรวมความรู้ดีของคนไทยให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (รุ่ง แก้วแดง. 2540: 194 - 195)

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (มาตรา 39) "การกระจายอำนาจ" ย่อมหมายถึง อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นยังเป็นสิ่งหนึ่งที่ช่วย จัดการศึกษาปวงชนให้บรรลุความมุ่งหมายและหลักการได้

จังหวัดนครพนมเป็นจังหวัดชายแดนที่ตั้งอยู่ไกลสุดของภาคอีสานหรือภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดหนองคาย มุกดาหาร สกลนคร แม้เป็นเมืองที่อยู่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานครแต่ก็อยู่ใกล้กับกลุ่มประเทศอินโดจีน คือ ลาว เวียดนาม และจีน เป็นจังหวัดที่สามารถเชื่อมโยงเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้านได้เป็นอย่างดี ศักยภาพดังกล่าว เป็นประโยชน์ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้แก่จังหวัดและภูมิภาคใกล้เคียง โดยเฉพาะในเรื่องของการเปิดตลาดทางการค้า

การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาจังหวัดนครพนม นอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสแก่ประชาชนในจังหวัดให้ได้ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นแล้ว ยังเป็นจุดเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มประเทศอินโดจีนทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม อันจะนำไปสู่การเป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลต่อการเสริมสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาค

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาเพื่อการพัฒนาจังหวัดนครพนม

ปัญหาการวิจัย

การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาจะส่งผลอย่างไรต่อการพัฒนาจังหวัดนครพนม

ความสำคัญของการวิจัย

เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาไปสู่จังหวัดนครพนม จะเป็นการเปิดโอกาสแก่ประชาชนในจังหวัดและจังหวัดใกล้เคียงให้ได้ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาเพิ่มมากขึ้น อีกทั้ง ยังนำไปสู่การเป็นศูนย์กลางการศึกษานานาชาติในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลต่อการเสริมสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในกลุ่มประเทศอินโดจีนด้วย

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาสภาพการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาได้ส่งผลต่อการพัฒนาจังหวัดนครพนม ตามรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาในด้านการบริหารคน การบริหารงบประมาณ การบริหารวัสดุอุปกรณ์ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อนำมา

วิเคราะห์เสนอเป็นประเด็นการกระจายอำนาจทางการศึกษา ภายใต้บริบท สังคม และวัฒนธรรม
ท้องถิ่น เฉพาะการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนครพนม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในจังหวัดและจังหวัดใกล้เคียง ได้มีโอกาสเข้าศึกษา
ในระดับอุดมศึกษามากขึ้น
2. เพื่อเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีบทบาทและเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ
อันทำให้มีการจัดการเรียนการสอนสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น
3. เพื่อให้มหาวิทยาลัยนครพนม เป็นแหล่งเรียนรู้และพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจหน้าที่
ตามกฎหมาย ในการตัดสินใจของหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
องค์กรบุคคลและหน่วยงาน สถานศึกษา ในเรื่องของการจัดองค์กรทางการบริหาร การกำหนด
นโยบายและแผนการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การเงินและพัสดุ การบริหารงาน
วิชาการเกี่ยวกับหลักสูตร การเรียนการสอน
2. การบริหารนโยบายและแผน หมายถึง องค์กรในรูปของหน่วยงานสถานศึกษา
และคณะกรรมการ ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน พัฒนาการศึกษา ของเขต
พื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและท้องถิ่น
การบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษากิจการจัดสรรทรัพยากรเพื่อ
การศึกษา การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ
3. การพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน หมายถึง การกำหนดหลักสูตร
แกนกลาง กำหนดมาตรฐานการศึกษา การจัดทำหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของ
ผู้เรียนและท้องถิ่น การพัฒนาการเรียนรู้โดยใช้ภูมิปัญญาไทย

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา
2. แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา
3. หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ พิจารณาได้คือ

1. การกระจายอำนาจ หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจในการวางแผน การตัดสินใจ หรือหน้าที่ในการจัดการจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่หน่วยงานย่อย ๆ ในท้องถิ่นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น /หน่วยงานหรือองค์กรระดับรองลงไปหรือองค์กรเอกชน (โกวิท กระจ่าง. 2540: 123)

2. การกระจายอำนาจหมายถึง การจัดสรรหรือการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารระดับสองของรัฐบาล ไปสู่หน่วยงานระดับล่าง เช่น จากระดับกระทรวงหรือหน่วยบริการการศึกษา ท้องถิ่นไปสู่สถานศึกษา โดยมีการมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจด้านบุคลากร การบริการ วัสดุ และครุภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นต้น (Brown. 1994: 1407)

3. การกระจายอำนาจเป็นการที่ชุมชนให้การสนับสนุนโรงเรียนและให้ท้องถิ่นกำกับดูแล โดยมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการเงิน หรืออำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลไปสู่หน่วยงานในระดับล่าง (Kemmerer. 1994: 1412)

4. การกระจายอำนาจเป็นกระบวนการที่ระดับล่างของวงราชการได้รับมอบอำนาจจากหน่วยเหนือให้ตัดสินใจในเรื่องการใช้ทรัพยากรขององค์กรได้เอง (Bray 2542: 20 - 21)

5. สถาบันภาษาศาสตร์ กล่าวถึง ความหมายของการกระจายอำนาจว่า มีอยู่ 2 นัย คือ

5.1 ความหมายตามนัยการปกครอง สถาบันภาษาศาสตร์ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่าเป็นหลักการปกครองที่รัฐบาลแห่งชาติหรือรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจทางการปกครองบางอย่าง ซึ่งส่วนกลางได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการไม่ทำลายความมั่นคงของชาติ และเห็นสมควร ให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการ โดยเชื่อว่าเมื่อท้องถิ่นรับอำนาจไปบริหารแล้วจะสามารถดำเนินการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สนองความต้องการของประชาชนได้เท่ากับรัฐบาลกลาง

การดำเนินการ มอบอำนาจดังกล่าวให้ นั่น เป็นการมอบอำนาจการปกครองให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคล

5.2 ความหมายตามนัยการบริหาร สถาบันภาษาศาสตร์ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง การมอบอำนาจในการบริหารงานให้ผู้ปฏิบัติงานหรือให้บุคลากรไปปฏิบัติในทุกระดับชั้นขององค์การ การกระจายอำนาจในทางราชการนั้น ได้มอบอำนาจการตัดสินใจสั่งการจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน โดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วประเทศ (ดำรงศักดิ์ บุญลา. 2540: 19)

6. การกระจายอำนาจบริหาร คือการแบ่งแยกอำนาจที่เคยอยู่ที่ส่วนกลางหรือผู้บริหารระดับสูง ไปให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นหรือผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงไปให้มีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการบริหาร (ประยูร ศรีประสาธน์. 2543: 9)

7. การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงาน และสถานศึกษา (พิณสุดา สิริรังสี. 2541: 35)

การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา เป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านต่าง ๆ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กร หรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ ก็คือ เป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป จากส่วนกลาง ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (วันชัย ดนัยตโมนุท; ไกร เกษทัน. 2543: 6 - 7)

แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา

1. วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

1.1 รอนดิเนลลี เนลลิส และชีมา (Rondinelli, Nellis & Cheema. 1983: 5) ได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจไว้ว่ามีหลายประการด้วยกัน เช่น เพื่อที่จะลดภาระงาน ลดขั้นตอนในการบริหาร ในขณะเดียวกันเป็นการเพิ่มช่องทางในการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน และหวังว่าจะทำให้งานล่าช้าน้อยลง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือสามารถตอบสนองความต้องการได้ทันต่อเหตุการณ์และความเร่งด่วนของประชาชนมากยิ่งขึ้น

โดยสรุปก็คือ สามารถเพิ่มในการบริการของรัฐด้านต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านปริมาณ และด้านคุณภาพ

1.2 มีทส์ และไควเอทที (Meatz & Quieti. 1978) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจของประเทศต่าง ๆ ไว้หลายประการด้วยกัน คือ เพื่อส่งเสริมความสมดุลในการพัฒนาภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ เพื่อสามารถจัดทำโครงการพัฒนาให้สอดคล้องกับความเป็นจริง ทั้งในด้านศักยภาพและข้อจำกัดของท้องถิ่น เพื่อให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการวางแผนโครงการ และการดำเนินโครงการ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่น และเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น

1.3 เวลช์, ทอมัส (2545) การกระจายอำนาจได้มาจากการตรวจสอบการปฏิรูปในหลาย ๆ แห่งการกระจายอำนาจได้เกิดขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1.3.1 เพื่อปรับปรุงการจัดการศึกษาให้ดีขึ้นโดยตรง โดยวิธีการต่อไปนี้

- 1) เพิ่มจำนวนปัจจัยตัวป้อนเข้าในการจัดการเรียนการสอน
- 2) ปรับปรุงคุณภาพของปัจจัยตัวป้อนเข้าในการจัดการเรียนการสอน
- 3) เพิ่มความสัมพันธ์ของโปรแกรมการเรียนวิชาต่าง ๆ หรือปรับเนื้อหาในโปรแกรมการเรียนให้ตรงกับความต้องการของคนในพื้นที่

- 4) เพิ่มนวัตกรรมเข้าไปในโปรแกรมการเรียน
- 5) เพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้เรียนมากขึ้น
- 6) ลดความไม่เสมอภาคในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ
- 7) เพิ่มพูนผลลัพธ์การเรียนรู้

1.3.2 เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของระบบการศึกษาที่จัดขึ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- 1) เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร
- 2) เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร
- 3) จัดโปรแกรมการเรียนให้ตรงกับความต้องการของนายจ้างเพิ่มขึ้น
- 4) เพิ่มการใช้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาหรือนวัตกรรมต่าง ๆ (ซึ่งจะก่อให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพ)

1.3.3 เพื่อเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาและจำนวนเงินที่หาได้สำหรับการจัดการศึกษา โดยวิธีการดังตัวอย่างต่อไปนี้

- 1) เพิ่มจำนวนเงินทั้งหมดที่ใช้จ่ายในการจัดการศึกษา

2) เปลี่ยนแหล่งของเงินทุนจากกลุ่มทางสังคมกลุ่มหนึ่งไปยังอีกกลุ่มหนึ่ง (แทนที่จะเป็นภายในระดับต่าง ๆ ของรัฐ)

1.3.4 เพื่อให้ประโยชน์แก่รัฐบาลเป็นอันดับแรกโดยวิธีการต่อไปนี้

1) ช่วยขจัดปัญหาด้านการเมืองที่เกิดขึ้นภายนอกให้แก่รัฐบาลกลาง
2) ช่วยขจัดปัญหาและความยุ่งยากเกี่ยวกับการบริหารแบบระบบราชการภายในของรัฐบาลกลาง

3) ช่วยแบ่งเบาภาระด้านการเงินให้กับรัฐบาลกลาง (รวมถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดเก็บภาษีและรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น)

4) ทำให้รัฐบาลกลางเป็นองค์กรที่ชอบด้วยกฎหมายและการเมืองมากยิ่งขึ้น

5) ลดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระดับชาติ

1.3.5 เพื่อให้ประโยชน์แก่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นอันดับแรก โดยวิธีการต่อไปนี้

1) เพิ่มงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาที่มีอยู่แก่รัฐบาลท้องถิ่น
2) เพิ่มศักยภาพของรัฐบาลท้องถิ่น
3) ปรับปรุงการตอบสนองของรัฐบาลกลางต่อความต้องการของรัฐบาลท้องถิ่น

4) กระจายอำนาจทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งโดยลดบทบาทของผู้ปฏิบัติงาน ในส่วนกลาง แต่ให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้น

1. รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจอาจจะแบ่งได้ออกเป็น 4 รูปแบบ ตามระดับของอำนาจและหน้าที่ (Degree of Authority and Power) และขอบข่ายของหน้าที่ (Scope of Function) ซึ่งส่วนกลางได้แบ่งสรรความรับผิดชอบให้กับองค์กรต่าง ๆ โดยความชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนด อันได้แก่ (โกวิท กระจ่าง. n.d. : 189 – 190; อ้างอิงจาก Rondinelli. 1983)

2.1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งหมายถึง การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ของส่วนกลางให้กับส่วนท้องถิ่นตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชาจากระดับกระทรวงสู่ส่วนท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแบ่งมอบอำนาจจากระดับเบื้องบนไปสู่ระดับล่าง ๆ ตามลำดับ สายการบริหารภายในองค์กรนั้น ๆ

2.2 การให้อำนาจอิสระ (Deligation) หมายถึง การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กับหน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจให้รับผิดชอบ

ดำเนินโครงการพิเศษ ซึ่งมีอิสระจากส่วนกลางในการกำหนดขั้นตอนในการบริหารจัดการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง เช่น ในด้านการรับคนเข้าทำงาน การเซ็นสัญญา การจัดสรรงบประมาณ การจัดหาจัดซื้อและด้านอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง ในขณะที่ความรับผิดชอบสูงสุดก็ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง

2.3 การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ (Devolution) ได้แก่ การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ หรืออำนาจในการตัดสินใจให้กับหน่วยงานรัฐบาลในท้องถิ่นภายใต้ขอบข่ายที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าว หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะอยู่นอกเหนือการควบคุมโดยตรง (Direct control) ของส่วนกลาง คือมีความเป็นตัวของตัวเอง มีกฎหมายรองรับในความชอบธรรม ส่วนที่มีความแตกต่างจากส่วนกลางก็คือ ส่วนกลางจะทำหน้าที่ให้การสนับสนุนให้ข้อเสนอแนะ และควบคุมในทางอ้อม ในทางปฏิบัติทั่วไปแล้ว หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะมีสิทธิในการจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ เช่น การจัดเก็บภาษีและเงินคงคลังของตนเอง เพื่อจะได้นำมาพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการและความ เร่งด่วนของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

2.4 การให้ภาคเอกชน/องค์กรเอกชนดำเนินการ (Privatization/non-government institutions) คือ การให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนรับผิดชอบกิจกรรมที่รัฐบาลเคยทำให้แก่ภาคเอกชน/องค์กรเอกชนหรือองค์กรประชาชนไปดำเนินการ เช่น หอการค้า สมาคมนักธุรกิจ สมาคมวิชาชีพ สหกรณ์ สหภาพแรงงาน หรือองค์กรประชาชน เป็นต้น

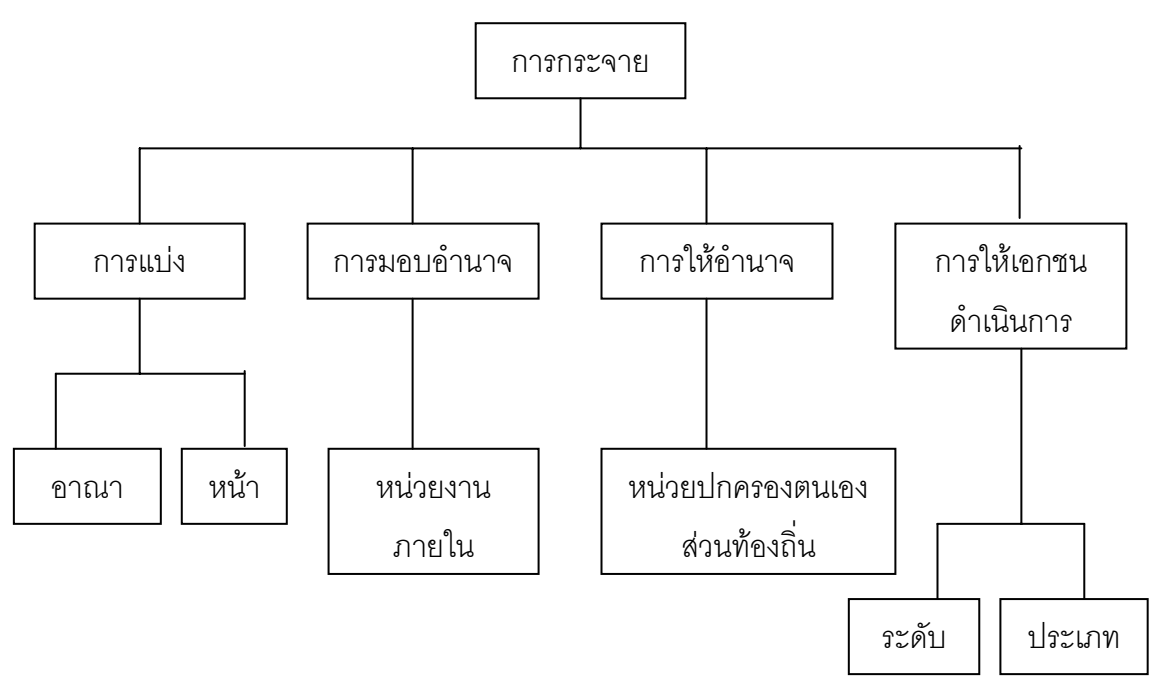
อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึง “แนวคิดในการกระจายอำนาจ” โดยทั่วไปแล้วมีนัยของ “การลดขั้นตอนการบริหารจัดการ” (Debureaucratization) รวมอยู่ด้วย

เพื่อให้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มีทส์ และไควเอทที่ ได้เสนอว่า สิ่งที่จะต้องจัดให้มีขึ้นก่อนมีการกระจายอำนาจ (Precondition) คือ (Meatz & Quieti. 1987: 6)

1. การผูกพันและอุทิศตนต่อการกระจายอำนาจ และการมอบหมายอำนาจของส่วนกลางให้แก่หน่วยงานระดับล่าง หรือหน่วยงานอื่นรับผิดชอบในระดับท้องถิ่น
2. ความเป็นอิสระของหน่วยงานหรือองค์กรระดับท้องถิ่นที่จะสามารถระดมทรัพยากรและตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ
3. มีการกำหนดความรับผิดชอบในการวางแผนอย่างชัดเจน ในลักษณะของผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจ (Delegation) และเป็นประชาธิปไตยให้แก่หน่วยงานระดับล่างหรือองค์กรระดับท้องถิ่น

4. มีการสนับสนุนทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (Local Political Backing) แก่หน่วยงานระดับล่างหรือองค์กรระดับท้องถิ่น หากขาดการสนับสนุนดังกล่าวก็จะทำให้การกระจายอำนาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงานและสถานศึกษา (พิณสุตา สิริรังศรี. 2541: 11 - 13)



ภาพประกอบ 1 รูปแบบการกระจายอำนาจในภาพรวม

การกระจายอำนาจนั้นจะต้องบูรณาการทั้งในด้านมิติ รูปแบบและวิธีการ จะกระจายอำนาจอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับ (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ 2541 : 95)

1. ภารกิจที่จะต้องปฏิบัติ
2. ขนาดขององค์กร
3. ปริมาณและคุณภาพของผลผลิต

ไม่ว่าจะกระจายอำนาจในลักษณะใด ควรตระหนักว่า

1. ควรกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติภารกิจ
2. มีระบบติดตามงาน (Monitoring)
3. สามารถตรวจสอบได้ (Accountability)
4. จัดระบบประสานงานของอำนาจที่ได้กระจายไป
5. จัดระบบการประเมินผล (Evaluation)

3. มิติของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ในระยะแรก ๆ จะแยกการกระจายอำนาจทางการศึกษาออกเป็น 2 มิติ ดังนี้

- 3.1 การกระจายตามโครงสร้าง (Structural Decentralization)
- 3.2 การกระจายอำนาจตามภารกิจ (Functional Decentralization)

และในการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น จะกระจายอำนาจในเรื่องต่อไปนี้

1. บุคลากร
2. หลักสูตร
3. งบประมาณ

การกระจายอำนาจเป็นวิธีการ (Means) ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ ที่สำคัญคือ การสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น คุณภาพของการให้บริการ และการลดค่าใช้จ่าย มิติของการกระจายอำนาจทางการศึกษาอาจแบ่งออกได้ 2 มิติ ดังนี้ (Mintzberg, 1979)

1. การกระจายอำนาจตามแนวตั้งหรือตามแนวนอน (Vertical/Horizontal Decentralization) โดยที่การกระจายอำนาจตามแนวตั้งเป็นการที่อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ถูกแบ่งลงมาให้ตามลำดับชั้นของการบริหาร หรือ แต่ละลำดับชั้นของการบังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้เกี่ยวข้องกับบุคคลในสายบังคับบัญชา ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงสุดจนถึงผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับต่ำสุด

2. การกระจายอำนาจตามแนวตั้ง ได้แก่ การบริหารที่อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ถูกแบ่งจากกรมมาถึงโรงเรียนและครู การกระจายอำนาจตามแนวตั้งเป็นการถ่ายโอนอำนาจที่เป็นทางการ (Formal Power)

ในการกระจายอำนาจตามแนวตั้งนั้นมีประเด็นที่ควรพิจารณา 3 ประการ คือ

1. จะกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องอะไรลงไปตามลำดับขั้นตอนของการบังคับบัญชา
2. จะกระจายอำนาจลงไปไกลแค่ไหนหรือจะกระจายอำนาจลงไปถึงระดับใดของสายการบังคับบัญชา

3. จะประสาน (หรือควบคุม) การใช้อำนาจที่จะกระจายไปให้อย่างไร

สำหรับการกระจายอำนาจตามแนวนอนนั้นเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่สายอำนวยการ (Staff) สายวิชาการหรือมิใช่สายบังคับบัญชา (Non - Line) ที่ดำรงตำแหน่งในระดับใด ๆ ภายในองค์การ ทั้งนี้เพราะในองค์การนั้นมีนักวิชาการที่มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะแต่ไม่ได้ อยู่ในสายบังคับบัญชา

การตัดสินใจเฉพาะอย่างจำเป็นจะต้องอาศัยเทคนิคขั้นสูง การกระจายอำนาจตามแนวนอนเป็นการกระจายอำนาจที่เป็นทางการ หรืออำนาจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Power) ออกจากสายบังคับบัญชาไปสู่บุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร (Non - Managers)

ดังนั้นบุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้บริหารจึงควบคุมการตัดสินใจ

1. การกระจายอำนาจโดยคัดเลือกที่จะกระจาย (Selective Decentralization) หมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจเฉพาะบางเรื่องไปให้บุคลากรอื่นในองค์การ แต่อำนาจในการตัดสินใจอีกหลาย ๆ เรื่อง ยังคงอยู่ที่ศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจ

2. การกระจายอำนาจโดยคัดเลือกที่จะกระจายจึงเป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ (Different Decisions) ไปสู่สถานที่ต่าง ๆ (Different Places) ภายในองค์การ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้จึงเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเฉพาะบางเรื่องที่คัดเลือกหรือจัดสรรแล้วไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ แต่อำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง

สำหรับการกระจายอำนาจโดยการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจาย (Paralled Decentralization) หมายถึง การกระจายอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ (แต่ไม่ใช่ทั้งหมด) ให้แก่บุคคลที่มีบทบาทเหมือนกัน หรือ เป็นผู้บริหารในระดับเดียวกัน เป็นการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจายไปสู่แต่ละระดับของการบังคับบัญชา การกระจายอำนาจโดยการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจาย จึงเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจประเภทต่าง ๆ (Various Kinds of Decisions) ไปสู่สถานที่เดียวกัน (Same places)

นั่นคือ ผู้บริหารในระดับเดียวกันจะได้รับอำนาจการตัดสินใจประเภทต่าง ๆ เหมือนกันหรือเท่าเทียมกัน

จากมิติของการกระจายอำนาจทั้งสองที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจตามแนวตั้งนั้น มักจะเป็นการกระจายอำนาจโดยคัดเลือกอยู่เสมอ อำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องยังคงมีอยู่ที่ผู้บริหารสูงสุด การกระจายอำนาจตามแนวตั้งและตามแนวนอนมิใช่สิ่งตรงกันข้าม ทั้งนี้ เพราะสามารถกระจายอำนาจตามแนวตั้งให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชา และกระจายอำนาจตามแนวนอนให้แก่สายอำนวยการหรือสายสนับสนุนในเวลาเดียวกันได้ ในทำนองเดียวกัน การกระจายอำนาจ โดยคัดเลือกหรือโดยเท่าเทียมกันก็เช่นกัน ทั้งนี้เพราะการตัดสินใจบางอย่างสามารถจะแบ่งปัน หรือให้มีส่วนร่วมได้ และการตัดสินใจเหล่านั้นก็สามารถมอบอำนาจให้กระทำได้

4. ขั้นตอนในการกระจายอำนาจ

ขั้นตอนในการดำเนินการกระจายอำนาจเมื่อพิจารณาจากกรณีของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างประสพผลสำเร็จ พิสูจน์ได้ดังนี้ (Prescador. 1985: 1318)

1. การออกแบบระบบใหม่ ต้องมีการออกแบบระบบบริหารเสียใหม่ ตลอดทั้งมีการปรับโครงสร้างขององค์กรในส่วนกลาง

2. การกำหนดเขตพื้นที่ในการบริหาร ให้มีการกำหนดเขตพื้นที่ในการบริหารเสียใหม่ ซึ่งสามารถกระทำได้โดยยึดหลักให้เกิดความเสมอภาคและสอดคล้องกับสภาพทางภูมิศาสตร์ ตลอดทั้งเงื่อนไขทางการเมืองให้มากที่สุด มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังระดับล่าง และสามารถจัดตั้งสำนักงานในระดับเขตพื้นที่ได้

3. มีการวางแผนในแต่ละเขตพื้นที่ แต่ละเขตพื้นที่ที่มีการวางแผนในส่วนที่ตนรับผิดชอบ ทั้งแผนงาน/โครงการ และงบประมาณ จัดทำนโยบายและแนวทางในการดำเนินงาน และการพัฒนาบุคลากร

4. มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในทางเทคนิคและด้านวิชาการ การมอบอำนาจเป็นเพื่อให้หน่วยที่รับมอบสามารถที่จะจัดการ ควบคุม นิเทศ และประเมินผลบริการทางการศึกษาได้ ซึ่งควรมีการระบุให้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดควรจะอยู่ในความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่ และสถานศึกษา อำนาจหน้าที่ที่ควรพิจารณาได้แก่ เรื่องหลักสูตร แผนการจัดการศึกษา แบบเรียน สื่อการเรียนการสอน การเทียบโอนความรู้หรือผลการเรียน การออกใบรับรองการขึ้นทะเบียนทางวิชาชีพและกิจกรรมต่าง ๆ ทางวัฒนธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพ และรูปแบบการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ ที่เป็นอยู่

5. งานที่ต้องจัดทำในรายละเอียดต่าง ๆ การอนุมัติ การแจกจ่ายสื่อ วัสดุการศึกษา และหนังสืออ่านประกอบ สามารถดำเนินการแบ่งอำนาจไปได้ตามความสอดคล้อง และความต้องการของท้องถิ่น

6. การแบ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากรทางการศึกษาในระยะสุดท้ายของการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารการศึกษาก็คือ การมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล การเงิน และวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา และเมื่อระบบต่าง ๆ ถูกวางไว้อย่างสมบูรณ์แล้วการบริหารจัดการในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับการจัดทำรายละเอียดแนวการปฏิบัติต่าง ๆ การนำแนวทางต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติและการควบคุมงบประมาณการศึกษาประจำปี

7. การประเมินผล อำนาจของส่วนกลางกับอำนาจที่แบ่งไปให้หน่วยปฏิบัติอื่น ๆ ในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมจะต้องนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดกลไกการประเมินผลระบบการศึกษา เพื่อให้แน่ใจว่าการตัดสินใจในหน่วยที่ได้รับมอบอำนาจนั้นเป็นไปอย่างถูกต้อง

หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ร็อบสัน และแมทธิวส์ (Robson & Mathews. 1995: 13 - 15) ได้ให้เหตุผลไว้ว่า

1. การจัดการศึกษาในหลายประเทศไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการตัดสินใจดังกล่าวโดยใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างกัน

2. จากความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะช่วยตอบสนองความแตกต่างดังกล่าวได้ ทั้งยังสามารถระดมทรัพยากรบุคคลและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการกระจายการลงทุนทางการศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย

3. การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นรากฐานของการส่งเสริมประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นให้โอกาสประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในชุมชนของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนการจัดการการศึกษา และการประเมินผลคุณภาพการศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า “การจัดการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”

4. จากที่แม้ว่าในประเทศเดียวกันก็ยังมี ความแตกต่างทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นการลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นหรือภูมิภาคในประเทศนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น

5. จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การกระจายตัวของประชากรทำให้เกิด ความต้องการการบริการทางการศึกษาที่หลากหลายยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันการจัดการศึกษา อย่างเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้อง และตอบสนองความต้องการและความเร่งด่วนของแต่ละท้องถิ่น และแต่ละกลุ่มเป้าหมายก็มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นด้วย การกระจายอำนาจทางการศึกษา จึงเป็นหนทางที่นอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตอบสนองดังกล่าวได้อย่างสอดคล้อง และเหมาะสมแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งตนเอง ของประชาชน และการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปอีกด้วย

6. จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรง นั้น นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่า ยังก่อให้เกิดการพัฒนาด้านคุณภาพของการศึกษา อีกด้วย การให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรส่งเสริมเป็น อย่างยิ่ง

7. การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการเสริมสร้างความสามารถให้กับท้องถิ่น (Capacity - Building) อันหมายถึง การให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในการกำหนด ชีวิตความเป็นอยู่และจุดหมายปลายทางแห่งชีวิตของตนและชุมชนของตนเอง อันจะนำไปสู่การ พัฒนา ที่ยั่งยืนต่อไป

8. การกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อันจะนำไปสู่อุดมการณ์ทางประชาธิปไตยสู่ระบบและโครงสร้างที่ใกล้ชิดประชาชน ได้มากกว่า โปร่งใสกว่า ประชาชนได้มีส่วนร่วมและมีโอกาสในการตรวจสอบได้มากกว่าระบบรวม ศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ประยูร ศรีประสาธน์ (2543) ปัญหาสำคัญของระบบการศึกษาไทย คือ ปัญหา การขาดเอกภาพทางการศึกษา อันเนื่องมาจากการจัดการบริหารของการบริหารของการศึกษา อยู่ในความรับผิดชอบหลายหน่วยงานมีการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน ขัดแย้ง ขาดการประสานสัมพันธ์ กัน ปัญหาการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการจัด การแก้ปัญหาต่าง ๆ ล่าช้า ไม่ทันความต้องการและไม่สามารถสอดคล้องกับสภาพของชุมชนต่าง ๆ และขาดการ

พัฒนานโยบายอันเป็นผลมาจากมีหลายหน่วยงานและหลายสังกัดรับผิดชอบ และบริหาร การศึกษา รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร และรัฐบาลย่อย

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2536) การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นคำในวิชา รัฐศาสตร์ ซึ่ง หมายความว่า ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจ ในการจัดการดูแลกิจการทั้งหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจ ในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น ขอบเขตการดูแลกิจการในท้องถิ่นในแต่ละประเทศ ต่างกันในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ตัวเอง แต่ให้ท้องถิ่น มีอำนาจกำหนดลักษณะต่าง ๆ ของชีวิตในท้องถิ่นของตน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2540) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา โดยได้ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาในส่วนกลาง อำนาจ ในการบริหาร การกระจายอำนาจในการบริหารคน การกระจายอำนาจในการบริหารเงิน และการกระจายอำนาจการบริหารวัสดุ อุปกรณ์ พบว่า การกระจายอำนาจในการบริหาร อาจ ได้มาโดย (1) อำนาจตามกฎหมาย (2) การแบ่งอำนาจซึ่งระบุไว้ในกฎหมาย และ (3) การมอบ อำนาจ แต่การมอบอำนาจมีข้อจำกัดอยู่ที่ว่า อำนาจที่รับมอบจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรง ตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ จึงทำให้การกระจายอำนาจในการบริหารสู่ท้องถิ่นหรือสถานศึกษาจะ กระทำได้ในขอบเขตจำกัด เว้นแต่หน่วยงานที่มีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง

การกระจายอำนาจในการบริหารคน ทั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครู นั้น อาจทำได้โดยการแบ่งอำนาจให้โดยระบุในกฎหมาย และกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจ แต่การกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ขอบเขตและปริมาณ ของอำนาจที่มอบให้ การเรียกคืนอำนาจที่มอบให้ เจตจำนงในการมอบอำนาจ อำนาจที่ได้รับมอบ มาจะมอบต่อได้หรือไม่ ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้การกระจายอำนาจในการบริหารคน ซึ่งเป็น ข้าราชการครูไปสู่ภูมิภาคนั้นเป็นไปด้วยความลำบาก แต่หากกรมใดมีพระราชบัญญัติของตนเอง การกระจายอำนาจในการบริหารคนไปสู่ท้องถิ่นย่อมกระทำได้โดยไม่ยากนัก

การกระจายอำนาจในการบริหารเงิน กระทำใน 2 ลักษณะ คือ

1. การแบ่งอำนาจ เป็นอำนาจหน้าที่ที่แบ่งให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการระดับชาติ คณะกรรมการระดับจังหวัด อำนาจในการบริหารเหล่านั้นระเบียบ หรือ พระราชบัญญัติระบุว่าอำนาจอะไรเป็นอำนาจของใคร

2. การมอบอำนาจ โดยมากแล้วการมอบอำนาจนั้นเป็นการมอบตามสายบังคับ บัญชา หรือมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้จะมีพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง เช่น

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มอบอำนาจให้คณะกรรมการการประถมศึกษา ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจนั้น สามารถมอบลงไปได้ถึงบางระดับขั้นขององค์การเท่านั้น อาจมอบ ถึงระดับสถานศึกษาไม่ได้ และอำนาจบางอย่างที่ได้รับมอบนั้นไม่สามารถมอบต่อไปได้ ข้อจำกัดที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ ลักษณะและขอบเขตของอำนาจที่มอบให้ และอำนาจที่มอบนั้นจะมอบให้มากน้อยเพียงใด มอบแล้วเรียกคืนหรือไม่

การกระจายอำนาจการบริหารวัสดุ อุปกรณ์ สามารถมอบอำนาจไปถึงท้องถิ่นและสถานศึกษาได้ โดยสรุป วิธีการกระจายอำนาจที่ปรากฏในพระราชบัญญัติและระเบียบต่าง ๆ มี 2 ลักษณะ คือ

1. การแบ่งอำนาจ เป็นการที่พระราชบัญญัติและระเบียบกำหนดว่าอำนาจอะไรเป็นของใครในสายบังคับบัญชา
2. การมอบอำนาจให้กับผู้ดำรงตำแหน่งในสายบังคับบัญชา และมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจทั้งสองลักษณะ มีดังนี้

1. การแบ่งอำนาจยังไม่ได้แบ่งไปยังระดับล่างสุดขององค์การ หรือระดับผู้ปฏิบัติงาน เมื่อแบ่งอำนาจไปยังจุดใดขององค์การ ก็จะทำให้จุดนั้นบริหารงานแบบรวมอำนาจต่อไปอีก
2. การมอบอำนาจก็คล้าย ๆ กับการแบ่งอำนาจ คือ มอบอำนาจลงไปได้ถึงระดับหนึ่งขององค์การ เมื่อมอบอำนาจให้แล้วผู้รับมอบอำนาจไม่สามารถมอบต่อไปได้อีก
3. การมอบอำนาจมักมอบอำนาจตามแนวตั้ง คือ มอบอำนาจลงไปตามสายบังคับบัญชา เป็นการมอบอำนาจภายในกรม แต่ไม่ค่อยปรากฏการมอบอำนาจตามแนวทแยง คือ การมอบอำนาจข้ามกรมและลงไปตามสายบังคับบัญชาของอีกกรมหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่หน่วยปฏิบัติของแต่ละกรมอยู่ในพื้นที่เดียวกัน จึงมักก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงาน ปัญหาในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน
4. ในกรณีที่ส่วนราชการมีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง จะช่วยทำให้การแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจสามารถกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น และสถานศึกษาได้ง่ายขึ้น

5. ไม่ว่าจะกระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจ ข้อจำกัดที่ควรจะต้องตระหนัก คือ ความพร้อม ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของผู้ที่ได้รับมอบหมาย

สมาน อัสวภูมิ (2537) ได้ศึกษาการพัฒนาารูปแบบการบริหารการประถมศึกษา ระดับจังหวัด ได้เสนอรูปแบบบริหารการศึกษา โดยกำหนดให้หน่วยที่กำกับดูแลและการจัด

การศึกษา ในพื้นที่จังหวัด เป็นหน่วยงานสังกัดส่วนกลาง แต่กำกับดูแลการจัดการประถมศึกษาในระบบโรงเรียนในพื้นที่จังหวัดทั้งหมดทุกประเภททั้งของรัฐและเอกชน ภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

ชัยฤกษ์ วงเจริญ (สมาน อัครภูมิ. 2537; อ้างอิงจาก ชัยฤกษ์ วงเจริญ. ม.ป.ป.) ได้ศึกษาบทบาทของนักบริหารการศึกษาเทศบาล ในทัศนะของปลัดเทศบาล นักบริหารเทศบาล และผู้บริหารโรงเรียน เทศบาล โดยศึกษาเทศบาลทั่วประเทศ 117 เทศบาล พบข้อสรุปสำคัญ 3 ประการ คือ

1. เทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะจัดตั้งงบประมาณเพื่อพัฒนาการศึกษาในเขตเทศบาล

2. คณะเทศมนตรีขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารงาน และ

3. คณะเทศมนตรีมักจะแทรกแซงการปฏิบัติงานมากกว่าการกำหนดนโยบาย

ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะที่น่าสนใจว่า เทศบาลควรให้ความสนใจต่อการจัดการศึกษาอย่างจริงจัง โดยเฉพาะด้านการวางแผนพัฒนา การจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งการให้การสนับสนุนอย่างมีเป้าหมายชัดเจน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

Caldwell & Spinks (1990) ได้ให้นิยามที่ช่วยให้มีความชัดเจนขึ้นอีกว่า เป็นการกระจายอำนาจหน้าที่การตัดสินใจให้กับโรงเรียนในเรื่อง “การจัดสรรทรัพยากร” (Resource Allocation) ซึ่งเป็นทางการบริหารมากกว่าการเมือง โดยที่การตัดสินใจยังอยู่ภายใต้กรอบและยังจะได้รับการตรวจสอบการจัดสรรทรัพยากรนั้นจากท้องถิ่น จากรัฐ หรือจากส่วนกลางอยู่ และทรัพยากร เพื่อการจัดสรรนั้นหมายถึงทั้งด้านความรู้ (หลักสูตร) เทคโนโลยี (วิธีการเรียนการสอน) วัสดุอุปกรณ์ (สิ่งอำนวยความสะดวก เครื่องมือเครื่องใช้) อ่างนาจ (ในการตัดสินใจ) คน (ครูผู้สอน และผู้สนับสนุนการสอน) เวลา และงบประมาณ

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการกระจายอำนาจการบริหารทางการศึกษา : ศึกษากรณีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนครพนม โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารและแหล่งข้อมูลต่าง ๆ (Documentary research) โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล
2. การจัดกระทำข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพโดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ได้แก่ จากอินเทอร์เน็ต ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงศึกษาธิการทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (<http://www.moe.go.th>, <http://www.mua.go.th> และจาก <http://www.moe.go.th/main2plan.htm>) จากหนังสือ วารสารทั้งภาษาไทยและอังกฤษ คำสั่ง กฏ ระเบียบ พระราชบัญญัติ และข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับการวิจัย โดยมีแนวทางการรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์จากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้
2. รวบรวมและวิเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนครพนม ในส่วนของข้อมูล คำสั่ง กฏ ระเบียบ พระราชบัญญัติ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้

การจัดกระทำข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อทำการเก็บข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยจะนำเอาข้อมูลที่ได้ดังกล่าวมาทำการสังเคราะห์และวิเคราะห์ข้อมูล โดยบูรณาการเข้ากับสภาพการจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และนำเสนอในรูปแบบการอธิบายเชิงพรรณนา โดยผู้วิจัยได้วางกรอบการวิเคราะห์ข้อมูล 3 ด้าน ดังนี้

1. **ด้านโครงสร้างและการบริหารงานบุคคล**
 - 1.1 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน และอัตรากำลัง
 - 1.2 การบริหารงานบุคคล
2. **ด้านการบริหารงบประมาณ**
 - 2.1 นโยบายและแผน
 - 2.2 งบประมาณและการจัดสรรงบประมาณ
3. **ด้านการบริหารวัสดุและอุปกรณ์**

แนวทางการโอนครุภัณฑ์ การจัดทำทะเบียนทรัพย์สินและการรับบริจาคทรัพย์สินให้

เป็นของมหาวิทยาลัยนครพนม

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในบทนี้จะเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาการกระจายอำนาจการบริหารทางการศึกษา : ศึกษากรณีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนครพนม โดยผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก การรวบรวมเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งจะนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ มาสังเคราะห์และวิเคราะห์ โดยผู้วิจัยได้วางกรอบการวิเคราะห์ข้อมูล 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างและการบริหารงานบุคคล
 - 1.1 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและอัตรากำลัง
 - 1.2 การบริหารงานบุคคล
2. ด้านการบริหารงบประมาณ
 - 2.1 นโยบายและแผน
 - 2.2 งบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณ
3. ด้านการบริหารวัสดุและอุปกรณ์

แนวทางการโอนครุภัณฑ์ การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน และการรับบริจาคทรัพย์สินให้เป็นของมหาวิทยาลัยนครพนม

การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเสนอผลการวิเคราะห์ตามลำดับ ดังนี้

1. ผลการวิเคราะห์ด้านโครงสร้างและการบริหารงานบุคคล
 - 1.1 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและอัตรากำลัง
 - 1.2 การบริหารงานบุคคล
2. ผลการวิเคราะห์ด้านการบริหารงบประมาณ
 - 2.1 นโยบายและแผน
 - 2.2 งบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณ

3. ผลการวิเคราะห์ด้านการบริหารวัสดุและอุปกรณ์

แนวทางการโอนครุภัณฑ์ การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน และการรับบริจาคทรัพย์สินให้เป็นของมหาวิทยาลัยนครพนม

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากการได้วิเคราะห์แนวคิด หลักการ ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ทำให้มีการพัฒนาและขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปสู่จังหวัดนครพนม โดยใช้หลักการหลอมรวมสถาบันที่มีอยู่ในจังหวัด อันจะทำให้การบริหารอุดมศึกษามีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ที่มีความพร้อม ยินดีให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ แก่โครงการ ฯ อย่างเต็มที่ สำหรับรูปแบบการหลอมรวมนั้นที่ประชุมเห็นว่า ควรใช้วิธีการหลอมรวมแบบเข้ม ในรูปแบบของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ.2548 เพื่อให้ทุกสถาบัน ที่มาหลอมรวมอยู่ภายใต้ชื่อมหาวิทยาลัยเดียวกัน และสำหรับการบริหารจัดการเห็นว่า ควรให้มีรูปแบบที่อิสระ คล่องตัว รวมทั้งควรใช้ลักษณะพิเศษของภูมิภาคนี้ที่สามารถเชื่อมโยง กับกลุ่มประเทศอินโดจีน ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย เชิงธุรกิจมากขึ้น เพื่อนำรายได้มาสู่มหาวิทยาลัยและพัฒนาสู่ความเป็นนานาชาติแล้วบูรณาการเข้ากับสภาพการจัดการศึกษาในปัจจุบันและคาดว่าจะเป็นไปได้ในอนาคต ซึ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามกรอบที่กำหนดไว้ในการวิจัยมีดังนี้

1. ด้านโครงสร้างและการบริหารงานบุคคล

1.1 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและอัตรากำลัง

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยพนมเป็นการนำหน่วยงานการศึกษาภายในจังหวัดนครพนมมาหลอมรวมกันเป็นมหาวิทยาลัยนครพนม โดยมีโครงสร้างของหน่วยงานและอัตรากำลัง ที่เป็นแกนกลางของมหาวิทยาลัยนครพนม ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานอธิการบดี และคณะ/สำนักวิทยาลัย ซึ่งมีหน่วยงานภายใต้สังกัดดังกล่าว ดังนี้

1) สำนักงานอธิการบดี ประกอบด้วย

กองกลาง ซึ่งมีหน่วยงานย่อยภายในได้แก่ งานสารบรรณ งานประชุมพิธีกร งานการเจ้าหน้าที่ งานอาคารสถานที่ งานสภาคณาจารย์ งานประชาสัมพันธ์ และงานศูนย์ประสานงาน โดยมีอำนาจหน้าที่ คือมีหน้าที่รับ-ส่งหนังสือภายนอก โต้ตอบหนังสือ พิมพ์เอกสาร จัดเก็บและรักษาเอกสาร โรเนียว ถ่ายเอกสาร บริการทางไปรษณีย์ หน่วยงานเลขานุการ การจัดงานพิธีกร งานธุรการ โดยมีอัตรากำลัง 44 อัตรา

กองกิจการนิสิต มีหน่วยงานย่อยภายในประกอบด้วย งานธุรการ งานบริการ และสวัสดิการ งานกิจกรรมนิสิต งานแนะแนวการศึกษาและจัดหางาน งานวินัยและพัฒนานิสิต งานทุนการศึกษา และงานกีฬา โดยมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำงานสารบรรณ งานบุคคล งานด้านการเงินและบัญชี งานพัสดุ การจัดการประชุม การจัดการด้านยานพาหนะ งานด้านหอพัก งานโภชนาการ งานไปรษณีย์ งานด้านวิชาทหาร งานซ่อมบำรุง งานอนามัยและสวัสดิการนิสิต การประสานงานระหว่างองค์การ งานกิจกรรม ให้คำปรึกษาแก่นิสิต การติดตามและการประเมินผลนิสิต จัดการดูแลเกี่ยวกับวินัยและข้อบังคับ การสอบสวนและการพิจารณาโทษต่าง ๆ การเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม การติดตามและประเมินผล การให้ทุนการศึกษา ให้บริการกองทุนกู้ยืม การบริหารงานกีฬา และการพัฒนากีฬา โดยมีอัตรากำลัง 24 อัตรา

กองบริการการศึกษา มีหน่วยงานภายใน ได้แก่ งานธุรการ งานส่งเสริมวิชาการ งานวิเทศสัมพันธ์ งานทะเบียนและประมวลผล งานพัฒนาวิชาการ และงานวิจัย โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงานสารบรรณ ดูแลด้านการเงินและพัสดุ ดูแลงานงานอาคารสถานที่ และสวัสดิการต่าง ๆ การรับเข้าศึกษา การจัดทำเอกสารทางวิชาการ ส่งเสริมผลิตและจำหน่ายตำรา และการสอบคัดเลือก การต้อนรับและพิธีการผู้แทนจากต่างประเทศ งานทะเบียนและประมวลผล การจัดการเรียนการสอน การเตรียมการเรียนการสอนและงานทางด้านคอมพิวเตอร์ การจัดการหลักสูตร การจัดฝึกอบรมต่าง ๆ การประชุม สัมมนาวิชาการ การวิจัยและพัฒนา การจัดทำวารสาร ทางวิชาการ โดยมีอัตรากำลัง 27 อัตรา

กองแผนงาน มีหน่วยงานภายใน ได้แก่ งานธุรการ งานวิเคราะห์แผน และงบประมาณ งานวิจัยสถาบันและสารสนเทศ และงานผังแม่บทและออกแบบก่อสร้าง มีอำนาจหน้าที่ ในการดูแลด้านงานสารบรรณและการบริหารงานทั่วไป การเงินและบุคลากร การประมวลผลวิเคราะห์และประเมินผล การงบประมาณและอัตรากำลัง งานวิจัยของสถาบันและการรายงานเผยแพร่งานวิจัย การประสานงานการออกแบบและก่อสร้าง และงานผังแม่บท โดยมีอัตรากำลัง 17 อัตรา

สำนักงานยุทธศาสตร์ มีหน่วยงานภายใน ได้แก่ งาน ก.พ.ร. งานประกันคุณภาพการศึกษา และงานควบคุมภายใน มีอำนาจหน้าที่ในการ จัดทำบันทึกรายงานการประชุม ตระวจรับวัสดุครุภัณฑ์ รับ-ส่งหนังสือ เก็บแฟ้มเอกสาร การเงินการบัญชี และครุภัณฑ์ ทำบัญชีงบประมาณ การเบิกจ่ายต่าง ๆ เก็บข้อมูลงานประกันคุณภาพ ผลิตเอกสารในโครงการต่าง ๆ จัดการอบรมทางวิชาการ ทำรายงานประจำปี งานประชาสัมพันธ์ การจัดทำเว็บไซต์ มีอัตรากำลัง 10 อัตรา

2) สำนักงานเลขาธิการคณะ สำนัก และวิทยาลัย ประกอบด้วย งานธุรการ งานการเงินและพัสดุ งานนโยบายและแผน งานบริการการศึกษา และงานห้องปฏิบัติการ มีหน้าที่ในการจัดทำงานสารบรรณ การเงินและบัญชี รับ-ส่งหนังสือ งานนโยบายและแผน ให้บริการทางด้านการศึกษาและให้บริการห้องปฏิบัติการ นอกจากนี้ยังประกอบด้วย สำนักวิทยบริการ สำนักศิลปวัฒนธรรม สำนักวิจัยและบริการวิชาการ โดยในส่วนนี้จะเป็นการหลอมรวมกันของหน่วยงาน ทางการศึกษาภายในจังหวัดนครพนม โดยมีนี้มีสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย ดังนี้

2.1) วางนโยบายและแนวทางในการพัฒนามหาวิทยาลัย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

2.2) วางระเบียบ ออกข้อบังคับและประกาศของมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย

2.3) พิจารณาการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกส่วนราชการของมหาวิทยาลัย

2.4) พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง และพิจารณา ถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์และศาสตราจารย์พิเศษ

2.5) แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษผู้ช่วยศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ

2.6) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ และหัวหน้าส่วนราชการ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยและอธิการบดี

2.7) วางระเบียบและออกข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน การเงิน การจัดหารายได้ และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

2.8) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

2.9) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ ของสภามหาวิทยาลัย

2.10) พิจารณาและให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัย ตามที่อธิการบดีเสนอและอาจมอบหมายให้อธิการบดีปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ ของสภามหาวิทยาลัยได้

2.11) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ

1.2 การบริหารงานบุคคล เนื่องจากมหาวิทยาลัยนครพนมได้นำหน่วยงานทางการศึกษาภายในจังหวัดนครพนมมารวมกันจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยนครพนม จึงได้มีการใช้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และข้าราชการครูที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ข้าราชการพลเรือนสามัญองค์กร กลางในการบริหาร คือ ก.พ. และข้าราชการครูมีองค์กรกลางในการบริหาร คือ ก.ค. ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลทางด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่และอัตรากำลังและใน ส่วนของการบริหารงานบุคคลในช่วงต้น จะเห็นได้ว่า โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัยนครพนมนั้น มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่และอัตรากำลัง และใน ส่วนของการบริหารงานบุคคลนั้นคล้ายคลึงหรือเทียบเคียงกับมหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยเอกชนโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งไม่น่าจะมีปัญหาในการบริหารจัดการ แต่จากการศึกษาจากเอกสารและจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ พบว่า

1) มหาวิทยาลัยนครพนมไม่มีความเป็นเอกภาพในด้านโครงสร้างของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้มหาวิทยาลัยนครพนม กล่าวคือ หน่วยงานทางการศึกษาที่มาหลอมรวมกันเป็นมหาวิทยาลัยนครพนมนั้น ยังคงบริหารจัดการหน่วยงานของตนเองอยู่ ซึ่งมีที่ทำการอยู่คนละพื้นที่กันแล้วมีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ในช่วงต้นเป็นแกนกลางหลัก ทำให้การบริหารงาน การบริหารบุคลากร ยังคงขึ้นอยู่กับหน่วยงานการศึกษาเดิม ถึงแม้จะมีการโอนหรือการจัดอัตรากำลังให้อยู่ภายใต้มหาวิทยาลัยนครพนมก็ตาม

2) มหาวิทยาลัยนครพนมมีความลัทธิในการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ ในการบริหารงานบุคคลมีความลัทธิและไม่ประสานสัมพันธ์กัน เนื่องจากการนำหน่วยงานทางการศึกษาภายในจังหวัดนครพนมมารวมกัน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรม ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการ ใช้กฎหมาย 2 ฉบับ และแบ่งข้าราชการออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และข้าราชการครูที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535

3) ข้าราชการพลเรือนสามัญมีองค์กรกลางในการบริหาร คือ ก.พ. และข้าราชการครู มีองค์กรกลางในการบริหาร คือ ก.ค. ที่ต่างก็มีแนวปฏิบัติและกฎเกณฑ์ในการกำหนดตำแหน่ง ความก้าวหน้า และการเลื่อนไหลของตำแหน่งเป็นของตนเอง ทำให้

ข้าราชการบางคนบางตำแหน่งที่มีคุณวุฒิเดียวกัน ระยะเวลาการทำงานเท่ากัน ปริมาณงานและความยุ่งยากซับซ้อนของงานใกล้เคียงกัน แต่มีความก้าวหน้าในตำแหน่งและระดับที่ต่างกัน เป็นต้น

2. ด้านการบริหารงบประมาณ

2.1 ด้านนโยบายและแผน

มหาวิทยาลัยนครพนมมีนโยบายและแผนในการผลิตและพัฒนากำลังคนที่มีคุณภาพมีคุณธรรม จริยธรรม สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีการจัดหลักสูตรให้มีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับความต้องการ และทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น ภูมิภาค มีความเป็นนานาชาติ และก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลงและความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และสอดคล้องกับแนวทางการจัดการศึกษาตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยในระยะ 5 ปีแรกให้สถาบันที่เข้ามาหลอมรวมกัน ซึ่งได้แก่ วิทยาลัยเทคนิคนครพนม วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีนครพนม วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนครพนม สถาบันราชภัฏนครพนม และมหาวิทยาลัยมหาสารคาม วิทยาเขตนครพนม จัดการเรียนการสอนในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่แต่ละสถาบันดำเนินการอยู่แล้ว โดยจัดการเรียนการสอน ณ สถานศึกษาเดิมของแต่ละหน่วยงานการศึกษา

2.2 งบประมาณและการจัดสรรงบประมาณ

มหาวิทยาลัยนครพนมมีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 เป็นแนวทางในการดำเนินการทางด้านงบประมาณ เหมือนกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ แต่มหาวิทยาลัยนครพนมมีการนำหน่วยงานการศึกษาภายในจังหวัดนครพนม โดยในการกำหนดนโยบายและแผน งบประมาณและการจัดสรรงบประมาณดำเนินการผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2535

เมื่อทำการวิเคราะห์จากข้อมูลด้านนโยบายและแผน งบประมาณและการจัดสรรงบประมาณในข้างต้น พบว่า

1. มหาวิทยาลัยนครพนมขาดเอกภาพด้านนโยบายและแผน และงบประมาณ แม้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535 จะกำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ด้านนโยบาย และแผน กำกับ เร่งรัด และติดตามประเมินผลการปฏิบัติราชการตามแผนก็ตาม แต่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการมีอาจทำหน้าที่ในการกำหนด

นโยบายและแผน งบประมาณได้ชัดเจน เนื่องจากแต่ละกรมเป็นนิติบุคคล สามารถจัดขอ งบประมาณได้ด้วยตนเอง ลักษณะดังกล่าวส่งผลถึงการปฏิบัติงานด้านนโยบาย แผน และ งบประมาณในพื้นที่เนื่องเพราะ จากกรณีที่หน่วยงาน สถานศึกษาของกรมสังกัดส่วนกลาง การ บริหารและการจัดการศึกษา ของหน่วยงาน สถานศึกษา จึงดำเนินไปท่ามกลางการกำหนด นโยบาย แผนงาน โครงการ บุคลากร งบประมาณจากกรมต้นสังกัดในส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ขาดการประสานสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานในจังหวัดหรือพื้นที่ และไม่สามารถตอบสนองความ ต้องการทางการศึกษาของชุมชนเท่าที่ควร (ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์ โดยมติ คณะรัฐมนตรี จะกำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจังหวัดที่มีคณะกรรมการ จาก หน่วยงานที่เป็นผู้แทนและผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากประชาชนในจังหวัดร่วมเป็นกรรมการ เพื่อทำ หน้าที่พิจารณา เสนอแนะ และให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับแผน ฯ ก็ตาม

2. มีความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรงบประมาณ แม้ว่าหน่วยงาน แต่ละ หน่วยงานมีภาระให้การศึกษาเช่นเดียวกัน แต่โอกาสที่จะได้รับงบประมาณไม่เท่าเทียมกัน เช่น ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานในภูมิภาค หน่วยงานในเมืองและหน่วยงานในชนบท หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในที่ ๆ มีความเจริญ จะได้รับการสนับสนุนทรัพยากรตามสภาพของความเจริญ ไปด้วย ขณะที่หน่วยงาน ในชนบทก็ยังอยู่ในสภาพขาดแคลนตามพื้นที่เป็นส่วนใหญ่ ในทำนอง เดียวกัน ก็มีความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาของชมรवास และภิกษุ สามเณร ทั้งที่เป็นประชากรของชาติ ที่ต้องได้รับการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่นเดียวกัน เป็นต้น ทั้งนี้เพราะขาดระบบของการจัดสรรที่แน่นอน และขาดการให้ความสำคัญต่อหน่วยงาน ในระดับล่าง การจัดสรรจึงเป็นไปตามที่หน่วยงานต้นสังกัดเสนอขอโดยขาดการพิจารณาตาม ความต้องการจำเป็นทางสังคมที่แท้จริง

3. ด้านการบริหารวัสดุและอุปกรณ์

3.1 แนวทางการโอนครุภัณฑ์ การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน และการรับบริจาค ทรัพย์สินให้เป็นของมหาวิทยาลัยนครพนม

ในการบริหารวัสดุและอุปกรณ์ โอนแนวทางการโอนครุภัณฑ์ การจัดทำทะเบียน ทรัพย์สิน และการรับบริจาคทรัพย์สินให้เป็นของมหาวิทยาลัยนครพนม ในยึดถือตาม พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ.2548 โดยให้โอนบรรดาภิกษุ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลัง ของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม ตาม กฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยราชภัฏและวิทยาเขตนครพนมของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ตาม กฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยมหาสารคาม วิทยาเขตนครพนม วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยี

นครพนม วิทยาลัยการอาชีพธาตุพนม และวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนครพนม สำนักงาน ปลัดกระทรวง กระทรวง สาธารณสุข มาเป็นของมหาวิทยาลัยนครพนม และให้โอนอาคารที่ว่าการอำเภอ นครพนมหลังเก่า และอาคารศาลาประชาคม อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม มาเป็นของมหาวิทยาลัย โดยข้าราชการซึ่งโอนไปสังกัดมหาวิทยาลัยนครพนมให้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และบรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยต้องจัดการให้บรรลुวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย โดยเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัยต้องจัดการตามเงื่อนไขของผู้อุทิศที่กำหนดไว้ แต่ถ้ามีความจำเป็น ต้องเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าว ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อุทิศหรือทายาท หากไม่มีทายาท หรือทายาทไม่ปรากฏ ต้องได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย

จากการวิเคราะห์แนวทางการโอนครุภัณฑ์ การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน และการรับบริจาคทรัพย์สินให้เป็นของมหาวิทยาลัยนครพนม พบว่า เมื่อมีการหลอมรวมสถาบันอุดมศึกษาที่มีอยู่แล้วในจังหวัดนครพนม โดยมีความเห็นร่วมกันเพื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่จังหวัดนครพนมนั้น ควรให้เป็นความริเริ่มจากคนในท้องถิ่น ให้เป็นสถาบันของชุมชนที่มีเอกลักษณ์เฉพาะของตนเอง ที่มีจุดแข็งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การท่องเที่ยว เชื่อมโยงกับภูมิภาคอินโดจีน และประเทศแถบลุ่มแม่น้ำโขง โดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ.2548 ให้รวมมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม ตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยราชภัฏวิทยาเขตนครพนมของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยมหาสารคามวิทยาลัยเทคนิคนครพนม วิทยาลัยเกษตร และเทคโนโลยีนครพนม วิทยาลัยการอาชีพธาตุพนมและวิทยาลัยการอาชีวศึกษาว่า สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และวิทยาลัยพยาบาล บรมราชชนนีนครพนม สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข มาจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยนครพนม ภายใต้วัตถุประสงค์ ของมหาวิทยาลัยจะรับสถานศึกษาชั้นสูงเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยก็ได้ และมีอำนาจให้ปริญญา อนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรชั้นหนึ่งชั้นใดแก่ผู้สำเร็จการศึกษา จากสถานศึกษาสมทบนั้นได้ โดยให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการลูกจ้าง และอัตรากำลัง ของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม ตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยราชภัฏ และวิทยาเขตนครพนมของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยมหาสารคาม วิทยาลัยเทคนิคนครพนม วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีนครพนม วิทยาลัยการอาชีพธาตุพนม และวิทยาลัยการอาชีวศึกษาว่า และวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนครพนม มาเป็นของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ให้โอนอาคาร

ที่ว่า การอำเภอเมืองนครพนมหลังเก่า และอาคารศาลาประชาคม อำเภอเมืองนครพนมจังหวัดนครพนม มาเป็นของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ.2548

ในส่วนของทบวงมหาวิทยาลัย แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจและให้ความเป็นอิสระแก่มหาวิทยาลัยค่อนข้างสูงทั้งในด้านนโยบายและแผน การบริหารบุคลากร การบริหารงบประมาณ การบริหารงานวิชาการ และการประเมินผลการเรียนก็ตาม แต่ก็ยังพบว่าระบบบริหารการจัดการศึกษายังไม่เอื้อต่อความเป็นเลิศของการอุดมศึกษา ซึ่งมีเหตุปัจจัยหลายประการ เช่น การขาดเอกภาพในเชิงนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ปัญหาระบบบริหารและการจัดการภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยระบบการจัดสรรงบประมาณยังเป็นแบบราชการ ระบบบริหารงานบุคคลและการบริหารวิชาการยังขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

บทที่ 5

บทสรุป หรือข้อเสนอเชิงทฤษฎีและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการพัฒนาสถานศึกษาที่มุ่งการพัฒนาการเรียนการสอน การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในการบริหารมีแนวโน้มที่ตรงกันข้ามแต่เป็นแนวคิดเกี่ยวข้องกัน ทุกองค์การจะต้องบริหารงานทั้งแบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจ ถ้าอำนาจในการตัดสินใจอยู่ในมือผู้บริหารระดับสูง องค์การนั้นก็จะมีการบริหารแบบรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจในการตัดสินใจถูกมอบหมายลงมาตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชาแล้ว การกระจายอำนาจ ก็จะเกิดขึ้น ในการบริหารการศึกษานั้นจำเป็นต้องวิเคราะห์สถานการณ์ และพิจารณาว่าภารกิจใดควรบริหารแบบรวมอำนาจ และภารกิจใดควรบริหารแบบกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจไม่มีรูปแบบสำเร็จที่แน่นอนตายตัว ตัวแบบของการกระจายอำนาจมีหลายรูปแบบ ดังนั้นจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบของการกระจายอำนาจให้เหมาะสมสอดคล้องกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ สภาพทางสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจของประเทศ การกระจายจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองและบริบททางสังคมเป็นประการสำคัญ การนำการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติจะต้องทำเป็นระบบและทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป จากหลักฐานเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจทางการบริหารของประเทศต่าง ๆ มักจะเป็นผลมาจากแรงจูงใจทางการเมืองมากกว่าแรงจูงใจทางการศึกษา (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2543)

ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการศึกษาขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

1. บริบททางวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจ ไม่หวงอำนาจ มีค่านิยมที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลง มีค่านิยมที่จะรับผิดชอบ
2. การสนับสนุนทางการเมืองที่ส่งเสริม และสนับสนุนการกระจายอำนาจ ทั้งในการกำหนดนโยบาย และจัดลำดับความสำคัญ
3. การวางแผนและการจัดการที่ดี
4. การตระหนักของผู้เกี่ยวข้องในเรื่องต่อไปนี้
 - 4.1 ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจควรอยู่ใกล้กับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติให้มากที่สุด
 - 4.2 ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจควรมีความรู้ และความเข้าใจภารกิจนั้น ๆ

4.3 มีความเชื่อว่าผู้รับมอบอำนาจมีความสามารถในการตัดสินใจในภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

4.4 มีความเชื่อว่าผู้รับมอบอำนาจมีความสามารถในการตัดสินใจในภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

5. การเพิ่มอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ และมีทรัพยากรพอเพียงที่จะปฏิบัติภารกิจ การเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นจะต้องไม่กีดขวางแบ่งแยกประเทศ ทั้งนี้จะต้องมีระบบการติดตาม และการตรวจสอบได้

ในการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทยนั้น มีข้อจำกัดที่เกิดจากพระราชบัญญัติและระเบียบบางฉบับ เช่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2525

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติและระเบียบเหล่านี้ไม่เอื้อในการกระจายอำนาจการบริหารคน บริหารเงิน และบริหารวัสดุอุปกรณ์ (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2543)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ คือ กรอบทิศทางการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษา ยุคปัจจุบัน ซึ่งมุ่งด้านการศึกษาเป็นหลักเน้นการศึกษาขั้นพื้นฐานและมุ่งพัฒนาการศึกษาในระบบ ซึ่งเป็นเพียงภารกิจส่วนหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ โดยขาดความชัดเจนในสาระของภารกิจ อีกส่วนหนึ่งคือ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษาอาชีพ การอุดมศึกษา รวมทั้งการศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและการกีฬา

การปฏิรูปครั้งนี้ต้องมุ่งปรับปรุงวัฒนธรรมการทำงานระดับโรงเรียนในการจัดการเรียนรู้ อย่างเป็นองค์รวม ทั้งแนวคิดและวิธีการจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การเงินและพัสดุ การประเมินคุณภาพ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยเน้นการจัดการกระบวนการเรียนรู้เพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาพลังความคิด สร้างสรรค์ อย่างเต็มศักยภาพในฐานะเป้าหมายหลักของการจัดการศึกษา มุ่งเสริมสร้างให้ผู้เรียนมีนิสัยรักการอ่านซึ่งเป็นทักษะพื้นฐานของบุคคลแห่งการเรียนรู้ที่ยั่งยืน มุ่งสร้างแหล่งความรู้เพื่อให้เกิดสังคมแห่งความรู้ที่ผู้เรียนมีโอกาสเรียนรู้ได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ตลอดจนรองรับระบบเศรษฐกิจที่ใช้ความรู้เป็นฐาน ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการ ตระหนักในความสำคัญของแนวคิดและวิธีการ ตามแบบภูมิปัญญาไทยที่ยังทรงคุณค่า ได้แก่ วิธีจัดการเรียนการสอน หนังสือ แบบเรียน ฯลฯ และสนับสนุนให้ครูนำมาผสมผสานใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างจริงจัง

ตามสภาพความเป็นจริง เงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ นับเป็นข้อจำกัดในการปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้ทำให้มีอาจสนองเจตนารมณ์ที่ดีได้อย่างสมบูรณ์ จึงควรประสานหลอมรวมความคิดและประสบการณ์เพื่อก่อให้เกิดเป็นแนวทางดำเนินงานปฏิรูป การศึกษาที่มีเอกภาพ ดังนั้น หากการขับเคลื่อนปฏิรูปการศึกษาไม่เป็นไปด้วยความรอบคอบ จะส่งผลต่อนักเรียน บิดามารดา ผู้ปกครอง ผู้บริหาร ครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ประชาชน ทั้งประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรง คือการแบกรับภาระอันเป็นสิทธิและหน้าที่เหล่านั้น ไว้ด้วย ความไม่พร้อม (<http://www.moe.go.th/eroc/book/book05.shtml>)

ข้อเสนอแนะ

1. จัดดำเนินการให้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นแม่บทในการบริหาร และจากการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ควรระบุประเด็นหลักที่เกี่ยวข้องกับ

1.1 ระบบการศึกษา

1.2 ระบบบริหารการศึกษา

1.3 การจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนต่าง ๆ ภายในหรือ ภายนอกองค์กรทางการศึกษา โดยระบุเกี่ยวกับ

1.3.1 อำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารงาน

1.3.2 อำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารคน

1.3.3 อำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารเงิน

1.3.4 อำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารพัสดุ

2. กำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการที่ชัดเจนในการผ่อนคลายนโยบายระเบียบ (Deregulation) ทั้งนี้เพื่อให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการศึกษา

3. รัฐควรมีนโยบายโดยระบุให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาเป็น ความสำคัญลำดับต้น ๆ ของกระบวนการจัดการศึกษา และให้มีการกำกับติดตามเพื่อให้การ ปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปอย่างจริงจัง

4. จะดำเนินการเพื่อปรับระบบ และโครงสร้างขององค์กรทางการศึกษาเสียใหม่ เพื่อให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจ โดยให้ส่วนกลางมีขนาดเล็กลง (Downsizing)

5. ออกแบบระบบการเงินและงบประมาณเสียใหม่ เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็น อิสระ (Autonomy) ในการบริหารการเงิน ทั้งนี้ระบบใหม่นี้ต้องสามารถกำกับติดตามได้ (Monitoring) และสามารถตรวจสอบได้ (Accountability)

6. พัฒนาบุคลากร เพื่อปรับบทบาทในการบริหารจัดการศึกษา โดยปรับบทบาทของ
 - 6.1 ผู้บริหารที่ศูนย์กลาง (Central Administration)
 - 6.2 ผู้บริหารสถานศึกษา
 - 6.3 การมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของผู้ปกครองและชุมชน

ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

"มหาวิทยาลัยนครพนม" เป็นสถาบันวิชาการและวิชาชีพ มีภารกิจในการให้การศึกษา ในระดับอุดมศึกษา ฝึกอบรม ส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพ ทำการสอน วิจัย ให้บริการวิชาการแก่ สังคม และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม มีประเด็นที่น่าติดตามเพื่อการพัฒนา มีดังนี้

1. ต้องใช้เวลาในการปรับระดับมาตรฐานคุณภาพทางการศึกษา การเรียนการสอน และบุคลากรของแต่ละสถาบันที่ต่างกัน 2) แต่ละคณะอยู่ห่างไกลกัน อาจเกิดความยากลำบากในการติดต่อสื่อสาร และการประสานงาน ซึ่งต้องมีการนำระบบการเชื่อมโยงเครือข่ายเทคโนโลยี สารสนเทศมาใช้ ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด 3) อาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร ในสถาบันเดิมมีศักยภาพไม่พอซึ่งต้องมีการฝึกอบรม และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง 4) อาคารสถานที่ ที่มีอยู่อาจไม่เหมาะสมกับการจัดการเรียนการสอนบางสาขาวิชา ซึ่งต้องมีการใช้งบประมาณ ปรับปรุงและพัฒนาให้ได้มาตรฐานต่อไป

เป้าหมายการดำเนินงานภารกิจ

1. มหาวิทยาลัยนครพนมจะเอื้อโอกาสให้แก่ประชาชนทุกระดับ ทุกอาชีพได้เข้ารับการ ศึกษาอย่างทั่วถึง
2. เป็นมหาวิทยาลัยที่มีความเป็นเลิศทางวิชาการ มีมาตรฐาน มีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับในระดับสากล
3. หลักสูตรที่จะเปิดสอนในมหาวิทยาลัย เกิดจากการมีส่วนร่วมและความต้องการของ ประชาชนและสถานศึกษาในระดับท้องถิ่นและภูมิภาคเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันคำนึงถึง ความเป็นสากลบนพื้นฐานภูมิปัญญาไทย
4. บูรณาการความร่วมมือระหว่างสถานศึกษา สถานประกอบการ ภาครัฐและเอกชน ประชาชนในการจัดการศึกษาและพัฒนาวิชาชีพ
5. ให้บริการทางการศึกษาและพัฒนาวิชาชีพ ทั้งในระดับประเทศและนานาชาติ
6. สนับสนุนการแลกเปลี่ยนบุคลากรด้านการศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม ระหว่างท้องถิ่น ภูมิภาค และนานาชาติ

7. สนับสนุน อุดหนุน และให้ทุนการศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนาภูมิปัญญาไทย
สู่ความเป็นสากล

8. ผลิตบัณฑิตในระดับปริญญาและต่ำกว่าปริญญาสำหรับแผนการดำเนินภารกิจ ทั้ง
ด้านการจัดการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม รวมทั้ง
การพัฒนากิจกรรมนักศึกษา ปรากฏอยู่ในแผนแม่บทของมหาวิทยาลัย

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- โกวิท กระจ่าง. (2540). การกระจายอำนาจทางการศึกษา : จำลึถึงเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519. ในเอกสารประกอบการประชุมวิชาการประเพณีมหิดล-ธรรมศาสตร์ ครั้งที่ 5 เรื่อง ประชาธิปไตย คุณภาพชีวิตและสิทธิมนุษยชนในรอบ 20 ปี : จำลึ 6 ตุลาคม 2519. เจริญศรี พงษ์สิงห์. แนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ของท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.
- ชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์. (2546). การพัฒนาทักษะวิชาชีพในสถานศึกษาด้านอาชีวศึกษาเพื่องานอาชีพในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อรองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย (IMT-GT).
- เชี่ยวชาญ คล้ายหนู. การกระจายอำนาจทางการศึกษา : มุมมองใหม่ของสัมพันธ์ ทองสมัคร. ม.ป.พ.
- ต้นแบบ ระบบงาน พัสดุ การเงินและบัญชีกองทุน โดยเกณฑท์พิงรับ – จำย ลักษณะ 3 มิติ สำหรับผู้ปฏิบัติในมหาวิทยาลัย/สถาบันของรัฐ. สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. กันยายน 2544.
- ดุษฎี กิตติโมรากุล. (2536, มกราคม). การกระจายอำนาจทางการศึกษา ความจริงจังที่ต้องจริงจัง. ก้าวไกล. 3 (9) : 6 - 9, 28 - 29.
- ดำรงศักดิ์ บุญลา. (2540). รายงานการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา (ภายใต้โครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาที่ไม่กระจายอำนาจ) กรณีศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- ประยูร ศรีประสาธน์ และคณะ. (ม.ป.ป.). รายงานวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของไทย,มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (อัดสำเนา) หน้า 9
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2545, มีนาคม). ครูกับการจัดการศึกษาของชุมชน.
- พิณสุดา สิริธรงค์ศรี. (2542). การกระจายอำนาจการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- ธีระ รุญเจริญ. (2537, ตุลาคม – มกราคม). พัฒนาการระบบบริหารการศึกษาไทย. วารสารการศึกษาศาสตร์. 16 (3) : 16 - 19.
- _____. (2545). รายงานวิจัย : สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย.
- รุ่ง แก้วแดง. (2540). ปฏิวัติการศึกษาไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน. (เอกสารอัดสำเนา)

- รายงานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ภาคผนวก 3. รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง การจัดองค์กร และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใหม่ในกระทรวงศึกษาธิการ ศาสนา และวัฒนธรรม. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2544.
- เวลช์, ทอมัส. (2545). *กระจายอำนาจทางการศึกษา : ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร.* (Decentralization of Education : why, when, what and how?). กรุงเทพฯ: กรมวิชาการ. หน้า 148.
- วิจิตร จันจาทูล และคณะ. (ม.ป.ป.). *แนวคิดและรูปแบบการจัดการอุดมศึกษาของประเทศไทย เพื่อเพิ่มโอกาสและความเสมอภาค.*
- วันชัย ดนัยตโมนุท; ไกร เกษทัน. (2543). *การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ตามแนว พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.* หน้า 6 – 7.
- สมาน อัครภูมิ. (2537). *การพัฒนา รูปแบบการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด.* วิทยานิพนธ์ ปริญญาศึกษาศาสตรบัณฑิต กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ถ่ายเอกสาร.
- สรรพ วรรณทร์. (2545, มีนาคม). *การกระจายอำนาจทางการศึกษา.* หน้า 2.
- สนอง โลหิตวิเศษ. *การศึกษาดลอดชีวิต : ภารกิจสถาบันอุดมศึกษากับแนวทางการศึกษาดลอดชีวิต.*
- เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. (2540). *การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา.*
- Bray, cited in Edward B. Fiske. (1984). *Decentralization of Education : Politics and Consensus.*
- ภัทรนันท์ พงษ์มัย. (แปล). (2542). *การกระจายอำนาจทางการศึกษา : การเมืองและฉันทานุมัติ.* สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: พิมพ์ครั้งที่ 2. บ. ที. พี. พรินท์ จำกัด. หน้า 20 – 21.
- Caldwell, B.J. and Spinks, J.M., 1990. *The Self – Managing School.* London : Taylor & Francis (Printers) Ltd.
- D.J. Brown, (1994). *Decentralization in Education Government and Management, in The International Encyclopedia of Education.* 2nd ed., vol. 3, T. Husen and T. Neville Postlethwaite (eds), Oxford : Pergamon, p. 1407.
- F. Kemmerer, (1994). *Decentralization of Schooling in Developing Nationd, in The International Encyclopedia of Education.* 2nd ed., vol. 3, T. Husen and T. Neville Postlethwaite (eds), Oxford : Pergamon,. p.1412.

J.A. Prescador. (1985). Op. Cit., p. 1318.

Meatz, Materne & Quleti. (1987). *Training for Deceratrized Planning : Lessons form Experience*. Rome : FAO.

Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations : A Synthesis of the research*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.

Rondinelli, Dennis A. (1983). Implementing Decentralization Programmes in Asia : A Comparative Analysis. *Public Administration Development*. 3 : 181-207.

UNESCO. (1985). *Education Management at Local Level*. Paris : Division of Education Planning.

[\(http://www.moe.go.th/\)](http://www.moe.go.th/)

[\(http://www.mua.go.th/\)](http://www.mua.go.th/)

ประวัติผู้ทำสารนิพนธ์

ประวัติย่อผู้ทำสารนิพนธ์

ชื่อ – สกุล	นางสาวสินีนางุ ศิริสวัสดิ์
วัน / เดือน / ปีเกิด	30 มกราคม 2524
สถานที่เกิด	จังหวัดนครพนม
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	3/15 แพลตคองจัน ถนนศรีบูรพา แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2546	วิทยาศาสตรบัณฑิต สาขาวิทยาการคอมพิวเตอร์ สถาบันราชภัฏจันทรเกษม
พ.ศ. 2549	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (นโยบายสาธารณะ) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ