



ที่ นร ๑๑๑๗ / ๑๖๓๑

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๒๘ อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชน ”

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาที่นำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนามนุษย์พื้นฐานของการศึกษา ดังนั้นจึงมอบหมายให้คณะทำงานการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม สภาที่ปรึกษาฯ ดำเนินการศึกษา เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชน เพื่อจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ต่อไป

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๙ / ๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ ได้พิจารณาผลการศึกษาของคณะทำงานดังกล่าว โดยมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชน” ต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีสาระสำคัญสรุปดังนี้ (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

๑. ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของรัฐบาล
 - ๑.๑ ขาดความชัดเจนในระดับปฏิบัติและความชัดเจนเพียงพอในภาคปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ
 - ๑.๒ เน้นการปรับโครงสร้างระบบการศึกษา
 - ๑.๓ ละเลยความพร้อมของบริบทท้องถิ่น และการวัดความพร้อมของประชาชนในชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาและร่วมกำกับดูแลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ๑.๔ ครูและบุคลากรทางการศึกษาในท้องถิ่นขาดความพร้อม และยึดติดกับวัฒนธรรมและระบบเดิมที่รับคำสั่งจากส่วนกลาง
 - ๑.๕ ค่าตอบแทนและสวัสดิการครูในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างจากกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา และการพัฒนาคุณภาพของการจัดการศึกษาในท้องถิ่นห่างไกล

/ ๑.๖ การเปลี่ยน...

๑.๖ การเปลี่ยนผู้บริหารการศึกษาบ่อยครั้ง โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ศึกษาธิการที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายการศึกษาขาดความต่อเนื่อง

๑.๗ อำนาจการจัดการศึกษายังยึดโยงกับส่วนกลางมาก ทำให้ท้องถิ่นไม่มี
ความคล่องตัวในการจัดการศึกษา

๑.๘ การดำเนินการของเขตพื้นที่การศึกษา ยังขาดการประสานงาน ทำให้ไม่
เกิดความร่วมมือกันและการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

๒. ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นและ
การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชน

๒.๑ สร้างความชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมจัด
การศึกษา

๒.๒ จัดระบบการกระจายอำนาจให้ยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทแต่ละท้องถิ่น ซึ่ง
การกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น

๒.๓ เน้นการเตรียมความพร้อมรับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมจัด
การศึกษา โดยรัฐควรให้ความสำคัญมากขึ้นกับการเตรียมความพร้อมของท้องถิ่น

๒.๔ สร้างความต่อเนื่องของการบริหารการศึกษา เพื่อให้กระบวนการกระจาย
อำนาจและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของประชาชนเกิดความต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก

๒.๕ เน้นการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาในท้องถิ่นและให้ความสำคัญ
กับการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาในท้องถิ่น

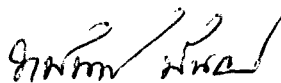
๒.๖ การกระจายทรัพยากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ โดยจัดสรรงบประมาณ
และทรัพยากรทางการศึกษาให้แก่เอกชนและท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

๒.๗ สร้างบรรยากาศการจูงใจและพัฒนาตนเอง ซึ่งจะทำให้มีการพัฒนา
คุณภาพการจัดการศึกษามากขึ้น และจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น

๒.๘ จัดกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุล เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบ
ในการจัดการศึกษาโดยชุมชน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบด้วย
จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายอานันท์ ปันยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐ - ๒๖๑๒ - ๙๒๒๒ ต่อ ๒๓๖ โทรสาร ๐ - ๒๖๑๒ - ๙๑๗๙

**ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ
การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น
และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชน**

ความเห็นและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับ “การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชน”

๑. ที่มา

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการศึกษา เป็นหลักการสำคัญส่วนหนึ่งของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ (แก้ไข ๒๕๔๕) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของรัฐบาลในประเด็นดังกล่าวอยู่ภายใต้ความเห็นที่ขัดแย้งหลายด้าน ทั้งความเห็นจากผู้ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ผู้รับมอบอำนาจในท้องถิ่น ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และผู้ที่มีสิทธิในการจัดการศึกษา อาทิ ในประเด็นความพร้อมในการรับโอนอำนาจการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ผลกระทบต่อสวัสดิการของครูและบุคลากรทางการศึกษาในท้องถิ่น การขาดระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็ง การขาดมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ความอ่อนแอของวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น ฯลฯ

คณะทำงานการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการติดตามและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้เล็งเห็นความสำคัญของประเด็นดังกล่าว คณะทำงานฯ จึงได้จัดทำโครงการศึกษา เรื่อง “การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชน” เพื่อรับฟังปัญหาและความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น และระดมความเห็นของภาคีต่าง ๆ เพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับประเด็นนี้เสนอต่อรัฐบาลต่อไป

๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาฯ

การดำเนินการศึกษาในโครงการนี้ประกอบด้วย

๒.๑ การศึกษาจากเอกสารวิชาการ (review literature) โดยการประมวลและสังเคราะห์ความรู้ และข้อถกเถียงทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษาของโครงการนี้ จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ อาทิ เอกสารวิชาการ งานวิจัย บทความ บทสัมภาษณ์ ฯลฯ

๒.๒ การสัมภาษณ์เชิงลึก (dept interview) ซึ่งได้ดำเนินการในสัมภาษณ์กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย การศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ

๒.๓ การประชุมกลุ่มระดมความเห็น (focus group) โดยเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจำนวนทั้งสิ้น ๖ กลุ่ม ได้แก่ (๑) นักวิชาการ (๒) เขตพื้นที่การศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา

- (๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๔) ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน และภาคเอกชน (๕) นักเรียน และ
(๖) องค์กรภาคประชาชน

๒.๔ การจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความเห็นสาธารณะ (public consultation) ในวันพุธที่ ๑๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยเชิญวิทยากรและผู้เข้าร่วมสัมมนาที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ อย่างหลากหลาย จำนวนประมาณ ๑๕๐ ท่าน ในการสัมมนาได้เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และได้จัดทำเอกสารแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกคนได้เขียนแสดงความคิดเห็นด้วย

๓. ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของรัฐบาล

สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความเห็นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาดังต่อไปนี้

๓.๑ ขาดความชัดเจนในระดับปฏิบัติ ภาครัฐยังขาดความชัดเจนเพียงพอในภาคปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ และการส่งเสริมให้บุคคล ครอบครัวยุวมชน และองค์กรทางสังคมมีส่วนร่วมจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎกระทรวงเพื่อรองรับระบบการจัดการศึกษาโดยบุคคล ครอบครัวยุวมชน และองค์กรอื่นซึ่งยังไม่ประกาศใช้

๓.๒ เน้นการปรับโครงสร้างระบบการศึกษา การดำเนินการที่ผ่านมา ภาครัฐเน้นการกระจายอำนาจเชิงโครงสร้าง แต่ยังมีได้ให้ความสำคัญกับเนื้อหาของกระจายอำนาจการศึกษา และขาดการเตรียมการให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นมีความพร้อมในการรับการกระจายอำนาจ และมีส่วนร่วมจัดการศึกษาอย่างเพียงพอ ทำให้เขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจและขาดการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

๓.๓ ละเลยความพร้อมของบริบทท้องถิ่น ภาครัฐให้ความสำคัญกับการกำหนดตัวชี้วัดความพร้อมรับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังละเลยการวัดความพร้อมของประชาชนในชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา และร่วมกำกับดูแลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๔ ครูและบุคลากรทางการศึกษาในท้องถิ่นขาดความพร้อม ครูจำนวนมากยังยึดติดกับวัฒนธรรมและระบบเดิมที่รับคำสั่งจากส่วนกลาง ขาดความรู้ ความเข้าใจ ความสามารถ และความตระหนักในการคิดและพัฒนาการเรียนการสอนขึ้นเอง ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการที่บุคลากรทางการศึกษาที่มีความรู้และความสามารถยังกระจุกตัวในส่วนกลางเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ท้องถิ่นขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการศึกษา เนื่องจากรัฐขาดการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพอย่างเพียงพอ

๓.๕ ก่าตอบแทนและสวัสดิการครูในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างจากกระทรวงศึกษาธิการ นับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา และการพัฒนาคุณภาพของการจัดการศึกษาในท้องถิ่นห่างไกล เนื่องจากครูและบุคลากรทางการศึกษายังมีความกังวลว่าการกระจายอำนาจการบริหารบุคคลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้สวัสดิการที่เคยได้รับลดลง

๓.๖ การเปลี่ยนผู้บริหารการศึกษาบ่อยครั้ง โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายการศึกษาขาดความต่อเนื่องเพราะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่เมื่อรัฐมนตรีท่านใหม่ขึ้นดำรงตำแหน่ง ในทำนองเดียวกัน ผู้บริหารการศึกษาในท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายบ่อยครั้ง ทำให้การดำเนินการในระดับปฏิบัติขาดความต่อเนื่อง ส่งผลให้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นเกิดความล่าช้า

๓.๗ อำนาจการจัดการศึกษายังยึดโยงกับส่วนกลางมาก ทำให้ท้องถิ่นไม่มีความคล่องตัวในการจัดการศึกษา เช่น การจัดทำหลักสูตรที่กำหนดจากส่วนกลางถึงร้อยละ ๗๐ การบริหารบุคคลที่ส่วนกลางยังควบคุมเกือบทั้งหมด เป็นต้น

๓.๘ การดำเนินการของเขตพื้นที่ฯ ยังขาดการประสานงานกัน ปัญหาหนึ่งของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา คือการจัดสรรทรัพยากรให้แก่แต่ละเขตพื้นที่ฯ ไม่เท่าเทียมกัน โดยเขตพื้นที่การศึกษาที่ ๑ ในแต่ละจังหวัดจะมีทรัพยากรมากกว่าเขตอื่น ๆ ในขณะที่แต่ละเขตพื้นที่ขาดกลไกในการประสานงานกัน ทำให้ไม่เกิดความร่วมมือกันและการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

๔. ข้อเสนอแนะนโยบายการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาดังต่อไปนี้

๔.๑ สร้างความชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

รัฐควรสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๔.๑.๑ จัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาระดับเขตพื้นที่ฯ โดยรัฐควรระบุเป้าหมายอย่างชัดเจนว่าจะกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในระดับใด ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาใดบ้างในแต่ละช่วงเวลา เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่ารัฐบาลตั้งใจจะดำเนินการกระจายอำนาจอย่างจริงจังและมีกรอบเวลาที่ชัดเจน ทั้งนี้กระทรวงศึกษาธิการควรมอบหมายให้แก่แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในเขตพื้นที่ฯ จัดทำแผนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โดยลงรายละเอียดว่าแต่ละเขตพื้นที่

การศึกษา แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแต่ละสถานศึกษาที่อยู่ภายใต้การดูแลของ เขตพื้นที่การศึกษานั้นจะกระจายอำนาจกันอย่างไรและเมื่อไร

๔.๑.๒ เร่งกำหนดมาตรการส่งเสริมการจัดการศึกษาโดยบุคคล ครอบครัว และองค์กรอื่น รัฐควรเร่งประกาศกฎกระทรวงเพื่อรองรับระบบการจัดการศึกษาโดยบุคคล ครอบครัว และองค์กรอื่น โดยกำหนดวันที่จะประกาศใช้กฎกระทรวงดังกล่าวอย่างชัดเจน เพื่อเร่งกระบวนการจัดทำ กฎกระทรวงฯ ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน รัฐควรเร่งออกมาตรการส่งเสริมการจัดการศึกษา โดยบุคคล ครอบครัว และองค์กรอื่นในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย เพื่อให้ภาคีอื่นเข้ามามี ส่วนร่วมจัดการศึกษาได้ทันที โดยไม่ต้องรอการประกาศใช้กฎหมาย

๔.๒ จัดระบบการกระจายอำนาจให้ยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทแต่ละท้องถิ่น

การกำหนดรูปแบบและระดับของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แต่ละท้องถิ่น ไม่ควรเป็นรูปแบบเดียวที่ตายตัวสำหรับทุกท้องถิ่น แต่ควรมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นการกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น ภาครัฐควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ สนับสนุนชุมชนทำวิจัยการจัดการศึกษาในท้องถิ่น

รัฐควรเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาของท้องถิ่น โดยการสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นทำวิจัยเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ภาคีต่าง ๆ ในชุมชนมาร่วมกันตั้งประเด็นว่า สมาชิกของชุมชนต้องการ ให้เด็กที่อยู่ในท้องถิ่นมีลักษณะเป็นอย่างไร ปัญหาของเด็กมีอะไรบ้าง การเรียนของเด็กมีปัญหา อะไร การจัดการระบบการศึกษาในท้องถิ่นควรเป็นอย่างไรเพื่อทำให้เด็กเป็นไปตามเป้าหมายที่พึงประสงค์ และใครจะช่วยอะไรได้บ้าง รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้เรียนมีส่วนแสดงความต้องการ เกี่ยวกับการจัดหลักสูตรและการเรียนการสอนด้วย ทั้งนี้ภาครัฐควรนำผลการวิจัยของท้องถิ่นไป เป็นฐานข้อมูลในการกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น การดำเนินการในลักษณะนี้จะทำให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น เกิดความตระหนักถึงปัญหาของการศึกษาในท้องถิ่น เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของการศึกษาของ ท้องถิ่นร่วมกัน และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาของท้องถิ่นได้หลากหลาย รูปแบบตามความสามารถและความสนใจของแต่ละคน

๔.๒.๒ กำหนดชุดของตัวชี้วัดความพร้อมเหมาะสมกับลักษณะการจัดการศึกษา

รัฐควรจัดทำตัวชี้วัดความพร้อมในการรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่มีความ หลากหลาย โดยจัดทำตัวชี้วัดเป็นชุด ๆ ที่เหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการจัดการศึกษา เนื่องจาก การจัดการศึกษาในแต่ละลักษณะต้องการความพร้อมที่แตกต่างกัน ชุดของตัวชี้วัดความพร้อมควร จำแนกตามมิติต่าง ๆ ดังนี้

ก. ชุดตัวชี้วัดความพร้อมของผู้จัดการแต่ละประเภท เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรทางสังคม องค์กรศาสนา สถานศึกษา บุคคล ชุมชน เป็นต้น

ข. ชุดตัวชี้วัดความพร้อมในการจัดการศึกษาแต่ละประเภท คือ การศึกษาในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย หรือการศึกษาทางเลือก

ค. ชุดตัวชี้วัดความพร้อมในการจัดการศึกษาแต่ละระดับ คือ การศึกษาปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา

ง. ชุดตัวชี้วัดความพร้อมในการจัดการศึกษาสำหรับแต่ละกลุ่มคน เช่น การจัดการศึกษาสำหรับคนปกติ การจัดการศึกษาสำหรับเด็กอัจฉริยะ การจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ การจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ การจัดการศึกษาอิสลาม เป็นต้น

๔.๒.๓ กำหนดตัวชี้วัดความพร้อมครอบคลุมบริบทของการจัดการศึกษา

รัฐควรจัดทำตัวชี้วัดความพร้อมในการรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ที่มีความครอบคลุมบริบทของการจัดการศึกษาด้วย ดังตัวอย่างของตัวชี้วัดความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ควรมีเฉพาะตัวชี้วัดที่ตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ควรมีตัวชี้วัดความพร้อมของผู้ปกครอง ประชาชน และชุมชน ในการสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

๔.๒.๔ ให้ท้องถิ่นจัดทำหลักสูตรได้อย่างยืดหยุ่น

รัฐควรปรับบทบาทและระบบการกระจายอำนาจการจัดทำหลักสูตร จากการกำหนดหลักสูตรแกนกลางร้อยละ ๗๐ และหลักสูตรท้องถิ่นร้อยละ ๓๐ เป็นการที่หน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดกรอบหลักสูตรของการศึกษาแต่ละประเภทและแต่ละระดับว่า ควรประกอบด้วยเนื้อหาอะไรบ้างเป็นเบื้องต้น โดยให้ผู้จัดการศึกษาในแต่ละท้องถิ่นจัดทำเนื้อหาการเรียนการสอน ทั้งนี้หน่วยงานส่วนกลางควรจัดระบบสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรของท้องถิ่น โดยการจัดทำหลักสูตรหลากหลายรูปแบบ และการจัดระบบคลังหลักสูตรซึ่งเป็นฐานข้อมูลที่รวบรวมหลักสูตรต่าง ๆ (ที่สอดคล้องกับกรอบหลักสูตรที่ส่วนกลางกำหนดขึ้น) เพื่อให้ผู้จัดการศึกษาในท้องถิ่นสามารถเลือกใช้หรือพัฒนาหลักสูตรที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่นเอง นอกจากนี้ เขตพื้นที่การศึกษาควรจัดให้มีที่ปรึกษาด้านหลักสูตรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ให้คำแนะนำ และอนุมัติการจัดทำหลักสูตรของผู้จัดการศึกษาในแต่ละเขตพื้นที่

การให้ผู้จัดการศึกษาในท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการจัดหลักสูตรจะทำให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างยืดหยุ่นมากขึ้น ทำให้สามารถบริหารเวลาได้ดียิ่งขึ้น เพราะปัจจุบันครูและบุคลากรทางการศึกษามีบทบาทและภาระงานที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งการสอน การทำวิจัยในห้องเรียน การบริหาร และการประสานงานกับชุมชน

๔.๓ เน้นการเตรียมความพร้อมรับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

รัฐควรให้ความสำคัญมากขึ้นกับการเตรียมความพร้อมของท้องถิ่น โดยผสมผสานแนวคิด การกระจายอำนาจเชิง โครงสร้างและเชิงระบบเข้าด้วยกันอย่างเหมาะสมและสมดุล โดยมีข้อเสนอ ดังต่อไปนี้

๔.๓.๑ วัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางพัฒนาความพร้อม

รัฐควรวัดความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา และชุมชน มิใช่เพื่อ การแยกแยะว่าควรหรือไม่ควรกระจายอำนาจ แต่ควรมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางการเตรียม ความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมจัดการศึกษาอย่างเหมาะสม เช่น การวัด ประสิทธิภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิด โอกาส ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียนรู้การจัดการศึกษาและมีส่วนร่วมจัดการศึกษามากขึ้น ทั้งนี้รัฐ ควรเปิด โอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ถึงแม้ว่าไม่เคยมี ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาเลยก็ตาม

๔.๓.๒ เปิดโอกาสให้ชุมชนเรียนรู้การจัดการศึกษา

รัฐควรเปิด โอกาสให้แต่ละชุมชนได้จัดการศึกษาหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษาในรูปแบบ ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และการปรับตัว โดยให้ชุมชนเรียนรู้จากปัญหาจริงในการ จัด การศึกษาและได้ทดลองแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ทั้งนี้รูปแบบและระดับของการกระจายอำนาจและ การมีส่วนร่วมจัดการศึกษาในแต่ละท้องถิ่นอาจไม่เหมือนกันทั้งหมด แต่จะมีการพัฒนาไปใน ระหว่างการปฏิบัติมิใช่ถูกกำหนดรูปแบบจากส่วนกลางทั้งหมด การเปิดโอกาสให้ชุมชนเกิด กระบวนการเรียนรู้และปรับระบบการจัดการศึกษาของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง นับเป็นกระบวนการที่ ทำให้มั่นใจได้ว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่นจะสอดคล้องกับวัฒนธรรมและ ปัจจัยอื่น ๆ ของแต่ละท้องถิ่น

รัฐควรจัดระบบให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่น มีโอกาสเรียนรู้การจัด การศึกษาในระดับที่สูงขึ้น เช่น การเปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่นที่จัดการศึกษาระดับปฐมวัย เข้าเป็น กรรมการสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่อยู่ในท้องถิ่นใกล้เคียงกัน เพื่อเรียนรู้การจัดการศึกษาใน ระดับที่สูงขึ้น และสร้างความเชื่อมต่อกันของการจัดการศึกษาระดับต่าง ๆ

๔.๓.๓ จัดระบบพี่เลี้ยงด้านการจัดการศึกษา

ในระบอบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา และผู้จัดการศึกษาในท้องถิ่นยังอยู่ ระหว่างการเตรียมความพร้อม ภาครัฐควรจัดระบบพี่เลี้ยงเพื่อคอยช่วยเหลือและให้คำปรึกษา แนะนำเกี่ยวกับการจัดระบบและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในการจัดการศึกษา ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา และชุมชน โดยกำหนดให้มีบุคลากรที่มีความรู้และเชี่ยวชาญด้านการ จัดการศึกษา รับผิดชอบเป็นพี่เลี้ยงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา และชุมชน อย่างเจาะจงและต่อเนื่อง

กลไกสำคัญอีกประการหนึ่งในระบบที่เลี้ยงด้านการจัดการศึกษา คือการจัดระบบให้มีกา
ดูแลกันเป็นลำดับขั้น โดยในแต่ละเขตพื้นที่ฯ ควรจัดกลุ่มโรงเรียนเป็นกลุ่มย่อย ๆ เพื่อความสะดวก
ในการช่วยเหลือและให้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างโรงเรียนต่าง ๆ รวมทั้งรัฐควรส่งเสริมให้องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา และชุมชน ที่มีความสามารถในการจัดการศึกษาสูงกว่าเป็น
พี่เลี้ยงให้แก่องค์กรฯ ที่มีความสามารถในการจัดการศึกษาค่ำกว่า หรือให้สถาบันการศึกษาระดับสูง
หรือมีความพร้อมมากกว่า เช่น มหาวิทยาลัย โรงเรียนประจำจังหวัดและประจำอำเภอ เป็นพี่เลี้ยง
แก่สถาบันการศึกษาระดับต่ำกว่า เช่น โรงเรียนประถมศึกษา และโรงเรียนในชนบท

๔.๓.๔ ประชาสัมพันธ์การกระจายอำนาจและมีส่วนร่วมจัดการศึกษาผ่านกลไกของชุมชน

รัฐควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม
ร่วมจัดการศึกษาอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง โดยการใช้ช่องทางการประชาสัมพันธ์รูปแบบต่าง ๆ
ดังนี้

ก. ประชาสัมพันธ์ผ่านกลุ่มผู้นำในชุมชน โดยการดำเนินการผ่านครูและผู้บริหาร
โรงเรียน รวมทั้งกลุ่มผู้นำ ๘ กลุ่มในชุมชน เช่น กลุ่มพ่อ-แม่ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำ
องค์กรภาคประชาชน ผู้นำสื่อสารมวลชน ผู้นำเศรษฐกิจ ฯลฯ เพื่อให้ประชาชนชุมชนได้รับ
ข้อมูลข่าวสารล่าสุด และรับทราบบทบาทหน้าที่ของตน

ข. จัดเวทีแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์การจัดการศึกษา รัฐและชุมชนควร
ร่วมกันจัดให้มีเวทีพบปะแลกเปลี่ยนความเห็น ความรู้และประสบการณ์ ระหว่างหน่วยงานของรัฐ
(เช่น เขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) กับประชาชนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับ
การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นนั้น

ค. จัดทำระบบข้อมูลข่าวสารแบบโต้ตอบได้ (interactive) เพื่อช่วยให้ประชาชน
เข้าใจการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาได้อย่างเฉพาะเจาะจงกับความสนใจของ
แต่ละคน

๔.๓.๕ จัดหลักสูตรพัฒนาความพร้อมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

รัฐควรจัดหลักสูตรอย่างเฉพาะเจาะจงเพื่อการอบรมและพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ และ
ศักยภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่นกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่

ก. หลักสูตรพัฒนาผู้นำ เพื่อพัฒนาผู้นำท้องถิ่นให้มีความรู้ ความสามารถ และ
วิสัยทัศน์ในการบริหารการศึกษาในท้องถิ่น และสร้างผู้นำด้านการศึกษารุ่นใหม่ของท้องถิ่น

ข. หลักสูตรพัฒนาผู้ปกครอง เพื่ออบรมผู้ปกครองให้มีความรู้ ทักษะและเห็น
ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการพัฒนาการเรียนรู้ของบุตรหลาน รวมทั้ง
การตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา
และผู้จัดการศึกษาในท้องถิ่น

ก. หลักสูตรพัฒนาครูภูมิปัญญา เพื่อเสริมสร้างความรู้และทักษะในการจัดทำสื่อ การสอนและการถ่ายทอดภูมิปัญญาของท้องถิ่นให้เหมาะสมกับผู้เรียน รวมทั้งการจัดระบบและ บันทึกภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้อื่นในการเรียนรู้ด้วยตนเองหรือนำไปพัฒนา องค์ความรู้ต่อไป

ง. หลักสูตรพัฒนาประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างความรู้และทักษะในการมี ส่วนร่วมจัดการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ และการตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา และผู้จัดการศึกษาในท้องถิ่น

๔.๔ สร้างความต่อเนื่องของการบริหารการศึกษา

รัฐบาลควรสร้างความต่อเนื่องของนโยบายการศึกษา เพื่อให้กระบวนการกระจายอำนาจ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของประชาชนเกิดความต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก โดยมี ข้อเสนอดังต่อไปนี้

๔.๔.๑ ไม่เปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการบ่อยครั้ง

รัฐบาลควรกำหนดบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่มีความรู้ ความเข้าใจด้านการศึกษา และได้รับการยอมรับจากบุคลากรในกระทรวงศึกษาธิการ โดยเปิด โอกาสให้ดำรงตำแหน่งนี้เป็นระยะเวลาที่ยาวนานเพียงพอ ไม่ควรเปลี่ยนแปลงตัวรัฐมนตรีบ่อยครั้ง จนเกินไป เพื่อให้การดำเนินนโยบายด้านการศึกษามีความต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วง แรกของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องการความต่อเนื่องของ นโยบาย

๔.๔.๒ ผู้บริหารการศึกษาของท้องถิ่นมีวาระการบริหารงานต่อเนื่อง

รัฐควรเปิดโอกาสผู้บริหารการศึกษาในแต่ละท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารการศึกษาต่อเนื่อง เป็นเวลาอย่างน้อยเทียบเท่ากับวาระของกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาหรือกรรมการสถานศึกษาคือ ๔ ปี เพื่อให้การดำเนินการในระดับปฏิบัติมีความต่อเนื่อง ทั้งนี้จากประสบการณ์การกระจายอำนาจ ทางการศึกษาในต่างประเทศพบว่า ผลสัมฤทธิ์ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจะปรากฏขึ้น หลังจากการดำเนินการผ่านไปแล้วถึง ๕ ปี

๔.๕ เน้นการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาในท้องถิ่น

ในภาวะที่ประชาชนในหลายท้องถิ่นยังขาดความพร้อมในการจัดการศึกษา รัฐควรให้ ความสำคัญกับการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีส่วนหลักในการจัด การศึกษาในท้องถิ่นในปัจจุบัน

๔.๕.๑ กระจายครูและบุคลากรที่มีคุณภาพลงสู่ท้องถิ่น

รัฐควรปรับปรุงให้หน่วยงานด้านการศึกษาในส่วนกลางมีขนาดเล็กลง และทำให้หน่วย งานด้านการศึกษาในท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยการกระจายบุคลากรทางการศึกษาระดับกลาง-สูง ลงไปรับผิดชอบงานในระดับเขตพื้นที่ฯ และระดับท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งโดยการกำหนดอัตรากำลังใน

ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น หรือการกำหนดโควต้าให้อยู่ในตำแหน่งกรรมการเขตพื้นที่ฯ หรือกรรมการสถานศึกษาต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดมาตรการจูงใจให้ครูและบุคลากรจากส่วนกลางย้ายไปทำงานในท้องถิ่นมากขึ้น

๔.๕.๒ พัฒนาคูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความเป็นมืออาชีพ

การจัดระบบการศึกษาในท้องถิ่นควรมุ่งพัฒนาให้ครูและบุคลากรทางการศึกษามีความเป็นมืออาชีพ รวมทั้งการส่งเสริมให้มีใบประกอบวิชาชีพครู โดยเปิดโอกาสให้ครูแต่ละคนได้พัฒนาความเชี่ยวชาญในการสอนเฉพาะสาขาวิชา โดยพยายามให้ครูแต่ละคนทำหน้าที่สอนเพียงวิชาใดวิชาหนึ่งเท่านั้น สำหรับในกรณีของครูใน โรงเรียนขนาดเล็ก ควรเปิดโอกาสให้ครูสามารถสอนในโรงเรียนหลายแห่งที่อยู่ใกล้เคียงกัน (โดยได้รับค่าตอบแทนเพิ่มเติม) ซึ่งจะทำให้โรงเรียนขนาดเล็กมีครูที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา เพราะครูไม่ต้องสอนหลายวิชา นอกจากนี้สถานศึกษาควรสนับสนุนให้ครูที่เป็นคนในท้องถิ่นได้ทำงานในสถานศึกษาในท้องถิ่นนั้น เพราะจะได้ครูที่มีความเข้าใจวัฒนธรรมของท้องถิ่น และมีความรู้จักคุ้นเคยกับประชาชนในท้องถิ่น

๔.๕.๓ จัดให้มีครู ๒ ระบบ

การกระจายอำนาจการบริหารบุคลากรสู่ท้องถิ่นควรจัดให้มีครูและบุคลากร ๒ ระบบ คือ ข้าราชการครูเดิมยังคงให้เป็นข้าราชการในกระทรวงศึกษาที่ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการตามระบบเดิม เพื่อจูงใจให้ข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ดีทำงานในสถานศึกษาที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ในขณะที่ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่รับเข้ามาใหม่จะเป็นบุคลากรในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะใช้ระเบียบการบริหารบุคคลและอัตราค่าตอบแทนที่ท้องถิ่นกำหนด (ภายใต้กรอบที่รัฐบาลตั้งไว้)

๔.๕.๔ ให้เขตพื้นที่มีส่วนร่วมจัดการศึกษาในสถาบันฝึกหัดครู

เขตพื้นที่การศึกษาควรมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในสถาบันฝึกหัดครู ที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกับขอบเขตการดูแลของแต่ละเขตพื้นที่ฯ โดยอาจจะกำหนดโควต้าให้ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการสถาบันราชภัฏที่อยู่ใกล้เคียงกับเขตพื้นที่นั้น เพื่อช่วยกำหนดทิศทางการผลิตครูสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น นอกจากนี้เขตพื้นที่ควรร่วมมือกับสถาบันราชภัฏในการสนับสนุนให้ครูในท้องถิ่นมีโอกาสเติบโตในสายงานวิชาการมากขึ้นเรื่อยๆ เช่น การเปิดโอกาสให้ครูที่มีความสามารถสูงได้ไปเป็นอาจารย์ในสถาบันราชภัฏ เพื่อสร้างครูรุ่นใหม่ต่อไป

๔.๕.๕ จัดระบบพัฒนาคูด้านอุปสงค์

รัฐควรจัดให้มีระบบการฝึกอบรมครูด้านอุปสงค์ โดยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาคูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเก็บเงินจาก ๓ ส่วนคือรัฐ ผู้จัดการศึกษา และครู เงินกองทุนนี้จะใช้ในการสนับสนุนการฝึกอบรมครู โดยจัดสรรเงินส่วนหนึ่งให้ครูทุกปีเพื่อให้ครูเลือกรับการฝึกอบรมตามความสนใจของตนเอง มาตรการนี้เป็นการบังคับทางอ้อมให้ครูได้รับการฝึกอบรม

อย่างสม่ำเสมอ เงินกองทุนอีกส่วนหนึ่งจะจัดสรรให้เขตพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสถานศึกษาจัดการฝึกอบรมให้แก่ครูและบุคลากรของตนตามความต้องการของแต่ละหน่วยงาน

๔.๕.๖ จัดการฝึกอบรมโดยเขตพื้นที่ฯ

ด้วยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษามีขนาดเล็กเกินไปสำหรับการจัดฝึกอบรมอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจะทำให้มีต้นทุนต่อหัวสำหรับการจัดฝึกอบรมสูง ดังนั้นรัฐควรมอบหมายให้เขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่จัดการฝึกอบรมบางส่วน ให้แก่ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาภายในเขตความรับผิดชอบของเขตพื้นที่ฯ

๔.๕.๗ ใช้ระบบคุณธรรม (merit system) ในการบริหารบุคลากร

สำหรับครูที่ท้องถิ่นรับเข้ามาใหม่และไม่ได้เป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารบุคลากร โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินผลการทำงานอย่างชัดเจน และให้ผู้ปกครองและประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลการทำงานของครู และให้ความดีความชอบแก่ครูตามผลการประเมิน ประการสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดระเบียบให้สามารถปลดครูออกได้หากมีผลการทำงานต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด

๔.๖ การกระจายทรัพยากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ

รัฐควรจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาให้แก่เอกชนและท้องถิ่นอย่างเพียงพอสำหรับการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง ซึ่งมีข้อเสนอ ดังนี้

๔.๖.๑ กำหนดเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา

รัฐควรกำหนดเงื่อนไขที่จำเป็นในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาของเขตพื้นที่ฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงหน่วยงานเอกชน เพื่อเป็นกรอบสำหรับการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานในท้องถิ่น เช่น การกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยให้เท่ากับสัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศต่องบประมาณแผ่นดิน (ประมาณร้อยละ ๒๐) การกำหนดสัดส่วนครูต่อนักเรียน การกำหนดเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษในทุกเขตพื้นที่ เป็นต้น

๔.๖.๒ ทบทวนการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา (reallocate resource)

การสำรวจทรัพยากรทางการศึกษาในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อประเมินว่าเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตมีทรัพยากรทางการศึกษาเพียงพอหรือไม่ ขาดแคลนทรัพยากรประเภทใด และมีทรัพยากรใดเกินความจำเป็น ข้อมูลการสำรวจจะเป็นประโยชน์ในการทบทวนการจัดสรรทรัพยากรให้แต่ละเขตพื้นที่ที่มีทรัพยากรเพียงพอที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้การจัดสรรทรัพยากรใหม่มีความจำเป็นต้องโยกย้ายทรัพยากรจากพื้นที่ที่มีมากเกินไปยังพื้นที่ที่ขาดแคลน

หรือรัฐจัดสรรทรัพยากรเพิ่มเติมให้แก่เขตพื้นที่ หรืออาจจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงขอบเขตของเขตพื้นที่การศึกษาบางเขต รวมทั้งการจัดทำแผนที่โรงเรียน (school mapping) เพื่อกำหนดจุดที่ตั้งโรงเรียนของรัฐอย่างเหมาะสมกับจำนวนนักเรียนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งอาจทำให้จำเป็นต้องยุบควบรวม หรือเปิดโรงเรียนเพิ่มขึ้นในบางพื้นที่ รวมถึงการพิจารณาโรงเรียนเอกชนด้วย

๔.๖.๓ จัดสรรงบประมาณสำหรับการสำรวจและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่น

รัฐควรสนับสนุนงบประมาณในการสำรวจแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ ในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการจัดระบบ และพัฒนาให้มีความน่าสนใจมากขึ้น รวมทั้งทำให้มีรายได้เพียงพอสำหรับการบริหารจัดการ และการบำรุงรักษาแหล่งเรียนรู้ โดยแหล่งเรียนรู้ที่ควรได้รับการสนับสนุน เช่น พิพิธภัณฑ์ พิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์ ศูนย์การเรียนรู้ในชุมชน เป็นต้น

๔.๖.๔ ให้อำนาจท้องถิ่นในการระดมทรัพยากร

รัฐควรกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา สามารถระดมทรัพยากรได้เองมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถจัดตั้งกองทุนขึ้นมาเพื่อระดมรายได้สำหรับการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน การอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีการศึกษาได้ การให้อำนาจในการกำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนทางการศึกษาในท้องถิ่น เป็นต้น

๔.๖.๕ สร้างกลไกในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

รัฐควรจัดโครงสร้างและระบบการศึกษาให้มีการประสานงานระหว่างเขตพื้นที่ ซึ่งจะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างเขตพื้นที่ต่าง ๆ เช่น การจัดให้มีการประชุมผู้อำนวยการเขตพื้นที่ อย่างสม่ำเสมอ การจัดระบบและเชื่อมโยงข้อมูลการดำเนินงานของเขตพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้แต่ละเขตพื้นที่ทราบว่าเขตพื้นที่อื่นมีทรัพยากรอะไร และจะขอความช่วยเหลือหรือร่วมมือกับเขตพื้นที่อื่นได้อย่างไร ทั้งนี้รัฐควรจัดระบบประเมินผลและให้ผลตอบแทนกับเขตพื้นที่ที่ให้ความร่วมมือกับกับเขตพื้นที่อื่นด้วย

๔.๗ สร้างบรรยากาศการงูใจและพัฒนาตนเอง

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการกระจายอำนาจและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา คือการสร้างบรรยากาศของการกำหนดมาตรการงูใจ ซึ่งจะทำให้มีการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษามากขึ้น และงูใจให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น รัฐจึงควรดำเนินการสร้างบรรยากาศและมีมาตรการงูใจและพัฒนา ดังต่อไปนี้

๔.๗.๑ จัดการพัฒนาในระดับชาติระหว่างบุคคลและหน่วยงานที่จัดการศึกษา

รัฐควรจัดให้มีการพัฒนาระดับชาติระหว่างครู และระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษา โดยแยกตามประเภทของหน่วยงานที่จัดการศึกษา คือ เขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา และผู้จัดการศึกษาในรูปแบบอื่น ๆ และแยกตามประเภทและระดับของการศึกษา โดยการกำหนดดัชนีชี้วัดการดำเนินงานของครูและหน่วยงานต่าง ๆ

๔.๗.๒ ส่งเสริมการจัดการศึกษาของเอกชนและองค์กรอื่น

รัฐควรถูกกำหนดมาตรการส่งเสริมการจัดการศึกษาของเอกชนและองค์กรอื่น เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการศึกษามากขึ้น ขณะที่การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาควรเป็นการจัดงบประมาณด้านอุปสงค์ (demand-side budgeting) เพื่อสร้างบรรยากาศในการแข่งขันกันพัฒนาคุณภาพของการจัดการศึกษา และดึงดูดผู้เรียนให้เข้าเรียนในสถานศึกษาของตน อย่างไรก็ตาม รัฐควรจัดสรรงบประมาณด้านอุปทานสำหรับท้องถิ่นที่มีโรงเรียนจำกัด มีข้อจำกัดในการโยกย้ายนักเรียนข้ามพื้นที่ และไม่มีการศึกษาในรูปแบบอื่น ๆ เป็นทางเลือก ซึ่งการจัดสรรงบประมาณด้านอุปสงค์จะใช้ไม่ได้ผล

๔.๗.๓ ยกเลิกการผูกขาดการจัดทำสื่อการเรียนการสอน

รัฐควรยกเลิกการผูกขาดการผลิตตำราและสื่อการเรียนการสอน แต่ควรสนับสนุนให้มีการผลิตตำราและสื่อการเรียนการสอนที่หลากหลาย และให้หน่วยงานด้านการศึกษาในท้องถิ่นมีเสรีภาพในการเลือกใช้ตำราและสื่อการสอนต่าง ๆ ในขณะที่รัฐทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบว่าตำราและสื่อการเรียนการสอนนั้นได้มาตรฐานหรือไม่ การแข่งขันจะทำให้ตำราและสื่อการเรียนการสอนมีคุณภาพมากขึ้น ท้องถิ่นมีทางเลือกมากขึ้น และราคาต่ำลง

๔.๗.๔ กำหนดมาตรการจูงใจให้มีประชาชนและภาคเอกชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

รัฐ เขตพื้นที่ฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาควรกำหนดมาตรการจูงใจในแต่ละระดับ เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษามากขึ้น โดยการใช้สิทธิพิเศษบางประการแก่บุตรหลานของผู้ปกครองหรือประชาชนที่ให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษาเป็นอย่างดี เช่น สิทธิพิเศษในการรับทุนการศึกษา สิทธิพิเศษในการเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น สิทธิพิเศษในการเข้าเป็นกรรมการสถานศึกษา เป็นต้น

๔.๘ จัดกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุล

การจัดระบบการศึกษาในท้องถิ่นควรจัดให้มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุล เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา โดยชุมชน ซึ่งมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

๔.๘.๑ จัดตั้งสภาการศึกษาของท้องถิ่น

รัฐควรกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งมีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู และผู้นำชุมชน สภาการศึกษาของท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ คือการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการสถานศึกษา กำหนดที่มาและคุณสมบัติของกรรมการสถานศึกษา ตรวจสอบการทำงานของกรรมการสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา ประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษา กำหนดธรรมนูญของสถานศึกษาและกฎระเบียบในการปฏิบัติงานของกรรมการสถานศึกษา รวมทั้งพิจารณาอนุมัติแผนงานและแผนการใช้งบประมาณประจำปีของสถานศึกษา

๔.๘.๒ จัดทำแผนการจัดการศึกษาและรายงานผลการดำเนินงานทุกปี

ผู้บริหาร โรงเรียนและคณะกรรมการ โรงเรียน จะต้องทำแผนการจัดการศึกษา แผนการใช้งบประมาณประจำปีเพื่อขอการอนุมัติจากสภาการศึกษาของท้องถิ่น และรายงานผลการดำเนินงานแก่สภาการศึกษาของท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี ซึ่งเป็นช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา ประเมินผล และให้ความเห็นและคำแนะนำในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

๔.๘.๓ พัฒนาระบบข้อมูลการดำเนินการของสถานศึกษา

รัฐควรสนับสนุนการพัฒนาระบบเครือข่ายฐานข้อมูลการดำเนินการจัดการศึกษาของสถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศ โดยรวบรวมข้อมูลการดำเนินงานของสถานศึกษาจากทุกแหล่ง ทั้งข้อมูลที่จัดเก็บ โดยครูและบุคลากรในสถานศึกษา ข้อมูลการประเมินผลการดำเนินงานจากหน่วยงานประเมินคุณภาพภายนอก ข้อมูลจากการจัดทดสอบระดับชาติประจำปี (รัฐควรพัฒนาระบบประเมินและตรวจสอบผลการจัดการศึกษาอย่างเป็นทางการ เช่น การจัดการทดสอบผู้บริหารการศึกษา ครู และนักเรียนอย่างสม่ำเสมอทุกปี) รวมทั้งข้อมูลจากความเห็นของนักเรียน ฐานข้อมูลดังกล่าวจะต้องจัดรูปแบบการเผยแพร่ให้เข้าใจได้ง่าย เช่น ทำเป็นคะแนนรวม ให้เกรด เป็นต้น และต้องเข้าถึงได้ง่าย เพื่อให้ผู้ปกครองและประชาชนในท้องถิ่นสามารถรับทราบผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่จัดการศึกษาได้อย่างถูกต้อง

๔.๘.๔ กระจายอำนาจด้านการบริหารบุคลากรแก่ท้องถิ่นมากขึ้น

ในปัจจุบัน ผู้บริหารการศึกษาในท้องถิ่น ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางจึงยึดโยงกับส่วนกลางมากกว่าจะดำเนินการเพื่อตอบสนองท้องถิ่น ดังนั้นรัฐควรกระจายอำนาจให้ชุมชนมีสิทธิในการเลือกผู้บริหารการศึกษาในท้องถิ่น โดยจัดระบบให้ชุมชนที่อยู่ห่างไกลได้มีโอกาสเลือกผู้บริหารที่มีฝีมือมากที่สุดก่อน รวมทั้งการเสนอความเห็นแก่ผู้บริหาร

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความมุ่งหวังว่าข้อเสนอต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานด้านการศึกษาของรัฐบาล หากได้มีการนำไปพิจารณาเพื่อดำเนินการอย่างจริงจัง เพื่อที่จะเห็นการพัฒนาการศึกษาของชาติประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ