



การประเมินผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาการบริหารการศึกษา
ภาควิชาการบริหารการศึกษา
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร

การประเมินผลกระทบบททางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาการบริหารการศึกษา

ภาควิชาการบริหารการศึกษา

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร

THE EDUCATIONAL IMPACT ASSESSMENT OF SCHOOL TRANSFERRED TO AFFILIATED
LOCAL ORGANIZATION ADMINISTRATION



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree
Doctor of Philosophy Program in Educational Administration
Department of Educational Administration
Graduate School, Silpakorn University
Academic Year 2016
Copyright of Graduate School, Silpakorn University

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร อนุมัติให้วิทยานิพนธ์เรื่อง “ การประเมินผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ” เสนอโดยนางสาวฐิตาภรณ์ เพ็งหนู เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปานใจ ธารทัศน์วงศ์)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.....

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่พันตรี ดร.นพดล เจนอักษร
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ อินทร์รักษ์

คณะกรรมการตรวจสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริชัย ชินะตั้งกูร)

...../...../.....

..... กรรมการ
(ดร.ชูชาติ สิทธิสาร)

...../...../.....

..... กรรมการ กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่พันตรี ดร.นพดล เจนอักษร) (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ อินทร์รักษ์)

...../...../.....

...../...../.....

55252909: สาขาวิชาการบริหารการศึกษา

คำสำคัญ: การประเมินผลกระทบทางการศึกษา / โรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฐิตาภรณ์ เฟื่องหนู: การประเมินผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์: ผศ.ว่าที่ พ.ต.ดร.นพดล เจนอักษร และผศ.ดร.ประเสริฐ อินทร์รักษ์. 275 หน้า.

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญโดยเทคนิคเดลฟาย วิธีการดำเนินการวิจัย 3 ขั้นตอน คือ 1) การกำหนดคุณสมบัติผู้เชี่ยวชาญ 2) การพัฒนาแบบสอบถามรอบแรก และ 3) การวิเคราะห์แบบสอบถาม กลุ่มตัวอย่างคือ ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 17 คน ได้มาจากการเลือกแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามปลายเปิด และแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า ในรอบที่สองและรอบที่สามเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์

ผลการวิจัยพบว่า ผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ส่งผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ ทั้งด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านบริหารทั่วไป ผลกระทบด้านวิชาการเชิงบวก ได้แก่ มีการพัฒนาด้านวิชาการดีขึ้น มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์การศึกษาใช้อย่างเพียงพอ มีการใช้แหล่งเรียนรู้ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลาย ผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ ผู้บริหารให้ความสำคัญด้านอื่นมากกว่าด้านวิชาการและขาดองค์กรกลางในการประสานความร่วมมือ ผลกระทบด้านบุคลากรเชิงบวก ได้แก่ มีอัตรากำลังครูที่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษามากขึ้น การให้มีและเลื่อนวิทยฐานะของผู้บริหารและครู ทำได้ง่าย คล่องตัว มีเงินรางวัลตอนสิ้นปี ทำให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจที่ดี ผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ การเมืองท้องถิ่นแทรกแซง ทำให้การบริหารจัดการในโรงเรียน ไม่ราบรื่นผลกระทบด้านงบประมาณเชิงบวก ได้แก่ การได้รับงบประมาณจากแหล่งงบประมาณที่หลากหลาย ทั้งจากกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดและจากการระดมทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ ผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ การบริหารที่ไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจการจัดซื้อจัดจ้างไม่สามารถดำเนินได้อย่างคล่องตัว เกิดความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการบางส่วน และผลกระทบด้านบริหารทั่วไปเชิงบวก ได้แก่ สนับสนุนการดูแลด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับดีมาก ส่งผลให้บรรยากาศของโรงเรียน สวยงาม น่าเรียน ชุมชนได้จัดการศึกษาตามรูปแบบที่ต้องการ สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดี ผลกระทบ เชิงลบ ได้แก่ ความไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น ระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษา เห็นความสำคัญกับการสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมากกว่า

ภาควิชาการบริหารการศึกษา

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร

ลายมือชื่อนักศึกษา.....

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ 1..... 2.....

55252909: MAJOR: EDUCATION ADMINISTRATION

KEY WORD: THE EDUCATIONAL IMPACT ASSESSMENT / SCHOOL TRANSFERRED TO AFFILIATED LOCAL ORGANIZATION ADMINISTRATION

TIDAPORN PENGNOO: THE EDUCATIONAL IMPACT ASSESSMENT OF SCHOOL TRANSFERRED TO AFFILIATED LOCAL ORGANIZATION ADMINISTRATION. THESIS ADVISORS: ASST. PROF.MAJ.NOPADOL CHENAKSARA, RTAR, Ph.D., AND ASST.PROF.PRASERT INTARAK, Ed.D. 275 pp.

The purposes of this research was to identified the education impact assessment of school transferred to affiliated local organisation administration. The research methodology was Delphi Technique composed of 3 steps: 1) setting the requirement of experts, 2) setting a question for collecting the data, and 3) data analyzing. The Jury of Experts were 17 experts where purposive sampling employed. The instruments for collecting the data were open-ended questionnaire at the beginning stage of this research and five rating scale opinionnaire was used in the second and third stage of this research. The statistics used to analyzed the data were median and interquartile range.

The findings were as follows:

The educational impact of school transferred to affiliated local organisation based on the opinion of experts shown that there were two dimenion of education impact; positive and negative impacts. The postivie impact on academies affaiels administration; its shown that there were better developing in academe affaires, more supporting in teaching media and variety local resource. For the negative impact; the school administration emphasized other duties more than academic affaires, and also lack of control cooperate. In the positive impact of personal administration; the school got more adequate teacher as school needed, teacher had more and easier for promoting, teachers got extra bonus at the end of year, teacher had more moral at want. For the negative impact in personnel administration; the local politician used to interrupt school work that made unsuitable for school work. In the positive impact of school finance; there were more supporting from variety organisation local department, local organisation and community. For the negative impact in school finance; the school was not autonomous organisation that could not make a self decision on purchasing of school equipment, there was red tape in school finance. Lastly, the positive impact in general school administration; the school got more supported for school plant and environment that cause to a better school environment, its enhance the community more participate, more responsible on school work. In the negative impact in general school administration , some of the local administration had less understood on education administration and also miss concept on education vision some local regulation and laws were not suitable some local administration, some of local politicians emphasized these work on structure constructing more than the education task.

Department of Educational Administration

Graduate School, Silpakorn University

Student's signature.....

Academic Year 2016

Thesis Advisors' signatures 1.....2.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี โดยได้รับความกรุณาอย่างสูงยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่พันตรี ดร.นพดล เจนอักษร ประธานกรรมการผู้ควบคุมดุขฎีนิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ อินทร์รักษ์ กรรมการผู้ควบคุมดุขฎีนิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริชัย ชินะตั้งกูร ประธานสอบดุขฎีนิพนธ์ และ ดร.ชูชาติ สิทธิสาร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้วิจัย ขอกราบขอบพระคุณในความกรุณาไว้เป็นอย่างสูง ณ โอกาสนี้ พร้อมทั้งขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์ในภาควิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากรทุกท่าน ที่ได้ ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้แก่ผู้วิจัยตลอดระยะเวลาการศึกษา

ขอขอบพระคุณ ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ในการตอบแบบสอบถามและแสดงความคิดเห็นต่อการทำวิจัย

ขอขอบพระคุณท่านผู้อำนวยการและท่านรองผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษานครปฐม เขต 2 ทุกท่าน เพื่อนผู้บริหารสถานศึกษา คณะครูและบุคลากรทางการศึกษา ของโรงเรียนวัดใหม่สุคนธาราม (ปิ่นรัตนราษฎร์) ทุกท่าน และเพื่อนร่วมรุ่นดุขฎีบัณฑิต รุ่น 10 ตลอดจนเพื่อน ๆ ทุกท่าน ที่ให้ความช่วยเหลือเป็นกำลังให้งานวิจัยสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบพระคุณ คุณพ่อสำรวย เพ็งหนู คุณแม่จำรัส เพ็งหนู รวมทั้งสมาชิกในครอบครัว เพ็งหนูทุกท่าน ที่คอยให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน และเป็นกำลังใจแก่ผู้วิจัยตลอดระยะเวลาของการศึกษาและการดำเนินการวิจัย

สุดท้ายนี้ คุณค่าอันเกิดจากดุขฎีนิพนธ์ฉบับนี้ขอมอบเป็นเครื่องบูชาพระคุณบิดา มารดา ครู อาจารย์ และครอบครัวผู้วิจัย ตลอดจนผู้มีคุณูปการต่อการวิจัยครั้งนี้ทุกท่าน



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ.....	ฐ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	3
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	15
คำถามของการวิจัย.....	15
สมมติฐานของการวิจัย.....	15
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	15
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	19
2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	21
แนวคิดที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบ.....	21
แนวคิดที่เกี่ยวกับการประเมิน.....	21
แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบ.....	22
แนวคิดที่เกี่ยวกับการบริหาร.....	27
ขอข่ายการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	28
การบริหารงานวิชาการ.....	29
การบริหารงานงบประมาณ.....	31
การบริหารงานบุคคล.....	34
การบริหารงานทั่วไป.....	39
แนวคิดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	43
ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	43
องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	45
หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น.....	46
รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	46
แนวคิดการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	47
ความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	47
บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	49
รูปแบบการศึกษา.....	50

บทที่	หน้า
การจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	53
หลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อม	55
การมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ	63
งานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	65
การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด	70
ภารกิจการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	71
วัตถุประสงค์การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	71
การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	72
โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	72
การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา	73
การบริหารงานวิชาการ	74
การบริหารงบประมาณ	75
การบริหารสถานศึกษา	76
ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	76
ปัจจัยความสำเร็จที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	79
การถ่ายโอนสถานศึกษา	83
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา	91
หน้าที่จัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	92
แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	95
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	95
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	96
พระราชบัญญัติเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	97
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2542	97
แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545-2559)	99
วิสัยทัศน์	99
ภารกิจการจัดการศึกษาท้องถิ่น	99
วัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาท้องถิ่น	100
แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2545-2559)	101
การนำแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	103
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: บทบาทการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	106

บทที่	หน้า
การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	110
โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	111
การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา	111
การบริหารงานวิชาการ	113
การถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ	114
สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านวิชาการ	114
สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านงบประมาณ	117
ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	122
ปัจจัยเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	128
ข้อเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	131
ข้อเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	133
การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ	135
การปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา	135
โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกา	136
อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	140
การปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส	142
รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส	146
การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย	150
ด้านการบริหาร	150
รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	151
การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย	152
การบริหารราชการ	152
เทคนิคการวิจัยอนาคต (EDFR: Ethnographic Delphi Futures Research).....	153
ขั้นตอนการทำวิจัย EDFR	154
เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique).....	156
ความหมายของเทคนิคเดลฟาย	156
ลักษณะทั่วไปของเทคนิคเดลฟาย	158
กระบวนการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย	160
ข้อดีและข้อเสียของการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย	161
บทสรุป	163
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	164
งานวิจัยในประเทศ	164
งานวิจัยต่างประเทศ	174
สรุป	177

บทที่	หน้า
3	วิธีดำเนินการวิจัย..... 178
	วิธีและขั้นตอนการวิจัย..... 178
	ระเบียบวิธีวิจัย..... 181
	แผนแบบการวิจัย..... 181
	ประชากร..... 181
	ผู้ให้ข้อมูล..... 182
	ตัวแปรที่ศึกษา..... 182
	เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย..... 182
	การสร้างและพัฒนาเครื่องมือ..... 183
	การเก็บรวบรวมข้อมูล..... 184
	การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิจัย..... 184
	สรุป..... 185
4	ผลการวิเคราะห์ข้อมูล..... 187
	ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ต่อผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... 187
	ตอนที่ 2 ข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีต่อผลกระทบ ทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและ ผู้ทรงคุณวุฒิ..... 204
5	สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ..... 210
	สรุปผลการวิจัย..... 210
	อภิปรายผล..... 219
	ข้อเสนอแนะ..... 227
	ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้..... 227
	ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป..... 228
	รายการอ้างอิง..... 229
	ภาคผนวก..... 234
	ภาคผนวก ก รายชื่อผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้องที่ตอบแบบสอบถาม..... 235
	ภาคผนวก ข สรุปผลการตอบแบบสอบถามตามเทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย (Delphi Technique) รอบที่ 2 และ 3..... 237
	ภาคผนวก ค แบบสอบถามแบบปลายเปิด (Open-ended Questions)..... 254
	ภาคผนวก ง แบบสอบถามตามเทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย (Delphi Technique) รอบที่ 2..... 258

	หน้า
ภาคผนวก จ แบบสอบถามตามเทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย (Delphi Technique) รอบที่ 3.....	265
ประวัติผู้วิจัย.....	275



สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547	86
2	หลักเกณฑ์วิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	87
3	คำมัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านวิชาการ จากแบบสอบถามรอบที่สาม จำแนกเป็นรายด้านและรายข้อ.....	191
4	คำมัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบุคลากร จากแบบสอบถามรอบที่สาม จำแนกเป็นรายด้านและรายข้อ.....	194
5	คำมัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านงบประมาณ จากแบบสอบถามรอบที่สาม จำแนกเป็นรายด้านและรายข้อ.....	198
6	คำมัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบริหารทั่วไป จากแบบสอบถามรอบที่สาม จำแนกเป็นรายด้านและรายข้อ.....	201
7	แสดงผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านวิชาการ	204
8	แสดงผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านบุคลากร	205
9	แสดงผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านงบประมาณ	207
10	แสดงผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านบริหารทั่วไป	208

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	19
2	ขอบข่ายการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน	28
3	การแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546	59
4	ระบบการบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น.....	111
5	แสดงขั้นตอนการดำเนินการวิจัย.....	180



บทที่ 1

บทนำ

การศึกษาเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดในการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าและพัฒนาสังคม เนื่องจากการศึกษาเป็นกระบวนการที่ช่วยให้คนได้พัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ ตลอดช่วงชีวิต การให้การศึกษาจึงเป็นการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของมนุษย์ เพื่อที่จะดำรงชีวิตและประกอบอาชีพได้อย่างมีความสุข รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง ความเป็นพลังสร้างสรรค์การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนได้ รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาโดยตลอดและได้ส่งเสริมให้ประชาชนไทยทุกคนได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษารวมถึงเพียงพอ โดยเฉพาะการจัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง รัฐบาลได้พยายามดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้มีความรู้สูงยิ่งขึ้นได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 80 (4) ได้บัญญัติหลักการสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาไว้ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 289 กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อม มีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ และการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นดังกล่าว ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือกันเป็นกฎหมายแห่งบทบาททางการบริหารและการจัดการศึกษาของชาติไทย ได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษา ว่าด้วยเรื่องการบริหารและจัดการศึกษาในส่วนที่ 1 ที่ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา 40 ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ได้ระบุไว้ในหมวด 5 ในส่วนที่ 2 ที่ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 41 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น แต่ในมาตรา 42 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกันนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้ง

การเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹ การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศที่ส่งผลผลักดันให้คนในชนบท กลายเป็นคนเมือง เป็นคนของรัฐและเป็นข้าราชการ ดังนั้น หนทางแก้ปัญหาดังกล่าวคือการกระทำที่ต้องมุ่งเน้นการพัฒนาคนเป็นสำคัญ และกระจายอำนาจที่เป็นจริงแก่ประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการกำหนดวิถีชีวิตและการพัฒนาของชุมชน คำว่า “การกระจายอำนาจ”(Decentralization) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของอำนาจและการควบคุมจากศูนย์กลางไปยังส่วนปลาย เป็นการปรับเปลี่ยนอำนาจและความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปยังกลุ่มวิชาชีพ ในชุมชน ในทางการศึกษา “การกระจายอำนาจทางการบริหารและการจัดการศึกษา” หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรโดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหารและกระบวนการทางกฎหมายที่จะมอบอำนาจขั้นต้น และความรับผิดชอบต่อให้แก่ท้องถิ่นในการตัดสินใจเกี่ยวกับ การบริหารสถานศึกษาทั้ง 4 โครงสร้างงานสถานศึกษา ตั้งแต่การบริหารงานวิชาการ งานบุคลากร งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษาและชุมชนมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาสู่ท้องถิ่น มีเป้าหมายหลักในการมุ่งลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 ได้กำหนดว่าการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับกระทรวง ระดับเขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับสถานศึกษา ดังนั้น ความสัมพันธ์ของส่วนกลาง (กระทรวง) กับส่วนภูมิภาค (เขตพื้นที่การศึกษา, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สถานศึกษา) จะแบ่งบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินงานทางการจัดการศึกษาอย่างชัดเจน ได้แก่ 1) กระทรวง (ส่วนกลาง) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับทุกประเภทกำหนดนโยบายแผน ตลอดจนมาตรฐานการศึกษาสนับสนุนตรวจสอบติดตาม ประเมินผลการจัดการศึกษา 2) เขตพื้นที่การศึกษา รับแนวทาง ในการกระจายอำนาจด้านการบริหารการจัดการศึกษาทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล การบริหารงานทั่วไป และ 3) องค์กรบริหารการปกครองท้องถิ่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาทุกระดับตามความพร้อม เพื่อให้สถานศึกษาได้จัดการศึกษาตรงความเหมาะสม และความ ต้องการของผู้เรียน¹ การจัดการศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยชุมชนและท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านการให้การศึกษาแก่บุตรหลาน โดยส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการศึกษา เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น การพัฒนาการศึกษาของประเทศไทยตามกฎหมายต่าง ๆ และตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบันได้ดำเนินตามแนวความคิดนี้ ดังนั้น ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมควรได้รับการสนับสนุนให้เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาทิศทางการดูแล ส่งเสริม และพัฒนาเยาวชนในท้องถิ่นของตนเองอย่างรอบด้านและมีคุณภาพสูงสุด การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาที่ทุกคนควรได้รับ เพื่อให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะเป็น

¹อุทัย บุญประเสริฐ, การกระจายอำนาจด้านการศึกษาในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส, 2544), 22.

พื้นฐานในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข และปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดี การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ อีกหน่วยงานหนึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้ตราไว้ ณ วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 นั้น ในมาตรา 283 วรรคสาม และ 289 วรรคสอง ที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มาตรา 16(9), 17(6), 18 และ 19 ระบุให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีอำนาจและหน้าที่จัดการศึกษา ซึ่งเป็นการจัดบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการศึกษาให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษาที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 41 ระบุให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับปฐมวัย (อายุ 4-6 ปี) ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นของประเทศไทยมีบ้านและวัดเป็นสถานศึกษาสำหรับจัดการอบรม สั่งสอน และกล่อมเกล่าจิตใจ ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ กล่าวคือ บ้านจะมี พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย ทำหน้าที่ในการอบรม สั่งสอน และถ่ายทอดอาชีพให้แก่สมาชิกภายในบ้าน และวัดจะมีพระทำหน้าที่ในการอบรม สั่งสอนธรรมะให้แก่พุทธศาสนิกชน โดยเฉพาะผู้ชายไทยจะมีโอกาสได้ศึกษาธรรมะและบวชเรียน ในสังคมไทยจึงนิยมให้ผู้ชายบวชเรียนก่อนแต่งงานทำให้มีคุณธรรมและจิตใจมั่นคงสามารถครองเรือนได้อย่างมีความสุข นอกจากนี้วัดยังเป็นสถานที่สำหรับให้ผู้ชายเรียนได้แลกเปลี่ยนและถ่ายทอดความรู้ด้านศิลปะ วิทยาการต่าง ๆ ที่แต่ละคนได้รับการอบรมมาจากครอบครัว จะเห็นว่าการจัดการศึกษาดังกล่าวยังไม่มีการเปรียบเทียบแบบแผน และไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของประเทศ จนถึงปี พ.ศ. 2414 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง “โรงเรียนหลวง” (โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ)

สำหรับบุตรหลานคนชั้นสูงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง นับเป็นโรงเรียนแรกตามรูปแบบของโรงเรียนในปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2427 ได้จัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้นตามวัดในกรุงเทพมหานครหลายแห่ง และแห่งแรก คือ “โรงเรียนมหรณพาราม” เมื่อมีโรงเรียนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2430 จึงได้จัดตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาโดยตรง โดยโอนโรงเรียนต่าง ๆ ที่เคยอยู่ในสังกัดกรมทหารมหาดเล็ก และโรงเรียนทั้งหมดมาขึ้นกับกรมศึกษาธิการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2432 ได้รวมกรมศึกษาธิการเข้าไปอยู่ในบังคับบัญชาของกรมธรรมการ และในปีต่อมา คือ ปี พ.ศ. 2433 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้า

บรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกรมธรรมการ และในปี พ.ศ. 2435 ได้ประกาศตั้งกระทรวงธรรมการ มีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) เป็นเสนาบดี ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษา การพยาบาล พิพิธภัณฑ และศาสนา และได้มีการจัดตั้ง “โรงเรียนมูลศึกษา” ขึ้นในวัดทั่วไปทั้งในกรุงเทพมหานครและหัวเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายการศึกษาเล่าเรียนหนังสือไทยให้แพร่หลายเป็นแบบแผนยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2441 กระทรวงธรรมการได้มีการประกาศใช้ “โครงการศึกษาในกรุงสยามของกรมศึกษาธิการ” โดยนำเอาแบบอย่างวิธีการจัดการศึกษามาจากประเทศอังกฤษ ได้มีการ “ประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง” โดยมีนโยบายอาศัยคณะสงฆ์ให้เป็นการกำลังหลักในการศึกษาตามหัวเมือง โดยประกาศใช้ “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์” ซึ่งเป็นการแบ่งงานระหว่างพระสงฆ์กับกรมศึกษาธิการ โดยให้พระสงฆ์จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา ส่วนกรมศึกษาธิการจัดการศึกษาในระดับที่สูงกว่า แต่ไม่เหมาะสมกับสภาพบริบทของประเทศไทย จึงได้มีการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาโดยนำเอารูปแบบของประเทศญี่ปุ่นเป็นต้นแบบ และได้ประกาศใช้ โครงการศึกษา พ.ศ. 2445 ซึ่งแบ่งหลักสูตรออกเป็น 3 ระดับ คือ ขั้นต้น (ประถมศึกษา) ขั้นกลาง (มัธยมศึกษา) และขั้นสูง (อุดมศึกษา) เป็นแนวทางในการจัดการศึกษาให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและความเป็นอยู่ของท้องถิ่น โดยกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา เรียกว่า การศึกษาประชาบาล มีกรรมการตำบล ทำหน้าที่คอยสอดส่องดูแลให้ผู้ปกครองส่งเด็กทุกคนเข้าโรงเรียนเพื่อรับการศึกษา ซึ่งในปี พ.ศ. 2451 โรงเรียนประชาบาลได้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย² มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลการจัดการศึกษาตามมณฑลต่าง ๆ³

ต่อมาในปี พ.ศ. 2454 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาค และกระทรวงนครบาลจัดการศึกษาในส่วนกรุงเทพ ดูแลการจัดตั้งโรงเรียน จัดนำเด็กให้เข้าเรียน หาครูสอนและหาเงินบำรุงโรงเรียนที่ได้ตั้งขึ้นแล้ว ทั้งนี้ กระทรวงธรรมการมีหน้าที่ในการจัดหลักสูตร ปรับปรุงหลักสูตร ตรวจสอบการเรียนตามระเบียบและความประสงค์ของบ้านเมือง จัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน ช่วยการศึกษาและการสอบไล่ในท้องที่ต่าง ๆ และมีพระบรมราชโองการกำชับให้ผู้ปกครองส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียน มีการประกาศใช้โครงการศึกษา พ.ศ. 2456 ซึ่งกำหนดให้การศึกษาภาคบังคับเป็นการศึกษาหาความรู้ทั้งฝ่ายสามัญศึกษาและวิสามัญศึกษาให้ราษฎรมีความรู้ไว้เป็นพื้นฐาน ให้รู้ผิดชอบ ชั่ว ดี รู้วิชากลาง ๆ ไว้สำหรับใช้ในชีวิตประจำวัน รู้จักรักษาชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินสมบัติและชื่อเสียง ให้สามารถครองตนเป็นพลเมืองดี ให้รู้จักหาเลี้ยงชีพตามภูมิฐานะ เรียกว่า “ประถมศึกษา” มีเวลาเรียนทั้งหมด 5 ปี ในปี พ.ศ. 2464 ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464” ทำให้เด็กเล็กตั้งแต่อายุ 7-14 ปีบริบูรณ์ ต้องเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้จัดเก็บ “เงินศึกษาฟรี” จากประชาชน เพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 แล้ว ได้มีความพยายามที่จะขยายการศึกษาให้

² สุวรรณ พิณตานนท์, การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: ธีตคุมิเดียพับลิชชิง, มปป.), 2.

³ เรื่องเดียวกัน, 2.

ทุกตำบล มีการขยายการศึกษาในระดับที่สูงกว่าประถมศึกษา และมีการเร่งรัดพัฒนาคุณภาพของการศึกษา

ในปี พ.ศ. 2468 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีบันทึกลงถึงเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีว่า ทรงเห็นเด็กในกรุงเทพฯ เหน็ดเหนื่อยไปมาซึ่งมีโอกาสเสียคนได้มาก แต่ถ้าได้ศึกษาเล่าเรียนก็จะช่วยลดโอกาสที่จะเสียคนได้บ้าง จากพระราชบันทึกลี้ จึงทำให้มีการประชุมและตกลงที่จะจัดการศึกษาภาคบังคับในกรุงเทพฯ โดยไม่เก็บเงินศึกษาพลี ดังนั้น จึงมีการประกาศ “การจัดการศึกษาภาคบังคับในกรุงเทพฯ พ.ศ. 2468” ขึ้น และในปี พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พุทธศักราช 2475 พร้อมทั้งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง “สภาการศึกษา” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการเสนอร่างแผนการศึกษาต่อกระทรวงธรรมการ ซึ่งได้มีการประกาศใช้ “แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475” ขึ้น โดยมุ่งหมายให้พลเมืองทุกคน ไม่เลือกเพศ ชาติ ศาสนา ได้รับการศึกษาเหมาะสมแก่สภาพของตน โดยจัดการศึกษาออกเป็นสามส่วน คือ จริยศึกษา พุทธิศึกษา และพลศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาที่เน้นการท่องจำเป็นหลัก

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้น โดยกำหนดให้มีระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ระบบย่อย คือ ระบบบริหารราชการส่วนกลาง ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่ราษฎรในท้องถิ่น และพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 กำหนดให้โอนโรงเรียนประชาบาลที่อยู่ในเขตเทศบาลให้แก่เทศบาล เทศบาลจึงได้รับการโอนโรงเรียนมาดำเนินการเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2480 เป็นการโอนทั้งการดำเนินกิจการทรัพย์สิน และครุมาสังกัดเทศบาลนับเป็นการเริ่มต้นของการจัดการศึกษาท้องถิ่น แต่การจัดการศึกษาของเทศบาลในช่วงแรกนี้ประสบปัญหาอย่างมาก เนื่องจากเทศบาลมีงบประมาณน้อย ทำให้การจัดการศึกษาของเทศบาลไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร⁴ ในปี พ.ศ. 2486 จึงได้มีการโอนโรงเรียนในสังกัดเทศบาลกลับคืนให้กระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลพิจารณาเห็นว่าในนานาประเทศที่เจริญแล้ว การประถมศึกษาถือว่าเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายให้โอนกิจการศึกษาประชาบาลให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2506 ได้โอนโรงเรียนที่อยู่ในเขตเทศบาลให้อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล การโอนการศึกษาประชาบาลให้แก่เทศบาลทั้งสองครั้งที่ผ่านมาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติให้โอนตัวบุคคลตามความสมัครใจ เมื่อครุคนใดไม่สมัครใจโอนไปสังกัดเทศบาล ทางกรมสามัญศึกษากระทรวงศึกษาธิการก็ตั้งอัตราครุชดเชยให้แก่เทศบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 ได้โอนการศึกษาประชาบาลที่อยู่นอกเขตเทศบาลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดการศึกษาของประเทศไทยในขณะนั้นจึงอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดการศึกษาตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ. 2521 ได้มีการจัดตั้งเมืองพัทยาขึ้น

⁴ เรื่องเดียวกัน, 3.

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกรูปแบบหนึ่ง และให้โอนโรงเรียน ครู และลูกจ้างของโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตเมืองพัทยาไปสังกัดเมืองพัทยา⁵

เมื่อถึงปี พ.ศ. 2523 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ขึ้น และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ปรับการบริหารจัดการประถมศึกษาใหม่ ให้มีเอกภาพ โดยให้โอนการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปสังกัดสำนักงานการศึกษาแห่งชาติ สำหรับกรุงเทพมหานครและเทศบาลที่มีความพร้อมและสามารถจัดการศึกษาให้บรรลุผลตามเป้าหมายทางการศึกษาได้ ก็คงให้จัดการศึกษาต่อคณะรัฐมนตรีได้มีการจัดการศึกษาของเทศบาล การจัดการศึกษาของประเทศไทยในช่วงนี้จึงจัดทั้งกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 289 วรรคสอง กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอบรมอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่น และมาตรา 42 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16(9) กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา มาตรา 17(6) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา มาตรา 30(1) กำหนดให้รัฐดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา และมาตรา 32 ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตเกี่ยวกับการศึกษา ทั้งการจัดการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542⁷

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 42 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณี กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการศึกษา พร้อมเร่งรัดให้สร้างความพร้อม

⁵ เรื่องเดียวกัน,3.

⁶ เรื่องเดียวกัน,3.

⁷ เรื่องเดียวกัน,4.

ในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสามารถในการจัดการศึกษาได้เองโดยได้กำหนดให้มีคณะทำงานเฉพาะด้านขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขอรับการถ่ายโอนโรงเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ การกำหนดประเภท และระดับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพึงได้รับโอน ระยะเวลาในการเตรียมความพร้อม สิทธิและอำนาจในการบริหารจัดการศึกษา ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดการศึกษาได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งความพร้อมและความสมัครใจของบุคลากรครูของกระทรวงศึกษาธิการ และเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2547 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการ (ร่าง) กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้มีประกาศกฎกระทรวงฯ เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2547 มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2547 เป็นต้นไป⁸ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 3 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษาหรือรับโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษา ยื่นคำขอต่อส่วนราชการก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ไม่น้อยกว่า 180 วัน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่จัดการศึกษาอยู่แล้ว ให้มีสิทธิจัดการศึกษาต่อไปโดยไม่ต้องประเมินอีก ในกรณีนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้ออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 โดยกำหนดองค์ประกอบของเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 6 องค์ประกอบ คือ 1) ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา 2) แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับระดับประเภทและรูปแบบการศึกษา 3) วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา 4) การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา 5) ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน และ 6) ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปีการศึกษา 2548 ซึ่งเป็นปีแรกของการยื่นประเมินเพื่อขอรับโอนโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นคำขอประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ภายในกำหนด 180 วัน ก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ จำนวน 327 แห่ง ประกอบด้วยองค์กรบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 24 แห่ง เทศบาล จำนวน 185 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 118 แห่ง คิดเป็นจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น 1,457 โรงเรียน จำแนกเป็น การขอรับโอนโรงเรียนจากกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 1,446 โรงเรียน และการขอจัดการศึกษาเอง (ขอจัดตั้งโรงเรียนขึ้นเอง) จำนวน 11 โรงเรียน แต่เนื่องจาก

⁸ เรื่องเดียวกัน, 4.

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 เห็นชอบให้ชะลอการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เนื่องจากยังขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น เงื่อนไขประกอบการประเมินความพร้อมที่ระบุในกฎกระทรวงฯ และปัญหาสภาพตามกฎหมายของสถานศึกษาภายหลังการถ่ายโอน เป็นต้น และให้กระทรวงศึกษาธิการหารือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ได้ข้อยุติก่อน ในกรณีนี้ สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีจนกว่าจะได้ข้อยุติจากการหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง⁹

สืบเนื่องจากการให้ชะลอการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว องค์กรบริหารส่วนตำบลหัวดง อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตรได้ยื่นฟ้องสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 ต่อศาลปกครองจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งศาลปกครองจังหวัดพิษณุโลกได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และให้แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน นับแต่วันมีคำพิพากษา¹⁰ ต่อมาเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นสมควรให้ปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับข้อเท็จจริง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการยื่นคำขอประเมินความพร้อมได้ทันก่อนเริ่มต้นปีการศึกษา 2549 ดังนี้

1. กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมและประสงค์ที่จะจัดการศึกษาขึ้นใหม่ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดในกฎหมาย ให้ดำเนินการตามกฎหมาย กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547
2. กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขอประเมินความพร้อมเพื่อขอรับถ่ายโอนสถานศึกษาหลายแห่ง ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันพิจารณาถึงความเหมาะสมเกี่ยวกับจำนวนสถานศึกษาที่จะโอนในระยะแรก ก่อนที่จะเข้าสู่ระบบการประเมินความพร้อมตามกฎหมายฯ
3. ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์สถานศึกษาพิเศษให้มีความชัดเจน
4. ภายหลังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับโอนสถานศึกษาไปแล้วระยะหนึ่ง ควรให้มีการดำเนินการติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนจากหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เป็นต้น และหากจำเป็นก็ให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงดังกล่าวได้
5. ให้คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ แต่งตั้งและมีปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน เร่งดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการวางระบบ กลไก หลักเกณฑ์ วิธีการ

⁹ เรื่องเดียวกัน,5.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน,5.

ถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษาเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์การประเมินตามกฎกระทรวงฯ แล้ว

จากนั้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 (เรื่องปัญหาการประเมินคุณภาพผลงานของข้าราชการครู และการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ข้อ 2 การถ่ายโอนสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และให้ดำเนินการตามมติคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ครั้งที่ 6/2548 เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2548 ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอทั้ง 5 ข้อ ทั้งนี้ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปพิจารณาในรายละเอียดร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้นำความเห็นของกระทรวงศึกษาธิการไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ ในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการติดตามประเมินผลหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับโอนสถานศึกษาไปแล้ว ควรกำหนดให้มีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวด้วย โดยมอบให้กระทรวงศึกษาธิการเร่งจัดทำแผนการปฏิรูปการศึกษาในภาพรวมทั้งระบบให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และให้ประสานกับเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเรื่องนี้หารือกับนายกรัฐมนตรีร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป ผลสืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะรับโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการต้องยื่นขอรับการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาภายในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2548

ต่อมาเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ในฐานะประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอซึ่งเป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ครั้งที่ 9/2548 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2548 ทั้งนี้ การดำเนินการถ่ายโอนจริงให้เป็นไปตามหลักความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งคำนึงถึงความพร้อมในการจัดการเรียนการสอน คุณภาพการศึกษา และประโยชน์ของนักเรียนเป็นสำคัญ ซึ่งมติของที่ประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ครั้งที่ 9/2548 เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2548 ที่ได้พิจารณาเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา (เฉพาะสถานศึกษาที่ถ่ายโอน) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นดังนี้

1. ให้มีองค์กรกำหนดนโยบาย แผน มาตรฐาน และสนับสนุนงบประมาณในที่เดียวกัน และโดยที่เรื่องนี้เป็นบทบาทของกระทรวงศึกษาธิการ จึงให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้คำนวณค่าใช้จ่ายในส่วนของงบประมาณ ร้อยละ 35 ตามกฎหมาย

2. ให้มีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยพิจารณารูปแบบองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อไปอีกครั้งหนึ่ง

3. โรงเรียนใดที่มีความสามารถและมีศักยภาพ ควรให้อำนาจและอิสระในการบริหาร โดยเฉพาะทางวิชาการ และควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับสถานศึกษาสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งอาจต้องแก้ไขกฎหมายในอนาคต

4. ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน ให้งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าใช้จ่ายด้านวิชาการอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ โดยผ่านระบบ GFMS ส่วนงบประมาณอื่น ๆ อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรรับผิดชอบทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาตลอดชีวิต (น่าจะมีความพร้อมตั้งแต่ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป)

6. การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของบุคลากร ดังนี้

6.1 กรณีบุคลากรสมัครใจ ให้ตัดโอนทั้งอัตราและตัวบุคคลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2 กรณีบุคลากรไม่ประสงค์โอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถช่วยราชการในสถานศึกษานั้นต่อไปได้ แต่ไม่เกิน 2 ปีการศึกษา เมื่อไม่ประสงค์จะโอนไปก็ให้กลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้ ในกรณีมีอัตราที่ขาดอันเนื่องมาจากการถ่ายโอน รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณหรืออัตราเพื่อบรรจุทดแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระทรวงศึกษาธิการแล้วแต่กรณี

7. ปีการศึกษา 2549 ให้แบ่งระดับสถานศึกษาที่จะถ่ายโอน ดังนี้

7.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด รับโอนได้ไม่เกิน 3 โรง โดยแบ่งออกเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ไม่เกิน 1 โรง และอีก 2 โรง อาจเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส

7.2 เมืองพัทยา และเทศบาลที่เคยจัดการศึกษา รับโอนได้ไม่เกิน 2 โรง ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประถมศึกษา หรือโรงเรียนขยายโอกาส

7.3 เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน 1 โรง ในระดับประถมศึกษา

7.4 กรุงเทพมหานคร ให้กระทรวงศึกษาธิการ และคณะกรรมการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันพิจารณาจำนวนสถานศึกษาที่จะรับถ่ายโอน โดยให้คำนึงถึง คำนียามสถานศึกษาพิเศษที่ได้กำหนดไว้แล้วด้วย

กรณีที่สถานศึกษาใดมีความพร้อมและสมัครใจโอนไปอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยินดีรับโอนสถานศึกษาดังกล่าว นอกเหนือจากจำนวนดังกล่าวข้างต้น ให้สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำความตกลงเพื่อเป็นหลักฐานยืนยัน และเสนอให้คณะกรรมการกระจายอำนาจพิจารณาเป็นราย ๆ ไป

8. สถานศึกษาลักษณะพิเศษ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบ ที่จัดการศึกษาระดับภาค ระดับจังหวัด หรือระดับเขตพื้นที่การศึกษา เช่น โรงเรียนในฝัน ซึ่งเป็น

นโยบายเฉพาะของรัฐบาล ให้เป็นไปตามคำนิยามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยทั้งนี้ให้เป็นไปตามความตกลงเป็นกรณี ๆ ไป สำหรับสถานศึกษาที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ (สมศ.) ที่ยังขาดความพร้อมด้านบุคลากร หรือขาดระบบบริหาร ซึ่งต้องพัฒนามาตรฐานและความพร้อม เห็นสมควรถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการโดยกำหนดเงื่อนไขว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนต้องมีแผนการพัฒนาสถานศึกษาที่ชัดเจนและมีการติดตามประเมินผลเพื่อให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานของ สมศ.ต่อไป

9. ให้มีคณะกรรมการและระบบติดตามและประเมินผลการโอนสถานศึกษาตามแนวทางนี้และเสนอคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป หากปรากฏว่า การจัดการศึกษามีปัญหาหรือด้อยคุณภาพลง อาจมีการทบทวนการโอนได้เป็นราย ๆ ไป

กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 เพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 ซึ่งมีผลบังคับใช้วันที่ 11 มกราคม 2549 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ความสนใจของสถานศึกษาให้เข้มตึงเสียงข้างมากของทั้ง 2 ฝ่าย คือ ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษาฝ่ายหนึ่ง กับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอีกฝ่ายหนึ่ง

2. ในปีการศึกษา 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นขอรับการประเมินไม่น้อยกว่า 120 วันก่อนเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาจะต้องยื่นขอรับการประเมินความพร้อมต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ภายในวันที่ 15 มกราคม 2549

ในปีการศึกษา 2549 ซึ่งเป็นปีแรกของการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นขอรับการประเมินความพร้อมๆ เพื่อรับโอนสถานศึกษา จำนวนทั้งสิ้น 578 แห่ง (จำนวน 2,120 โรงเรียน) จำแนกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 50 แห่ง (จำนวน 1,055 โรงเรียน) เทศบาล จำนวน 248 แห่ง (จำนวน 467 โรงเรียน) และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 280 แห่ง (จำนวน 598 โรงเรียน) ปรากฏว่า มีโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมๆ และสนใจไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 370 โรง จำแนกเป็นโรงเรียนที่โอนตามมติคณะรัฐมนตรีหรือที่เรียกว่าบัญชี 1 จำนวน 85 โรง และโรงเรียนที่สมัครใจโอนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมัครใจรับโอน (นอกเหนือจากจำนวนที่คณะรัฐมนตรีกำหนด) หรือที่เรียกว่าบัญชี 2 จำนวน 285 โรง ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้เห็นชอบให้ถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัดกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ดังนั้น ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบจึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาทั้งกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมการจัดการศึกษา อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยพบว่า มีจุดบกพร่องที่ไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึงไม่รู้จักความต้องการของชุมชนในแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดสายบังคับบัญชาที่ยาวมาก แต่ผู้บริหารโรงเรียนไม่มีอำนาจการตัดสินใจเป็นเพียงตัวแทนส่วนกลาง เป็นผู้ประสานงานมากกว่าผู้บริหารทำให้ผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับผู้บังคับบัญชามากกว่าผู้เรียน และที่สำคัญชุมชนและผู้ปกครองไม่มี

บทบาทในการจัดการศึกษา เนื่องจากมีการบริหารแบบสั่งการจากส่วนกลาง งบประมาณทั้งหมดก็มาจากส่วนกลาง จึงได้มีการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจของรัฐทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกรอบแผนกระจายอำนาจนั้น เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจเชิงบริหารจัดการ การดำเนินภารกิจสาธารณะของรัฐ เพื่อถ่ายเทอำนาจ ทั้งภารกิจงบประมาณ และบุคลากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งหลาย ทั้งปวงนี้ ดำเนินไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ด้วยเหตุนี้จึงมีสถานศึกษาที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีความต้องการถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนและหน่วยงานการจัดการศึกษาในท้องถิ่นมากที่สุด สามารถรับรู้ถึงสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนได้เป็นอย่างดี ดังนั้น จึงได้มีการถ่ายโอนบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดการศึกษาร่วมกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ซึ่งระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดการศึกษา สรุปได้ดังนี้

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาไว้ในหลายมาตรา สรุปได้ว่า ให้ยึดหลักการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา คือ ให้มีการกระจายอำนาจลงสู่พื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา และการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การจัดการศึกษาปฐมวัย และการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการสำนักงานการศึกษา ปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษา ระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ประสานส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษา ในเรื่องของระยะเวลาและการดำเนินการไว้ดังนี้ คือ กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยได้ระบุในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวสามารถจัดการศึกษาได้และกำหนดให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ภายใน 1 ปี และนอกจากนั้นยังได้สนับสนุนด้านงบประมาณเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้สะดวกขึ้น สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น โดยให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ประสานส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา¹¹

นอกจากนี้ยังมีผู้ทำการวิจัย เช่น นางพิมพ์พรณ สุริโย ได้ทำการวิจัยเรื่องปัจจัยด้านผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนเทศบาล กลุ่มการศึกษาท้องถิ่นที่ 9 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนเทศบาล กลุ่มการศึกษาท้องถิ่นที่ 9 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ ปัจจัย ด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ด้านการตัดสินใจ ด้านวิสัยทัศน์ และด้านการติดต่อสื่อสาร และจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามี 15 ประเด็นปัญหา คือ 1) การบริหารขาดความเป็นอิสระ 2) ระบบสารสนเทศไม่เป็นปัจจุบัน 3) ความไม่เท่าเทียมกันของการได้รับการพัฒนา 4) ครูและผู้บริหารสถานศึกษามีภาระงานเพิ่ม 5) นักเรียนขาดทักษะการคิดวิเคราะห์ 6) ความเข้มแข็งทางวิชาการ 7) การได้รับการช่วยเหลือทางวิชาการจากกลุ่มโรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลดลง 8) ความไม่มั่นใจของสถาบันการเงินต่อระบบการหักเงิน 9) การพิจารณาความดีความชอบ 10) การโอนย้ายข้ามเขตทำได้ยาก 11) ขั้นตอนงานสารบรรณต่างจากระบบเดิม 12) ระบบการประเมินวิทยฐานะไม่ชัดเจน 13) การเบิกค่ารักษาพยาบาลล่าช้า 14) ขาดการมีส่วนร่วมตัดสินใจใช้ทรัพยากร และ 15) ครูบรรจุใหม่ ครูจ้างขาดประสิทธิภาพ ไม่เข้าใจบทบาทการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

จากรายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551 โดยสำนักประเมินผลการจัดการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา พบว่าปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษา ด้านการบริหารทั่วไป นโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาของ อปท. ยังขาดความชัดเจน และขาดความต่อเนื่อง มักมีการเปลี่ยนแปลง เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหาร อปท. รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ยังไม่เห็นความสำคัญและไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ด้านการศึกษาเท่าที่ควร อปท. บางแห่งยังไม่ได้จัดโครงสร้างรองรับงานด้านการศึกษา ยังขาดระบบสารสนเทศเพื่อการศึกษาที่ทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและการบริหารจัดการศึกษา ขาดความร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และขาดผู้รับผิดชอบโดยตรง รวมทั้งกฎระเบียบไม่เอื้อ และเป็นอุปสรรคต่อการจัดและส่งเสริม การจัดการศึกษาของ อปท.ด้านการบริหารงานบุคคล สำนัก/กองการศึกษายังขาดแคลนครูและบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านการศึกษา และมีความก้าวหน้าทางวิชาชีพน้อยกว่าบุคลากรในสถานศึกษา การสรรหาบุคลากรขาดความยุติธรรม มีการใช้ระบบอุปถัมภ์และการแทรกแซงทางการเมือง รวมทั้งไม่ได้รับการส่งเสริมจากต้นสังกัดเท่าที่ควร รวมทั้งการพัฒนาครูและบุคลากรยังไม่เพียงกับความต้องการและไม่ต่อเนื่องด้านการบริหารวิชาการ อปท. ยังมีความแตกต่างกันในศักยภาพและความสามารถในการบริหารจัดการ รวมทั้งความสามารถในการหารายได้ ทำให้การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของ อปท. ทำได้

¹¹ สุวรรณ พิณตานนท์ และกาญจนา วัฒนสุนทร, การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: เอ็ดดูมิเดียพับลิชชิง, มปป.), 9.

ไม่เท่าเทียมกัน การจัดหลักสูตรการเรียนการสอนยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ชุมชน ท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ขาดความรู้และทักษะในการเป็นผู้นำการใช้หลักสูตร ครูขาด ความรู้ความเข้าใจในการจัดทำหลักสูตรและขาดทักษะการวัดและประเมินผลการเรียนรู้การใช้สื่อ เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ขาดแคลนสื่ออุปกรณ์การเรียนการสอน และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังขาดการนิเทศอย่างเป็นระบบทั่วถึงและต่อเนื่อง ด้านการบริหารงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ เพื่อการศึกษาไม่เพียงพอ ลำช้า มีขั้นตอนมาก และขาดความคล่องตัว เนื่องจากมีข้อจำกัดในกฎระเบียบการเบิกจ่าย และการเงินการคลัง นอกจากนี้ อปท. ยังมีทรัพยากร ไม่ทัดเทียมกัน ซึ่งส่วนใหญ่ยังมีทรัพยากรจำกัดและขาดการระดมทรัพยากรจากชุมชนมาใช้ในการ บริหารจัดการศึกษา ด้านการถ่ายโอนสถานศึกษา ในระดับปฏิบัติยังมีปัญหาการถ่ายโอนบุคลากร ให้กับ อปท. ลำช้าทำให้เกิดผลกระทบเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ครูและบุคลากรทางการศึกษา พึงได้รับการที่ครูไม่สมัครใจถ่ายโอน และการจัดสรรตำแหน่งครูไปทดแทนครูที่ไม่ถ่ายโอนเป็นไป อย่างล่าช้า อปท. บางแห่งยังขาดความพร้อมในด้านบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการจัด การศึกษา ในระดับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ ยังขาดการประชาสัมพันธ์เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน ความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อปท. และแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษา ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ สพฐ. ยังไม่มีการย้ายสับเปลี่ยนบุคลากรที่ไม่สมัครใจ กับบุคลากร ในสถานศึกษาอื่น ในระดับนโยบาย แนวนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่จะถ่ายโอนโรงเรียนให้กับ อปท. ยังไม่ชัดเจน และหลักการถ่ายโอนบุคลากรยังไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ และ จากงานวิจัยของดวงเนตร ส้าราญวงศ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ รัชชกุล ที่ทำการวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนสู่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาและอุปสรรคหลังการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาให้แก่ อบจ. เกิดจากความ ไม่พร้อมของ อบจ. ในการบริหารจัดการสถานศึกษา สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคลากร ได้รับล่าช้ากว่าเดิม โดยเฉพาะไม่สามารถเบิกจ่ายตรงค่ารักษาพยาบาลกระบวนการเบิกจ่าย งบประมาณและการบริหารงานบุคคลที่ล่าช้ามี ขั้นตอนมาก อบจ. ขาดความต่อเนื่องของนโยบายและ แผนพัฒนาการศึกษาที่ชัดเจน ขาดโครงสร้างองค์กรและบุคลากรที่มีความรู้เพื่อรองรับภารกิจด้าน การจัดการศึกษาขาดการสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการและปัญหาสมรรถนะในการสอนของ บุคลากรครู ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของ อบจ. นครราชสีมา ได้แก่ ขวัญและ กำลังใจของบุคลากรทางการศึกษาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของ อบจ. กฎระเบียบที่ ี้อ่อนแอต่อการบริหารจัดการศึกษาโครงสร้างองค์กรและนักวิชาการศึกษาเพื่อรองรับภารกิจด้าน การจัดการศึกษา งบประมาณที่เพียงพอสำหรับการดำเนินภารกิจด้านการจัดการศึกษา การจัดซื้อ จัดจ้างให้ตรงกับความต้องการของโรงเรียน วิสัยทัศน์ของผู้บริหารและนโยบายการศึกษาที่ชัดเจนและ ต่อเนื่องการยึดหลักธรรมาภิบาลในกระบวนการแต่งตั้ง โยกย้ายและพิจารณาความดีความชอบ บุคลากรครูที่มีความพร้อม มีคุณภาพและทุ่มเทและการสนับสนุนจากหน่วยงาน “พี่เลี้ยง” คือ สพม. และกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ พิชิต ฤทธิ์จรูญ ชูชาติ พ่วงสมจิตร์ เก็จกนก เอื้อวงศ์ และ นงเยาว์ อุทุมพร ได้ทำการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัย พบว่า ด้านคุณภาพการจัดการศึกษา ผู้เรียนส่วนใหญ่มีคุณภาพตามมาตรฐาน และครู มีเพียงพอและมีความสามารถในการสอน สถานศึกษาจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของ

ท้องถิ่น และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา ด้านความเสมอภาค อปท.สามารถจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาค ด้านการเปลี่ยนแปลงหลังรับการถ่ายโอน มีพัฒนาการด้านวิชาการดีขึ้นได้งบประมาณและ อัตรากำลัง ครูเพิ่มขึ้น กำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาตามสภาพของท้องถิ่น แต่ อปท.บางแห่งขาดงบประมาณสนับสนุน และสถานศึกษาบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลง ปัจจัยที่ส่งเสริม คือผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ อปท. มีความพร้อมเรื่องรายได้ มีครูเพียงพอ ปัจจัยอุปสรรค ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ บุคลากรไม่เพียงพอและชุมชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา¹²

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา คณะครู ผู้ปกครองนักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริม การปกครองส่วนท้องถิ่น สภาการศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจและเป็นแนวปฏิบัติสำหรับโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีความประสงค์ที่จะถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากสภาพความเป็นมาและปัญหาของการวิจัย ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้ คือ เพื่อทราบผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อคำถามของการวิจัย

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนดข้อคำถามของการวิจัยไว้ คือ ผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอะไรบ้าง

สมมติฐานของการวิจัย

เพื่อเป็นการตรวจสอบข้อคำถามของการวิจัย ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานของการวิจัยไว้ คือ ผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายด้าน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเพื่อศึกษาผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยจากการศึกษากรอบแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการบริหาร จัดการศึกษาของปรัชญา เวสารัชช์ ที่ได้กล่าวว่า การจัดการศึกษาเป็นกระบวนการอย่างเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายชัดเจน คือการพัฒนามนุษย์ทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม ค่านิยม ความคิด การประพฤติปฏิบัติ ฯลฯ โดยคาดหวังว่าคนที่มีคุณภาพนี้

¹² กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551 (กรุงเทพมหานคร: ครูสภาลาดพร้าว), 116-118.

จะทำให้สังคมมีความมั่นคง สงบสุข เจริญก้าวหน้าทันโลก แข่งขันกับสังคมอื่น ในเวทีระหว่างประเทศ ได้ คนในสังคมมีความสุข มีความสามารถประกอบอาชีพการงานอย่างมีประสิทธิภาพและอยู่ร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์¹³ ส่วน สันติ บุญภิรมย์ กล่าวว่า การบริหารการศึกษา คือ การดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความรู้แก่เด็ก เยาวชน ประชาชน ตามรูปแบบของการศึกษาประเภทต่าง ๆ เพื่อให้มีความเจริญงอกงามสู่วัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม¹⁴ สำหรับ หวน พินธุพันธ์ กล่าวว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง การดำเนินงานของกลุ่มบุคคล ซึ่งอาจเป็นการดำเนินงานของครูใหญ่ร่วมกับครูน้อยในโรงเรียน อธิการบดีร่วมกับอาจารย์ในมหาวิทยาลัย และครูอาจารย์ในสถาบันต่าง ๆ และกลุ่มบุคคลเหล่านี้ต่างร่วมมือกันพัฒนาคนให้มีคุณภาพทั้งสิ้น การจะพัฒนาคนให้มีคุณภาพได้นั้น จะต้องมีการดำเนินการในการเรียนการสอน การจัดกิจกรรม การวัดผล การจัดอาคารสถานที่ และพัสดุครุภัณฑ์ การสรรหาบุคคลมาดำเนินการหรือมาทำการสอนในสถาบันการศึกษา การปกครองนักเรียน เพื่อให้นักเรียนเป็นคนดีมีวินัยและอื่น ๆ ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้รวมเรียกว่า “ภารกิจทางการบริหารการศึกษา” หรือ “งานบริหารการศึกษา”¹⁵ นอกจากนี้ หวน พินธุพันธ์ ยังได้กล่าวว่า ในวิทยานิพนธ์ของนิสิตภาควิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร ได้จำแนกงานบริหารการศึกษาออกเป็น 5 ประเภท โดยรวมงานการเงิน งานอาคารสถานที่และงานธุรการอยู่ในประเภทเดียวกัน ดังนี้ 1) การบริหารงานวิชาการ 2) การบริหารงานธุรการ 3) การบริหารงานบุคคล 4) การบริหารงานกิจการนักเรียน และ 5) การบริหารงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน¹⁶ ส่วน นิพนธ์ กิณวงศ์ ได้แบ่งภาระงานด้านการบริหารการศึกษา ออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1) งานวิชาการ 2) งานเกี่ยวกับบุคลากร 3) งานธุรการ 4) งานกิจการนักเรียน และ 5) งานประชาสัมพันธ์กับชุมชน นอกจากนี้ Edward W. Smith and others ได้แบ่งงานของผู้บริหารการศึกษาไว้ 7 ประการ ได้แก่ 1) งานวิชาการ 2) งานบุคคล 3) งานกิจการนักเรียน 4) งานการเงิน 5) งานอาคารสถานที่ 6) งานสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน และ 7) งานธุรการ¹⁷ สำหรับกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหาร 4 ด้าน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังเขตพื้นที่

¹³ปรัชญา เวสารัชช์, “ชุดฝึกอบรมผู้บริหาร:ประมวลสาระ บทที่ 1 หลักการจัดการศึกษา”

¹⁴สันติ บุญภิรมย์, **หลักการบริหารการศึกษา** (กรุงเทพมหานคร: บุ๊ค พอยท์, 2552), 53.

¹⁵หวน พินธุพันธ์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา.” (อัดสำเนา).

¹⁶เรื่องเดียวกัน.

¹⁷Edward W. Smith and others,อ้างถึงใน หวน พินธุพันธ์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา.” (อัดสำเนา) .

การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง โดยบริหารงานตามภารกิจในแต่ละด้านดังนี้¹⁸ การบริหารงานวิชาการเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษา ที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มุ่งกระจายอำนาจในการบริหารจัดการให้สถานศึกษามากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระคล่องตัวรวดเร็วสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษาชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ซึ่งจะ เป็นปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารและการจัดการสามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ ตลอดจนการวัดและประเมินผล และการจัดปัจจัยเกื้อหนุน การพัฒนาคุณภาพนักเรียนชุมชนได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ การบริหารงบประมาณของสถานศึกษา มุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการให้มีความคล่องตัว โปร่งใสตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริการ เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีต่อผู้เรียน การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษาเพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมายระเบียบตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญและการบริหารทั่วไป เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กรให้บริการงานอื่น ๆ เพื่อบรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักโดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคลในชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนของท้องถิ่นได้รับการศึกษาอบรมตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติเฉพาะของท้องถิ่นกำหนดให้ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ท้องถิ่นจะต้องจัดการศึกษาแก่ประชาชนให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนดตามความพร้อมและความต้องการของประชาชน

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิต การเตรียมความพร้อมของเด็ก ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพและสังคม ให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน รวมทั้งให้สามารถค้นพบความต้องการ ความสนใจ ความถนัดของตนเอง ด้านวิชาการ วิชาชีพ ความสามารถในการประกอบอาชีพ และทักษะทางสังคม โดยนักเรียนมีความรู้คู่คุณธรรมและ

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542), 19.

มีความสำนึกในความเป็นไทย นอกจากนี้ทฤษฎีที่กล่าวเกี่ยวกับผลกระทบมีหลากหลาย ได้แก่ เมอร์ฟี และอาร์เตอร์ (Murphy and others)¹⁹ ได้ให้ความหมายของผลกระทบว่า หมายถึงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้เสมอด้วยเหตุผลหลายประการโดยทั่ว ๆ ไป แล้วผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลต่อกันของการเปลี่ยนแปลงระดับต้นไปสู่ระดับต่อ ๆ ไป²⁰ ส่วนไบรอันท์ และไวท์ (Bryant and White)²¹ ได้ให้ความหมายผลกระทบ หมายถึง ผลทั้งหมดของนโยบายที่มีขึ้น ในสภาพแห่งความเป็นจริงในโลก อันได้แก่ ผลกระทบที่มีต่อสถานการณ์และกลุ่มเป้าหมายผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต ค่าใช้จ่ายทางตรงที่ใช้สำหรับทรัพยากรของโครงการ ค่าใช้จ่ายทางอ้อมต่าง ๆ รวมทั้งค่าเสียโอกาสด้วย ดาย (Dye)²² ได้ให้ความหมายของผลกระทบว่า หมายถึง ผลทั้งหมดของนโยบายที่มีขึ้นในสภาพแห่งความเป็นจริงในโลก ซึ่งรวมถึง 1) ผลกระทบที่มีต่อสถานการณ์และกลุ่มเป้าหมาย 2) ผลกระทบที่มีต่อสถานการณ์และกลุ่มที่ใช้กลุ่มเป้าหมาย 3) ผลกระทบที่มีต่ออนาคตจะเป็นเช่นเดียวกันกับเงื่อนไขที่มาจากปัจจุบัน 4) ค่าใช้จ่ายทางตรงที่ใช้ทรัพยากรเพื่อดำเนินโครงการ และ 5) ค่าใช้จ่ายทางอ้อมต่าง ๆ รวมทั้งค่าเสียโอกาสในการดำเนินการอื่น ๆ ด้วย ส่วน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ ได้กล่าวถึง ผลกระทบ (Impact) ว่า หมายถึง ชุดของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการเลือกทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ผลกระทบของแต่ละทางเลือกอาจจะเป็นได้ทั้งผลกระทบในทางบวกและผลกระทบในทางลบ²³ นอกจากนี้ ประสิทธิ์ ตงยงศิริ ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบไว้ว่า คำว่า “ผลกระทบ” (Impact) ที่กล่าวถึงนั้นโดยทั่วไปจะหมายถึงผลของการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อม โดยผลกระทบดังกล่าวอาจจำแนกออกตามประเภทขนาด และระยะเวลา ได้ดังนี้ ประเภทของผลกระทบ ได้แก่ การสูญเสียทางเศรษฐกิจ เช่น การสูญเสียงาน ที่ดินทำกิน

¹⁹ Murphy and others, อ้างถึงใน สุทธิชัย สนธิมูล, “ผลกระทบทางสังคมอันเนื่องมาจากการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกทางหลวงหมายเลข 304-สระแก้ว ที่มีต่อชาวบ้านที่ถนนตัดผ่านในเขตอำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ปัญหาพิเศษ” (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารทั่วไป บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, 2545), 2545), 253.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, 5.

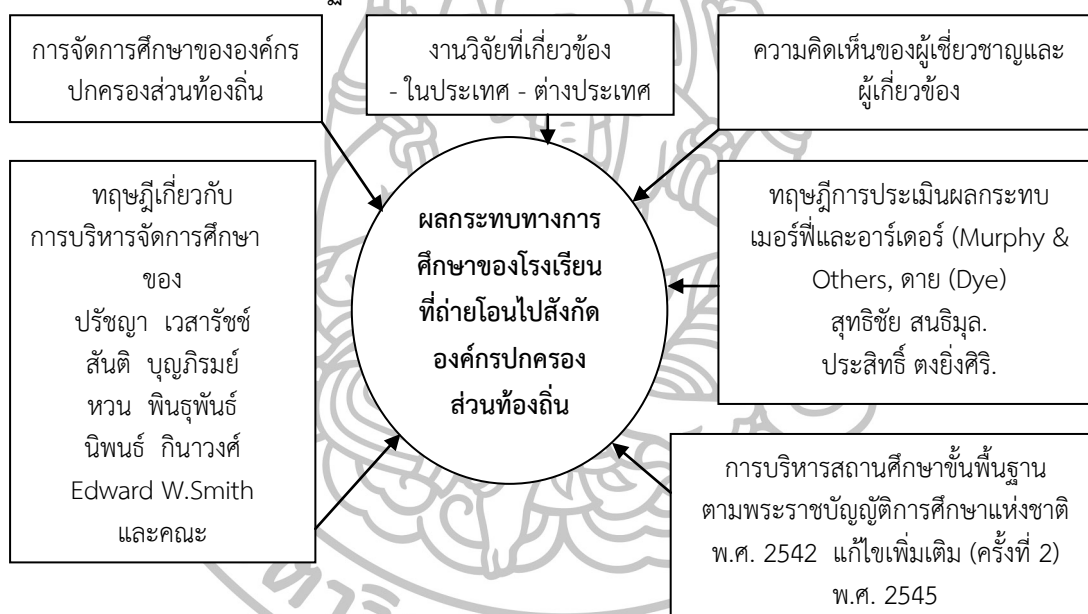
²¹ Bryant and White, อ้างถึงใน วันชัย วัฒนศิริ, “ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมจากการก่อสร้างขยายทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 3 (สุขุมวิท) ที่มีต่อประชาชน 2 ข้างทาง ปัญหาพิเศษ” (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, 2546), 13-14. 2546), 13

²² Dye, อ้างถึงใน ลักษณะ เสี่ยมจิต, **ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม จากการดำเนินนโยบายสร้างทางหลวงพิเศษ (มอเตอร์เวย์) สายกรุงเทพฯ-ชลบุรี สายใหม่. ปัญหาพิเศษ** ร.ป.ม. (การบริหารทั่วไป). ชลบุรี : มหาวิทยาลัยบูรพา, พ.ศ.ต., 2542), 35.

²³ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ** (กรุงเทพมหานคร: อักษรการพิมพ์, 2546), 271.

มูลค่าบ้านและทรัพย์สินลดลง ความสูญเสียบริการทางสังคมและความสูญเสียเกี่ยวกับวิถีดำเนินชีวิต ขนาดของผลกระทบจะมีตั้งแต่ระดับที่น้อยถึงมากและระยะเวลาของผลกระทบก็มีทั้งระยะสั้นและระยะยาว²⁴ สำหรับ ดาย (Dye) ได้กล่าวถึง ผลกระทบว่าหมายถึง ผลทั้งหมดของนโยบายที่มีขึ้นในสภาพแห่งความเป็นจริงในโลก อันได้แก่ ผลกระทบที่มีต่อสถานการณ์ และกลุ่มเป้าหมาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต สรุปได้ว่า ผลกระทบ คือ ผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจเป็นผลที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคตเป็นได้ทั้งทางบวกและทางลบและอาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายและมีใช้กลุ่มเป้าหมายหรือกระทบต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม²⁵

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้ใช้แนวความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางการศึกษาสำหรับโรงเรียนที่ประสงค์จะถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยและจากแนวคิดทฤษฎีดังกล่าว สามารถนำมาประกอบเป็นกรอบแนวคิดงานวิจัย ที่ผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังปรากฏในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

(กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542),19.

: ปรัชญา เวสารัชช์. “ชุดฝึกอบรมผู้บริหาร:ประมวลสาระ บทที่ 1 หลักการจัดการศึกษา”.

: สันติ บุญภิรมย์. หลักการบริหารการศึกษา, (กรุงเทพฯ: บัค พอยท์, 2552), 53.

²⁴ ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ, การวางแผนและการวิเคราะห์โครงการ (กรุงเทพมหานคร: ซีเอ็ด ยูเคชั่น, 2542), 335.

²⁵ Thomas Dye (1982, p. 345, อ้างถึงในลักษณะ เสี่ยมจิต, ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม จากการดำเนินนโยบายสร้างทางหลวงพิเศษ (มอเตอร์เวย์) สายกรุงเทพฯ – ชลบุรี สายใหม่. ปัญหาพิเศษ ร.ป.ม.(การบริหารทั่วไป). ชลบุรี : มหาวิทยาลัยบูรพา, 2542, 35.

: หวน พินธุพันธ์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา”. (อัสสัมชัญ)

: Edward W.Smith.(อึ้งไฉ) หวน พินธุพันธ์. “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา”. (อัสสัมชัญ)

: สมบัติ อึ้งไฉญวงค์. นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: อักษรการพิมพ์, 2546, 271.

: ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ. การวางแผนและการวิเคราะห์โครงการ. (กรุงเทพมหานคร: ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2542), 335.

: สุทธิชัย สนธิมูล. “ผลกระทบทางสังคมอันเนื่องมาจากการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกทางหลวงหมายเลข 304 – สระแก้ว ที่มีต่อชาวบ้านที่ถนนตัดผ่านในเขตอำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา. ปัญหาพิเศษ” รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการบริหารทั่วไป, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, 2545, 5.

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เข้าใจความหมายเฉพาะคำศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ตรงกัน ผู้วิจัยจึงให้คำนิยามความหมายไว้ดังนี้

1. ผลกระทบ หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อาจเป็นผลที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคตเป็นได้ทั้งทางบวกและทางลบและอาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายและมีใช้กลุ่มเป้าหมาย หรือกระทบต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

2. ผลกระทบทางการศึกษา หมายถึง ผลที่เกิดจากการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปในโรงเรียน รายละเอียดมีดังนี้

2.1 การบริหารด้านวิชาการ หมายถึง การบริหารวิชาการทุกชนิดในโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนให้ได้ผลดีมีประสิทธิภาพ

2.2 การบริหารด้านบุคลากร หมายถึง การดำเนินการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานทุกด้าน และอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 การบริหารด้านงบประมาณ หมายถึง การจัดการดำเนินการใช้เงินงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ถูกต้องตามระเบียบ ทันเวลาหรือเหตุการณ์

2.4 การบริหารด้านการบริหารทั่วไป หมายถึง การดำเนินการให้ทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานโรงเรียน

3. การถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษา หมายถึง การกระทำหรือการปฏิบัติตามภารกิจในหน้าที่รับผิดชอบด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)



บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การประเมินผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบทางการศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเนื้อหาสาระของงานวิจัย ในบทนี้ผู้วิจัยขอแนะนำเสนอแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางการศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบ

แนวคิดเกี่ยวกับการประเมิน

สมคิด พรหมจ้อย¹ กล่าวว่า การประเมิน (Evaluation) เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดสารสนเทศเพื่อช่วยให้ผู้บริหารตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพสูง

การประเมิน = การวัด + การตัดสินใจ

พิสนุ พงศ์ศรี² กล่าวว่า การประเมิน หมายถึง กระบวนการตัดสินคุณค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยการนำสารสนเทศหรือผลจากการวัดมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนด

สุพัตร์ พิบูลย์³ กล่าวถึง กลุ่มผู้ให้ความหมายของการประเมิน มีอยู่ 4 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 มองการประเมินเสมือนกับการวัดผล เช่น การตัดสินผลการเรียนที่ได้จากคะแนนจากการทดสอบ การสร้างแบบประเมินพฤติกรรมของครูแล้วนำไปให้นักเรียนตัดสินให้คะแนนครูในแต่ละด้าน กลุ่มที่ 2 มองว่าการประเมินเป็นการให้บริการ เช่น เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลและใช้ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจของลูกค้าผู้เกี่ยวข้องของกลุ่มต่าง ๆ กลุ่มที่ 3 มองว่า การประเมิน เป็นการตัดสินคุณค่าของสิ่งต่าง ๆ เช่น การประเมินเพื่อรับรองวิทยฐานะในอดีต โดยอาศัยความรู้สึกของตนเอง

¹สมคิด พรหมจ้อย, เทคนิคการประเมินโครงการ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (นนทบุรี: จตุพร ดีไซน์, 2550), 37.

²พิสนุ พงศ์ศรี, การเขียนรายงานประเมินโครงการ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: เพชรรุ่งการพิมพ์ จำกัด, 2551), 4.

³สุพัตร์ พิบูลย์, “การประเมินความต้องการจำเป็นเพื่อกำหนดนโยบาย แผนงานและโครงการ,” ใน ประมวลสาระชุดวิชาการประเมินนโยบาย แผนงานและโครงการ หน่วยที่ 11 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555), 72-73.

เป็นเกณฑ์ ส่วนกลุ่มที่ 4 มองการประเมินว่าเป็นกระบวนการที่มีการ เก็บรวบรวมข้อมูลและตัดสินคุณค่าของสิ่งต่าง ๆ โดยเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนด

สรุปว่า การประเมินเป็นการตัดสินค่าของสิ่งใด ๆ เทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด

แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบ

ความหมายของผลกระทบ

เมอร์ฟี และอาร์เตอร์ (Murphy and others)⁴ ได้ให้ความหมายของผลกระทบว่า หมายถึงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้เสมอด้วยเหตุผลหลายประการโดยทั่ว ๆ ไป แล้วผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลต่อกันของการเปลี่ยนแปลงระดับต้นไปสู่ระดับต่อ ๆ ไป⁵

ไบรอันท์ และไวท์ (Bryant and White)⁶ ได้ให้ความหมายผลกระทบ หมายถึง ผลทั้งหมดของนโยบายที่มีขึ้นใน สภาพแห่งความเป็นจริงในโลก อันได้แก่ ผลกระทบที่มีต่อสถานการณ์ และกลุ่มเป้าหมายผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต ค่าใช้จ่ายทางตรงที่ใช้สำหรับทรัพยากรของโครงการ ค่าใช้จ่ายทางอ้อมต่าง ๆ รวมทั้งค่าเสียโอกาสด้วย

ดาย (Dye) ได้ให้ความหมายของผลกระทบว่า หมายถึง ผลทั้งหมดของนโยบายที่มีขึ้นในสภาพแห่งความเป็นจริงในโลก ซึ่งรวมถึง 1) ผลกระทบที่มีต่อสถานการณ์และกลุ่มเป้าหมาย 2) ผลกระทบที่มีต่อสถานการณ์และกลุ่มที่มีใช้กลุ่มเป้าหมาย 3) ผลกระทบที่มีต่ออนาคตจะเป็นเช่นเดียวกันกับเงื่อนไขที่มาจากปัจจุบัน 4) ค่าใช้จ่ายทางตรงที่ใช้ทรัพยากรเพื่อดำเนินโครงการ และ 5) ค่าใช้จ่ายทางอ้อมต่าง ๆ รวมทั้งค่าเสียโอกาสในการดำเนินการอื่น ๆ ด้วย

สมบัติ อารังธัญวงศ์ ผลกระทบ (Impact) หมายถึง ชุดของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเลือกทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ผลกระทบของแต่ละทางเลือกอาจจะเป็นได้ทั้งผลกระทบในทางบวกและผลกระทบในทางลบ⁷

⁴Murphy and others, อ้างถึงใน สุทธิชัย สนธิมูล, “ผลกระทบทางสังคมอันเนื่องมาจากการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกทางหลวงหมายเลข 304-สระแก้ว ที่มีต่อชาวบ้านที่ถนนตัดผ่านในเขตอำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ปัญหาพิเศษ” (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารทั่วไปบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, 2545), 5.

⁵เรื่องเดียวกัน, 5

⁶Bryant and White, อ้างถึงใน วันชัย วัฒนศิริ, “ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมจากการก่อสร้างขยายทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 3 (สุขุมวิท) ที่มีต่อประชาชน 2 ข้างทาง ปัญหาพิเศษ” (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, 2546), 13.

⁷สมบัติ อารังธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ (กรุงเทพมหานคร: อักษรการพิมพ์, 2546), 271.

วันชัย วัฒนศิริ ผลกระทบของนโยบายใดนโยบายหนึ่ง หมายถึง ผลทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายนั้น เราแบ่งผลกระทบได้เป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1. การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมเนื้อหา อาจแบ่งออกได้เป็น 1) ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจสังคม ด้านการเมือง ด้านการบริหาร ด้านสิ่งแวดล้อมและกายภาพ เช่น ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสร้างเขื่อนทำให้คนเป็นโรคพยาธิซึ่งไม่เคยเป็นมาก่อนมากขึ้น หรือผลกระทบจากการดำเนินนโยบายโครงการ ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านและทหารมากขึ้นหรือผลกระทบจากการก่อสร้างทางผ่านพื้นที่เกษตรกรรม ทำให้เกษตรกรมีการเปลี่ยนแปลงการย้ายที่อยู่ เปลี่ยนแปลงวิธีการเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตรอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนมากขึ้น และ 2) การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมของความเป็นจริงที่เกิดขึ้น (Reality) เราอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ผลกระทบในเชิงภาวะวิสัย (Objective Impact) ซึ่งได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยที่ไม่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดของคน เช่น การดำเนินนโยบายคุมกำเนิดจะทำให้สัดส่วนของผู้สูงอายุสูงขึ้นไม่ว่าใครจะรับรู้หรือไม่เช่นนี้ก็จะเกิดขึ้นประเภทหนึ่ง คือ ผลกระทบเชิงอัตวิสัย (Subjective Impact) ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นในความรู้สึกนึกคิดของคน เช่น การดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ ก่อให้เกิดการขยายตัวของโสเภณีทำให้คนไทยเป็นอันมากรู้สึกอับอายต่างชาติ⁸

ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ⁹ ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบไว้ว่าคำว่า “ผลกระทบ” (Impact) ที่กล่าวถึงนั้นโดยทั่วไปจะหมายถึงผลของการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อม โดยผลกระทบดังกล่าวอาจจำแนกออกตามประเภทขนาด และระยะเวลา ได้ดังนี้ ประเภทของผลกระทบได้แก่ การสูญเสียทางเศรษฐกิจ เช่น การสูญเสียงาน ที่ดินทำกิน มูลค่าบ้านและทรัพย์สินลดลง ความสูญเสียบริการทางสังคมและความสูญเสียเกี่ยวกับวิถีดำเนินชีวิตขนาดของผลกระทบจะมีตั้งแต่ระดับที่น้อยถึงมากและระยะเวลาของผลกระทบก็มีทั้งระยะสั้นและระยะยาว

แสวง รัตนมงคลมาส¹⁰ ได้แบ่งผลกระทบเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

⁸วันชัย วัฒนศิริ, “ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมจากการก่อสร้างขยายทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 3 (สุขุมวิท) ที่มีต่อประชาชน 2 ช้างทาง ปัญหาพิเศษ” (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, 2546), 13-14.

⁹ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ, การวางแผนและการวิเคราะห์โครงการ (กรุงเทพมหานคร: ซีเอ็ดยูเคชั่น, 2542), 335.

¹⁰แสวง รัตนมงคลมาส, อ้างถึงใน วันชัย วัฒนศิริ, “ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมจากการก่อสร้างขยายทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 3 (สุขุมวิท) ที่มีต่อประชาชน 2 ช้างทาง ปัญหาพิเศษ” (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, 2546), 13-14.

1. การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมเนื้อหา อาจแบ่งออกได้เป็นผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง ด้านการบริหาร ด้านสิ่งแวดล้อมและกายภาพ เช่น ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสร้างเขื่อนทำให้คนเป็นโรคพยาธิซึ่งไม่เคยเป็นมาก่อนมากขึ้น

2. การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมของความเป็นจริงที่เกิดขึ้น (Reality) เราอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ผลกระทบในเชิงภาวะวิสัย (Objective Impact) ซึ่งได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยที่ไม่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดของคน เช่น การดำเนินนโยบายคุมกำเนิด และอีกประการหนึ่งคือ ผลกระทบเชิงอัตวิสัย (Subjective Impact) ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นในความรู้สึกนึกคิดของคนที่มีผลในวงกว้างและผลกระทบที่มีผลในวงแคบ เช่น การดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของโสเภณีทำให้คนไทยเป็นอันมารู้สึกอับอายต่างชาติ

3. การแบ่งตามแง่มุมของคุณค่าของผลกระทบ อาจแบ่งออกได้เป็นผลกระทบโดยตรง (Direction Impact) และผลกระทบทางอ้อม (Indirect Impact)

4. การแบ่งตามแง่มุมของคุณค่าของผลกระทบ อาจแบ่งออกได้เป็นผลกระทบในเชิงบวก (Positive Impact) หมายถึง ผลกระทบที่เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและผลกระทบในเชิงลบ (Negative Impact) ได้แก่ ผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนา

5. การแบ่งผลกระทบตามช่วงเวลา (Time) ที่เกิดขึ้นจะสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผลกระทบในระยะสั้น (Short Run Impact) ส่วนอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นในอนาคต (Future Run Impact) หรือผลกระทบในระยะยาว (Long Run Impact)

6. การแบ่งผลกระทบตามขอบเขตที่เกิดขึ้น (Scope) สามารถแบ่งออกได้เป็นผลกระทบ เสถียร เหลืออร่าม¹¹ ผลกระทบหมายถึง ผลประโยชน์ และหรือผลเสียหายอันเกิดขึ้นจากการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยตรง

ตาย (Dye)¹² ผลกระทบ หมายถึงผลทั้งหมดของนโยบายที่มีขึ้นในสภาพแห่งความเป็นจริงในโลกอันได้แก่ ผลกระทบที่มีต่อสถานการณ์ และกลุ่มเป้าหมาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต ค่าใช้จ่ายทางตรงที่ใช้สำหรับทรัพยากรของโครงการ ค่าใช้จ่ายทางอ้อมต่าง ๆ รวมทั้งค่าเสียโอกาสด้วย เราแบ่งผลกระทบได้เป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมเนื้อหา อาจแบ่งออกได้เป็นผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

¹¹ เสถียร เหลืออร่าม, อ้างถึงใน ภาคภูมิ บุรณบุญย์,ผลกระทบของเขตการค้าเสรี อาเซียน (AFTA) ที่มีต่ออุตสาหกรรมเครื่องรับโทรทัศน์ที่จำหน่ายในประเทศไทย,2544), 5.

¹² Dye, อ้างถึงใน ลักษณะ เสงี่ยมจิต,ลักษณะ เสงี่ยมจิต, ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม จากการดาเนินนโยบายสร้างทางหลวงพิเศษ (มอเตอร์เวย์) สายกรุงเทพฯ - ชลบุรี สายใหม่. ปัญหาพิเศษ รม.ม.(การบริหารทั่วไป). ชลบุรี : มหาวิทยาลัยบูรพา, พ.ศ.ต., 2542),35.

สังคม ด้านการเมือง ด้านการบริหารด้านสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เช่น ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสร้างเขื่อน ทำให้คนเป็นโรคพยาธิซึ่งไม่เคยเป็นมาก่อนมากขึ้น หรือผลกระทบจากการดำเนินนโยบายโครงการ คจก. ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านและทหารมากขึ้น

2. การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมความเป็นจริงที่เกิดขึ้น (Reality) เราอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ผลกระทบในเชิงภาวะวิสัย (Objective Impact) ซึ่งได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยที่ไม่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดของคน เช่น การดำเนินนโยบายคุ้มครองกำเนิดจะทำให้สัดส่วนของผู้สูงอายุสูงขึ้นไม่ว่าใครจะรับรู้ หรือไม่เช่นนั้น ก็เกิดขึ้นประเภทหนึ่ง คือ ผลกระทบเชิงอัตวิสัย (Subjective Impact) ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นในความรู้สึกนึกคิดของคน เช่น การดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของโสเภณีทำให้คนไทยเป็นอันมากรู้สึกอับอายต่างชาติ

3. การแบ่งตามแง่มุมของทิศทางที่กระทบ อาจแบ่งออกได้เป็นผลกระทบโดยตรง (Direction Impact) และผลกระทบทางอ้อม (Indirection Impact)

4. การแบ่งตามแง่มุมของคุณค่าของผลกระทบ อาจแบ่งออกได้เป็นผลกระทบในเชิงบวก (Positive Impact) หมายถึง ผลกระทบที่เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา และผลกระทบในเชิงลบ (Negative Impact) ได้แก่ ผลกระทบที่ไม่เป็นที่พึงปรารถนา อนันต์ เกตุวงศ์¹³ ผลกระทบ หมายถึง ผลที่ตามมาจากผลงาน หรือผลผลิตหรือผลประโยชน์ในระดับประถม (Primary Effects) ของแผนหรือโครงการผลกระทบอาจเป็นได้ทั้งทางบวกและทางลบ และอาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย และมีใช้กลุ่มเป้าหมายทั้งในปัจจุบันและอนาคต ผลกระทบเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้เสมอด้วยเหตุผลหลายประการ โดยทั่ว ๆ ไป แล้วผลกระทบที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ของแผนและโครงการ และผลอันนี้จะมีส่วนทำให้เกิดผลกระทบต่อไปได้อีกระดับหนึ่งหรือหลายระดับได้เป็นกรณี ๆ ไป

ผลกระทบ (Impacts) หมายถึง ผลที่เกิดจากการกระทบที่เกิดจากแหล่งกำเนิดเคลื่อนตัวโดยตรงไปกระทบผู้รับผลกระทบแล้วเกิดปฏิกิริยาตอบโต้ ผลกระทบทั้งที่เป็นบวกหรือลบ หรือศูนย์ คือ ผลกระทบโดยตรง (Direct Impact) ในกรณีทำงานองแบบนี้ เรียกว่า ผลกระทบปฐมภูมิ (Primary Impact) แล้วผู้รับผลกระทบหรือสิ่งแวดล้อมรับผลกระทบแล้วส่งผ่านผลกระทบนั้นต่อไปยังบุคคลอื่นหรือสิ่งแวดล้อมทางสังคมต่อไปเกิดเป็นผลกระทบโดยอ้อม (Primary Impact) แล้วผู้รับผลกระทบหรือสิ่งแวดล้อมรับผลกระทบแล้วส่งผ่านผลกระทบนั้นต่อไปยังบุคคลอื่นหรือผลกระทบที่เกิดหรือส่งผ่านจากแหล่งรับผลกระทบปฐมภูมินี้ เรียกว่า ผลกระทบทุติภูมิหรือผลกระทบลำดับสอง (Secondary Impact) ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบเดิมหรือเกิดผลกระทบใหม่เกิดขึ้นตามมาก็ได้ หากมีการส่งผ่านผลกระทบไปเรื่อย ๆ หมายถึง จะเกิดผลกระทบระดับสาม และระดับสี่ตามมา เรียกว่า ผลกระทบต่อเนื่อง (Consequence Impact) และสามารถเกิดผลกระทบสะสม (Cumulative Impact) อย่างไรก็ตามในระบบพบผลกระทบย้อนกลับสู่แหล่งกำเนิด (Backfire Impact) หรือ

¹³ อนันต์ เกตุวงศ์, อ้างถึงใน ภาคภูมิ บูรณบุญย์,ผลกระทบของเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ที่มีต่ออุตสาหกรรมเครื่องรับโทรทัศน์ที่จำหน่ายในประเทศไทย,2544), 5.

ผลกระทบย้อนกลับสู่การดำเนินการตามนโยบายหรือมาตรการนั้น ๆ โดยปฏิกริยาย้อนกลับเป็นผลกระทบจากการกระทำตามนโยบาย แผน หรือโครงการ รวมทั้งผลกระทบย้อนกลับจากการดำเนินงานตามมาตรการลดผลกระทบเชิงลบทางสังคมหรือการแก้ไขปัญหาทางสังคม ตัวอย่างเช่น รัฐบาลประกาศใช้นโยบายถ่ายโอนสถานศึกษาและโรงเรียนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พบว่าเกิดผลกระทบย้อนกลับจากการคัดค้านของครูและประชาชนต่อการถ่ายโอนโรงเรียนส่งผลกระทบอื่น ๆ เช่น ต่อการพัฒนาการศึกษาและความน่าเชื่อถือของประชาชนนั้น ๆ ในส่วนการวิเคราะห์ผลกระทบตามช่วงของเวลาการเกิดเมื่อรับผลกระทบจากแหล่งกำเนิด สามารถแบ่งผลกระทบตามช่วงระยะเวลา (Temporal Impact) ได้ 3 ประเภท คือ ผลกระทบระยะสั้น (Short Term Impact) ผลกระทบระยะปานกลาง (Medium Term Impact) และผลกระทบระยะยาว (Long Term Impact)

เมื่อพิจารณาถึงความถี่ของการเกิดผลกระทบ (Frequency) หรือโอกาสการเกิดสูงหรือต่ำแบ่งได้เป็นผลกระทบความถี่ต่ำ หรือเกิดช่วงสั้น ๆ (Short Time Impact) ผลกระทบความถี่ช่วงปานกลาง (Medium Time Impact) และ ผลกระทบที่มีความถี่ช่วงสูง ระยะยาว เรื้อรังหรือช่วงเวลายาวนาน (Permanent or Long Time Impact)

หากพิจารณาแบ่งตามระดับน้ำหนักความรุนแรงของผลกระทบ (Impact Level or Magnitude) สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ

1. ผลกระทบระดับเล็กน้อย (Little or Light Impact)
2. ผลกระทบระดับปานกลาง (Modulate Impact)
3. ผลกระทบระดับรุนแรง (Heavy Impact)

หากพิจารณาตามสภาพการเกิด

1. ผลกระทบที่เกิดเป็นประจำ
2. ผลกระทบที่เกิดเป็นครั้งคราว (Occasional Impact)
3. ผลกระทบที่เกิดจากสภาพวิกฤติ หรือผิดปกติ หรืออุบัติเหตุ (Accidental or Critical Impact)

หากพิจารณาจากทิศทางทางปฏิกริยาทางสังคม ผลกระทบแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภท คือ

1. ผลกระทบโดยตรง (Direct Impact)
2. ผลกระทบโดยอ้อมหรือทางอ้อม (Indirect Impact)
3. ผลกระทบสะสม (Cumulative Impact)
4. ผลกระทบต่อเนื่อง (Consequence Impact)
5. ผลกระทบที่ฝังตัวหรือพักตัวในสังคม (Dormancy Impact) รอเวลาเป็นระเบิดเวลา (Time Bomb)

สรุปได้ว่า ผลกระทบ คือ ผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจเป็นผลที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคตเป็นได้ทั้งทางบวกและทางลบและอาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายและมีใช้กลุ่มเป้าหมาย หรือกระทบต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

แนวคิดที่เกี่ยวกับการบริหาร

การบริหาร หมายถึง การทำงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรโดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์กระบวนการบริหารจะเริ่มจากการบุคลากร กระบวนการ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ เทคโนโลยี และระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อทำงานได้สำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งยุทธศาสตร์การบริหาร คือ การพยายามใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ทางการบริหารจึงเป็นศาสตร์ (Science) ที่เกี่ยวข้องกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ ในทำนองเดียวกันการพิจารณาการบริหารในลักษณะการปฏิบัติจะต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์การบริหารที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมายโดยการประยุกต์ความรู้ หลักการ และทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม การบริหารจึงมีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts) ซึ่งมียุทธศาสตร์และปัจจัยการบริหารเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์โดยใช้คนเท่าเดิมทำงานได้มากขึ้น งานเท่าเดิมแต่ใช้คนน้อยลงแต่คุณภาพของงานดีเท่าเดิมหรือดีกว่า จึงเป็นการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารการศึกษาเป็นการบริหารระบบการจัดการสถานศึกษา (School System) ให้ดำเนินงานไปตามนโยบายของการจัดการศึกษา ส่วนการบริหารสถานศึกษา (School Administration) เป็นการบริหารการเรียนการสอน และองค์ประกอบของการจัดการเรียนให้มีคุณสมบัติตามที่สังคมต้องการ

คำว่า การบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Administatrae” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนาจการ (Direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ ส่วนคำว่า การจัดการ (Management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหา

ทรัพยากรการบริหาร หรือปัจจัยการบริหารเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ช่วยในการบริหารงานขององค์กรซึ่งเป็นปัจจัยที่องค์กรควบคุมได้ แบ่งเป็น 4 อย่าง หรือ 4M's คือ คน (Man) เงินทุน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และเครื่องจักร (Machine) แต่ในปัจจุบันปรัชญาของการบริหารเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากการมองการบริหารในเชิงปรัชญาไปสู่การมองการบริหารในเชิงสภาพข้อเท็จจริง (James L. Gibson, John M. Ivancevich, and James H. Donnelly, Jr.)¹⁴ เนื่องจาก

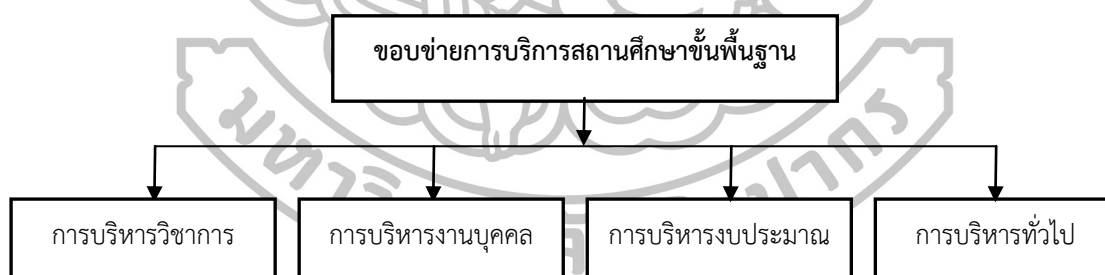
¹⁴James L. Gibson, John M. Ivancevich, and James H. Donnelly, Jr., **Organizations: Structure, Processes, Behavior** (Dallas: Business Publications, Inc., 1973), 298.

มี “ปัจจัยในการประสบความสำเร็จ” ซึ่งเป็น “ปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้” อาทิเช่น การจัดการ (Management) การจูงใจ (Motivate) การปฏิบัติงาน (Method) ตลาด (Market) เวลา (Time) และเทคโนโลยี (Technology) การบริหารจึงมีองค์ประกอบหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน และผลกระทบต่อปัจจัยระหว่างกันในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอันหมายรวมถึงผลผลิตหรือคุณภาพที่จะเกิดขึ้นในลำดับต่อมา ในขณะที่การบริหารการศึกษาได้พิจารณานำปัจจัยการบริหารมาดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายโดยมุ่งหมายสร้างผลสำเร็จให้เกิดขึ้น 2 ทาง คือ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จากการวัดความสำเร็จ คือ คุณลักษณะของสถาบันและคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษา

จากที่กล่าวมาหากพิจารณาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเมื่อนำใช้ในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 มาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหาร 4 ด้านคือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง¹⁵ โดยบริหารงานตามภารกิจในแต่ละด้าน ดังนี้

ขอบข่ายการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ได้กำหนดขอบข่ายและภารกิจการบริหารจัดการสถานศึกษาไว้ 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ขอบข่ายการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ, การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ, 2546), 33.

จากขอบข่ายการบริหารสถานศึกษาดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยได้ยึดกรอบการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542), 19.

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545) ใน 4 ด้าน เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้

การบริหารงานวิชาการ

งานวิชาการเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษา ที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มุ่งกระจายอำนาจในการบริหารจัดการให้สถานศึกษามากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระคล่องตัวรวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษาชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารและการจัดการ สามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ ตลอดจนการวัดและประเมินผล และการจัดปัจจัยเกื้อหนุน การพัฒนาคุณภาพนักเรียนชุมชนได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานด้านวิชาการได้โดยอิสระคล่องตัวรวดเร็ว และสอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน สถานศึกษา ชุมชนและท้องถิ่น
 2. เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาได้มาตรฐานและมีคุณภาพ สอดคล้องกับระบบประกันคุณภาพการศึกษาและการประเมินคุณภาพภายใน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาตนเอง และการประเมินจากหน่วยงานภายนอก
 3. เพื่อให้สถานศึกษาพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ ตลอดจนจัดปัจจัยเกื้อหนุน การพัฒนาการเรียนรู้ที่สนองความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและท้องถิ่นโดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ
 4. เพื่อให้สถานศึกษาประสานความร่วมมือ ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาระหว่างสถานศึกษา บุคคล ครอบครัว องค์กรหน่วยงาน และสถาบันอื่น ๆ อย่างกว้างขวาง
- ขอบข่าย/ภารกิจ
1. การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
 2. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
 3. การวัดผล ประเมินผล และเทียบโอนผลการเรียน
 4. การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
 5. การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
 6. การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้
 7. การนิเทศการศึกษา
 8. การแนะแนวการศึกษา
 9. การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
 10. การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน
 11. การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น

12. การส่งเสริม และสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุติธรรม หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา คือ จัดทำหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับ สภาพปัญหาความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และสังคม ตามกรอบหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐาน บริหารจัดการหลักสูตรสถานศึกษา ติดตามประเมินผลและปรับปรุงหลักสูตร สถานศึกษา และรายงานผลให้เขตพื้นที่การศึกษารับทราบ

2. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ คือ จัดทำแผนการเรียนรู้โดยผู้เรียนมีส่วนร่วมจัด กระบวนการเรียนรู้ให้ยืดหยุ่นตามความเหมาะสม ทั้งด้านเวลา สารการเรียนรู้ และผู้เรียนจัด กระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยการปฏิบัติจริงจากแหล่งการเรียนรู้ และเครือข่ายการเรียนรู้ ใช้การแนะแนวเป็นส่วนหนึ่งของการจัดกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้ปกครอง ครอบครัวยุติธรรม ชุมชน และสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกระบวนการเรียนรู้ ส่งเสริมให้ครูได้รับการ พัฒนาวิธีการจัดกระบวนการเรียนรู้อย่างหลากหลายและต่อเนื่อง

3. การวัดผล ประเมินผล และการเทียบโอนผลการเรียน คือ กำหนดระเบียบการวัดผล และประเมินผลของสถานศึกษา จัดทำเอกสารหลักฐานการศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบการวัดและ อนุมัติผลการเรียน จัดให้มีการประเมินผลการเรียนทุกช่วงชั้น และจัดให้มีการซ่อมเสริมกรณีที่มี ผู้เรียนไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน จัดให้มีการพัฒนาเครื่องมือในการวัดผล ประเมินผล และเทียบ โอนผลการเรียน เพื่อใช้ในการอ้างอิง ตรวจสอบ และรายงานผลการประกันคุณภาพการศึกษาของ สถานศึกษา

4. การประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา คือ จัดให้มีระบบการประกัน คุณภาพการศึกษาระดับสถานศึกษา สนับสนุนส่งเสริมให้มีระบบการประกันคุณภาพในระดับ หน่วยงานภายในสถานศึกษา กำกับ ติดตาม และตรวจสอบประเมินผลการประกันคุณภาพ การศึกษาของสถานศึกษา ปรับปรุงและพัฒนากระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา

5. การพัฒนาและใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา คือ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ครู ผลิต พัฒนา และใช้สื่อและเทคโนโลยีที่เหมาะสม สถานศึกษาจัดหา จัดทำสื่อ และเทคโนโลยีที่ เหมาะสมเพื่อการศึกษาให้กับครูและผู้เรียนอย่างเพียงพอและหลากหลาย

6. การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ คือ จัดให้มีแหล่งการเรียนรู้ทั้งภายในและ ภายนอกสถานศึกษาให้เพียงพอและสอดคล้องกับการจัดกระบวนการเรียนรู้

7. การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา คือ ส่งเสริมสนับสนุนให้ครูทำวิจัยเพื่อพัฒนา ผู้เรียน หลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ การใช้สื่อ และอุปกรณ์การเรียนการสอน รวบรวมและ เผยแพร่ผลการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้ครูนำผลการวิจัยมาใช้เพื่อ พัฒนาคุณภาพการศึกษา

8. การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ คือ ดำเนินการเสริมความรู้และประสบการณ์ให้กับชุมชน โดยร่วมมือกับบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนสามารถเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการโดยร่วมมือกับบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันทางสังคมอื่น สนับสนุนและช่วยเหลือให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างชุมชน โดยร่วมมือกับบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันทางสังคมอื่น

การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณของสถานศึกษา มุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการให้มีความคล่องตัว โปร่งใสตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีต่อผู้เรียน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้สถานศึกษาบริหารงานด้านงบประมาณอย่างเป็นอิสระคล่องตัว โปร่งใสตรวจสอบได้
2. เพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์เป็นไปตามข้อตกลงการให้บริการ
3. เพื่อให้สถานศึกษาบริหารจัดการด้านทรัพยากรที่ได้รับ อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

ขอบข่าย/ภารกิจ

1. การจัดทำและเสนอของบประมาณ
 - 1.1 การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา
 - 1.2 การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา
 - 1.3 การวิเคราะห์ความเหมาะสมการเสนอของบประมาณ
2. การจัดสรรงบประมาณ
 - 2.1 การจัดสรรงบประมาณในสถานศึกษา
 - 2.2 การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ
 - 2.3 การโอนเงินงบประมาณ
3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
 - 3.1 การตรวจสอบติดตามการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
 - 3.2 การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
4. การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา
 - 4.1 การจัดการทรัพยากร
 - 4.2 การระดมทรัพยากร

- 4.3 การจัดการรายได้และผลประโยชน์
- 4.4 กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา
- 4.5 กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา
- 5. การบริหารการเงิน
 - 5.1 การเบิกเงินจากคลัง
 - 5.2 การรับเงิน
 - 5.3 การเก็บรักษาเงิน
 - 5.4 การจ่ายเงิน
 - 5.5 การนำส่งเงิน
 - 5.6 การบริหารบัญชี
- 6. การบริหารบัญชี
 - 6.1 การจัดทำบัญชีการเงิน
 - 6.2 การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน
 - 6.3 การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน
- 7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์
 - 7.1 การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา
 - 7.2 การจัดหาพัสดุ
 - 7.3 การกำหนดแบบรูปรายการหรือลักษณะเฉพาะและจัดซื้อจัดจ้าง
 - 7.4 การควบคุมดูแล บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ

มีรายละเอียดในแต่ละด้าน ดังนี้

1. การจัดตั้งงบประมาณ มีตัวบ่งชี้ จัดระบบข้อมูลสารสนเทศ และดัชนีวัดผลผลิต

และผลลัพธ์ด้านงบประมาณของสถานศึกษา วิเคราะห์แผนกลยุทธ์ โดยพิจารณาแผนงาน/โครงการของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อนำไปจัดตั้งเป็นแผนงบประมาณของสถานศึกษา จัดทำแผนงบประมาณตามแผนงาน/โครงการให้มีความเชื่อมโยงกับดัชนีชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์ของสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา วิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน งาน/โครงการ และจัดตั้งงบประมาณของสถานศึกษาเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสถานศึกษา จัดทำคำขอตั้งงบประมาณของสถานศึกษาเสนอสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำข้อตกลงบริการสาธารณะ โดยมีเป้าหมายให้บริการที่สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

2. การจัดสรรงบประมาณ คือ การจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้กับหน่วยงานภายในสถานศึกษาตามแผนพัฒนาการศึกษาประจำปีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ เช่น จัดส่งแผนปฏิบัติการประจำปีเพื่อขอใช้งบประมาณไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เบิกจ่ายงบประมาณประเภทต่าง ๆ ตามแผนปฏิบัติการประจำปี

อนุมัติการใช้งบประมาณของสถานศึกษาตามประเภทและรายการที่ได้รับงบประมาณ การโอนและการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เช่น โอนเงินงบประมาณวงเงินรวมต่างประเภท งบรายจ่ายของแต่ละแผนงาน งาน/โครงการ การรายงานผล เช่น รายงานผลการดำเนินงาน ผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี โดยแสดงรายละเอียดผลผลิตและผลลัพธ์ของแผนงาน/โครงการตามแผนที่กำหนดไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3. การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ คือ การตรวจสอบติดตามการใช้งบประมาณ เช่น การกำหนดแผนการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา วางแผนตรวจสอบ วิเคราะห์ ประเมินความเพียงพอและประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายในของสถานศึกษา สอบทานระบบการปฏิบัติงาน สอบทานความเชื่อถือได้ของข้อมูล ตรวจสอบระบบการดูแลรักษาและความปลอดภัยของทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ การตรวจสอบติดตามการใช้ผลผลิต เช่น การประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย วางแผนประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานของสถานศึกษา วิเคราะห์และประเมินผลควมมีประสิทธิภาพ ประหยัด และคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานในสถานศึกษา

4. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา คือ ทุนการศึกษา เช่น วางแผน รมรงค์ส่งเสริมการระดมทุนการศึกษาและทุนเพื่อพัฒนาสถานศึกษา จัดทำข้อมูลสารสนเทศและระบบการรับจ่ายทุนการศึกษาและทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล คุ้มค่า และมีความโปร่งใส สรุป รายงาน เผยแพร่ และเชิดชูเกียรติผู้สนับสนุน การศึกษาและทุนเพื่อพัฒนาสถานศึกษา กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา เช่น สำรวจความต้องการของนักเรียนและคัดเลือกผู้เสนอขอกู้ยืมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ประสานการกู้ยืมเพื่อการศึกษา กับหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง สร้างความตระหนักแก่ผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานผลการดำเนินงานกองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา เช่น จัดระบบสวัสดิการเพื่อการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องและเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การจัดสรรทรัพยากร เช่น สำรวจและจัดทำข้อมูลทรัพยากรเพื่อการศึกษาในเขตพื้นที่บริการของสถานศึกษา เพื่อประชาสัมพันธ์ให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรในสถานศึกษาร่วมมือกันใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการเรียนการสอนและสถานศึกษา ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพร่วมกับบุคคลและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ดำเนินการเชิดชูเกียรติบุคคลและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่สนับสนุนการใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อการศึกษาของสถานศึกษา การส่งเสริมการบริหารการจัดการรายได้และผลประโยชน์ในรูปแบบที่หลากหลาย จัดหารายได้และผลประโยชน์และบริการจัดการตามแนวของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

5. การบริหารการเงิน คือ การเบิกเงินจากคลัง เช่น ยื่นเรื่องขอเบิกเงินพร้อมหลักฐานสำหรับรายการที่มีได้จัดสรรและกำหนดให้เบิกเป็นเงินก้อน เช่น เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของ

บุตรให้เขตพื้นที่การศึกษา เว้นแต่กรณีการขอเบิกงบประมาณที่จัดสรรและกำหนดให้เบิกเป็นวงเงินรวมไม่ต้องยื่นเรื่องให้เขตพื้นที่การศึกษา การรับเงิน เช่น รับเงินและออกใบเสร็จรับเงินในส่วนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา การจ่ายเงิน เช่น จ่ายเงินที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ให้แก่บุคลากรหรือผู้มีสิทธิโดยตรงเว้นแต่กรณีที่เป็นอำนาจจ่ายของคลัง และที่คลังกำหนดให้ส่วนราชการผู้เบิกเป็นผู้ช่วยหักเงิน ณ ที่จ่าย และนำเงินที่หักส่งตามอำนาจหน้าที่ การนำส่งเงิน เช่น นำส่งเงิน ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ โดยนำส่งคลังโดยตรงหรือนำส่งคลังโดยผ่านธนาคาร

6. การบริหารการบัญชี คือ การจัดทำบัญชีการเงิน เช่น จัดทำบัญชีเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา จัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน เช่น จัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงินส่งเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเปิดเผยต่อสาธารณชน การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน เช่น จัดทำและจัดหาแบบพิมพ์ขึ้นใช้เอง เว้นแต่เป็นแบบพิมพ์กลางที่เขตพื้นที่การศึกษาหน่วยงานต้นสังกัดหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำขึ้นเพื่อจำหน่ายจ่ายแจก

7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์ คือ การวางแผนจัดหาพัสดุ เช่น วางแผนจัดหาพัสดุปีปัจจุบันและล่วงหน้า 3 ปี เฉพาะส่วนที่จัดหาเองหรือที่จะร่วมมือกับสถานศึกษาหรือหน่วยงานอื่นจัดหา การกำหนดรูปแบบรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะ เช่น กำหนดรูปแบบรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะ เว้นแต่กรณีที่มีรูปแบบรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะเป็นมาตรฐานอยู่แล้ว การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ เช่น พัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุในระดับสถานศึกษา การจัดหาพัสดุ เช่น จัดหาพัสดุด้วยเงินงบประมาณและนอกงบประมาณของสถานศึกษาโดยสถานศึกษาดำเนินการเงินร่วมกับสถานศึกษาอื่นหรือหน่วยงานอื่นจัดหาตามแผนการจัดหาพัสดุประจำปี การควบคุมดูแลบำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ เช่น ควบคุมดูแล บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาตามระเบียบกฎหมายกำหนด การจัดหาผลประโยชน์สินทรัพย์ เช่น จัดหาผลประโยชน์สินทรัพย์ในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสถานศึกษา

การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมายระเบียบตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ได้รับการพัฒนา มีความรู้ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลถูกต้อง รวดเร็ว เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

2. เพื่อส่งเสริมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ และมีจิตสำนึกในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับผิดชอบให้เกิดผลสำเร็จตามหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

3. เพื่อส่งเสริมให้ครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ปฏิบัติงานเต็มตามศักยภาพ โดยยึดระเบียบวินัยจรรยาบรรณอย่างมีมาตรฐานแห่งวิชาชีพ

4. เพื่อให้ครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ที่ปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานวิชาชีพ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและความก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ขอบข่าย/ภารกิจ

1. การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
2. การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
3. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
4. วินัยและการรักษาวินัย
5. การออกจากราชการ

จากแนวคิดขอบข่ายภารกิจในการบริหารงานบุคคลข้างต้น สามารถกำหนดเป็นรายละเอียดได้ ดังนี้

1. การวางแผนอัตรากำลัง ได้แก่ ประเมินความต้องการอัตรากำลัง จัดทำแผนอัตรากำลังของสถานศึกษา เสนอแผนอัตรากำลังของสถานศึกษาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา

2. การกำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เช่น สืบค้นและรวบรวมข้อมูล การขอปรับปรุงตำแหน่งให้สูงขึ้นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษา รวบรวมคำขอและผลงานการขอเลื่อนวิทยฐานะเสนอไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติม และเสนอขออนุมัติโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือน เสนอขอเปลี่ยนแปลงการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาต่อเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และตามที่ได้รับมอบหมาย

3. การเกลี่ยอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาต่อเขตพื้นที่การศึกษา การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง เช่น เสนอความต้องการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการสรรหาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในกรณีที่ อ.ก.ค. เขตพื้นที่การศึกษาเห็นชอบและมอบหมาย ดำเนินการสรรหาและจัดจ้างบุคคลเพื่อปฏิบัติงานในตำแหน่งอัตราจ้างชั่วคราว

4. การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการและเตรียมความพร้อมและการพัฒนาอย่างเข้ม คือ

- 1) แจ้างภาระงาน มาตรฐานคุณภาพ มาตรฐานวิชาชีพ จรรยาบรรณวิชาชีพ และเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงานแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทราบเป็นลายลักษณ์อักษร
- 2) ดำเนินการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการสำหรับบุคลากรทางการศึกษาหรือเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้ม

สำหรับผู้ได้รับการบรรจุรับราชการในตำแหน่ง “ผู้ช่วยครู” ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด 3) ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามเงื่อนไขที่ได้แจ้งให้ทราบตามข้อ 1 อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง 4) รายงานผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือการเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้มแล้วแต่กรณีต่อเขตพื้นที่การศึกษา และ 5) ดำเนินการแต่งตั้งหรือสั่งให้พ้นจากสภาพการเป็นข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเมื่อได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

5. การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คือ 1) การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษา เช่น การย้ายผู้บริหารหน่วยงานการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาเสนอความประสงค์และเหตุผลความจำเป็นในการขอย้ายต่อเขตพื้นที่การศึกษา การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เช่น รวบรวมรายชื่อและข้อมูลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ประสงค์จะขอย้าย และให้ความเห็นเสนอไปยังสถานศึกษาที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ประสงค์จะขอย้ายมาปฏิบัติงานในสถานศึกษา ในกรณีที่เห็นชอบการรับย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้เสนอเรื่องไปยังเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อขออนุมัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ในกรณีที่ให้ความเห็นไม่สมควรรับย้าย ให้แจ้งเรื่องไปยังผู้บริหารสถานศึกษาต้นสังกัดของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ประสงค์จะย้ายทราบ สั่งย้ายและสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่างเขตพื้นที่การศึกษา เช่น การย้ายผู้บริหารหน่วยงานการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาเสนอความประสงค์และเหตุผล ความจำเป็นในการขอย้ายไปยังเขตพื้นที่การศึกษาต้นสังกัดและเขตพื้นที่การศึกษาที่ประสงค์จะขอย้ายไปปฏิบัติงาน การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษารวบรวมรายชื่อและข้อมูลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ประสงค์จะขอย้ายและให้ความเห็นเสนอไปยังสถานศึกษาที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ประสงค์จะขอย้ายมาปฏิบัติงานในสถานศึกษา ในกรณีให้ความเห็นชอบรับย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้เสนอเรื่องไปยังเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อขออนุมัติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ในกรณีที่ให้ความเห็นไม่สมควรย้ายให้แจ้งเรื่องไปยังผู้บริหารสถานศึกษาต้นสังกัดข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ประสงค์จะขอย้ายทราบ สั่งย้ายและสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแล้วแต่กรณีตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

6. การเปลี่ยนแปลงสถานภาพวิชาชีพ ได้แก่ 1) ตรวจสอบคำขอเปลี่ยนแปลงสถานภาพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีความประสงค์จะขอเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่และเสนอต่อเขตพื้นที่การศึกษา 2) เสนอแนะให้ความเห็นชอบในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาขอเปลี่ยนแปลงตำแหน่งมาดำรงตำแหน่งในสถานศึกษานั้น ๆ และ 3) การได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

7. การเลื่อนขั้นเงินเดือน ได้แก่ 1) การเลื่อนขั้นเงินเดือนปกติ คือ ประกาศเกณฑ์การประเมินและแนวปฏิบัติในการพิจารณาความดีความชอบให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการ

ศึกษาในสถานศึกษาทราบโดยทั่วกัน แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดกฎหมายกำหนดในฐานะผู้บังคับบัญชา รวบรวมข้อมูลพร้อมความเห็นของทางการศึกษาเสนอคณะกรรมการตามข้อ 2 พิจารณา แจ้งคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาทราบ พร้อมเหตุผลที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน ส่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง และ

2) การเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษ กรณีถึงแก่ความตายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เช่น เสนอเรื่องพร้อมทั้งข้อเท็จจริง และความเห็นที่ข้อยุติและรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไปยังเขตพื้นที่ ดำเนินการด้านสวัสดิการให้แก่ครอบครัวผู้ถึงแก่กรรมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดตามความเหมาะสม

8. การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ 1) วิเคราะห์ความจำเป็นในการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา 2) จัดทำแผนพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษา 3) ดำเนินการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามแผนที่กำหนด และ 4) สร้างและพัฒนาความร่วมมือกับเครือข่ายในการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

9. การลาศึกษาต่อ ได้แก่ 1) อนุญาตหรือขออนุญาตการลาศึกษาต่อตามนโยบายหลักเกณฑ์ และวิธีการของเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และกระทรวงศึกษาธิการตามที่กฎหมายกำหนด และ 2) เสนอเรื่องการขออนุญาตให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาลาศึกษาต่อให้เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือเพื่อทราบแล้วแต่กรณี

10. การประเมินผลการปฏิบัติงาน ได้แก่ 1) กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน และดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. กำหนด 2) ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาตามเกณฑ์และวิธีการตามข้อ 1 3) นำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา และ 4) รายงานการประเมินการปฏิบัติการปฏิบัติงานในส่วนที่เขตพื้นที่การศึกษาร้องขอได้รับทราบ

11. การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ ได้แก่ 1) ส่งเสริมการพัฒนาตนเองของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในการปฏิบัติงานให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพเพื่อนำไปสู่การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพและคุณภาพการศึกษา และ 2) สร้างขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยการยกย่องเชิดชูเกียรติผู้มีความดีเด่นและมีคุณงามความดีตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนด หรือกรณีอื่นตามความเหมาะสม

12. มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ ได้แก่ 1) ดำเนินการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ประพฤติตามระเบียบ วินัย มาตรฐาน และจรรยาบรรณของวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา และ 2) ควบคุม ดูแล และส่งเสริมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ให้มีการประพฤติปฏิบัติตามระเบียบ วินัย มาตรฐาน และจรรยาบรรณของวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา

13. การส่งเสริมวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ 1) เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา 2) เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัยในตนเอง และ 3) ป้องกันไม่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย

14. การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ 1) การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง คือ กรณีมีมูลความผิดวินัย (ไม่ร้ายแรง) ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงในฐานของผู้บังคับบัญชา พิจารณาการลงโทษทางวินัย หากปรากฏผลการสอบสวนว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงตามอำนาจที่กฎหมายกำหนด รายงานผลการพิจารณาการลงโทษทางวินัยไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และ 2) ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เช่น การดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นในกรณีที่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไม่ชัดเจน กรณีมีมูลการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในฐานผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง หรือรายงานผู้มีอำนาจแล้วแต่กรณี ประสานกับหน่วยงานการศึกษาอื่นและกรรมการสอบสวนกรณีมีการกระทำผิดวินัยร่วมกัน พิจารณาสถานโทษหรือสั่งลงโทษตามอำนาจร้ายแรงเพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา

15. การสั่งพักราชการ ได้แก่ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เมื่อมีการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมีเหตุสั่งพักราชการ หรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามที่กฎหมายกำหนด

16. การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ ได้แก่ เสนอรายงานการดำเนินการลงโทษทางวินัย และการลงโทษที่ดำเนินการแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาตามลำดับ

17. การอุทธรณ์ ได้แก่ 1) รับเรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาแล้วเสนอไปยังผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาในกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเสนอเรื่องอุทธรณ์ผ่านหัวหน้าสถานศึกษา และ 2) เสนอความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องเรียนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อประกอบการพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

18. การร้องทุกข์ ได้แก่ 1) รับเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาแล้วเสนอไปยังผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณา ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเสนอเรื่องร้องทุกข์ผ่านหัวหน้าสถานศึกษา และ 2) เสนอความเห็นของคณะกรรมการ

สถานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อประกอบการพิจารณาของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

19. การออกจากราชการ ได้แก่ 1) การออกจากราชการ เช่น อนุญาตการลาออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด หรือรับเรื่องการลาออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาแล้วเสนอไปยังผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งพิจารณา ยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งหากเห็นว่าจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด และ 2) สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง หรือเสนอให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาแล้วแต่กรณี

20. การขอรับใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ได้แก่ ดำเนินการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และการขอต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเสนอไปยังเขตพื้นที่การศึกษาให้ดำเนินการต่อไป

21. งานทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ 1) จัดทำข้อมูลทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 2) ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเกษียณอายุราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและลูกจ้างในสถานศึกษา และ 3) รับเรื่องการแก้ไขวัน เดือน ปีเกิด แล้วเสนอให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณา

22. งานยกเว้นคุณสมบัติ ได้แก่ เสนอความเห็นและข้อมูลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ยกเว้นคุณสมบัติตามที่ อ.ก.ค.ศ. ขอ

23. งานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ได้แก่ 1) ดำเนินการในการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและลูกจ้างในสถานศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อเสนอไปยังผู้มีอำนาจตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด และ 2) จัดทำทะเบียนผู้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและลูกจ้างในสังกัด

การบริหารงานทั่วไป

การบริหารงานทั่วไป เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กรให้บริการงานอื่น ๆ เพื่อบรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสาน ส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักโดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคลในชุมชนและองค์กร ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้บริการสนับสนุนส่งเสริมประสานงานและอำนาจการให้การปฏิบัติงานของสถานศึกษาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. เพื่อประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผลงานของสถานศึกษาต่อสาธารณชน ซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเจตคติที่ดีความเลื่อมใสศรัทธาและให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา การบริหารทั่วไปจะเป็นกิจกรรมสนับสนุนการดำเนินงานของสถานศึกษาและหน่วยงานให้เกิดความคล่องตัว สามารถดำเนินกิจการไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขอบข่าย/ภารกิจงานบริหารทั่วไป มีดังนี้

1. การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ เช่น การจัดระบบฐานข้อมูลของสถานศึกษาเพื่อใช้ในการบริหารจัดการภายในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับระบบฐานข้อมูลของเขตพื้นที่การศึกษา จัดระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศเชื่อมโยงกับสถานศึกษาอื่น เขตพื้นที่การศึกษา และส่วนกลาง นำเสนอและเผยแพร่ข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการบริหารและการประชาสัมพันธ์

2. การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา เช่น ประสานงานกับเครือข่ายการศึกษาเพื่อแสวงหาความร่วมมือ ความช่วยเหลือ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนงานการศึกษาของสถานศึกษา เผยแพร่ข้อมูลเครือข่ายการศึกษาให้บุคลากรในสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องทราบกำหนดแผนโครงการหรือกิจกรรมเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเครือข่ายการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ให้ความร่วมมือและสนับสนุนทางวิชาการแก่เครือข่ายการศึกษาของสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาอย่างต่อเนื่อง

3. การวางแผนการศึกษา เช่น แผนพัฒนาการศึกษาหรือแผนกลยุทธ์ เช่น จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาหรือแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับเป้าหมายและทิศทางของเขตพื้นที่การศึกษาและสนองความต้องการของชุมชนและสังคมโดยการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน องค์กร สถาบัน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดและพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาเสนอแผนพัฒนาการศึกษาหรือแผนกลยุทธ์ให้เขตพื้นที่การศึกษารับทราบ จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาหรือแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี และแผนปฏิบัติการประจำปี เช่น กำหนดนโยบายและแนวทางการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาประจำปีเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณจากเขตพื้นที่การศึกษา จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีตามนโยบายและกรอบแนวทางของสถานศึกษาและตามงบประมาณที่ได้รับจัดสรรร่วมกับทรัพยากรของสถานศึกษาหรือที่สถานศึกษาจัดหาได้เอง เสนอแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษารับทราบ

4. งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน เช่น ศึกษาวิเคราะห์วิจัยการจัดและพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาตามกรอบทิศทางของเขตพื้นที่การศึกษา และตามความต้องการของสถานศึกษา แฉ่งผลการศึกษาวิจัยของสถานศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษารับทราบ เผยแพร่ผลการศึกษาวิจัยของสถานศึกษาให้บุคคลในสถานศึกษาและสาธารณชนทราบ

5. การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร เช่น พัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในสถานศึกษาให้เป็นองค์กรที่ทันสมัย มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง
6. การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน เช่น กำหนดมาตรฐานและดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานแต่ละด้านของสถานศึกษา ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานศึกษา ปรับปรุง และพัฒนาทั้งมาตรฐานและการปฏิบัติงานและระบบการประเมินมาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานศึกษา
7. งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เช่น วางแผนการดำเนินการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษามาใช้ในการบริหารและพัฒนาการของสถานศึกษา
8. งานเลขานุการคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เช่น สนับสนุนข้อมูล รับทราบหรือดำเนินการตามมติของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี
9. การดำเนินงานธุรกิจด้านการเงิน การคลัง บัญชี และพัสดุ เช่น วางระบบและวิธีปฏิบัติด้านการเงิน การคลัง และการพัสดุของสถานศึกษาตามอำนาจหน้าที่และตามกรอบของระเบียบและกฎหมายที่กำหนด การดำเนินงานจัดซื้อ จัดจ้าง และการทำบัญชีของสถานศึกษาตามระเบียบที่กำหนด การขอเบิกจ่ายงบประมาณไปยังคลังจังหวัดผ่านเขตพื้นที่การศึกษาตามระบบที่กำหนด กำกับ ตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภายในสถานศึกษาให้เป็นไปตามแผนและระเบียบที่กำหนด
10. อำนาจการด้านบุคลากร เช่น จัดระบบการส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกในการบริหารงานบุคคลตั้งแต่การสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การพัฒนา สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ ตลอดจนการดำเนินการทางวินัยตามบทบาทความรับผิดชอบของสถานศึกษา
11. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม เช่น การบำรุง ดูแล และพัฒนาอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมของสถานศึกษาให้อยู่ในสภาพที่มั่นคง ปลอดภัย เหมาะสม พร้อมทั้งจะใช้ประโยชน์
12. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน เช่น ประสานงานกับชุมชนและท้องถิ่นในการสำรวจและจัดทำสำมะโนผู้เรียนที่จะเข้ารับบริการทางการศึกษาของสถานศึกษา เสนอทำสำมะโนผู้เรียนในเขตพื้นที่การศึกษารับทราบ
13. การรับนักเรียน เช่น กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาของแต่ละสถานศึกษา โดยประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษา กำหนดแผนการรับนักเรียนของสถานศึกษา โดยประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการรับนักเรียนตามแผนที่กำหนด
14. การจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา เช่น เสนอข้อมูลและความต้องการในการยุบ รวม เลิก หรือเปลี่ยนสภาพสถานศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

15. การอำนวยการประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย เช่น สํารวจความต้องการในการเข้ารับบริการการศึกษาทุกรูปแบบทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย

16. กำหนดแนวทางและความเชื่อมโยงในการจัดและพัฒนาการศึกษาของสถานที่ทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย

17. กำหนดแนวทางและความเชื่อมโยงในการจัดการศึกษาและพัฒนาการศึกษาตามอัธยาศัยตามความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแนวทางของเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบตามความเหมาะสม และศักยภาพของสถานศึกษา รวมทั้งเชื่อมโยงประสานความร่วมมือและส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

18. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา เช่น กำหนดแนวทางการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาของสถานศึกษา ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาของสถานศึกษาในทุกด้าน ซึ่งครอบคลุมถึงการประสานความร่วมมือกับบุคคล ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงาน สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และสถานศึกษาในการใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาาร่วมกัน

19. การทัศนศึกษา เช่น วางแผนการนำนักเรียนไปทัศนศึกษาออกสถานศึกษา ดำเนินการนำนักเรียนไปทัศนศึกษาออกสถานศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

20. การส่งเสริมงานกิจการศึกษา เช่น ดำเนินการจัดกิจกรรมนักเรียนและส่งเสริมสนับสนุนให้นักเรียนได้มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมอย่างหลากหลายตามความสนใจและความถนัดของนักเรียน

21. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา เช่น วางแผนการประชาสัมพันธ์งานการศึกษาของสถานศึกษา ดำเนินการประชาสัมพันธ์งานการศึกษาตามแนวทางที่กำหนด ติดตามประเมินผล ปรับปรุง และพัฒนาการประชาสัมพันธ์งานการศึกษาของสถานศึกษา

22. การส่งเสริม สนับสนุน และประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา เช่น ให้คำปรึกษา แนะนำ ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือกับบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

23. งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เช่น ประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการและการพัฒนาการศึกษาร่วมกัน

24. งานกำกับดูแลสถานศึกษา ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงาน เช่น จัดระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานผลการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา จัดทำเกณฑ์มาตรฐาน ตัวบ่งชี้ ประเมินผล และรายงานผล และประเมินผลการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาตามระบบที่กำหนดไว้ รายงานผลการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สาธารณชน

รับทราบ ปรับปรุง และพัฒนาระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานผลการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา

25. การจัดระบบควบคุมภายในหน่วยงาน เช่น วางแผนการจัดระบบการควบคุมภายในสถานศึกษา ดำเนินการควบคุมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดติดตามและประเมินผลการควบคุมภายในและรายงานให้เขตพื้นที่การศึกษาทราบ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองที่นานาอารยประเทศ ใช้เป็นรูปแบบในการปกครองบริหารกิจการบ้านเมือง เพราะการปกครองในระบอบนี้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจ และใช้อำนาจในการเลือกผู้แทนเข้ามาดำเนินการด้านนิติบัญญัติ ผ่านทางรัฐสภา ด้านบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี เรียกว่าประชาธิปไตยแบบรัฐสภาบางประเทศ ก็ใช้ระบบประธานาธิบดีเป็นผู้บริหารประเทศ สำหรับประเทศไทยนับแต่มีการเปลี่ยนแปลง การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ตามแบบอย่างนานาอารยประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2475 ใช้รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่การใช้พระราชอำนาจด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ทรงมิได้ใช้พระราชอำนาจเหล่านั้นด้วยพระองค์เอง แต่มีองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบต่าง ๆ กันไป พระราชอำนาจทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นฐานะประมุขของรัฐ หรือในฐานะอื่น ได้ถูกกำหนดไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ¹⁶

การปกครองท้องถิ่นไทย ได้มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับตามกระแสความคิด อุดมการณ์ สถานการณ์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของคนในชาติ ตามกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองอีกหลายรูปแบบ อาทิเช่น ปัจจุบันยกฐานะสุขาภิบาล ขึ้นเป็นเทศบาล กำหนดให้เมืองพัทยาเป็นรูปแบบการปกครองพิเศษในเขตเมืองหลวง ได้ยกฐานะเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี เป็นกรุงเทพมหานคร กำหนดให้เมืองพัทยาเป็นรูปแบบการปกครองที่พิเศษที่แตกต่างออกไป เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่และความต้องการของประชาชน

นอกจากปรับเปลี่ยนรูปแบบแล้วได้มีการแก้ไขให้สิทธิเสรีภาพประชาชนมากขึ้น เพื่อสร้างศักยภาพ ความเข้มแข็งภาคประชาชน โดยประชาชนมีอำนาจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง เป็นหัวหน้าผู้บริหารเพียงคนเดียว แต่เนื่องจากรูปแบบการปกครองท้องถิ่น มีหลายรูปแบบแต่ละรูปแบบต่างมีกฎหมายของตนเป็นหลักในการปฏิบัติ ซึ่งบางอย่างไม่สอดคล้อง ช้ำซ้อน ไม่ชัดเจน รัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับปรุงแก้ไขเป็นประมวลกฎหมายท้องถิ่น โดยรวมรูปแบบที่เหมือนกัน ใกล้เคียงกันให้มีมาตรฐาน และกำหนดบทบาทหน้าที่ภารกิจให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

¹⁶ไพฑูริย์ บุญวัฒน์ และคณะ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร: สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, 2551), 2-5.

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือให้คำนิยามไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน ดังเช่นความหมายดังต่อไปนี้

เดเนียลวิท (Daniel Wit) ได้ให้ความหมายคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้อำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน¹⁷

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clark) ได้ให้ความหมายคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง¹⁸

แฮร์ริส จี. มอนตากู (Harris G. Montagu) ได้ให้ความหมายคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด¹⁹

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson) ได้ให้ความหมายคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมียุทธศาสตร์ที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ²⁰

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า หลักการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม มีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง รวมถึงประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม

¹⁷ Daniel Wit, *A Comparative Survey of Local Govt and Administration* (Bangkok: Kurusapha Press, 1967), 101-103.

¹⁸ John J. Clark, and Clark, Jong J., *Outline of Local Government of The United Kingdom* (London: Sir Issac Pitman and Son, Ltd., 1957), 87-89.

¹⁹ Harris G. Montagu, *Comparative Local Government* (Great Britain: William Brendon and Son Ltd., 1984), 570.

²⁰ William A. Robson, “Local government,” in *Encyclopedia of Social Science* Vol. X (New York: The Macmillan Company, 1953), 574.

ในการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมดังเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต กล่าวว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงกิจการงานส่วนท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงาน

ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ได้หมายความว่าเมื่ออิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่²¹

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ในเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณา ดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง
3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข และจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น
4. เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเอง อาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็นจึงได้จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชนเทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้เทศบาล เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่เข้ามาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม ได้กล่าวถึงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอังกฤษในปัจจุบันโดยมีลักษณะของการผสมผสาน (Hybirdity) ตามลักษณะของแต่ละพื้นที่ดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น แบบชั้นเดียว มีอยู่ 2 รูปแบบ คือ
 - 1.1 สภามหานคร (Metropolitan District Councils) ปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 36 แห่ง
 - 1.2 สภาเอกรูป (Unitary Authority) ปัจจุบันมีทั้งหมด 48 แห่ง
2. องค์กรปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ชั้น
 - 2.1 ในเขตมหานครลอนดอน

²¹ อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2523), 22.

2.1.1 ชั้นบน (Top Tier) ได้แก่ สำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority-GLA) เป็นท้องถิ่นชั้นบน ปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 1 แห่ง

2.1.2 ชั้นล่าง (Low Tier) ได้แก่ สภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils) และสหการนครลอนดอน (Corporation of the of City of London) เป็นท้องถิ่นชั้นล่าง ปัจจุบันมี 33 แห่ง

2.2 นอกเขตมหานครลอนดอน มีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น 2 ชั้น ได้แก่

2.2.1 ชั้นบน ได้แก่ สภาเขต (Country Councils) เป็นท้องถิ่นชั้นบนปัจจุบันมี 34 แห่ง

2.2.2 สภาแขวง (District Councils) เป็นท้องถิ่นชั้นล่างปัจจุบันมี 238 แห่ง²²

กล่าวโดยสรุปการปกครองในภาพรวมของประเทศอังกฤษ มีรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลาง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ เหมือนกับรูปแบบการปกครองส่วนกลางของประเทศไทยและในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ระบบ 2 ชั้น ตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษซึ่งประเทศไทยได้นำมาประยุกต์ใช้กับท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษคือกรุงเทพมหานคร

แนวคิดการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน

Encyclopedia of Education ได้อธิบายถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึงอะไรก็ตามที่จำเป็นสำหรับการทำให้บรรลุความสำเร็จในเรื่องของความรู้ ทักษะ และค่านิยมพื้นฐาน ซึ่งในปัจจุบันก็คือกิจกรรมที่ทำให้กับเด็กก่อนวัยเรียน เด็กที่อยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา การรู้หนังสือในผู้ใหญ่ และกิจกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ให้กับเด็กประถมศึกษาในระบบและผู้ที่ไม่สามารถเรียนจบการศึกษาในระบบได้²³

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ได้บัญญัติว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึงการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา²⁴

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้บัญญัติว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชน หมายถึงการศึกษาเพื่อชีวิตที่มีคุณภาพของประชาชนไทยช่วยให้ประชาชนมีคุณธรรมในการดำรงอยู่ร่วมกันในสังคม มีความรู้ ความสามารถและทักษะในการแสวงหาความรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมในอนาคต มีความสามารถในการประกอบอาชีพพึ่งตนเองได้

²² ไกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548), 58-60.

²³ Encyclopedia of Education, The Education Foundation for All 2nd. ed. (Oxford, England: Pergamon Press, 1994), 3.

²⁴ “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก (19 สิงหาคม 2542): 5-7.

และดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีความสามารถในการพัฒนาตนเอง มีความรับผิดชอบและมีบทบาท ร่วมกันในการพัฒนาสังคมอย่างเหมาะสม²⁵

การศึกษาขั้นพื้นฐานตามความหมายที่ใช้กับการศึกษาเพื่อปวงชน ในการประชุมโลกว่า ด้วย เรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน (World Conference on Education for All: WCEFA) ซึ่งจัดขึ้นที่ โรงแรมหาดจอมเทียน พัทยา จังหวัดชลบุรี ประเทศไทย ระหว่างวันที่ 5-9 มีนาคม พ.ศ. 2533 ได้มี การร่วมกันกำหนดและได้ให้คำนิยามของคำว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ดังนี้

การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึงการศึกษาที่มุ่งตอบสนองความต้องการการเรียนรู้ขั้น พื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการเรียนการสอนในระดับต้นอันเป็นพื้นฐานให้แก่การเรียนรู้ขั้นต่อไป เช่น การศึกษาสำหรับเด็กวัยเริ่มต้น การศึกษาระดับประถม การสอนให้รู้หนังสือทักษะความรู้ทั่วไป ทักษะเพื่อการดำรงชีวิตสำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่ ในบางประเทศ การศึกษาขั้นพื้นฐานยังขยาย ขอบเขตไปถึงระดับมัธยมศึกษาด้วย

จากผลของการประชุมระดับโลกดังกล่าว ที่ประชุมได้ประกาศปฏิญญาโลกว่าด้วย การศึกษาเพื่อปวงชน : การศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานและการศึกษาขั้น พื้นฐานต้องตอบสนองความต้องการการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานของปวงชนเป็นการสร้างทักษะใหม่เพื่อเปิด โอกาสให้ปวงชนได้มีสิทธิในการเข้ารับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน การจัดการศึกษาเน้น การเรียนรู้ตลอดชีวิต และการขยายขอบข่ายแนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การเสริมสร้าง บรรยากาศและสภาพแวดล้อมเพื่อการเรียนรู้ ร่วมมือจากทุกฝ่ายในการระดมทรัพยากรเพื่อการจั ดการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างเอกภาพระดับนานาชาติ

กระทรวงศึกษา กล่าวถึงความสำคัญของการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในนโยบายและแผน การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ไว้โดยสรุปว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นปัจจัยที่จำเป็นและมี ประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตมนุษย์ที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัย 4 เพราะการศึกษาขั้นพื้นฐานจะ เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้มนุษย์สามารถพัฒนาตนเองทั้งทางด้านความรู้ ความสามารถที่จะใช้ในการ ดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข มีศักดิ์ศรี และด้านคุณธรรม จริยธรรม ที่ทำให้มนุษย์รู้จักช่วยกัน ทำนุบำรุงสังคมของตนให้คงอยู่ได้อย่างสงบสุขและมีคุณภาพ หากบุคคลผู้ใดไม่ได้รับการศึกษา ขั้นพื้นฐาน บุคคลนั้นจะเป็นผู้ที่ผิดปกติ ต้องมีความเป็นอยู่ที่เดือดร้อนลำบากและไม่มีศักดิ์ศรี²⁶

จรินทร์ ลักษณะวิศิษฐ์ ได้กล่าวว่าไม่ว่าจะอยู่ที่ไหนของประเทศ วันนี้อากาศทางการศึกษา ต้องเกิดขึ้นอย่างมีคุณภาพและเท่าเทียมกันใน “Tutor Channel เพื่ออนาคตชาติ เพื่อโอกาสทุกคน”

²⁵ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. “แผนการศึกษาแห่งชาติ: จากนโยบาย สู่การปฏิบัติการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชน” (รายงานการสัมมนา ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี จอมเทียน ชลบุรี, 18 กรกฎาคม 2535), 4.

²⁶ กระทรวงศึกษาธิการ, กรมวิชาการ, นโยบายและแผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี (กรุงเทพมหานคร: ศุภสภาลาดพร้าว, 2542) 20.

โดยจัดให้ผู้เรียนได้รับโอกาสศึกษาผ่านช่องทางโทรทัศน์ช่อง 11 และทางคลื่นวิทยุเพื่อการศึกษาซึ่งประชาชนสามารถที่จะเรียนรู้ได้ในช่องทางดังกล่าว²⁷

การศึกษาและการเรียนรู้ มีความหมายแตกต่างกัน ซึ่งการศึกษานั้นต้องมีการจัดการ แต่การเรียนรู้อาจเกิดขึ้นได้เองตามธรรมชาติ มนุษย์เรียนรู้ได้ตลอดเวลา อาจจะเรียนรู้บ่อย เรียนรู้มาก เรียนรู้จากการแก้ไขปัญหา จากวิกฤตการณ์ของชีวิตและการงาน เรียนรู้จากเพื่อน พี่น้อง จากครูบาอาจารย์และพ่อแม่โดยไม่รู้ตัว

ในยุคสมัยปัจจุบันอยู่ในยุคสมัยของคลื่นลูกที่สาม ความรู้ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และความรู้คือฐานของความมั่นคงและอำนาจ จึงส่งผลต่อระบบการศึกษาของไทยต้องมีการปรับระบบการศึกษา ให้เยาวชนของไทยทันต่อโลก หากเยาวชนของไทยเราเพียงแต่จบการศึกษาจากระบบโรงเรียนและมหาวิทยาลัยจะตามโลกไม่ทันและจะล้าสมัยในที่สุดจึงเป็นที่มาของการปรับระบบการศึกษาและการเรียนรู้ของคนในสังคมให้เป็นระบบการศึกษาตลอดชีวิต²⁸

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพในการศึกษาไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 49 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ หรือผู้ที่อยู่ในภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง และการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้เกิดการศึกษา โดยทัดเทียมกับบุคคลอื่นการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพ หรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ”

มาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

มาตรา 80 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการศึกษาและวัฒนธรรม พัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมจัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมี

²⁷ จูรินทร์ ลักษณะวิศิษฐ์, เพื่อนอนาคตชาติเพื่อโอกาสทุกคน “Tutor Channel” ข่าวสดรายวัน (กรุงเทพมหานคร: ข่าวสด, 2552), 14.

²⁸ สมาคมนักเรียนทุนรัฐบาลไทย, สำนักงาน, วิสัยทัศน์ประเทศไทย ด้านการศึกษา สังคมวัฒนธรรมและศาสนา (กรุงเทพมหานคร: รุ่งเรืองรัตน์พรินตัง จำกัด, 2540), 11.

จิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

มาตรา 80 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนาและเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

มาตรา 80 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวិชาลัยในศิลปะวิทยาการแขนงต่าง ๆ และเผยแพร่ข้อมูลผลการศึกษาวิชาลัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิชาลัยของรัฐ”

มาตรา 80 (6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวว่า “รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนการรู้จักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลูกจิตสำนึกและเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น”

มาตรา 289 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น”

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่น ตามวรรค สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (มาตรา 6) บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรมมีจริยธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข” และในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย²⁹

รูปแบบการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 15 ได้บัญญัติว่า รูปแบบการศึกษาในประเทศไทยมี 3 รูปแบบ คือ

1. การศึกษาในระบบ (Formal Education) เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดผลประเมิน ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

2. การศึกษานอกระบบ (Nonformal Education) เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการจัดการศึกษา การวัดและ

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550): 1-127.

ประเมินผลซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการแต่ละกลุ่ม ตัวอย่างเช่น การจัดกลุ่มเรียนตามความสนใจของผู้เรียน การเรียนหรือการฝึกอบรมหลักสูตรระยะสั้น เป็นต้น

3. การศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) เป็นการศึกษาที่ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเอง ตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อมและโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อและหรือแหล่งความรู้อื่น ๆ เช่น การฝึกฝนและการปฏิบัติงานกับพ่อแม่หรือสถานประกอบการศึกษาด้วยตนเองจากหนังสือหรือสื่อต่าง ๆ เป็นต้น และในการจัดการเรียนการสอนจะต้องเน้นให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางตามแนวทางการจัดการศึกษา หมวดที่ 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทางการจัดการศึกษา พุทธศักราช 2542 โดยมีความคาดหวังว่า ผู้เรียนจะเป็นคนเรียนเก่ง เป็นคนดี มีความสุข สามารถเรียนรู้ และพัฒนาตนเองได้ตลอดชีวิตเต็มศักยภาพ ซึ่งการจัดการเรียนการสอนที่สามารถสนองความคาดหวังดังกล่าวได้ดีที่สุดคือ การจัดการเรียนการสอนโดยผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง อันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา เป็นการปฏิรูประบบการเรียนการสอนจากผู้สอนเป็นศูนย์กลางหรือผู้สอนบอกความรู้ให้กับผู้เรียนมาเป็นการให้ผู้เรียนได้ค้นพบความรู้เองภายใต้สถานการณ์ที่ผู้สอนเป็นผู้ออกแบบไว้ ซึ่งเป็นวิธีที่นักศึกษายอมรับกันว่าเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงในการให้การศึกษาแก่ผู้เรียน การจัดการเรียนการสอนโดยยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลางเพื่อให้สอดคล้องกับความสนใจและสภาพชีวิตจริงของผู้เรียน และให้โอกาสเท่าเทียมกันในการพัฒนาตนเองตามความสามารถ “โดยหลักสูตรเปิดโอกาสให้โรงเรียนในท้องถิ่นสามารถพัฒนา หรือบูรณาการขึ้นเพื่อใช้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ ได้” ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวทางการจัดการศึกษาของแผนการศึกษาชาติ พุทธศักราช 2535 ด้วย³⁰

จากแนวทางการจัดการศึกษาดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะของการจัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางดังกล่าวมาสรุปได้ว่า การเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง คือ การที่ครูจัดกิจกรรมการเรียนการสอนโดยเปิดโอกาสให้นักเรียนได้ใช้ ความรู้ ประสบการณ์ ความชำนาญและความสนใจของนักเรียนเองมาสร้างเป็นเนื้อหาและกิจกรรมการเรียนรู้ผ่านกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน โดยมีครูเป็นผู้คอยให้ความช่วยเหลือแนะนำและส่งเสริมให้นักเรียนได้ค้นพบความรู้ด้วยตนเองอย่างเต็มศักยภาพมากที่สุด

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 16 ได้บัญญัติว่าการศึกษาในระบบ (Formal Education) มี 2 ระดับ คือ

1. การศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดไม่น้อยกว่า 12 ปี ก่อนระดับอุดมศึกษา และให้มีการศึกษาภาคบังคับเก้าปี (มาตรา 17)
2. การศึกษาระดับอุดมศึกษาให้จัดในมหาวิทยาลัย สถาบันวิทยาลัยหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น (มาตรา 19)

ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับ การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ

³⁰ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก (19 สิงหาคม 2542): 5-7.

ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย และรู้จักรักษามรดกประเพณีอันดีงามของประเทศไทย รวมทั้งส่งเสริมศาสนาและความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความริเริ่ม สร้างสรรค์ ใฝ่รู้ และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง (มาตรา 7)

การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้

1. มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
2. มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น

3. มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และการจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา

4. มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครูคณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

5. ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา

6. การมีส่วนร่วมของบุคลากร ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันการศึกษา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น (มาตรา 9)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม และความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 41) และให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³¹

จากเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท ในการส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ ตลอดจนเป็นผู้จัดการศึกษา ในท้องถิ่นของตนเองทั้งนี้ ตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและตามความต้องการของประชาชนและตามความเหมาะสมด้านอื่น ๆ ด้วย

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนในการให้บริการสาธารณะ โดยกำหนดให้ภารกิจการจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ เป็นภารกิจที่ต้องถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษา เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก

³¹พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก (19 สิงหาคม 2542): 5-7.

ประเภทมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำภารกิจจัดการศึกษาทั้งในระบบและการจัดการศึกษานอกระบบ ดังนี้

1. ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานถ่ายโอนการจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน หรือระดับปฐมวัย (อนุบาล 4-6ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อม
2. ให้ส่วนราชการที่จัดการศึกษานอกโรงเรียน ถ่ายโอนศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ ระดับเขต ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อม
3. การถ่ายโอนสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการประเมินความพร้อม³²

การจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้วางหลักการการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. หลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับกับการจัดการศึกษาของรัฐ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา หลักการในการจัดการศึกษาต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หลักการที่สำคัญ ได้แก่
 - 1.1 การจัดการศึกษาต้องยึดหลักเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง
 - 1.2 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐประกาศว่าเป็นการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 43 ต้องทั่วถึงประชาชน มีคุณภาพ และไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทั้งนี้จะต้องจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม หรือความบกพร่องทางการสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ให้มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ และจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น
 - 1.3 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

³²พระราชบัญญัติแผนชั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก (17 พฤศจิกายน 2542): 48 66.

1.4 ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริม สิทธิและหน้าที่เสรีภาพความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความ ภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริม ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิด ริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้ และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

2. ลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อพิจารณาถึงลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว (การกำหนดลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสัมพันธ์กับ การประเมินความพร้อมซึ่งจะได้กล่าวต่อไป) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะจัดการศึกษาไว้ 2 ลักษณะ คือ

2.1 การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง หรือขยายหรือเปลี่ยนแปลงระดับและประเภท การศึกษาโดยให้สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือสถานศึกษาเดิมที่ขยายหรือเปลี่ยนแปลงระดับและ ประเภทการศึกษาโดยให้สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือสถานศึกษาเดิมที่ขยายหรือเปลี่ยนแปลง ระดับและประเภทการศึกษาจัดการศึกษาในระดับและประเภทที่มีความพร้อมมีความเหมาะสม และ มีความต้องการภายในท้องถิ่นอาจแยกได้เป็น 4 กรณี คือ

2.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อน จัดตั้ง สถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาในระดับและประเภทที่กำหนด

2.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว จัดตั้งสถานศึกษาขึ้น เพิ่มเติมโดยให้สถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่จัดการศึกษาอยู่แล้วในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว จัดตั้งสถานศึกษาขึ้น เพิ่มเติม โดยสถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่แตกต่างไปจากระดับ และประเภท ที่จัดอยู่แล้วในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2.1.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้จัดตั้งสถานศึกษาเพิ่มเติม แต่ขยายหรือ เปลี่ยนแปลงระดับหรือประเภทการศึกษาจากระดับและประเภทที่จัดอยู่เดิม

2.2 การถ่ายโอนการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการตามแผนปฏิบัติการกำหนด ขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาตาม กรอบของกฎหมาย รวมทั้งความเหมาะสมด้านนโยบาย สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และความ จำเป็นด้านอื่นแล้วอาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

2.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาเองตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กล่าว แล้วข้างต้น

2.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร่วมมือกับรัฐ (กระทรวงศึกษาธิการ หรือกระทรวง ทบวง กรมอื่น) หรือเอกชนจัดการศึกษา ทั้งนี้ อาจมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ เช่น เทศบาลจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลแต่โดยข้อเท็จจริงจะมีประชาชนนอกเขตเทศบาลมาเข้าเรียนด้วย โดยไม่ต้องจำกัดสิทธิของประชาชนเหล่านั้นได้ หากประชาชนนอกเขตเทศบาลมาเข้าเรียนเป็นจำนวนมากและเทศบาลมีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่จะสนับสนุนการศึกษาให้ได้ ก็อาจโอนโรงเรียนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือขอให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าเป็นเจ้าของสังกัดรวมของโรงเรียนดังกล่าวหรือกรณีโรงเรียนตั้งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีนโยบายจะขอโอนโรงเรียนมาสังกัดแต่มีข้อจำกัดทางรายได้ และไม่ยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจทำความตกลงจัดตั้งสหการศึกษา หรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างใด โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของร่วม เพื่อรับโอนสถานศึกษานั้นไปบริหารจัดการแทน

หลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อม

1. ความเป็นมาของหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่ากระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 289 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 42 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 21 กฎกระทรวงดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลบังคับใช้แล้ว

ก่อนที่จะออกกฎกระทรวงดังกล่าวได้มีการดำเนินการยกร่าง และดำเนินการเป็นลำดับซึ่งจะได้บันทึกไว้เพื่อให้เห็นหลักคิดและพัฒนาการอันนำไปสู่การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1.1 หลังจากที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้แล้ว กระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการขึ้นเพื่อเร่งรัดปฏิรูปการศึกษาตามนัยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ประกอบด้วยผู้บริหารและนักวิชาการจากกระทรวงศึกษาธิการ สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คณะอนุกรรมการดังกล่าวได้ยกร่างหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ซึ่งหลังจากนำไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั่วประเทศ จำนวน 5 ชุด รับฟังแล้วได้สรุปว่า สมควรมีตัวชี้วัด จำนวน 42 ตัวชี้วัด จึงได้จัดทำเอกสารหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเผยแพร่

1.2 เนื่องจากแผนการปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้การถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาสามารถกระทำได้ เมื่อองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อม ประกอบกับรัฐบาลได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้การจัดทำหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกกฎกระทรวง ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะทำงานได้วางแนวการทำงานโดยพิจารณาจากร่างหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นใหม่ โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่างหลักเกณฑ์ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาแนวนโยบายจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) ของสำนักงานบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากนั้นได้นำร่างหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ไปทดลองประเมินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต องค์การบริหารส่วนจังหวัดพังงา เทศบาลเมืองภูเก็ต เทศบาลตำบลเหนือคลอง อำเภอเหนือคลอง จังหวัดกระบี่ องค์การบริหารส่วนตำบลวิชิต อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ตและเทศบาลตำบลอ่าวนาง อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ หลังจากนั้นได้ยกร่างขึ้นเป็นกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการร่างกฎหมาย ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและกระทรวงศึกษาธิการตามลำดับ

1.3 เนื่องจากแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ต่อมาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อบริหารการถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาการจัดการศึกษาและให้มีอำนาจพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมด้วย โดยคณะกรรมการชุดนี้มีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการอยู่ด้วยจำนวน 7 คน ดังนั้น จึงได้นำร่างกฎกระทรวงหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมเข้าพิจารณาในคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบ และนำร่างหลักเกณฑ์ไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้แทนผู้บริหารการศึกษาและครูอาจารย์ ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการ ต่อมาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยกร่างหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขึ้นพิจารณาและให้ความเห็นชอบกับร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม

1.4 ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการกัลนกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีคณะที่ 4 คณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามลำดับ ทั้งนี้ในการพิจารณาขอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นให้แยกร่างกฎกระทรวงเดิมเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งให้คงปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง ส่วนที่เหลือให้ออกเป็นประกาศกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง จนประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลบังคับใช้

2. หลักการในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม

การกำหนดเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับได้ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

การกำหนดเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยึดหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นหลักการสำคัญ เพื่อสร้างเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมในการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถจัดการศึกษาได้ตามศักยภาพและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมจะไม่สามารถจัดการศึกษาได้จนกว่าจะพัฒนาความพร้อมจนได้มาตรฐาน ทั้งนี้เพื่อให้การศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเป็นการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด

หลักการที่ยึดถือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้

การศึกษาที่ทั่วถึงและมีคุณภาพ

การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้สถานศึกษา

การพัฒนาวิชาชีพครู

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา

ทางเลือกของประชาชนในการรับการศึกษา

2.1 หลักการที่ว่าด้วยการศึกษาที่ทั่วถึงและมีคุณภาพ

เพื่อให้การศึกษาซึ่งเป็นบริการสาธารณะสำคัญที่รัฐต้องจัดให้ประชาชน เป็นการศึกษาที่ดีมีคุณภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 81 จึงบัญญัติให้รัฐต้องการจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมและให้รัฐออกกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเป็นกฎหมายปฏิรูปการศึกษาและยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 43 ให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

โดยบทบัญญัตินี้ ประกอบกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับการศึกษาที่รัฐจัดการกำหนดเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการกำหนดเกณฑ์ที่วัดด้วยความพร้อมด้านต่างๆ เช่น การมีรายได้ที่เพียงพอในการจัดการศึกษาและการใช้รายได้เพื่อการศึกษาหรือจัดการศึกษา การมีแผนที่แสดงให้เห็นถึงความพร้อมและศักยภาพในการจัดการศึกษา รูปแบบของการบริหารจัดการศึกษา หรือด้านความเหมาะสม เช่น การตั้งสถานศึกษาชั้นในสถานที่ที่เหมาะสม การมีประสบการณ์ในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา เป็นต้น

2.2 หลักการที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้สถานศึกษา

หลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารและการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็คือการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้สถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาบริหารจัดการอย่างเบ็ดเสร็จด้วยตัวเอง จากหลักการนี้จึงนำสู่การเสนอให้ใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหารจัดการ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณากระจายอำนาจให้สถานศึกษา

2.3 หลักการที่ว่าด้วยการพัฒนาวิชาชีพครู

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมวิชาชีพครู และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดหลักการสำคัญให้มีการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา และพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องให้มีองค์รววิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา โดยให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนค่าตอบแทนสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอและเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ

โดยหลักการนี้จึงต้องมีเกณฑ์ที่วัดด้วยการปรับระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มาตรฐานเดียวกันกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ

2.4 หลักการที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 การจัดการศึกษาให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและการจัดการศึกษาอย่างกว้างขวาง โดยเปิดโอกาสให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นสามารถจัดการศึกษาได้เองและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในสถานศึกษาของรัฐผ่านทางคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการสภาการศึกษา และมีส่วนในการช่วยระดมทุนและทรัพยากรเพื่อการศึกษา

ด้วยหลักการนี้จึงต้องกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาควรบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการ ทั้งยังควรกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย

2.5 หลักการที่ว่าด้วยทางเลือกของประชาชนในการรับการศึกษา

หลักการนี้ยึดถือว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกสถานศึกษาที่เห็นว่าจะจัดการศึกษาที่ดีกว่าให้กับบุตรหลานของตน ประชาชนจึงควรมีส่วนให้ความเห็นว่าจะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 289 วรรคสอง กำหนดด้วย หากประชาชนเห็นว่าสถานศึกษาของรัฐหรือเอกชนที่มีอยู่สามารถจัดการศึกษาที่ดีให้กับบุตรหลานเพียงพอแล้ว ประชาชนยังเห็นว่าจะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดการศึกษาอีกด้วยหรือไม่ และสามารถแปลผลต่อไปได้ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งสถานศึกษาขึ้นมา ประชาชนจะส่งบุตรหลานไปเข้าเรียนหรือไม่

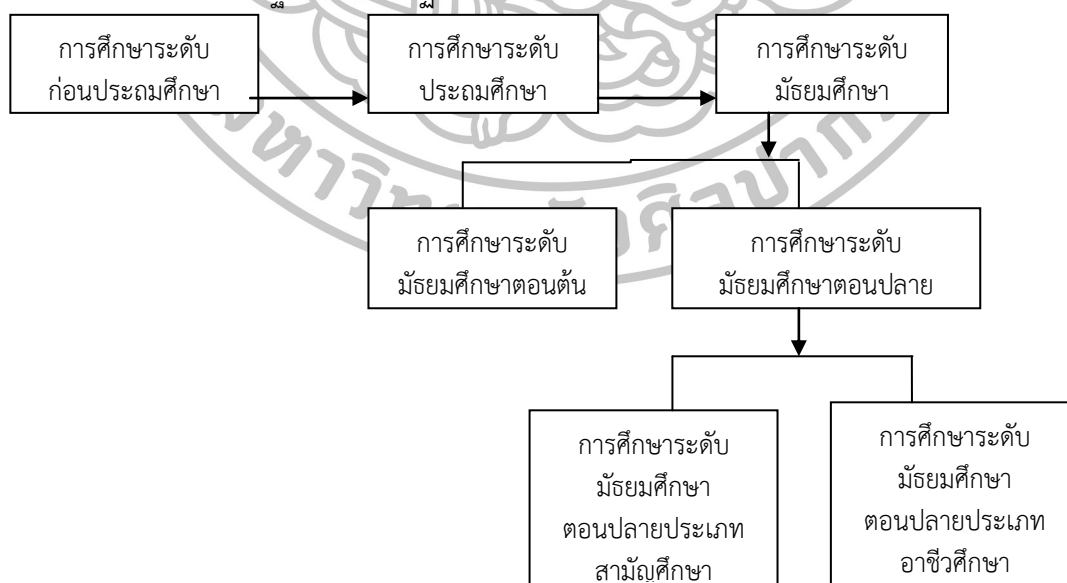
อีกประการหนึ่ง การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน จึงควรมีการกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับสถานที่ตั้งสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

3. สาระสำคัญของหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ขอบเขตการใช้หลักเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.1 หลักเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกระทรวงใช้ประเมินใน 3 กรณี คือ กรณีจัดการศึกษาขึ้นใหม่ กรณีเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษา และกรณีขอย้ายโอนการจัดการศึกษาจากรัฐ

3.1.2 การศึกษาขั้นพื้นฐานหมายถึงการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา ซึ่งได้มีการกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 แบ่งระดับและประเภทการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังปรากฏในภาพที่ 3 ดังนี้



ภาพที่ 3 การแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

ที่มา: สำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กระทรวงมหาดไทย, แนวทางการเสริมสร้างความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2556 (กรุงเทพมหานคร: อสารักษาดินแดง, 2546), 123.

3.1.3 ลักษณะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องผ่านการประเมินความพร้อมมี 3 ลักษณะ คือ

3.1.3.1 การจัดการศึกษาขั้นใหม่โดยที่ยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อน เป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยมีสถานศึกษาในสังกัดมาก่อน คำว่า สถานศึกษา หมายถึงหน่วยงานจัดการศึกษาที่เรียกชื่อต่าง ๆ เช่น สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานจัดการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานศึกษาในสังกัดแล้วไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษาในระดับ ประถม หรือ รูปแบบใด เมื่อจะเปลี่ยนแปลงหรือขยายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มก็ไม่ต้องประเมินความพร้อมอีก

3.1.3.2 การเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาจากประเภทที่จัดอยู่เดิมไปจัดประเภทอื่นหรือจัดประเภทอื่นเพิ่มเติม อาทิ

เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทสามัญศึกษา (ม.4-ม.6) ต่อมายกเลิกประเภทสามัญศึกษาเปลี่ยนไปจัดประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) แทน

เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) ต่อมายกเลิกประเภทอาชีวศึกษา เปลี่ยนไปจัดประเภทสามัญศึกษา (ม.4-ม.6) แทน

เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทสามัญศึกษา (ม.4-ม.6) ต่อมาจัดประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) ด้วย

เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) ต่อมาจัดประเภทสามัญศึกษา (ม.4-ม.6) ด้วย

3.1.3.3 การรับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากดำเนินการตามกฎกระทรวงนี้แล้ว ยังดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งอาจแบ่งกรณีการรับโอนตามลักษณะของสถานศึกษาได้เป็น 2 ประเภท คือ

การรับโอนสถานศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ แบ่งเป็น

สถานศึกษาทั่วไป คือ สถานศึกษาซึ่งไม่เข้าลักษณะสถานศึกษาพิเศษ 9 ประเภท

สถานศึกษาพิเศษ ได้แก่ สถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษ 9 ประเภท

การรับโอนสถานศึกษานอกระบบ สถานศึกษานอกระบบ หมายถึง สถานศึกษาสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ (ศบอ.) หรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนเขต (ศบข.) ซึ่งกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.3.4 สำหรับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งได้แก่การศึกษา ระดับ ปวท. ปวส. อนุปริญญา และระดับปริญญาขึ้นไป กระทรวงศึกษาธิการจะต้องออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ระดับอุดมศึกษาขึ้นมาอีก ฉบับหนึ่ง หากยังมีได้กำหนดกฎกระทรวงดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการศึกษา ระดับอุดมศึกษาได้โดยไม่ต้องประเมินความพร้อม แต่จะขอรับโอนสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของ รัฐในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือสถานศึกษาอาชีวศึกษาของรัฐในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาไม่ได้ เนื่องจากมิได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนด ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต้องถ่ายโอน

3.2 โดยสรุปมีกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาและต้องประเมิน ความพร้อม แยกได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาขึ้นมาใหม่โดยที่ยังไม่เคยจัด การศึกษามาก่อนแยกเป็น

กรณีที่ 1.1 จัดการศึกษาทั่วไป เว้นแต่การศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 1.2 จัดการศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา

กรณีที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนการจัดการศึกษาจาก กระทรวงศึกษาธิการแยกเป็น

กรณีที่ 3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยจัดการศึกษาขอรับการโอน การจัดการศึกษาทั่วไป เว้นแต่การศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยจัดการศึกษาขอรับการโอน การศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 3.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว ขอรับการโอน การจัดการศึกษาทั่วไป เว้นแต่การศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 3.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้วขอรับการ โอนการศึกษาสงเคราะห์

3.3 เกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมี 6 องค์ประกอบดังนี้ คือ ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วน ร่วมในการจัดการศึกษา แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการ จัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภท และรูปแบบ การศึกษา วิธีการบริหารและจัดการศึกษา การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา ระดับและประเภท การศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน และความเห็นของประชาชนผู้มีส่วน เกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์ประกอบมี ตัวชี้วัดตั้งแต่ 1-4 ตัวชี้วัด รวม 11 ตัวชี้วัด แต่ละตัวชี้วัดมีระดับคุณภาพ 3 ระดับ นอกจากนั้นยังมี เงื่อนไขประกอบเกณฑ์ (ซึ่งพัฒนามาจากองค์ประกอบและตัวชี้วัดที่ไม่อาจแบ่งระดับคุณภาพเป็น 3 ระดับได้) อีก 5 ข้อ อาจสรุปองค์ประกอบ ตัวชี้วัด ระดับคุณภาพ และเงื่อนไข ประกอบเกณฑ์

3.4 เกณฑ์การตัดสินความพร้อม

3.4.1 การผ่านเงื่อนไขบังคับก่อนการขอประเมินความพร้อม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบตนเองให้มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขบังคับก่อนการขอประเมินความพร้อมโดยเงื่อนไขบังคับก่อนการขอประเมินความพร้อมมี 1 รายการ คือ การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการศึกษา

การกำหนดเงื่อนไขมีรายได้เพียงพอในการจัดการศึกษามีความจำเป็นเนื่องจากงานการจัดการศึกษามีค่าใช้จ่ายสูง และเมื่อจัดการศึกษาแล้วจะผูกพันเป็นภาระด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดไป จริงอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อจัดการศึกษาย่อมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่หากยังมีรายได้น้อยหรือไม่เพียงพอที่จะจัดการศึกษา ทำให้ต้องขอรับการสนับสนุนส่วนใหญ่จากรัฐบาล ก็สมควรที่จะจำกัดบทบาทด้านการจัดการศึกษาด้วยการมีส่วนร่วมในการจัดไปก่อน หรือจัดการศึกษาในระดับต้น ๆ เพื่อค่อย ๆ เตรียมความพร้อมที่จะจัดการศึกษาเองหรือจัดในระดับสูงขึ้นในอนาคต

ตามกฎหมายกระทรวง กำหนดขอบเขตของ “รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ให้ครอบคลุมรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองหรือได้รับไว้เองจากการจัดบริการสาธารณะรวมเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐและเงินกู้ แต่ไม่รวมถึงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐ โดยพิจารณาจากรายได้ 3 ปีงบประมาณย้อนหลัง ไม่นับปีงบประมาณที่จะประเมินความพร้อม ตัวอย่างเช่น ขอประเมินความพร้อมในปีงบประมาณที่จะประเมินความพร้อมในปีงบประมาณ 2547 จะคำนวณรายได้เฉลี่ยจากปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 ตามลำดับ ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดการผ่านเงื่อนไขด้านรายได้ในบทต่อไป

3.4.2 การผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

เกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ และมีตัวชี้วัด 11 ตัวชี้วัด แต่ใช้วัดในการจัดการศึกษาตามกรณีต่าง ๆ ระหว่าง 5-9 ตัวชี้วัดนั้น กำหนดการผ่านเกณฑ์และให้จัดการศึกษาตามเกณฑ์การผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลักษณะการจัดการศึกษาตามผลการประเมิน

3.4.3 การผ่านเงื่อนไขบังคับหลังการประเมินความพร้อม

เมื่อผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมแล้ว ก่อนจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขอีก 4 ประการ คือ

3.4.3.1 การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษากระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปให้สถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างอิสระเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 และสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ

เงื่อนไขการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษานี้เป็นไปตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นมาตรฐาน (School Based Management: SBM) โดยยึดหลักว่าการตัดสินใจทางการบริหารจัดการศึกษาควรเป็นอำนาจของสถานศึกษาเนื่องจากเป็นหน่วยปฏิบัติการจัดการศึกษาโดยตรง ผลสัมฤทธิ์ (Result) ของการจัด

การศึกษาอันได้แก่ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ล้วนเกิดขึ้นที่สถานศึกษา สถานศึกษา จึงควรมีความสะดวกล่องตัวในการบริหารจัดการภายใต้แนวดำเนินการจัดการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด การนี้เทียบได้กับที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดในมาตรา 39 ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาว่าคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ถือเป็นกระจายอำนาจแล้ว จึงไม่กระจายอำนาจ (โดยการมอบอำนาจและวิธีการอื่น) ต่อไปยังสถานศึกษานั้น ย่อมไม่เป็นผลดีต่อการปฏิรูปการศึกษา ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อจัดการศึกษาต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติเช่นกัน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 43 และมาตรา 81 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 289 วรรคสอง บัญญัติสิทธิจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและตามความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”)

3.4.3.2 การจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับการบริหารจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดโครงสร้างองค์กรภายในตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อรับรองการบริหารจัดการศึกษา บริหารจัดการโดยบุคลากรวิชาชีพและมีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ

3.4.3.3 การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาเพื่อหน้าที่ เสนอนโยบายแนวทาง มาตรการและมาตรฐานในการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบของคณะกรรมการให้คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

3.4.3.4 การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดระบบบริหารงานบุคคลให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ³³

การมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ

นอกจากภารกิจจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีภารกิจด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ ตามที่กฎหมายกำหนด และตามนโยบายของรัฐ หรือนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เช่น

³³ สำนักประสานและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กระทรวงมหาดไทย, แนวทางการเสริมสร้างความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: อาสารักษาดินแดง, 2556), 117-130.

1. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของรัฐ โดยการส่งผู้แทนเป็นคณะกรรมการในระดับต่างๆเช่น

1.1 กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการสภาการศึกษา ทำหน้าที่พิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและกีฬากับการศึกษาทุกระดับพิจารณาเสนอนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาเพื่อดำเนินการศึกษา ดำเนินการประเมินผลการจัดการศึกษา และให้ความเห็นหรือคำแนะนำในเรื่องกฎหมายและกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการศึกษา

1.2 กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐาน และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและเสนอแนะในการออกระเบียบหลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.3 กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการอุดมศึกษา ทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา และเสนอแนะในการออกระเบียบหลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา

1.4 กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐาน และหลักสูตรอาชีวศึกษาทุกระดับที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ การส่งเสริมประสานงานการจัดการอาชีวศึกษาและเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

1.5 กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษาและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

1.6 กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา และสถานศึกษาอาชีวศึกษา ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา

2. การสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาของรัฐ เช่น การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ สนับสนุนงบประมาณเพื่อการเรียนการสอนและกิจการนักเรียน เป็นต้น³⁴

งานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในประเทศไทย แรกเริ่มประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องมากโดยประชาชนจะร่วมมือกับวัด ดำเนินการจัดการศึกษาเอง โดยยึดวัตถุประสงค์ตามความต้องการของชุมชน ผู้ปกครอง ผู้นำทางศาสนา แต่ต่อมาในระยะหลังๆ มาการศึกษาไทยได้ถูกรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มีการกำหนดนโยบาย แผนงานต่าง ๆ จากส่วนกลาง เมื่อประเทศไทยมีหน่วยงานราชการมากขึ้น ประชากรมากขึ้น จึงทำให้การจัดการศึกษามีปัญหามากมาย เช่น การศึกษาทำให้เกิดการแปลกแยก เช่น นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล นั้น มีนโยบายที่จะพัฒนาประเทศเน้นด้านเศรษฐกิจเป็นหลักทำให้ชุมชนอ่อนแอ ประชาชนพากันละทิ้งฐานบ้านเกิด ละทิ้งภูมิปัญญาท้องถิ่น มุ่งเข้าหางานทำและความเจริญด้านต่างๆ ในกรุงเทพฯ ทำให้ศักยภาพของคนในชุมชนถูกทิ้งร้าง ไม่ได้รับการเอาใจใส่ ทั้ง ๆ ที่เป็นสิ่งที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรมและทางเศรษฐกิจแก่ประเทศด้วย

ชัยญา อภิบาลกุล ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบการพัฒนาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบริหารและการจัดการศึกษาภายใต้โครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาผลการวิจัย พบว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้านสมาชิกในชุมชนได้ให้ความสนใจในด้านการศึกษาน้อย ยังไม่ค่อยกล้าแสดงออกและความคิดเห็น โดยจะมอบหมายให้คณะครูในโรงเรียนเป็นผู้วางแผนการจัดกิจกรรม สถานศึกษาไม่ประชุมเสนอแผนงานให้ประชาชนทราบ และประชาชนเองก็ขาดความรู้ ความเข้าใจในการวางแผน ประชาชนยังยากจน ส่วนใหญ่มุ่งประกอบอาชีพของตน จึงปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้เต็มที่ แต่ในทางตรงกันข้ามงานวิจัยยังพบว่า สถานศึกษาจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาสถานศึกษา มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยทำงานอย่างต่อเนื่องและประสานสัมพันธ์ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างบ้านและสถานศึกษา

จากการวิจัยดังกล่าวทำให้ทราบแนวความคิดการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษา จากที่รัฐเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพียงฝ่ายเดียว มาเป็นการมีส่วนร่วมความร่วมมือของชุมชนและสถานศึกษา ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยกำหนดไว้ในนโยบาย ระเบียบกฎหมายหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544

³⁴ สำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กระทรวงมหาดไทย, แนวทางการเสริมสร้างความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: อสารักขาตินแดง, 2556), 131-132.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549 แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2559)³⁵

ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการวิเคราะห์เชิงการเมืองของการพัฒนา นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา มีผลสรุปว่า

1. พัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า การดำเนินการ นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาปรากฏเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกเมื่อมีการประกาศจัดตั้ง โรงเรียนมูลศึกษาเมื่อปี 2435 ในระยะแรก พ.ศ. (2435-2474) มีการกระจายอำนาจในรูปแบบการ ให้อำนาจ ต่อมาจึงมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบมอบอำนาจควบคู่กันไป ต่อมาระยะ ที่ 2 (2475-2499) และระยะที่ 3 (2500-2516) การกระจายอำนาจทางการศึกษาปรากฏในรูปแบบ ผสมผสานระหว่างการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจอยู่ในขณะที่มีกระแส เรียกร้องนโยบายกระจายอำนาจการศึกษาในรูปแบบให้อำนาจ ดังจะเห็นได้จากการนำเสนอร่าง พระราชบัญญัติกระจายอำนาจการศึกษาและการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการแต่ไม่ได้ รับอนุมัติจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

2. ปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจ การศึกษาพบว่า ในระยะแรกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โครงสร้างส่วนบนโดยเฉพาะ ระบบราชการมีบทบาทเป็นอย่างมากโดยมีการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาใน ลักษณะการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจ ระยะต่อมากลุ่มการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น และ เข้ามามีบทบาทในการพัฒนานโยบายในขั้นก่อตัวของนโยบาย ก็มีข้อสังเกตว่าประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงสร้างทางการเมืองในระดับพื้นฐาน กลับไม่มีบทบาทโดยตรงต่อกระบวนการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

3. ทางเลือกของการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่าผู้เชี่ยวชาญ เสนอให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นไปในรูปแบบผสมผสานระหว่างการให้อำนาจกับการ แบ่งอำนาจ รวมทั้งเสนอให้มีแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือของประชาชน ข้าราชการ และ นักการเมือง ในด้านความรู้ความเข้าใจและการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและการ กระจายอำนาจ³⁶

สมิง กุลธี ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทของชุมชนในการส่งเสริมคุณภาพการศึกษา ระดับช่วงชั้นที่ 3-4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี ผลการวิจัยพบว่า ชุมชนมีบทบาทใน การส่งเสริมคุณภาพการศึกษาในภาพรวมระดับดีมาก บทบาทของชุมชนในด้านการบริหารจัดการ การศึกษามีความสัมพันธ์กับคุณภาพการศึกษา โดยรวมระดับมาก บทบาทของชุมชนในด้านวิชาการ

³⁵ ชัญญา อภิบาลกุล, “รูปแบบการพัฒนาร่วมกันของคณะกรรมการ สถานศึกษา ขึ้นพื้นฐานในการบริหารและการจัดการศึกษาภายใต้โครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหาร การศึกษา” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2545), บทคัดย่อ.

³⁶ ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์, “การวิเคราะห์เชิงการเมืองและทางเลือกในการพัฒนานโยบาย การกระจายอำนาจทางการศึกษา” (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), บทคัดย่อ.

มีความสัมพันธ์กับคุณภาพการศึกษาระดับช่วงชั้น โดยรวมระดับมาก บทบาทของชุมชนในด้านส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษามีความสัมพันธ์กับคุณภาพการศึกษา ระดับช่วงชั้น โดยรวมระดับมาก และกลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกัน มีผลต่อบทบาทของชุมชนในการส่งเสริมคุณภาพการศึกษาระดับช่วงชั้นที่ 3-4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี ด้านการบริหารจัดการ การศึกษา ด้านวิชาการ และในภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ³⁷

ปิยะพร ทำบุญ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 ในสถานศึกษาจังหวัดศรีสะเกษ ผลการวิจัยพบว่า 1) การดำเนินงานบริหารหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก 2) การเปรียบเทียบความเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอนเกี่ยวกับการดำเนินงานบริหารหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในภาพรวมพบว่ามีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าขั้นตอนการเตรียมความพร้อมของสถานศึกษาและขั้นตอนการกำกับติดตามประเมินผลและรายงานผล แตกต่างกันอย่างมีระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และ 3) ปัญหาและข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยพบว่าครูและผู้ที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตรและการวัดผลและการประเมินผล การอบรมเชิงปฏิบัติการให้ครูและผู้เกี่ยวข้องทุกคน โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการวัดผลและการประเมินผล ควรส่งเสริมให้ครูมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการวิจัยในชั้นเรียนให้มากขึ้นและควรมีการติดตามประเมินผลการใช้หลักสูตรอย่างต่อเนื่องเป็นระบบและรายงานผลต่อผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนทราบ³⁸

อวยพร เรื่องตระกูล ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องความสามารถในการปฏิบัติงานของนักเรียนชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา พบว่าการจัดการศึกษาในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาค่อนข้างมาก ซึ่งหลังจากได้มีการปฏิรูปการศึกษาในปีพุทธศักราช 2542 แล้วได้มีหน่วยงานต่าง ๆ ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของคนไทย ซึ่งจากการรายงานผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้

1. ด้านโอกาสและการเข้ารับการศึกษ จากรายงานประจำปี คศ. 2000 ในหัวข้อเรื่อง Human Development Report ของ UNDP พบว่าคนไทยมีโอกาสได้รับบริการทางการศึกษาเพียงร้อยละ 61 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน อย่างเช่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และมาเลเซีย
2. ด้านคุณภาพการศึกษา อวยพร เรื่องตระกูล, อาจารย์คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ทดสอบความสามารถและการปฏิบัติงานของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จำนวน

³⁷ สมิง กุลธิ, “บทบาทของชุมชนในการส่งเสริมคุณภาพการศึกษาระดับช่วงชั้นที่ 3-4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี” (วิทยานิพนธ์ดุษฎีนิพนธ์การศึกษาตามหลักสูตรปริญญา ดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี, 2551), บทคัดย่อ.

³⁸ ปิยะพร ทำบุญ, “การบริหารหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ในสถานศึกษา จังหวัด ศรีสะเกษ” (วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารการศึกษา สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546), บทคัดย่อ.

12,388 คน และมัธยมศึกษาปีที่ 3 จำนวน 11,467 คน จากจำนวน 199 โรงเรียน พบว่าคะแนนเฉลี่ยความสามารถด้านวิชาการ ทักษะการคิด ทักษะการค้นคว้าของนักเรียนต่ำกว่าเกณฑ์ (ร้อยละ 60) และในด้านวิชาการ มีคะแนนผลสัมฤทธิ์วิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทยภาษาอังกฤษ ต่ำกว่าเกณฑ์ ยกเว้นวิชาสังคมศึกษาที่ผ่านเกณฑ์ ส่วนผลการวัดความถนัดทางการศึกษา (SAT) ของนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 พบว่า นักเรียนมีคะแนนเฉลี่ยความสามารถทางภาษา ความสามารถทางคิดคำนวณ ความสามารถเชิงวิเคราะห์และความสามารถรวม 3 ด้าน ต่ำกว่าเกณฑ์เช่นกัน จะเห็นได้ว่าด้านคุณภาพการศึกษาของไทยยังไม่ดีเท่าที่ควร

3. ด้านความเสมอภาคในสิทธิทางการศึกษา พบว่ายังมีเด็กพิการกลุ่มหนึ่งที่พลาดโอกาสเข้ารับการศึกษ จากข้อมูลในปี 2543 ชี้ให้เห็นว่าเด็กพิการที่อยู่ในวัยเรียนมีโอกาสเข้ารับการศึกษ เพียงร้อยละ 15.70 ซึ่งต่างกับเด็กปกติที่มีโอกาสเข้ารับการศึกษสูงกว่าถึงร้อยละ 90 จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการศึกษาของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร หลายฝ่ายให้ความสำคัญและเชื่อมั่นว่าการศึกษจะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง จึงทำให้หลายฝ่าย ทั้งภาครัฐและเอกชนต่างหันมาร่วมมือกันแก้ปัญหาทางการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมในการผลักดันการศึกษาของชาติ จนทำให้เกิดเป็นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ซึ่งเป็นที่คาดหวังว่าสถานศึกษาจะจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรงตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษาในครั้งนี้³⁹

กรมวิชาการ และกรมสามัญศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องความพร้อมของโรงเรียนและชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผลการวิจัยสรุปว่า โดยภาพรวมนั้น ในปี พ.ศ. 2540 โรงเรียนทั่วประเทศ สามารถรับนักเรียนชั้น ม.3 เข้าเรียนต่อในชั้น ม.4 ได้ทุกคน บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ ระบบบริหาร และการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีความพร้อมในระดับปานกลาง สำหรับประชาชนมีความตระหนักในความสำคัญของการศึกษามาก และต้องการให้บุตรหลานเข้าศึกษาจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะว่า การวางแผนการศึกษา 12 ปี ควรคำนึงถึงสภาพความพร้อมที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ การจัดสรรทรัพยากรควรเป็นไปตามสภาพมากกว่าจัดแบบเสมอภาค ต้องกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือประชาชนที่ยังไม่พร้อมให้ชัดเจน และต้องประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจให้กับประชาชนไปพร้อม ๆ กัน อย่างไรก็ตามส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนนั้น การวิจัยได้ศึกษาเฉพาะในประเด็นความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาของประชาชน นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาในรายละเอียดการศึกษาพบว่า มีเขตการศึกษาที่มีความพร้อมในระดับปานกลางเพียง 4 เขตคือเขต 3, 7, 9 และ 10 เขตอื่น ๆ นอกจากเขตการศึกษาที่กล่าวมา จะมีปัญหาด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน โดยเฉพาะเขตการศึกษา 5 เป็นเขตที่ถูกระบุว่ายังขาดความพร้อม โดยได้ข้อมูลมาจากการศึกษารายงานการวิเคราะห์สภาพการจัดการศึกษาประจำปีการศึกษา 2540 จัดทำโดยสำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตการศึกษา 5 ปรากฏผลการรายงานที่ไม่สอดคล้องกับผลการวิจัยของกรมวิชาการ

³⁹ อวยพร เรื่องตระกูล, “รายงานผลงานทางวิชาการ การทดสอบคุณภาพการศึกษาของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และมัธยมศึกษาปีที่ 3” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), บทคัดย่อ.

กล่าวคือเขตการศึกษา 5 มีผลการวิเคราะห์สภาพการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ มีความพร้อมสูงในทุกด้าน ทั้งยังมีศักยภาพที่จะจัดการศึกษาได้เป็นอย่างดีดังนั้นจึงควรที่จะมีการศึกษาถึงความพร้อมของสภาพการจัดการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกันดังกล่าวต่อไป⁴⁰

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย ได้ทำการศึกษาวินิจฉัยเรื่องวิเคราะห์และประเมินในหนึ่งปีที่ผ่านมาปรากฏว่าไทยสูญเสียโอกาสเติบโต 8 แสนล้าน ชี้การเมืองเป็นปัจจัยเสี่ยงจากวิกฤติเศรษฐกิจที่ถดถอยของไทยตลอดช่วง 1 ปีที่ผ่านมาหรือตั้งแต่ไตรมาส 4/2551 ถึงไตรมาส 3/2552 พบว่าประเทศไทยได้สูญเสียโอกาสของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไป 800,000 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่เป็นผลจากวิกฤติเศรษฐกิจโลก มากระทบต่อเศรษฐกิจไทย รองลงมาคือ ผลกระทบของเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในช่วงที่มีการปิดท่าอากาศยาน ในปลายปี 2551 ที่ผ่านมา และช่วงเทศกาลสงกรานต์ ในเดือนเมษายน 2552 ส่วนผลกระทบอื่น ๆ อาจมาจากเหตุการณ์ระบอบของโรคไข้หวัดใหญ่ 2009 และปริมาณพืชผลทางการเกษตรที่ลดลง เป็นต้น สำหรับแนวโน้มในระยะข้างหน้าจากดัชนีความเป็นไปได้ของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ (Probability index For Economic Recovery) ที่ศูนย์วิจัยกสิกรไทยจัดทำขึ้น พบว่า การฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยในระยะ 3 เดือนข้างหน้า มีระดับเฉลี่ยเพิ่มขึ้นมาที่ 84% จากค่าเฉลี่ยประเมินในเดือนก่อนหน้าที่ระดับ 74% โดยมีปัจจัยสนับสนุนการฟื้นตัว คือ ภาวะเศรษฐกิจในต่างประเทศที่ปรับตัวดีขึ้น จะส่งผลกระทบต่อภาคการส่งออกขณะที่ปัจจัยภายในประเทศคือความคืบหน้าของมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะที่ 2 ของรัฐบาลมีความชัดเจนขึ้น แต่อย่างไรก็ตามปัจจัยเสี่ยงที่ยังต้องจับตามองอย่างใกล้ชิดยังคงเป็นประเด็นทางการเมืองซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาคการท่องเที่ยวรวมทั้งการบั่นทอนความเชื่อมั่นของนักลงทุนและผู้บริโภค ดังนั้นหากเกิดกรณีที่จะเป็นอุปสรรคต่อการฟื้นตัวโดยเฉพาะประเด็นที่จะกระทบให้การเบิกจ่ายเงินงบประมาณหรือการกระตุ้นการเบิกจ่ายเงินของรัฐบาลต้องหยุดชะงักลงก็อาจจะทำให้การฟื้นตัวของเศรษฐกิจขาดความต่อเนื่องและมีความเสี่ยงทางเศรษฐกิจไทยจะกลับมาชะลอตัวอีกครั้งหนึ่งซึ่งสอดคล้องกับ นางธารีสา วัฒนเกส ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เปิดเผยว่าแม้เศรษฐกิจไทยได้ผ่านจุดต่ำไปแล้ว เมื่อพิจารณาจากการบริโภคภาคเอกชนยังปรับตัวดีขึ้น แต่การฟื้นตัวของเศรษฐกิจยังเปราะบางอยู่ เนื่องจากยังมีความเสี่ยงในประเทศที่ต้องติดตามอยู่ทั้งปัญหาการเมืองและการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่จะเข้ามาสู่ระบบต้องเป็นไปตามแผน มีทิศทางดำเนินการตามโครงการที่สามารถเพิ่มรายได้และประสิทธิภาพจึงจะช่วยให้มีการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อวิกฤติเศรษฐกิจโลกและส่งผลกระทบเป็นบริเวณกว้างไปทั่วทุกภูมิภาคของโลก และส่งผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียโดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งได้รับผลกระทบที่เกิดจากทั้งปัจจัยภายนอกและที่เกิดจากปัจจัยภายในประเทศไทยเองอาทิเช่น ปัญหาการเมืองในประเทศ ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันเชิงนโยบายด้านต่าง ๆ ทำให้รายได้ที่ได้รับมาจากกระทรวง ทบวง กรม ของรัฐบาลลดลงซึ่งจะส่งผลกระทบต่อถึงด้านงบประมาณ ด้านการเงินการคลังของประเทศ และส่งผล

⁴⁰ กระทรวงศึกษาธิการ, กรมวิชาการ, ร่วมกับกรมสามัญศึกษา, รายงานการวิจัยเรื่อง การประเมินสภาพความพร้อมของท้องถิ่นในการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี (กรุงเทพมหานคร: การศาสนา กรมศาสนา, 2539), 14.

กระทบไปถึงองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกแห่งทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิเช่นส่งผลกระทบทางด้านการเงินการคลัง และด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ได้รับเงินรายได้ที่รัฐจัดสรรหรืออุดหนุนให้อัตราที่ลดไปด้วยเช่นกัน เป็นต้น ดังนั้นจึงสามารถคาดการณ์ได้ว่าเศรษฐกิจไทยในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี พ.ศ. 2552 จะยังมีความเปราะบางอยู่ จึงจะต้องมีการติดตามและวิเคราะห์อย่างใกล้ชิดต่อไปในระยะนี้ ดังผลการวิจัยที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้⁴¹

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 289 วรรคสอง กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิจัดการศึกษา อบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสาม การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา 43 และมาตรา 81 คือ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และรัฐต้องจัดการศึกษา อบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 41 กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และในมาตรา 42 กำหนดว่า ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษารวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษา เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน

⁴¹ ศูนย์วิจัยธนาคารกสิกรไทย, วิเคราะห์เศรษฐกิจไทยจากผลกระทบเศรษฐกิจโลก (กรุงเทพมหานคร: มติชน, 2552), 24.

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจัดการศึกษาในระบบและนอกระบบ กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติถ่ายโอนการศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 4-6 ปี) การศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษา การศึกษาขั้นพื้นฐานระดับมัธยมศึกษา และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการถ่ายโอนศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ หรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขต ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวว่าจากการที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้กำหนดภารกิจในการจัดการศึกษาไว้ดังนี้ การจัดการศึกษาปฐมวัย เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาความพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา เต็มตามศักยภาพและมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วย

1. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิต การเตรียมความพร้อมของเด็กทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และสังคม ให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน รวมทั้งให้สามารถค้นพบความต้องการ ความสนใจ ความถนัดของตนเองด้านวิชาการ วิชาชีพ ความสามารถในการประกอบอาชีพ และทักษะทางสังคม โดยให้ผู้เรียนมีความรู้คู่คุณธรรม และมีความสำนึกในความเป็นไทย

2. การจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ เป็นการจัดบริการและหรือส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาความรู้ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน รวมทั้งการรวมกลุ่มผู้ประกอบอาชีพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

3. การจัดการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน เป็นการจัดและส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็กและเยาวชนแก่เด็กและเยาวชน และประชาชนทั่วไปอย่างหลากหลาย

4. การดำเนินงานด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญา ท้องถิ่นเป็นการดำเนินงานด้านกิจกรรมส่งเสริม สนับสนุน อนุรักษ์ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจกรรมที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น⁴²

วัตถุประสงค์การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁴² กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, การจัดการศึกษาท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น, ม.ป.ป.).

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดวัตถุประสงค์การจัดการศึกษาไว้ดังต่อไปนี้ เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการส่งเสริมพัฒนาการและเตรียมความพร้อมทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา ให้มีความพร้อมที่จะเข้ารับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1. เพื่อให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคนในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานครบตามหลักสูตรอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

2. เพื่อพัฒนาการดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนดและตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งพัฒนาให้เกิดความสมดุลทั้งทางด้านปัญญา จิตใจ ร่างกาย สังคม ระดับความคิด ค่านิยม และพฤติกรรม ซึ่งเน้นวิธีการจัดการกระบวนการเรียนรู้ที่มีความหลากหลายและให้ผู้เรียนเป็นสำคัญ

3. เพื่อให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่น ดำเนินการตามความต้องการและคำนึงถึงการมีส่วนร่วม การสนับสนุนของบุคคล ครอบครัว ชุมชน เอกชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาทุกระดับ ตามศักยภาพ และความสามารถของท้องถิ่น

4. เพื่อส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นได้ออกกำลังกายและฝึกฝน กีฬา ร่วมกิจกรรมนันทนาการ และกิจกรรมพัฒนาเยาวชน เพื่อพัฒนาให้เป็นคนที่มีคุณภาพ ทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจ และสังคม โดยมีความตระหนักในคุณค่าของกีฬานันทนาการ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเด็ก เยาวชน ไปในแนวทางที่ถูกต้อง ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์

5. เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในการสร้างและพัฒนาอาชีพเพื่อคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ขาดโอกาส ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการทุพพลภาพ ซึ่งเป็นการส่งเสริมสนับสนุน การประกอบอาชีพให้มีงานทำไม่เป็นภาระแก่สังคม

6. เพื่อบำรุงการศาสนาและอนุรักษ์บำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และ ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทย⁴³

การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้กล่าวว่า การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดระบบบริหารานบุคคลเพื่อการศึกษา การดำเนินการด้านวิชาการ และการดำเนินการด้านงบประมาณ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท. และ ก.อบต.) ได้กำหนดโครงสร้างสำนัก/กอง/ส่วนการศึกษา

⁴³ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, การจัดการศึกษาท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักประสานและ พัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น, ม.ป.ป.).

เพื่อให้เป็นหน่วยรับผิดชอบด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยกำหนดให้ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณวุฒิทางการศึกษา สำหรับจำนวนบุคลากรด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดตามความเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจที่ดำเนินการในปัจจุบัน และที่ดำเนินการในอนาคต รวมถึงกรณีรับโอนการจัดการศึกษาด้วย

การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา

การบริหารงานบุคคล/บุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปลี่ยนแปลงสืบเนื่องจากนโยบายการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งทำให้การบริหารงานบุคคล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดให้มีความสอดคล้อง ดังนั้น แม้ว่าการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่มาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ก็กำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.ท. และ ก.อบต.) ต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับในการบริหารงานบุคคล ข้าราชการ พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่น โดยอนุโลม ดังนั้น คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ. ท. และ ก.อบต.) จึงต้องปรับปรุงมาตรฐานและหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายดังกล่าว โดยจัดทำประกาศมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และมีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ของ ก.พ. โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายใด ๆ ดังนั้น การบริหารงานบุคคลมาตรฐานวิชาชีพและความก้าวหน้าทางวิชาชีพ ตลอดจนสวัสดิการ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของข้าราชการ พนักงานครูส่วนท้องถิ่น จึงสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ⁴⁴

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดการกำหนดตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันมีการกำหนดตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษา จำแนกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ดังนี้

1. บุคลากรในสถานศึกษา

1.1 สายงานบริหารสถานศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา และรองผู้อำนวยการสถานศึกษา

1.2 สายงานการสอน ได้แก่ ครูผู้ช่วย และครู

⁴⁴สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: กลุ่มนโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการศึกษา, 2549), 35.

1.3 บุคลากรสนับสนุนการสอน (พนักงานจ้างตามภารกิจ) ได้แก่ กลุ่มตำแหน่งการเงิน/บัญชี/พัสดุ กลุ่มตำแหน่งธุรการ/บันทึกข้อมูล กลุ่มตำแหน่งโภชนาการ/อนามัยโรงเรียน กลุ่มตำแหน่งคอมพิวเตอร์ และโสตทัศนศึกษา

2. ข้าราชการและพนักงานครูไม่สังกัดสถานศึกษา

2.1 สายงานบริหารการศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา รองผู้อำนวยการสำนักการศึกษา ผู้อำนวยการกองการศึกษา หัวหน้ากองการศึกษา หัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าฝ่ายการศึกษา

2.2 สายงานนิเทศการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งศึกษานิเทศก์

2.3 สายงานการศึกษานอกระบบและส่งเสริมการศึกษา ได้แก่ เจ้าหน้าที่สันทนการสารวัตรนักเรียน นักวิชาการศึกษา นักวิชาการวัฒนธรรม และบรรณารักษ์

2.4 สายงานทั่วไป (บุคลากรทางการศึกษา) ได้แก่ เจ้าพนักงานห้องสมุด เจ้าพนักงานศูนย์เยาวชน เจ้าหน้าที่ห้องสมุด และเจ้าหน้าที่ศูนย์เยาวชน

แนวทางการปฏิบัติสำหรับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ พนักงานครู และบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่นที่ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแล้ว มีดังต่อไปนี้

1. การกำหนดให้ดำรงตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ และให้ได้รับเงินเดือนเงินวิทยฐานะ ตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2547 เช่นเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

2. การกำหนดวิทยฐานะและอัตราเงินวิทยฐานะ กำหนดให้ข้าราชการ พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่นซึ่งได้รับเงินประจำตำแหน่งที่มีวิทยฐานะและได้รับเงินวิทยฐานะสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547⁴⁵

การบริหารงานวิชาการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดแนวการบริหารงานวิชาการตามความมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 เป็นหลักสูตรแกนกลางสำหรับใช้ในโรงเรียนซึ่งได้มีการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมด้านวิชาการในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน

⁴⁵ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, การบริหารงานบุคคลครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.).

1.1 การอบรมทบทวนการจัดทำและพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา ให้สถานศึกษาดำเนินการจัดหลักสูตรได้สอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ผู้บริหารสถานศึกษาทุกโรงเรียน

1.2 พัฒนาบุคลากรระดับปฏิบัติการสอนให้สามารถวิเคราะห์หลักสูตรสู่แผนการจัดการเรียนรู้ได้อย่างสมบูรณ์ในชั้นที่เริ่มใช้หลักสูตรในปีการศึกษาแรกของทุกชั้นปี

1.3 ให้เทศบาลและเมืองพัทยาจัดตั้งบุดหนุนสถานศึกษาเพื่อการจัดทำและพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาทุกโรงเรียน

2. ด้านการจัดกระบวนการเรียนรู้

2.1 การส่งเสริมให้สถานศึกษาจัดการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยการอบรมครูเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

2.2 การส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนกลุ่มด้อยโอกาส ส่งเสริมให้สถานศึกษาของท้องถิ่นจัดการเรียนการสอนแก่เด็กพิการ

2.3 การวิจัยในชั้นเรียน โดยนำผลการวิจัยในชั้นเรียนมาเป็นข้อมูลในการพัฒนาการเรียนการสอน

2.4 การสนับสนุนให้มีส่วนร่วมจัดการศึกษาของชุมชน กำหนดให้สถานศึกษาในสังกัดทุกแห่งจัดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีกรรมการจากชุมชนเป็นกรรมการร่วมและให้สถานศึกษาของเทศบาลเป็นศูนย์บริการชุมชนของเทศบาล

2.5 การวัดและการประเมินผล สถานศึกษาเป็นผู้กำหนดแนวทางการวัดผลการเรียนตามหลักสูตรแต่ละสถานศึกษาเองทุกท้องถิ่น และต้องมีการประเมินคุณภาพภายในด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนโดยใช้แบบประเมินเดียวกันเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ผลใช้วางแผนพัฒนาร่วมกันได้ในทุกระดับ

การบริหารงบประมาณ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัด เป็นเงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยการศึกษาภาคบังคับ การพัฒนาบุคลากรครู การก่อสร้างอาคารเรียน และอาคารอเนกประสงค์ ฯลฯ การสนับสนุนวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ โครงการ/กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน เด็กด้อยโอกาส กิจกรรมนันทนาการ การส่งเสริมเด็กและเยาวชน การกีฬา การแก้ไขปัญหาเสพติด และการถ่ายโอนเป็นค่าอาหารเสริม (นม) อาหารกลางวันแก่นักเรียน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีแหล่งที่มาของงบประมาณเพื่อการศึกษาขอเทศบาลและเมืองพัทยาได้จากแหล่งเงินดังนี้ 1) เงินรายได้ของเทศบาลและเมืองพัทยา และ 2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ได้แก่ งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการจัดการศึกษาจากรัฐบาลตาม

แผนงานจัดการศึกษาปฐมวัย แผนงานจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและแผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารสถานศึกษา

สำหรับงานบริหารสถานศึกษาในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้จำแนกงานบริหารสถานศึกษาออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของสถานศึกษาไว้ดังนี้

1. งานวิชาการ ประกอบด้วย

1.1 การจัดการศึกษาของสถานศึกษา ต้องยึดหลักว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด และต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาเต็มตามศักยภาพ

1.2 การจัดกระบวนการเรียนรู้ ให้สถานศึกษาจัดหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน ฝึกทักษะกระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และการประยุกต์ความรู้มาใช้จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติ ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่านและใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง จัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียน และอำนวยความสะดวกในการเรียนรู้แก่ผู้เรียนและจัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นตลอดเวลาและทุกสถานที่

1.3 การประเมินผู้เรียนโดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติกการร่วมกิจกรรมและการทดสอบ โดยใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาต่อและนำผลการประเมินผู้เรียนมาประกอบการพิจารณาด้วย

1.4 การจัดทำสาระหลักสูตร ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาในชุมชนและนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาร่วมจัดการศึกษา

1.5 ให้สถานศึกษาจัดกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน

1.6 ให้สถานศึกษาพัฒนาการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียน

1.7 จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายใน และให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชน

1.8 สถานศึกษาต้องได้รับการประเมินคุณภาพอย่างน้อย 1 ครั้ง ในทุก 5 ปี

2. งานงบประมาณ สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากร

3. งานบุคคล มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของตนเอง

4. งานบริหารทั่วไป มีอำนาจในการบริหารงานทั่วไป

ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เสริมศักดิ์ พงษ์พานิช ได้กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคุณภาพขึ้นอยู่กับปัจจัย 1) ความเจริญและรายได้ที่สามารถจัดเก็บในพื้นที่ 2) ความพร้อมของบุคลากรในพื้นที่ และ 3) ความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชน การพิจารณาความพร้อมในการจัดการศึกษาพิจารณาจากลักษณะและการแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545-2559) ของกระทรวง มหาดไทย ดังนี้

1. ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้ว ดำเนินการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในความรับผิดชอบของท้องถิ่นอย่างทั่วถึงตามความต้องการของประชาชน

1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้จัดการศึกษา ดำเนินการจัดบริการทางการศึกษาแก่ประชาชนในความรับผิดชอบของท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามความเหมาะสม ความพร้อม และความต้องการของท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายใต้การประเมินความพร้อมตามเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

2. การแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 กลุ่มความพร้อมสูง ควรดำเนินการกิจการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา การศึกษาขั้นพื้นฐาน การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการและบำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.2 กลุ่มความพร้อมปานกลาง ควรดำเนินการกิจการศึกษาขั้นพื้นฐาน (การศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษา) การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ กิจกรรมเด็ก เยาวชน กีฬา นันทนาการและบำรุงศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.3 กลุ่มความพร้อมต่ำ ควรดำเนินการกิจการส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ กิจกรรมเด็ก เยาวชน กีฬา นันทนาการ บำรุงศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และร่วมการจัดการศึกษาของรัฐ

3. หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งตามกฎหมายกระทรวง ข้อ 2 กำหนดให้มีเกณฑ์และเงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินดังต่อไปนี้

3.1 เกณฑ์การประเมิน ประกอบด้วย

3.1.1 ประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

3.1.2 แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภท และรูปแบบการศึกษา

3.1.3 วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา

3.1.4 การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา

3.1.5 ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน

3.1.6 ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 เงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมิน ประกอบด้วย

3.2.1 การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการศึกษา

3.2.2 การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษา

3.2.3 การจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับการบริหารจัดการศึกษา

3.2.4 การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

3.2.5 การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา

เงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

เงื่อนไขบังคับก่อนการขอประเมินความพร้อม

การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษาจะต้องมีรายได้ รวมเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินกู้จากรัฐ (ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) เฉลี่ย 3 ปีงบประมาณย้อนหลัง (ไม่รวมปีงบประมาณปัจจุบัน) เพียงพอที่จะใช้จัดการศึกษาได้สัมฤทธิ์ผล โดยถือระดับรายได้และลักษณะการจัดการศึกษาตามที่กำหนดไว้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

เงื่อนไขบังคับหลังผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษา ควรกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นอิสระสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาชาติ

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับการบริหารจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดโครงสร้างองค์กรภายในตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อรองรับการบริหารจัดการศึกษา บริหารจัดการโดยบุคลากรวิชาชีพ และมีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ

มีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่เสนอนโยบาย แนวทาง มาตรการและมาตรฐานในการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบของคณะกรรมการให้คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดระบบบริหารงานบุคคลให้เป็นมาตรฐานเดียวกับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ⁴⁶

ปัจจัยความสำเร็จที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการจัดการศึกษาเบื้องต้น พบว่า สเตียร์ (Steers) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยซึ่งมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กรโดยจำแนกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. ลักษณะขององค์กร หมายถึง ลักษณะโครงสร้างองค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างสายงาน การบังคับบัญชาตามบทบาทหน้าที่และตัวบุคคลในองค์กร ตลอดจนขนาดขององค์กร โดยมีความเกี่ยวข้องกับ

- 1.1 การกระจายอำนาจ (Decentralization)
- 1.2 ความชำนาญเฉพาะทาง (Specialization)
- 1.3 ความเป็นทางการ (Formalization)
- 1.4 ช่วงการบังคับบัญชา (Span of Control)
- 1.5 ขนาดขององค์กร (Organization Size)

2. ลักษณะของสภาพแวดล้อม มีทั้งสภาพแวดล้อมภายนอก ได้แก่ ความสลับซับซ้อน ความมั่นคง และความไม่แน่นอน เช่น สภาพการณ์ด้านการตลาด เศรษฐกิจ และการเมือง เป็นต้น และสภาพแวดล้อมภายในองค์กร หมายถึง บรรยากาศองค์กร ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงาน ดังนั้น องค์กรที่มีประสิทธิผลผู้บริหารต้องทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมภายนอกและปรับโครงสร้างและการปฏิบัติให้เข้ากับสถานะที่เป็นอยู่

3. ลักษณะของบุคคลในองค์กร พฤติกรรมของบุคคลในองค์กรมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กร องค์กรที่มีประสิทธิผลต้องสร้างบรรยากาศในการทำงานที่เอื้ออำนวยให้บุคลากรไม่เพียงแต่ทำงานตามหน้าที่ แต่ต้องมีความรับผิดชอบต่อการคิดสร้างสรรค์ที่พัฒนาการทำงานให้ไปสู่เป้าหมายขององค์กร

⁴⁶ เสริมศักดิ์ พงษ์พานิช, “แนวทางการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” เอกสารประกอบการศึกษาอบรมและสัมมนาหลักสูตรสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (กรุงเทพมหานคร: ศุภสภาลาดพร้าว, 2554), ม.ป.ป.,

4. ลักษณะของนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและแน่นอน การจัดหาและการใช้ทรัพยากร การสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน กระบวนการติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ การปรับตัวขององค์การและการริเริ่มสร้างสรรค์

คัตแทนซ์ (Cuttance) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของสถานศึกษา โดยนำเสนอเพิ่มเติมเกี่ยวกับวัฒนธรรมและบรรยากาศของสถานศึกษาไว้ว่า วัฒนธรรมและบรรยากาศของสถานศึกษาที่เอื้อต่อการพัฒนาจะมีสภาพแวดล้อมและบรรยากาศที่เป็นระเบียบเอื้อต่อการพัฒนา วัฒนธรรมการทำงานที่มีการยอมรับของผู้ปฏิบัติงานที่จะร่วมดำเนินการตามพันธกิจที่เน้นผลสำเร็จ การมุ่งเน้นการแก้ปัญหาและมีความสามัคคี ความร่วมมือ การเห็นพ้อง การสื่อสารของบุคลากรในองค์การที่ถูกต้อง คล่องตัว นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่สถานศึกษาให้ความสำคัญกับการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และการติดตามความก้าวหน้าของนักเรียนอย่างเหมาะสม เพื่อนักเรียนจะได้ประโยชน์สูงสุดในการเรียนรู้ จัดหาวัสดุอุปกรณ์การสอนให้สมบูรณ์และเหมาะสม มีการพัฒนานักเรียนเป็นรายบุคคล สำหรับเรื่องภาวะผู้นำถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญ ผู้นำควรสามารถคัดเลือกและแต่งตั้งบุคลากรอย่างเหมาะสม มีความเป็นอิสระ ไม่แบ่งพรรคแบ่งพวก สามารถกำกับติดตามกิจกรรมของโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอด้วยตนเอง รู้จักใช้เวลาและพลังงานในการปรับปรุงสถานศึกษา ให้การสนับสนุนและพัฒนาครูอาจารย์ จัดหาทรัพยากรให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และที่สำคัญคือการเป็นผู้นำด้านวิชาการ ปัจจัยภายนอกที่กล่าวถึงคือ การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง⁴⁷

นอกจากนี้ เฮอร์ทลิง (Hertling) ได้ให้ข้อเสนอเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงนำไปสู่ความสำเร็จและความล้มเหลวในการดำเนินการ พบว่า ปัจจัยที่มีความสำคัญ ได้แก่

1. การเลือกรูปแบบที่เหมาะสมในการดำเนินการปฏิรูป ดังนั้น ทีมงานที่จะออกแบบการดำเนินการจึงมีส่วนสำคัญมาก เพราะจะต้องออกแบบอย่างระมัดระวังบนพื้นฐานของความเป็นจริง และจุดแข็งจุดอ่อนของสถานศึกษา

2. การได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก โดยเฉพาะจากหน่วยงานที่ไม่มีผลประโยชน์ใด ๆ มีส่วนช่วยในการดำเนินการพัฒนาสถานศึกษาอย่างมาก

3. งบประมาณ อาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินการตามรูปแบบที่กำหนด การขาดงบประมาณหรือการไม่ได้งบประมาณสนับสนุนจากรัฐที่เพียงพอสามารถนำไปสู่การสูญเสียบุคลากร ขาดการสนับสนุนการปฏิรูปและในที่สุดก็อาจทำให้การปฏิรูปล้มเหลว

4. ภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง สถานศึกษาหลายแห่งที่ล้มเหลวเนื่องจากผู้บริหารไม่ได้สนับสนุนผู้ปฏิบัติงานให้ดำเนินงานสอดคล้องกับเป้าหมายและรูปแบบการปฏิรูป และยังขาดภาวะผู้นำที่ดี

⁴⁷Cuttance, P., "The Contribution of Quality Assurance Reviews to Development in School Systems," in D.H. Hargreaves, and D. Hopkins (eds.), *Development Planning for School Improvement* (London: Cassell, 1994), 49-68.

5. การยอมรับของครูในการปฏิรูป ครูอาจรู้สึกว่าคุณบังคับให้เปลี่ยนแปลง หรือยอมรับนวัตกรรมและเทคโนโลยีต่าง ๆ ครูมองว่าการปฏิรูปเป็นสิ่งที่ผู้คนมักคลั่งไคล้แต่ไม่มีผลอะไรยั่งยืน ครูจึงไม่ทุ่มเทในการดำเนินการ

6. การต่อต้านจากนักเรียน การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรอย่างรวดเร็ว ผู้นำจะได้รับการสนับสนุนหากมีการสื่อสารอย่างชัดเจนกับนักเรียน ผู้ปกครอง และสมาชิกของชุมชน

7. การดำเนินการตามรูปแบบที่กำหนดจากภายนอก ทำให้ผู้บริหารและครูไม่รู้สึกรู้ว่าพวกเขาใช้อำนาจที่จะจัดสรรทรัพยากร หรือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการดำเนินการของสถานศึกษาอย่างแท้จริง⁴⁸

มอร์เฮด และกริฟฟิน (Moorhead and Griffin) ได้ระบุถึงปัจจัยในการดำเนินการ เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาองค์กรประสบความสำเร็จว่า ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่

1. การดำเนินการให้เป็นภาพรวม ผู้บริหารต้องพิจารณาในภาพรวมขององค์การเพราะระบบย่อยขององค์การนั้นต่างมีความสัมพันธ์กัน การมองภาพรวมจะทำให้เข้าใจวัฒนธรรมทั้งระบบ เห็นการประสานร่วมมือระหว่างบุคคล งาน โครงสร้าง และระบบสารสนเทศ

2. ความมั่นใจในการสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูง การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูงเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เพราะความร่วมมือในองค์กรที่มีพลังต้องอาศัยกลไกการควบคุมและกลไกการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพของผู้บริหารระดับสูง

3. การสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วม ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการควบคุมและการใช้อำนาจ สามารถแก้ไขได้ด้วยการขยายความร่วมมือในการวางแผนการเปลี่ยนแปลงโดยให้อิทธิพลแก่บุคลากรให้มีสิทธิ์มีเสียงในการเปลี่ยนแปลง

4. ส่งเสริมการสื่อสารในระบบเปิด การสื่อสารอย่างเปิดเผยเป็นปัจจัยสำคัญในการลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ซึ่งโดยทั่วไปในระหว่างการเปลี่ยนแปลงผู้ปฏิบัติงานจะเกิดความไม่มั่นใจ มีความคลุมเครือ และพยายามแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง และหากขาดข้อมูลอาจทำให้เกิดช่องว่างและอาจเกิดข้อมูลที่ไม่เหมาะสม ซึ่งจะเป็อันตรายต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลง

5. การให้รางวัลแก่ผู้ที่สนับสนุน การให้รางวัลแก่ผู้ที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจเป็นการยกย่อง ชมเชย หรือการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม จะเป็นพลังผลักดันที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง และดำรงอยู่ตลอดไป⁴⁹

⁴⁸Hertling, E., **Implementing Whole-school Reform**. accessed February 27, 2000, available from <http://www.Ebscohost> Full Display Item: 3026578.

⁴⁹Moorhead, G. and Griffin R.W., **Organization Behavior: Managing People and Organization** 5th ed. (Boston: Houghton Mifflin, 1998), 10.

เฮรี่ (Healy) ได้เสนอว่าการบริหารจัดการและการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงในสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นอยู่กับปัจจัย 6 ประการ คือ

1. การสร้างวิสัยทัศน์ เป็นสิ่งสำคัญที่บุคลากรจะร่วมรับรู้และตกลงเกี่ยวกับวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ขององค์การซึ่งจะมีส่วนสนับสนุนการวางแผน

2. การวางแผนการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต้องสามารถตอบสนองความต้องการเปลี่ยนแปลงตามแรงกดดันของสถานศึกษา

3. การเริ่มดำเนินการและการเสริมพลังใจ การเปลี่ยนแปลงในระยะแรก ๆ เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบที่ไม่แน่นอนและความกังวลใจ แต่การดำเนินการให้ประสบความสำเร็จในระยะต่อมาจะเพิ่มกำลังใจในการทำงาน

4. การพัฒนาบุคลากรและการสนับสนุนด้านทรัพยากร เป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนในการดำเนินการอย่างต่อเนื่องไปได้

5. การกำกับติดตามและการจัดการกับปัญหา จะมีส่วนผลักดันและสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จเป็นที่ยอมรับได้

6. การปรับโครงสร้าง/การจัดองค์การใหม่ ในการเปลี่ยนแปลงอาจจำเป็นที่บุคคลแต่ละคนจะต้องเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและการปฏิบัติ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลตามมา คือ การปรับโครงสร้างหรือการจัดองค์การใหม่⁵⁰

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ ได้ร่วมกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดำเนินโครงการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการศึกษา เพื่อยกย่องเชิดชูเกียรติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการจัดการศึกษาดีเด่น โดยให้ได้รับรางวัลดีเด่นและรางวัลชมเชย ทั้งนี้ได้จำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโรงเรียนในสังกัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีโรงเรียนในสังกัด

จากการศึกษาวิเคราะห์เอกสารที่นำเสนอผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการศึกษา พบว่า การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการศึกษา มีจุดเด่นที่อาจจัดเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโรงเรียนในสังกัด ได้แก่ เทศบาลที่มีโรงเรียนในความดูแล พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่

ด้านการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาอย่างชัดเจน พัฒนาเด็กและเยาวชนให้ตอบสนองวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น มีแผนเชิงรุกในการจัดการศึกษา เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ มีส่วนในการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นซึ่งทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีการแสวงหาและพัฒนาทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนั้นยังมีการบริหารงานแบบองค์รวมและเป็นระบบ เน้นการอนุรักษ์วัฒนธรรมและการพัฒนาเทคโนโลยี มีการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและ

⁵⁰ Healy, M. BS 5750, "Beyond in a Secondary School: A Change for the Bes," in C. Parsons (ed.), *Quality Improvement in Education* (London: David Fulton, 1994), 68-69.

สังคมโดยรวม และการสร้างชุมชนเข้มแข็งโดยใช้ทุนทางสังคมรวมทั้งพัฒนาคนแบบองค์รวม และเตรียมความพร้อมด้านเทคโนโลยี

ด้านการประสานงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประสานงานกับหน่วยงานต่างสังกัดได้เป็นอย่างดี รวมทั้งการได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งเป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีโรงเรียนในสังกัด ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาลที่ไม่มีโรงเรียนในสังกัดและองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่

ด้านการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นให้ความสำคัญกับการศึกษากำหนดวิสัยทัศน์ไว้อย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมสนับสนุนเพื่อไปสู่การเรียนรู้ตลอดชีวิตและสังคมแห่งการเรียนรู้ กำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการจัดการศึกษาไว้ในแผนพัฒนาการศึกษา โดยให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วม เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยได้รับความร่วมมือร่วมใจและการสนับสนุนจากชุมชน องค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่นและสถานศึกษา รวมทั้งมีการระดมทรัพยากรจากภายนอกมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา มีการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษา การจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

ด้านการประสานงาน มีการระดมความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษา โดยสร้างเครือข่ายความร่วมมืออย่างกลมกลืนกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรมการพัฒนาชุมชนใช้พลังประชาชนร่วมสร้างความพร้อมในการถ่ายโอนสถานศึกษา บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมเรียนรู้กระบวนการถ่ายโอนสถานศึกษาร่วมเตรียมความพร้อม ร่วมจัดทำแผนงานและกิจกรรมการถ่ายโอนสถานศึกษา มีการสร้างความเข้าใจกับประชาชนและประชาสัมพันธ์แผนการถ่ายโอนสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง และผู้บริหารเทศบาลทุกคนเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อประสานการปฏิบัติงานการศึกษาร่วมกับสถานศึกษา⁵¹

การถ่ายโอนสถานศึกษา

ในการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดรายละเอียดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 32(1) ในส่วนการจัดการศึกษาในระบบ ไว้ดังนี้

⁵¹สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการศึกษา (กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2548), 32.

1. ขอบเขตการถ่ายโอนให้กระทรวงศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทำหน้าที่ดังนี้

1.1 กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาในระดับชาติและระดับพื้นที่การศึกษา

1.2 ประเมินความขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่กำหนด รวมทั้งจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา

1.4 ให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเร่งรัดในการสร้างความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาได้เองโดยกำหนดให้มีคณะทำงาน เฉพาะด้านขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้โดยเฉพาะและให้มีการรายงานความก้าวหน้าให้คณะกรรมการกระจายอำนาจทราบอย่างต่อเนื่องเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ถ่ายโอนสถานศึกษาตามประเภทที่กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เพื่อประโยชน์ในการจัดการศึกษา ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาในระดับพื้นที่ กำกับดูแลการจัดการศึกษา ของสถานศึกษารวมทั้งพิจารณาการจัตุสรทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกันจัดการศึกษาโดยอาจดำเนินการในรูปของสหกรณ์ก็ได้

4. ภารกิจด้านการจัดการศึกษาที่จะถ่ายโอน มีดังนี้

4.1 การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือระดับปฐมวัย (อายุ 4-6 ปี)

4.2 การศึกษาขั้นพื้นฐาน ยกเว้น การจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในระดับการศึกษาระดับพื้นฐาน

หลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษากรณีที่ใช้สำหรับการประเมินองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่เคยจัดการศึกษาและได้ ขอรับโอนการจัดการศึกษา จะต้องทำความพร้อม ดังนี้

ประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือการจัดการศึกษา

ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับระดับประเภทและรูปแบบการศึกษา

วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา

จัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา ผลการประเมินความพร้อม

ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษา
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. เงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมิน

ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษามีเงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมิน ดังนี้คือ

5.1 การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการศึกษาให้ดำเนินการก่อนการขอประเมินความพร้อมเพื่อจัดการศึกษาทุกกรณี

5.2 การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษาที่รับโอนให้ดำเนินการหลังผ่านเกณฑ์ การประเมินความพร้อมแล้วและก่อนการจัดการศึกษาทุกกรณี

5.3 การจัดโครงสร้างองค์กรภายในตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อรองรับการบริหารจัดการการศึกษาและบริหารจัดการโดยบุคลากรวิชาชีพและมีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอให้ดำเนินการหลังผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมแล้วและก่อนการจัดการศึกษาทุกกรณี

5.4 การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการหลังผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมแล้วและก่อนการจัดการศึกษาทุกกรณี

5.5 การจัดระบบบริหารงานบุคคล เพื่อการศึกษาโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดระบบงานบุคคลให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ ให้ดำเนินการหลังผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมแล้วและก่อนการจัดการศึกษาทุกกรณี

6. การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวกับการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

6.1 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ตั้งแต่วันที่ 29 กันยายน 2547 กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขประกอบการประเมิน ข้อกำหนดในการตั้งคณะกรรมการประเมินตลอดจนระยะเวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2 ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศ ณ วันที่ 29 กันยายน 2547 ประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับสถานศึกษาที่จะโอนและ

หลักเกณฑ์ตัวชี้วัดของแต่ละองค์ประกอบ ค่าน้ำหนัก และวิธีการให้คะแนน รวมถึงรายละเอียดเงื่อนไขก่อนและหลังการประเมินความพร้อมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ

กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการประเมินความพร้อมใน 3 กรณี ต่อไปนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เคยจัดการศึกษา และประสงค์จะจัดการศึกษา ระดับใดระดับหนึ่งหรือหลายระดับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้วต้องการขยายระดับการศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่เคยและไม่เคยจัดการศึกษาแต่ประสงค์จะโอนสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปดำเนินการ⁵²

7. หลักเกณฑ์การประเมินความพร้อม

การประเมินความพร้อมเป็นไปตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ยื่นขอประเมินความพร้อม โดยมีหลักเกณฑ์แนวทางการประเมิน ดังนี้

7.1 เงื่อนไขบังคับก่อนการประเมินความพร้อม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณารายได้เฉลี่ยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ปีย้อนหลัง (รวมเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินกู้จากรัฐ แต่ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) ซึ่งแสดงรายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

รายได้เฉลี่ย	ลักษณะการจัดการศึกษา
ปีละไม่เกิน 5 ล้านบาท	ขอประเมินเพื่อจัด/รับโอนการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา
ปีละเกินกว่า 5 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 10 ล้านบาท	ขอประเมินเพื่อจัด/รับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาและรับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวน 300 คนขึ้นไปได้
ปีละเกินกว่า 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 20 ล้านบาท	ขอประเมินเพื่อจัด/รับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน(ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา) และรับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไปได้
ปีละเกินกว่า 20 ล้านบาท	ขอประเมินเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาสงเคราะห์ การศึกษาสำหรับคนพิการ การศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ การศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย ประเภท อาชีวศึกษาและรับโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะพิเศษ

ที่มา: กระทรวงมหาดไทย, สำนักประสานและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น, กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2550), 10.

⁵² กระทรวงศึกษาธิการ, เกณฑ์การประเมินความพร้อม (กรุงเทพมหานคร: คู่มือสภาลาดพร้าว, 2547), 20.

7.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประเมินความพร้อม

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นขอรับการประเมินความพร้อม คณะกรรมการประเมินซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ ผู้ทรงคุณวุฒิจะดำเนินการประเมินภายใน 6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 11 ตัวชี้วัด แต่ละตัวชี้วัดจะกำหนดค่าน้ำหนักแตกต่างกันตามระดับความสำคัญและในการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้ตัวชี้วัดแตกต่างกันตามลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประเภทของการถ่ายโอน สรุปตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินความพร้อมได้ดังต่อไปนี้

ผลการประเมินจะพิจารณาจากคะแนนที่คณะกรรมการประเมินระดับคุณภาพของตัวชี้วัดและค่าตัวคูณค่าน้ำหนัก แล้วนำผลรวมของคะแนนมาหาค่าเฉลี่ยโดยหารด้วยค่าน้ำหนักรวมคะแนนเต็มของระดับคุณภาพเฉลี่ยคือ 3 การผ่าน/ไม่ผ่านการประเมินจะพิจารณาจากระดับคุณภาพที่คำนวณได้ตามเกณฑ์ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 หลักเกณฑ์วิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับคุณภาพเฉลี่ย (ระดับเต็ม 3)	มีความพร้อม ระดับ	ลักษณะการจัดการศึกษา
ไม่ถึง 1.5	ต่ำ	- มีส่วนร่วมจัดการศึกษาของรัฐไปก่อน - อาจารย์ร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดการศึกษา
1.5 แต่ไม่ถึง 2.10	ปานกลาง	- จัดและรับโอนระดับก่อนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา - รับโอนสถานศึกษาที่มีนักเรียน 300 คนขึ้นไป
2.10. แต่ไม่ถึง 2.70	สูง	- จัดและรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยกเว้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ประเภทอาชีวศึกษา - รับโอนสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป
2.70 ขึ้นไป	สูงมาก	- จัดและรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งมัธยมศึกษาตอนปลาย และประเภทอาชีวศึกษา - รับโอนสถานศึกษาทั่วไปและสถานศึกษาพิเศษของรัฐ

ที่มา: กระทรวงมหาดไทย, สำนักประสานและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น, กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2550), 12.

7.3 เงื่อนไขหลังผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินภายในได้เกณฑ์คะแนนตามที่กล่าวข้างต้นแล้วก่อนที่จะจัดหรือรับโอนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องดำเนินการตามเงื่อนไขหลักการประเมินความพร้อม 4 ประการ ดังต่อไปนี้

7.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกระจายอำนาจทางการบริหารงานวิชาการการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นอิสระ

7.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดโครงสร้างองค์กรภายในตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อรองรับการบริหารจัดการศึกษา โดยบุคลากรวิชาชีพและมีจำนวนบุคลากรเพียงพอ

7.3.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอนโยบายมาตรการและมาตรฐานในการบริหารและจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.3.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดระบบบริหารงานบุคคลให้เป็นมาตรฐานเดียวกับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ

7.4 ขั้นตอนและวิธีการประเมินความพร้อม

กฎกระทรวงฯ กำหนดขั้นตอนและวิธีการประเมิน ดังต่อไปนี้

7.4.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัด/รับโอนการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานและสภาท้องถิ่นได้ให้ความเห็นชอบแล้วยื่นคำขอประเมินความพร้อมต่อส่วนราชการก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาไม่น้อยกว่า 180 วัน

7.4.2 ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการประเมิน จำนวน 9 คน ประกอบด้วย

7.4.2.1 ผู้แทนส่วนราชการ จำนวน 3 คน

7.4.2.2 ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นประเมิน 3 คน

7.4.2.3 ผู้ทรงคุณวุฒิที่ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันเสนอชื่อ 3คนและให้คณะกรรมการเพื่อการประเมินเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานและให้ส่วนราชการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการเป็นเลขานุการและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นขอประเมินแต่งตั้งเจ้าหน้าที่มาเป็นผู้ช่วยเลขานุการการแต่งตั้งคณะกรรมการนี้ต้องแล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอประเมิน

7.4.3 ให้คณะกรรมการดำเนินการประเมินให้แล้วเสร็จภายใน 60วัน นับแต่วันแต่งตั้งคณะกรรมการ

7.4.4 ให้ส่วนราชการแจ้งผลการประเมินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสถานศึกษา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว

7.5 การดำเนินการภายหลังประเมินความพร้อม

7.5.1 ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ผ่านการประเมินความพร้อม จะพิจารณาดำเนินการทบทวนและปรับปรุงเพื่อขอรับการประเมินครั้งใหม่ ดังนี้

7.5.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจอุทธรณ์ผลการประเมินหรือ มีสิทธิขอให้พิจารณาใหม่ได้ หากมีหลักฐานหรือ

7.5.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยื่นขอประเมินใหม่ ในปีถัดไป

7.5.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขอความร่วมมือส่วนราชการ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายช่วยเหลือส่งเสริมการสร้างความพร้อมตาม หลักเกณฑ์การประเมินได้

7.5.2 กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อมจะต้อง ดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเงื่อนไขบังคับหลังผ่านการประเมินความพร้อมและ การดำเนินการจัดการศึกษาตามผลการประเมิน ได้แก่

7.5.2.1 จัดตั้งสถานศึกษา ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการ ประเมินความพร้อมเพื่อจัดการศึกษา และเตรียมการด้านอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ หลักสูตร สถานศึกษาการสรรหาครู ผู้บริหาร บุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา การเตรียมการรับนักเรียน ฯลฯ เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้ทันในต้นปีการศึกษา

7.5.2.2 เปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา ในกรณีที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อมเพื่อเปลี่ยนแปลงประเภทการศึกษา

7.5.2.3 การรับโอนสถานศึกษา ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการประเมินความพร้อมเพื่อรับถ่ายโอนการจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเตรียม ข้อมูลเบื้องต้นและประสานการโอนกับส่วนราชการต้นสังกัด

7.5.3 การดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ การจัดการศึกษาจะต้องดำเนินการดังนี้

7.5.3.1 แจงให้สถานศึกษาที่เกี่ยวข้องทราบ

7.5.3.2 สถานศึกษาจัดทำบัญชี โอนภารกิจ พร้อมเอกสาร หลักฐาน บัญชี การถ่ายโอนภารกิจซึ่งรวมถึงจำนวนนักเรียนผลการเรียนของนักเรียน หลักสูตรสถานศึกษา แผนงาน โครงการและกิจการของโรงเรียน

7.5.3.3 หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอโอนการศึกษาเพียงบางส่วน เช่น ขอโอนเฉพาะการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ให้สถานศึกษาจัดทำบัญชีโอนเฉพาะที่ เกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับดังกล่าว

7.5.3.4 การจัดทำบัญชีโอนภารกิจ จะจัดทำ 3 ฉบับ สำหรับผู้โอน ผู้ให้โอน และสถานศึกษา

7.5.3.4 ผู้มีอำนาจลงชื่อในการโอนภารกิจ ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด กรุงเทพมหานคร หรือเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาหรือ ผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทน แล้วแต่กรณี

7.5.3.5 รายงานการโอนภารกิจให้กรมเจ้าสังกัดและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.6 การถ่ายโอนทรัพย์สินส่วนราชการที่จะถ่ายโอนต้องดำเนินการดังนี้

7.6.1 ส่วนราชการสำรวจรายการทรัพย์สินในบัญชีและทะเบียนของสถานศึกษาตามภารกิจที่จะถ่ายโอน

7.6.2 จัดทำบัญชีทรัพย์สินที่จะถ่ายโอน

7.6.3 แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเพื่อการลงชื่อรับโอนทรัพย์สิน ผู้มีอำนาจลงนามในการโอนทรัพย์สิน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด/กรุงเทพมหานคร หรือเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทน

7.6.4 การโอนทรัพย์สินดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ส่วนทรัพย์สินบางรายการที่ต้องจดทะเบียนตามกฎหมายให้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ ณ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น จดทะเบียนรถยนต์ ณ สำนักงานขนส่งจังหวัด ประสานการโอนที่ราชพัสดุกับสำนักงานธนารักษ์เขตพื้นที่

7.6.5 งบประมาณที่ยังไม่ได้เบิกจ่าย ให้แจ้งประสานสำนักงานคลังที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการโอนงบประมาณไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.6.6 รายงานการโอนทรัพย์สินให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรมเจ้าสังกัด และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.7 การถ่ายโอนบุคลากรส่วนราชการที่จะถ่ายโอนต้องดำเนินการ ดังนี้

7.7.1 จัดทำบัญชีรายชื่อข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษาที่สมัครใจโอนไปเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น แยกจากบุคลากรที่ไม่สมัครใจถ่ายโอน

7.7.2 ลงชื่อมอบการถ่ายโอนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการ

7.7.3 สำหรับบุคลากรที่ไม่สมัครใจถ่ายโอน

7.7.3.1 ต้นสังกัดอาจแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งอื่นหรือตำแหน่งเดิมในโรงเรียนอื่นที่ขาดแคลนอัตรากำลัง

7.7.3.2 อาจมีการตกลงร่วมหรือมีมติคณะรัฐมนตรีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยืมตัวข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่สมัครใจถ่ายโอนให้สอนในสถานศึกษาเดิมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปก่อนได้

7.7.4 เมื่อถ่ายโอนบุคลากรแล้ว ให้รายงานสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรมเจ้าสังกัดและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ บัญชีการถ่ายโอนภารกิจ ทรัพย์สินและบุคลากรควรจัดทำบัญชีให้แล้วเสร็จและนัดหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มารับโอนพร้อมกันในเวลาเดียวกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา

การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศเรื่อยมาที่ส่งผลผลักดันให้หมู่บ้านร้างเร็วขึ้น ชุมชนแตกสลายมากขึ้น กลายเป็นคนเมือง เป็นคนของรัฐและเป็นข้าราชการ ดังนั้น หนทางแก้ปัญหาดังกล่าวคือการกระทำที่ต้องกลับหวัคกลับหางกับการพัฒนาในปัจจุบัน โดยจะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาคนเป็นสำคัญ และกระจายอำนาจที่เป็นจริงแก่ประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตและการพัฒนาของชุมชน

คำว่า “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของอำนาจและการควบคุมจากศูนย์กลางไปยังส่วนปลาย เป็นการปรับเปลี่ยนอำนาจและความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปยังกลุ่มวิชาชีพในชุมชน

ในทางการศึกษา “การกระจายอำนาจทางการบริหารและการจัดการศึกษา” หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรโดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหารและกระบวนการทางกฎหมายที่จะมอบอำนาจขั้นต้นและความรับผิดชอบให้แก่ท้องถิ่นในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาทั้ง 4 โครงสร้าง งานสถานศึกษาตั้งแต่การบริหารงานวิชาการ งานบุคลากร งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษาและชุมชนมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาสู่ท้องถิ่น มีเป้าหมายหลักในการมุ่งลดบทบาทของรัฐในส่วนกลางให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน โดยให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 ได้กำหนดว่าการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือระดับกระทรวง ระดับเขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับสถานศึกษา (วารสารเส้นทางปฏิรูป

การศึกษาไทย ดังนั้น ความสัมพันธ์ของส่วนกลาง (กระทรวง) กับส่วนภูมิภาค (เขตพื้นที่การศึกษา, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สถานศึกษา) จะแบ่งบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินงานทางการจัดการศึกษาอย่างชัดเจน ดังนี้

กระทรวง (ส่วนกลาง) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับทุกประเภทกำหนดนโยบายแผน ตลอดจนมาตรฐานการศึกษาสนับสนุนตรวจสอบติดตาม ประเมินผลการจัดการศึกษา

เขตพื้นที่การศึกษา รับแนวทางในการกระจายอำนาจด้านการบริหารการจัดการศึกษาทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล การบริหารงานทั่วไป

องค์กรบริหารการปกครองท้องถิ่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาทุกระดับตามความพร้อม เพื่อให้สถานศึกษาได้จัดการศึกษาตรงความเหมาะสม และความต้องการของผู้เรียน

หน้าที่จัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง และการสนับสนุนจากรัฐ เพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

1.1 คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

1.2 ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

1.3 พัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทัน

การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

1.4 ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชนจัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐาน คุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

1.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปะวิทยาการแขนงต่าง ๆ และเผยแพร่ ข้อมูลผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากรัฐ

1.6 ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลูกจิตสำนึก และเผยแพร่ ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น

2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

9 การจัดการศึกษา

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

6 การจัดการศึกษา

3. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน การจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การจัดการศึกษามี 3 รูปแบบ ได้แก่

1. การศึกษาในระบบ (Formal Education) เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จ การศึกษาที่แน่นอน การศึกษาในระบบมี 2 ระดับ

1.1 การศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่า 12 ปี ก่อน ระดับอุดมศึกษา มี 3 ระดับ ได้แก่

1.1.1 การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (3-6 ปี)

1.1.2 การศึกษาระดับประถมศึกษา

1.1.3 การศึกษาระดับมัธยมศึกษา มี 2 ระดับ

1.1.3.1 การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (3 ปี)

1.1.3.2 การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (3 ปี) มี 2 ประเภท คือ ประเภทสามัญศึกษา และประเภทอาชีวศึกษา

1.2 การศึกษาระดับอุดมศึกษาการศึกษาระดับอุดมศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ระดับ

1.2.1 การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา

1.2.2 การศึกษาระดับปริญญา

2. การศึกษานอกระบบ (Non-formal Education) เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม การจัดการศึกษานอกระบบของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การฝึกอบรมอาชีพให้แก่ราษฎร การฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับ อินเทอร์เน็ต และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น

3. การศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือ แหล่งความรู้อื่น ๆ การจัดการศึกษาตามอัธยาศัยขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้านห้องสมุดชุมชน จัดการสอนให้กับเด็กเร่ร่อนตาม ชุมชนเมืองใหญ่การอนุรักษ์และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศูนย์คอมพิวเตอร์ท้องถิ่น ศูนย์การเรียนรู้ ต่าง ๆ เป็นต้น

การจัดการศึกษาท้องถิ่นมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย ความสามารถในการพึ่งพิงตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของตนเอง และการมีเอกลักษณ์และความยั่งยืนของท้องถิ่น ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า เป้าหมายของการจัดการศึกษา ท้องถิ่น คือ

1. ถ่ายทอดความรู้ ทักษะ ภูมิปัญญา ในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต บนพื้นฐานของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นนั้น
2. ถ่ายทอดความเชื่อและค่านิยมของท้องถิ่น และทำให้สมาชิกมีลักษณะคล้ายคลึงกัน จนเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นนั้น ๆ และทำให้คุณลักษณะเอกลักษณ์ของท้องถิ่นได้สืบสานต่อเนื่อง ยั่งยืน
3. เป็นการเรียนรู้ และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของสมาชิกในท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของตนเองและท้องถิ่น โดยใช้ภูมิปัญญาของตนเองได้

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันแนวคิดของการกระจายอำนาจในการบริหารรัฐกิจของรัฐบาลกลางจะต้องมุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นเป็นผู้นำดำเนินการมากขึ้น ส่วนกลางเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายในภาพรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาของชาติ ทั้งนี้ได้มีกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นด้วยกันหลายฉบับ ดังจะได้สรุปในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นและการจัดการศึกษา ดังนี้

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพหรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ เพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมจากรัฐ

มาตรา 77 (3) รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง

มาตรา 280 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- 6 การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะจาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (6) การจัดการศึกษา
- (18) การส่งเสริมกีฬา จาริตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (27) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

มาตรา 23 เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

- (9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

มาตรา 28 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับดังต่อไปนี้

- (6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ ดังนี้

- (1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนี้

ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้น

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นอย่างเหมาะสม (ตามระยะเวลาที่กำหนด)

(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่น

พระราชบัญญัติเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

- (5) ส่วนส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

มาตรา 68 ภายใต้บังคับกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

มาตรา 82 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังนี้

- (6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2542

มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ สารสำคัญของนโยบายและแผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตามที่สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติเสนอในมาตรการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ดังนี้

มาตรการที่ 3 รัฐสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 และมาตรา 289

มาตรการที่ 4 กำหนดบทบาทของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ทั้งนี้ สำนักงบประมาณมีความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจัดทำยุทธศาสตร์ย่อยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร และเอกชน สำหรับกรอบการแบ่งภาระความรับผิดชอบ การจัดการศึกษาของท้องถิ่น ปัจจุบันจัดการศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล ยึดหลักการที่สำคัญ คือ

1. หลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมได้รวมอำนาจไว้ในราชการส่วนกลางให้ไปอยู่กับราชการท้องถิ่น
2. หลักการมอบภาระหน้าที่ในการจัดการศึกษาท้องถิ่น ให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นและประชาชน ดังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานการประถมศึกษาไว้แต่เดิมและเช่นที่นานาอารยประเทศจัดทำอยู่
3. หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาท้องถิ่น รัฐบาลจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องก็เฉพาะในสิ่งที่ท้องถิ่นและประชาชนยังช่วยตัวเองไม่ได้

จากหลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวข้างต้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเกณฑ์ที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปเป็นกรอบแนวทางการศึกษาตามศักยภาพ เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม ระดับที่ 1 ความพร้อมสูง ดำเนินการดังนี้
 - 1.1 จัดการศึกษาก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อนุบาล/ปฐมวัย)
 - 1.2 จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี
 - 1.3 จัดการส่งเสริมอาชีพ
 - 1.4 จัดการศึกษานอกระบบ
 - 1.5 จัดกิจกรรมเด็กเยาวชน
 - 1.6 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม ระดับที่ 2 ความพร้อมปานกลาง ดำเนินการดังนี้
 - 2.1 จัดการศึกษาก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อนุบาล/ปฐมวัย)
 - 2.2 จัดการส่งเสริมอาชีพ
 - 2.3 จัดการศึกษานอกระบบ
 - 2.4 จัดกิจกรรมเด็กเยาวชน
 - 2.5 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม ระดับที่ 3 ความพร้อมต่ำ ดำเนินการดังนี้
 - 3.1 จัดการส่งเสริมอาชีพ
 - 3.2 จัดการศึกษานอกระบบ
 - 3.3 จัดกิจกรรมเด็กและเยาวชน
 - 3.4 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น
 - 3.5 ร่วมสนับสนุนการจัดการศึกษากับสถานศึกษาในการกำกับของรัฐ

กล่าวโดยสรุป การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะต้องดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนของท้องถิ่นได้รับการศึกษาอบรมตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติเฉพาะของท้องถิ่นกำหนดให้ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพท้องถิ่นจะต้องจัดการศึกษาแก่ประชาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย กำหนดตามความพร้อมและความต้องการของประชาชน เฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาก่อน การศึกษาขั้นพื้นฐาน (อนุบาล/ปฐมวัย) ที่รัฐบาลกำหนดจะถ่ายโอนการจัดการศึกษาระดับนี้ ให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด คือ องค์กรบริการ ส่วนตำบล ดังนั้น องค์กรบริหารส่วนตำบลจะต้องเตรียมความพร้อมและพัฒนาความพร้อมในทุก ด้าน เพื่อเตรียมรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (อนุบาล/ ปฐมวัย) ตามหลักเกณฑ์ระดับความพร้อมที่บัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อเป็นการ เตรียมความพร้อมรองรับภารกิจด้านการจัดการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนตำบลให้สนองตอบความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองให้สมดังที่รัฐบาลมุ่งหวังต่อไป

แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545-2559)

แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545-2559) กระทรวงมหาดไทยได้เสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นเพิ่มเติมในการประชุม ครั้งที่ 9/2543 โดยกระทรวงมหาดไทยได้นำประเด็นความเห็นของที่ประชุมมาปรับปรุงเพิ่มเติมในแนวนโยบายและนำเสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 1/2544

วิสัยทัศน์

จัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและศักยภาพคนในท้องถิ่นให้มีคุณลักษณะที่สามารถ บูรณาการวิถีชีวิตให้สอดคล้องกับสภาพความต้องการของสังคม และประเทศชาติ ตามหลักแห่งการ ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ภารกิจการจัดการศึกษาท้องถิ่น

1. การจัดการศึกษาปฐมวัย เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กตั้งแต่ แรกเกิดก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์

สังคม และสติปัญญา เต็มตามศักยภาพ และมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนา และวางรากฐานชีวิต การเตรียมความพร้อมของเด็ก ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพและสังคม ให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะ ที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน รวมทั้งให้สามารถค้นพบความต้องการ ความสนใจ ความถนัดของตนเอง ด้านวิชาการ วิชาชีพ ความสามารถในการประกอบอาชีพ และทักษะทางสังคม โดยนักเรียนมีความรู้คู่คุณธรรมและมีความสำนึกในความเป็นไทย

3. การจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ เป็นการจัดบริการและส่งเสริม สนับสนุนพัฒนาความรู้ ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน รวมทั้งการรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน

4. การจัดการส่งเสริมกีฬา นันทนาการ และกิจกรรมเด็กเยาวชน เป็นการจัดการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานด้านการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็กและเยาวชน แก่เด็กและเยาวชนประชาชนทั่วไปอย่างหลากหลาย

5. การดำเนินงานด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นการดำเนินงานด้านกิจกรรมส่งเสริม สนับสนุน อนุรักษ์ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจกรรมที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

วัตถุประสงค์การจัดการศึกษาท้องถิ่น

1. เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการส่งเสริมพัฒนาการและเตรียมความพร้อมทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา ให้มีความพร้อมที่จะเข้ารับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. เพื่อให้เด็กที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคนในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานครบตามหลักสูตรอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3. เพื่อพัฒนาการดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งพัฒนาให้เกิดความสมดุลทั้งทางด้านปัญญา จิตใจ ร่างกาย สังคม ระดับความคิด ค่านิยม พฤติกรรม ซึ่งเน้นวิธีการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มีความหลากหลายและให้ผู้เรียนเป็นสำคัญ

4. เพื่อให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่น ดำเนินการตามความต้องการและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมการสนับสนุนของบุคคล ครอบครัว ชุมชน เอกชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กร

วิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและประชาชนในท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาทุกระดับ ตามศักยภาพและความสามารถของท้องถิ่น

5. เพื่อส่งเสริมให้เด็กเยาวชนและประชาชนในท้องถิ่น ออกกำลังกายและฝึกฝนกีฬา ร่วมกิจกรรมนันทนาการ และกิจกรรมพัฒนาเยาวชน เพื่อพัฒนาให้เป็นคนที่มีคุณภาพ ทั้งด้าน ร่างกาย สติปัญญา จิตใจ และสังคม โดยมีความตระหนักในคุณค่าของการศึกษานันทนาการและ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเด็กเยาวชนไปในแนวทางที่ถูกต้อง ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์

6. เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในการสร้างและพัฒนาอาชีพ เพื่อคุณภาพ ชีวิตโดยเฉพาะในกลุ่มผู้ขาดโอกาส ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการทุพพลภาพ ซึ่งเป็นการส่งเสริมสนับสนุน การประกอบอาชีพให้มีงานทำไม่เป็นภาระสังคม

7. เพื่อบำรุงการศาสนาและอนุรักษ์ บำรุง รักษา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทย

แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2545-2559)

1. นโยบายด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เร่งรัดจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการเข้ารับบริการการศึกษา ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ส่งเสริมสนับสนุน ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการ

2. นโยบายด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย

จัดการศึกษาให้เด็กปฐมวัยได้เข้ารับบริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและมี คุณภาพส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กร วิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมใน การจัดการศึกษาปฐมวัย

3. นโยบายด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา

พัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับ และประเภทการศึกษา

4. นโยบายด้านระบบการบริหารและการจัดการศึกษา

จัดระบบบริหารและการจัดการทางการศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการจัดการศึกษา ของชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลโดยมีเอกภาพในเชิงนโยบาย มีความหลากหลายใน การปฏิบัติ อีกทั้งมีความพร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษา และส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการ จัดการศึกษาท้องถิ่น การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัด การศึกษาของเอกชนหรือรับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย

5. นโยบายด้านครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

วางแผนงานบุคคลเพื่อใช้ในการประสานข้อมูลและเป็นข้อมูลในการนำเสนอพิจารณาสรรหาบุคลากร พร้อมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีคุณภาพ และมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยมีสิทธิประโยชน์สวัสดิการค่าตอบแทนเพียงพอและเหมาะสมกับคุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพชั้นสูง

6. นโยบายด้านหลักสูตร

ให้สถานศึกษาจัดทำรายละเอียด สาระหลักสูตรแกนกลาง และสาระหลักสูตรท้องถิ่น ที่เน้นความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสมแต่ละระดับการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย โดยให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ ความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองดีของสังคม และของชาติ โดยคำนึงถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์

7. นโยบายด้านกระบวนการเรียนรู้

จัดกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนทุกคนมีจิตสำนึกในความเป็นไทยสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้โดยถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุดในการจัดการศึกษา เพื่อต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาตามธรรมชาติเด็กตามศักยภาพ เป็นการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต และส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา

8. นโยบายด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ทั้งด้านงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สินในประเทศจากรัฐ บุคคล องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนามาใช้จัดการศึกษาและจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาในฐานที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

9. นโยบายด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

10. นโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน

ส่งเสริม สนับสนุน การดำเนินงานด้านกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็ก เยาวชน รวมทั้งแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบอย่างหลากหลาย เพียงพอและมีประสิทธิภาพ

11. นโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพ

ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ ให้มีการประกอบอาชีพอิสระที่ถูกต้องตามกฎหมาย จัดให้มีการรวมกลุ่มอาชีพ ภูมิปัญญาท้องถิ่น สนับสนุนการระดมทุนและการจัดการ นำวิทยากรต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการประกอบอาชีพ การจัดการด้านการตลาดให้ได้มาตรฐาน และความเหมาะสมตามสภาพท้องถิ่น

12. นโยบายด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

บำรุงรักษา ส่งเสริมและอนุรักษ์สถาบันศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดสังคมภูมิปัญญาแห่งการเรียนรู้ และสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน สืบทอดวัฒนธรรม ความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

การนำแผนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

เนื่องจากแผนนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2545-2559) ที่จัดทำขึ้น เป็นการจัดทำภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทเพื่อให้ครอบคลุมภารกิจทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทยได้เสนอแนะยุทธศาสตร์การนำแผนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

1. แนวทางการดำเนินการจัดการศึกษา

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความแตกต่างกันทั้งในด้านความพร้อมและตามศักยภาพ เมื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นไปตามรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้ 2 แนว คือ

1.1 การดำเนินการจัดการศึกษาเอง โดยดำเนินการได้ 2 กรณี คือ

1.1.1 ดำเนินการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเองภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.2 ดำเนินการรับถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาที่รัฐจะถ่ายโอนกิจการจัดการศึกษาของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการศึกษา

สำหรับการดำเนินการทั้ง 2 กรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม กำหนดและมีหน้าที่ต้องดำเนินการช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสามารถจัดการศึกษาได้ตามมาตรฐานที่กำหนด

1.2 การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมเป็นการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ โดยให้มีการส่งเสริมสนับสนุน งบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ อุปกรณ์ทางการศึกษา ทรัพยากรอื่น ๆ รวมทั้งการเสนอแนะ แนะนำ และร่วมพัฒนาการศึกษา

2. การพิจารณาความพร้อมในการจัดการศึกษา

พิจารณาจากลักษณะ และการแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.1 ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้ว ดำเนินการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 โดยเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในความรับผิดชอบของท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ตามความต้องการของประชาชน

2.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังไม่ได้จัดการศึกษา ดำเนินการจัดให้บริการทางการศึกษาแก่ประชาชนในความรับผิดชอบของท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความเหมาะสม ความพร้อมและความต้องการของท้องถิ่น

ทั้งนี้ภายใต้การประเมินความพร้อมตามเกณฑ์ที่กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมกำหนด

2.2 การแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดกรอบภารกิจจัดการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม

2.2.1 กลุ่มความพร้อมสูง ควรดำเนินการกิจ

2.2.1.1 การศึกษาก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.2.1.2 การศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.2.1.3 การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ

2.2.1.4 กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬานันทนาการ

2.2.1.5 บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.2.2 กลุ่มความพร้อมปานกลาง ควรดำเนินการกิจ

2.2.2.1 การศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.2.2.2 การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ

2.2.2.3 กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ

2.2.2.4 บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.2.3 กลุ่มความพร้อมต่ำ ควรดำเนินการกิจ

2.2.3.1 การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ

2.2.3.2 กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ

2.2.3.3 บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.2.3.4 ร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะจัดการศึกษาโดยพิจารณา

3.1 ความต้องการและข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น

3.2 ความคิดเห็นของสภาท้องถิ่น

3.3 ข้อมูล ข้อเท็จจริง (จำนวนโรงเรียน จำนวนเด็ก และสภาพที่ตั้ง ฯลฯ)

3.4 ข้อคิดเห็นของบุคลากรในสถานศึกษาที่จะโอน

3.5 ศักยภาพของท้องถิ่น (คน เงิน วัสดุ และการจัดการ)

คน ได้แก่ ศักยภาพในการบริหารการศึกษาของนักบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงิน ได้แก่ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น จะเพิ่มขึ้น และได้รับอุดหนุนจากรัฐเพิ่มขึ้นตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ

วัสดุ ได้แก่ ความต้องการทางด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ ภูมิที่ที่จะรับโอน ที่จะมีให้ ให้เป็น ให้เกิด ที่จะขอสนับสนุน

การจัดการ ได้แก่ ศักยภาพของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความรู้ ความสนใจ ความสามารถ วิสัยทัศน์ ต่อการจัดการศึกษา และการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การใช้แผนเป็นเครื่องมือในการพัฒนา

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาระดับความพร้อมและศักยภาพแล้วจะนำแนวนโยบายตามกรอบภารกิจซึ่งสอดคล้องกับระดับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และหรือแผนปฏิบัติการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักเกณฑ์ดำเนินการ ดังนี้

4.1 กำหนดเป้าหมายให้ชัดเจน ครอบคลุมภารกิจตามกฎหมาย ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่อย่างทั่วถึง

4.2 ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดความต้องการ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการและร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผน

4.3 ใช้แผนเป็นแนวทางในการบริหารกิจการและสนองตอบปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

4.4 การกำหนดกิจกรรมโครงการในแผน ต้องมุ่งหลักความเป็นไปได้และประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับ

5. การประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้อง

ใช้สื่อและวิธีการทุกรูปแบบที่จะชี้แจงให้ประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้ององค์กรเอกชน ให้รู้จักและเข้าใจเกี่ยวกับแนวทาง และแผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือจากทุกฝ่าย

6. การระดมทรัพยากรและความร่วมมือจากทุกฝ่าย

สร้างความตระหนักในความเป็นส่วนหนึ่งของสังคมให้แก่กลไกทางสังคมทุกส่วนทั้งกลุ่มประชาชน ภาครัฐ เอกชน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นทุกระดับรูปแบบการสนับสนุนกำลังใจ กำลังทรัพย์ ตลอดจนความคิดเห็นหรือการติดตามตรวจสอบเพื่อให้กิจกรรมต่าง ๆ บังเกิดผลดีเป็นรูปธรรม

7. การเตรียมความพร้อมในการรับผิดชอบจัดการศึกษา

ปรับโครงสร้างการบริหาร กิจกรรม การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนสร้างองค์ความรู้ กรอบความคิด และพัฒนาเทคนิคการบริหารจัดการศึกษาให้บุคลากรของท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ตามเกณฑ์มาตรฐานตลอดจนจัดระบบนิเทศประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิผล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: บทบาทการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542 มีสาระสำคัญ 9 หมวด 1 บทเฉพาะกาลรวม 78 มาตรา มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

หมวด 4 แนวการจัดการศึกษา

มาตรา 29 ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน

หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา

ส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังมีมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังต่อไปนี้

มาตรา 8 (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ดังต่อไปนี้

มาตรา 9 (3) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา

(5) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น

มาตรา 14 บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ซึ่งสนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีสิทธิประโยชน์ตามควรแก่กรณี ดังนี้

1. การสนับสนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด
2. เงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด
3. การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 15 การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

1. การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน
2. การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม
3. การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อมและโอกาสโดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่น ๆ

สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ ให้มีการเทียบโอนผลการเรียนที่ผู้เรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกัน หรือต่างรูปแบบได้ ไม่ว่าจะเป็นการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงาน

มาตรา 16 การศึกษาในระบบมีสองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อน

ระดับอุดมศึกษาการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 38 ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย

มาตรา 40 ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน กรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 47 ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก

มาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษา ดังนี้

1. ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

2. ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น

ทั้งนี้ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุน การอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นว่าการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ได้ให้ความสำคัญกับทุกหน่วยงานในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1. แนวทางการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกับการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายการศึกษาแห่งชาติที่เป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้วางแนวทางที่สำคัญ ดังนี้⁵³

1.1 ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักการจัดการศึกษาตลอดชีวิต การมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของสังคมและการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

1.2 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น จะต้องทั่วถึงประชาชน มีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่ายตลอดจนบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือบุคคลที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น

1.3 ในการจัดกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องกับการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

1.4 กระจายอำนาจให้สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาจะต้องกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไปเพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) ทั้งนี้เพราะผลการจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นผลผลิต และผลลัพธ์ก็ตาม ล้วนแต่เป็นผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติของสถานศึกษา ดังนั้น สถานศึกษาจึงควรมีความคล่องตัวในการตัดสินใจอย่างมีอิสระในการจัดการศึกษา

อย่างไรก็ตาม ขณะนี้วิธีการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมิได้กำหนดไว้เหมือนกับการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในอนาคตอาจมีการออกข้อบัญญัติ ระเบียบการบังคับ คำสั่ง กำหนดอำนาจการสั่งการ อนุญาต ปฏิบัติการ หรือดำเนินการอื่นใดไปยังสถานศึกษาโดยให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจดังกล่าว หรือมอบอำนาจในการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ ปฏิบัติการ หรือดำเนินการอื่นใดซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

⁵³ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2553.), 8-10.

คำสั่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ปฏิบัติแทน

2. การจัดโครงสร้างองค์กรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เตรียมรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษา จะต้องจัดโครงสร้างองค์กรภายในตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น ระบบบริหารจัดการอย่างครบถ้วน จำนวนบุคลากรโดยการจัดตั้งฝ่าย ส่วน กอง หรือสำนักการศึกษา ตลอดจนส่วนราชการภายในที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับขององค์การบริหารงานบุคคล คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3. วิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ 2 วิธี คือ การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง และการถ่ายโอนการศึกษาจากสถานศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

4. สวัสดิการและความก้าวหน้าของพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษา พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสิทธิ สวัสดิการ และความก้าวหน้าเท่าเทียมกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และในบางรายการจะดีกว่าข้าราชการครูที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

4.1 ครูและผู้บริหารสถานศึกษาจะได้รับความก้าวหน้าตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือสามารถขอประเมินเพื่อมีและเลื่อนวิทยฐานะตามที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดและได้รับเงินวิทยฐานะจนกว่าจะเกษียณอายุโดยไม่มีข้อจำกัดโดยมิได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือขนาดของสถานศึกษา หรือระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน

4.2 พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษา สามารถโอนย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศได้ เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

4.3 บุคลากรทางการศึกษาทุกตำแหน่ง สามารถโอนย้ายเปลี่ยนสายงานที่ตนมีคุณสมบัติ สำหรับผู้บริหารสถานศึกษา นอกจากจะสามารถสอบคัดเลือกเปลี่ยนสายงานไปสู่ผู้อำนวยการกอง/สำนักการศึกษาได้แล้ว ยังสามารถเปลี่ยนสายงานไปสู่ตำแหน่งรองปลัดและปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและผู้อำนวยการกองอื่นๆ ได้หากมีคุณสมบัติตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนั้น ๆ

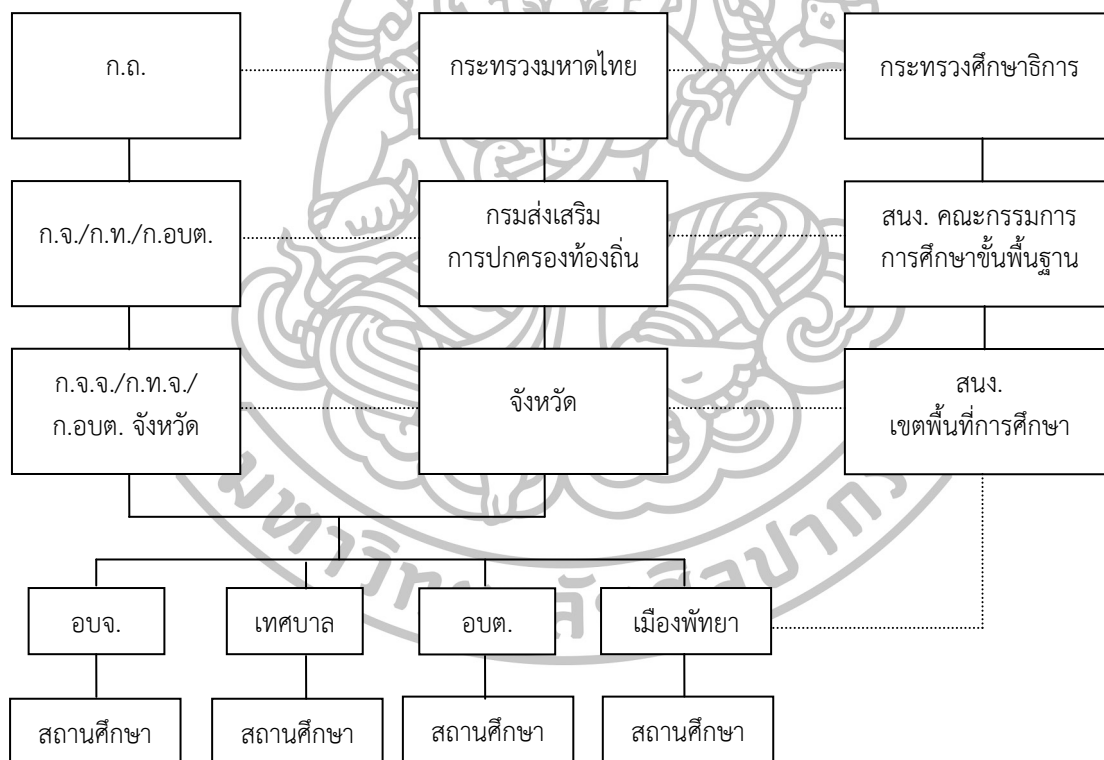
การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ประกอบด้วย

โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา และการดำเนินการด้านวิชาการ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้⁵⁴

โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท. และ ก.อบต.) ได้กำหนดโครงสร้างสำนัก/กอง/ส่วนการศึกษา เพื่อให้เป็นหน่วยรับผิดชอบด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยกำหนดให้ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสำหรับจำนวนบุคลากรด้านการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดตามความเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจที่ดำเนินการในปัจจุบัน และที่ดำเนินการในอนาคต รวมถึงกรณีรับโอนการจัดการศึกษาด้วย โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงในเชิงระบบการจัดการศึกษาท้องถิ่น ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 ระบบการบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น

ที่มา: ปรับจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: บริษัท เพลิน สตูดิโอ จำกัด, 2551), 65.

การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา

⁵⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: บริษัท เพลิน สตูดิโอ จำกัด, 2551), 65.

การบริหารงานบุคคล/บุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเปลี่ยนแปลง สืบเนื่องจากนโยบายการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 ซึ่งทำให้การบริหารงานบุคคล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดให้มีความสอดคล้อง ดังนั้น แม้ว่าการบริหารงานบุคคล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะถือปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แต่มาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต.) ต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู ในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับในการบริหารงานบุคคล ข้าราชการ พนักงานครู และบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่นโดยอนุโลม ดังนั้น คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจึงต้องปรับปรุงมาตรฐานและหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายดังกล่าว โดยจัดทำประกาศมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และมีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ของ ก.พ. โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายใดๆ ดังนั้นการบริหารงานบุคคล มาตรฐานวิชาชีพ และความก้าวหน้าทางวิชาชีพ ตลอดจนสวัสดิการ สิทธิประโยชน์ต่างๆ ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

สำหรับการกำหนดตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีการกำหนดตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษา จำแนกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ดังนี้

1. บุคลากรในสถานศึกษา
 - 1.1 สายงานบริหารสถานศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา และรองผู้อำนวยการสถานศึกษา
 - 1.2 สายงานการสอน ได้แก่ ครูผู้ช่วย และครู
 - 1.3 บุคลากรสนับสนุนการสอน (พนักงานจ้างตามภารกิจ) ได้แก่ กลุ่มตำแหน่งการเงิน/บัญชี/พัสดุ กลุ่มตำแหน่งธุรการ/บันทึกข้อมูล กลุ่มตำแหน่งโภชนาการ/อนามัยโรงเรียน และกลุ่มตำแหน่งคอมพิวเตอร์ โสตทัศนศึกษา
2. ข้าราชการและพนักงานครูไม่สังกัดสถานศึกษา
 - 2.1 สายงานบริหารการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งนักบริหารการศึกษาผู้อำนวยการกองการศึกษา รองผู้อำนวยการกองการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักการศึกษานอกระบบและส่งเสริมการศึกษา

2.2 สายงานนิเทศการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งศึกษานิเทศก์

2.3 สายงานการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งสันทนากการ นักวิชาการศึกษา นักวิชาการ
วัฒนธรรม และบรรณารักษ์

2.4 สายงานทั่วไป (บุคลากรทางการศึกษา) ได้แก่ เจ้าพนักงานห้องสมุด
เจ้าพนักงานศูนย์เยาวชน เจ้าหน้าที่ห้องสมุด และเจ้าหน้าที่ศูนย์เยาวชน

แนวทางปฏิบัติสำหรับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ พนักงานครูและบุคลากรทางการ
ศึกษาท้องถิ่นที่ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแล้ว
มีดังต่อไปนี้⁵⁵

1. การกำหนดให้ดำรงตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ และให้ได้รับเงินเดือน
เงินวิทยฐานะ ตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2547 เช่นเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
ของกระทรวงศึกษาธิการ

2. การกำหนดวิทยฐานะและอัตราเงินวิทยฐานะ กำหนดให้ข้าราชการพนักงานครูและ
บุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่นซึ่งได้รับเงินประจำตำแหน่งที่มีวิทยฐานะและได้รับเงินวิทยฐานะ
สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และ
พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทาง
การศึกษา พ.ศ. 2547

การบริหารงานวิชาการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดแนวการบริหารงานวิชาการตามความมุ่งหมาย หลักการ
และแนวทางการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และใช้หลักสูตร
แกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ในโรงเรียนซึ่งได้มีการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมด้าน
วิชาการในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน

1.1 การอบรมทบทวนการจัดทำและพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาให้สถานศึกษา
ดำเนินการจัดหลักสูตรได้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ผู้บริหาร
สถานศึกษาทุกโรงเรียน

1.2 พัฒนาคู่มือระดับปฏิบัติการสอนให้สามารถวิเคราะห์หลักสูตรสู่แผน
การจัดการเรียนรู้ได้อย่างสมบูรณ์ในชั้นที่เริ่มใช้หลักสูตรในปีการศึกษาแรกของทุกชั้นปี

⁵⁵ ไกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน,
2548.

1.3 อบจ. เทศบาล อบต. และเมืองพัทยาจัดตั้งบุดหนุนสถานศึกษาเพื่อการจัดทำ และพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาทุกโรงเรียน

2. ด้านการจัดกระบวนการเรียนรู้

2.1 การส่งเสริมให้สถานศึกษาจัดการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยการอบรม ครูเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

2.2 การส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนกลุ่มด้อยโอกาส ส่งเสริมให้สถานศึกษาของ ท้องถิ่นจัดการเรียนการสอนแก่เด็กพิการ

2.3 การวิจัยในชั้นเรียน โดยนำผลการวิจัยในชั้นเรียนมาเป็นข้อมูลในการพัฒนาการ เรียนการสอน

2.4 การสนับสนุนให้มีส่วนร่วมจัดการศึกษาของชุมชน กำหนดให้สถานศึกษาใน สังกัดทุกแห่งจัดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีกรรมการจากชุมชนเป็นกรรมการร่วม

2.5 การวัดและประเมินผลการเรียน สถานศึกษาเป็นผู้กำหนดแนวทางการวัดผล การเรียนตามหลักสูตรแต่ละสถานศึกษาเองทุกท้องถิ่น และต้องมีการประเมินคุณภาพภายในด้าน ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนโดยใช้แบบประเมินเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ผลใช้วางแผน พัฒนาร่วมกันได้ในทุกระดับ

การถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ

หลังการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการมาสังกัดองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น มีสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการ บริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ดังนี้

สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านวิชาการ

1. โรงเรียนมีการพัฒนาครู ปรับปรุงหลักสูตรและการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ โดยนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามาช่วยในการจัดการเรียนรู้

โรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัด อบต. มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการพัฒนาครูให้มีความรู้ ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนโดยการส่งครูเข้ารับการอบรมในเรื่องการจัดการเรียนรู้ใน กลุ่มสาระการเรียนรู้ที่สอน การปรับปรุงหลักสูตร เนื่องจากเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรจาก หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 มาเป็นหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 และการเชิญภูมิปัญญาและผู้ปกครองมาช่วยในการจัดการเรียนรู้ โดยสถานศึกษาแต่ละแห่งใช้พลัง จากภูมิปัญญาและผู้ปกครองมาช่วยจัดการเรียนรู้ในเรื่องต่าง ๆ กัน เช่น ช่วยสอนการทำขนม สอนดนตรี สอนงานฝีมือ และสอนงานอาชีพ ซึ่งผู้อำนวยการกองการศึกษาคนหนึ่งเล่าว่า “สำหรับ กิจกรรมต่างๆ ก็เชิญผู้ปกครองมาร่วมเป็นวิทยากรท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการทำดอกไม้ การห่อเงิน

ดอกไม้จันทร์ ก็มีหลายกิจกรรมซึ่งก็มีส่วนร่วมดี”... “ชุมชนของเราเป็นชุมชนแกะสลักไม้ เราก็พยายามเชิญภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามาสอนหรือบางครั้งเราก็ส่งเด็กไปเรียนกับภูมิปัญญาเหล่านี้ ซึ่งท่านก็ให้การดูแลเด็กของเราเป็นอย่างดีถือว่าเป็นการสืบต่อมรดกของชุมชน”

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดสรรสนับสนุนสื่ออุปกรณ์ คอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนการสอนเพิ่มขึ้น

โดยภาพรวมหลังการถ่ายโอน โรงเรียนมีการดำเนินงานด้านวิชาการได้ดีขึ้นส่วนหนึ่งมาจากการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก อบต. ที่มีการจัดสรรสนับสนุนสื่อ อุปกรณ์การเรียน เครื่องดนตรี และคอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนการสอนเพิ่มขึ้น ส่งผลให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนมีสื่อ อุปกรณ์การเรียนอย่างเพียงพอ หรือได้รับการจัดสรรให้มากกว่าก่อนการถ่ายโอนโดยเฉพาะคอมพิวเตอร์ และสื่อเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน อบต. เข้ามาช่วยดูแลให้มีระบบ Wireless ในโรงเรียนและจัดสรรค่าใช้จ่ายในการทำ Website ของโรงเรียน ซึ่งครูสังกัดเทศบาลคนหนึ่งเล่าว่า “คอมพิวเตอร์ที่เราได้รับมา แต่ก่อนเครื่องหนึ่งต้องใช้กันสามถึงสี่คน ตอนนี้เราสามารถเพิ่มเครื่องคอมพิวเตอร์ให้ใช้ได้พอเครื่องละหนึ่งคนและเทศบาลยังออกค่าใช้จ่ายในการเข้าพื้นที่บนเว็บไซต์ ค่าใช้จ่ายเรื่องการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต มี Wireless เราได้รับงบประมาณจากกรมฯ... เมื่อก่อนเป็นเครื่องคอมพิวเตอร์เก่า ๆ ตอนนี้เป็นเครื่องใหม่หมด เมื่อก่อนไม่มีทีวีสี 42 นิ้ว มีเครื่องโปรเจคเตอร์ มีห้องโสตทัศนศึกษา อุปกรณ์วิทยาศาสตร์มีใหม่หมด คนละอย่างกับที่เคยมี”

3. ผู้ปกครองและชุมชนให้ความสนใจและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น

หลังจากมีการถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัด อบต. พบว่า ผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นมากขึ้น ผู้ปกครอง ชุมชนแสดงความรู้สึกลึกซึ้งกับโรงเรียนมากขึ้น โดยผู้ปกครองเอาใจใส่ ให้ความสนใจและสอบถามเกี่ยวกับการเรียน ของลูกอยู่เสมอ มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเรียนและพฤติกรรมของลูกเพื่อให้ครูช่วยแก้ไข และปรับพฤติกรรม รวมทั้งแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะต่อการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้มีคุณภาพมากขึ้น นอกจากนี้ยังเข้าร่วมประชุม มาช่วยงาน ร่วมจัดงาน และให้การสนับสนุนโรงเรียนมากขึ้น ในวันสำคัญ ๆ เช่น วันพ่อ วันแม่ หรือแม่กระทั่งเป็นวันเกิดของผู้ปกครองเอง ก็จะเข้าร่วมจัดงานและนำอาหารมาเลี้ยงนักเรียนด้วย ดังที่ผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งเล่าว่า “เมื่อก่อนที่โรงเรียนจะเปลี่ยนมาเข้า อบต. พ่อแม่ ผู้ปกครองกับครูจะห่างไกลกันมาก แต่เดี๋ยวนี้เวลาประชุมเก้าอี้ไม่พอนั่งแล้วเค้าก็เปิดใจมากขึ้นว่า ลูกเป็นอย่างนั้นนะ ครูช่วยหน่อย ชั้นอยากให้การศึกษามันเป็นอย่างนี้ในวันสำคัญ ๆ วันพ่อ วันแม่ หรือแม่กระทั่งวันเกิดของเค้าเอง นักเรียนจะได้ทานอาหารฟรีจากพ่อแม่ ผู้ปกครอง เค้าบอกว่า เค้ามาทำบุญกับนักเรียนดีกว่า ลูกหลานมาอยู่ที่นี่แล้วเค้าสบายใจ” ในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่า มีการทำโครงการความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยกับ อบต. เพื่อให้มหาวิทยาลัยเข้ามาช่วยดูแลงานด้านวิชาการ เช่น อบจ.

แห่งหนึ่งทำโครงการความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยเพื่อให้เข้ามาช่วยดูแลเรื่องการพัฒนาหลักสูตรและคัดเลือกครูต่างประเทศที่จะจ้างมาสอนภาษาอังกฤษให้กับโรงเรียนต่าง ๆ ใน อบจ.

4. โรงเรียนที่ถ่ายโอนมีการเปลี่ยนแปลงด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน

จากการสนทนากลุ่ม ผู้บริหาร อบท. และบุคลากรที่เกี่ยวข้องได้ข้อมูลตรงกันว่าโรงเรียนส่วนใหญ่เมื่อถ่ายโอนมาสังกัด อบท. แล้วระยะหนึ่ง จะเกิดความเปลี่ยนแปลงด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนไปในทิศทางที่ดีขึ้น ส่วนใหญ่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนสูงขึ้นอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพราะโรงเรียนมีความพร้อมในการจัดการศึกษามากขึ้น ทั้งด้านสื่อ วัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่เรียนงบประมาณสำหรับการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน และที่สำคัญคือ การที่ อบท. จัดสรรอัตราครูให้เพียงพอ นอกจากนี้ อบท. หลายแห่งยังจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการสอนเสริมให้กับนักเรียนอีกด้วย

แม้ในภาพรวม โรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัด อบท. จะมีการเปลี่ยนแปลงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนไปในทิศทางที่ดีขึ้นก็ตาม แต่โรงเรียนบางแห่งกลับมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนต่ำลง ทั้ง ๆ ที่มีความพร้อมของอาคารสถานที่ สื่อ วัสดุอุปกรณ์ที่ดีขึ้น โดยเรื่องดังกล่าวบุคลากรในโรงเรียนให้ข้อมูลว่าเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ อบท. และผู้บริหารโรงเรียนให้ความสำคัญกับงานวิชาการน้อยไป แต่ให้ความสนใจในการพัฒนาอาคาร สถานที่เป็นหลัก ซึ่งไม่ส่งผลโดยตรงกับการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน นอกจากนี้ยังพบว่า สาเหตุที่ทำให้งานวิชาการของ อบท. ไม่เข้มแข็งเท่าที่ควรส่วนหนึ่งมาจาก กองการศึกษาของ อบท. ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถที่จะเข้ามาส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ โดย อบท. จำนวนมากไม่มีศึกษานิเทศก์ บางแห่งมีศึกษานิเทศก์เพียงคนเดียวซึ่งไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และแม้บางแห่งจะมีศึกษานิเทศก์ 2-3 คน แต่ไม่ได้ทำหน้าที่ในการนิเทศโดยตรง

5. มีการสนับสนุนการจัดกิจกรรมเพื่อเพิ่มทักษะทางวิชาการ การป้องกันภัยยาเสพติดและปลูกฝังด้านคุณธรรม จริยธรรมมากขึ้น

หลังจากที่ถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัด อบท. อบท. ได้ให้การสนับสนุนโรงเรียนจัดกิจกรรมพัฒนาทางวิชาการ การป้องกันยาเสพติดและปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมแก่ผู้เรียนมากขึ้น เช่น อบท. แห่งหนึ่งจัดให้มีกิจกรรมที่เป็นจุดเน้นในการพัฒนาผู้เรียนในแต่ละปีต่างกัน โดยปีแรกมีการจัดกิจกรรมเพื่อเพิ่มทักษะใน 3 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านการป้องกันภัยยาเสพติด และด้านการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม โดยจัดกิจกรรมการสอนบูรณาการในทุกวิชา ช่วงปีที่ 2 จัดกิจกรรมพัฒนาเป็นฐานกลุ่มตามความสนใจโดยเน้นทางด้านกีฬา ช่วงปีที่ 3 จัดกิจกรรมเน้นด้านคุณธรรม จริยธรรม และขยายการจัดค่ายวิชาการวิชาต่าง ๆ ให้มากขึ้น

สำหรับการป้องกันยาเสพติด ผู้บริหาร อบท. บางแห่งจัดให้มีนโยบายเรื่องนี้โดยตรงโดยประสานขอความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกเข้ามาช่วยเหลือดูแลโรงเรียนและสังคมรอบ ๆ

บริเวณโรงเรียนนอกเหนือจากการที่โรงเรียนได้จัดกิจกรรมการเรียนรู้ให้กับนักเรียนแล้ว ดังที่ผู้บริหาร อปท. แห่งหนึ่งกล่าวว่า “เรื่องยาเสพติด ผมไม่มีนะ ผมเป็นตำรวจเก่า ผมร่วมมือกับตำรวจในพื้นที่ปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจังเรื่องนี้ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญจะมีไม่ได้”

6. การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีความหลากหลายมากขึ้น

โรงเรียนสังกัด อปท. ส่วนใหญ่มีการจัดกิจกรรมที่หลากหลายมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งกิจกรรมภายในโรงเรียนและการจัดกิจกรรมเสริมความรู้ภายนอกโรงเรียนโดยมีงบประมาณสนับสนุนจาก อปท. ซึ่งโรงเรียนจัดทำเป็นโครงการทั้งในภาพรวมของโรงเรียนและจัดตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ ใน อปท. บางแห่งที่มีความพร้อมด้านงบประมาณมากก็มีการจัดรถรับ-ส่งพานักเรียนไปทัศนศึกษา ทำให้นักเรียนมีประสบการณ์ตรงมากขึ้น ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งให้ข้อมูลว่า “ด้านวิชาการถือว่านักเรียนนั้นก็ได้รับการพัฒนาอย่างหลากหลายในทุก ๆ ด้าน กิจกรรมของทุกกลุ่มสาระมีหลากหลาย”

สำหรับกรณีที่ อปท. บางแห่งพบว่า มีนักเรียนอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ อปท. ได้ส่งเสริมให้โรงเรียนจัดทำโครงการเพื่อพัฒนานักเรียนเหล่านี้เป็นการเร่งด่วนโดยการสนับสนุนด้านงบประมาณในการดำเนินการให้กับโรงเรียน

7. นักเรียนมีความสามารถและเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงกว่าได้มากขึ้น

ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์ พบว่า ผู้ปกครอง และชุมชนจะดูความสำเร็จของโรงเรียนจากการที่นักเรียนสอบเข้าศึกษาต่อในระดับสูงได้มากขึ้น หรือเข้าร่วมประกวด แข่งขันกับสถาบันการศึกษาอื่นแล้วได้รับรางวัลต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์สำหรับผู้ปกครองและชุมชนที่จะวัดความสำเร็จทางด้านวิชาการของโรงเรียน ดังที่ผู้อำนวยการกองการศึกษาของ อบจ. แห่งหนึ่งให้ข้อมูลว่า “ยอมรับอย่างภาคภูมิใจว่าโรงเรียนเราไปแข่งกีฬาท้องถิ่นครั้งแรกเราได้ที่สองของภาคในกลุ่ม อบจ. ด้วยกัน ครั้งนี้ก็เหมือนกัน เราได้ที่สองของภาคในกลุ่ม อบจ. ในระดับประเทศในด้านกีฬาเราก็ถือว่าสำเร็จ ทางด้านโครงการสอบคนเก่งของท้องถิ่น 4 รายวิชาภาษาไทย สังคม วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และคณิตศาสตร์ของเราได้เป็นที่หนึ่งของประเทศ” นอกจากนี้ยังมีข้อมูลว่า นักเรียนในโรงเรียนที่โอนมาสังกัด อปท. สามารถสอบเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงกว่าได้มากขึ้น ซึ่งเป็นความคาดหวังของผู้ปกครอง ดังเสียงสะท้อนจากผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งว่า “เดิมทีเดียวโรงเรียน มีนักเรียนสอบโควตาตรงเข้ามหาวิทยาลัยได้ปีละคน สองคน ทุกวันนี้เราได้ 100 เปอร์เซนต์ ก็คือ ประมาณปีละ 20 กว่าคน ผู้ปกครองก็มีความพึงพอใจ”

สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านงบประมาณ

1. มีการจัดสรรงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์สนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนมากขึ้น

หลังการถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัด อปท. แล้วโรงเรียนส่วนใหญ่ได้รับงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจาก อปท. เพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน สภาพแวดล้อม อาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์และอัตราค่าจ้างของครู รวมทั้งสิ่งอื่น ๆ ที่เป็นปัจจัยเอื้อต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน สภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นซึ่งทำให้ผู้ปกครองมีความพึงพอใจมากขึ้นจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นและผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน โดย สมศ. บ่งชี้ว่าดีมาก ดังข้อมูลจากผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งระบุว่า “ความเปลี่ยนแปลงที่โรงเรียนได้รับนี้ถือว่าเยอะมาก เริ่มตั้งแต่เรื่องของอาคารสถานที่ได้ตึกหลังใหม่ ได้รั้วใหม่ ถนนใหม่ แล้วก็วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ดี ๆ ที่โรงเรียนพึงมี ก็ได้มากมาย อัตราครูเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากเดิมที่เราจะต้องมีการจ้างครูอัตราจ้างพอช่วงนี้ก็ถือว่าเต็มที่แล้ว...” เช่นเดียวกับความเห็นของผู้บริหาร อปท. แห่งหนึ่งว่า “เสียงสะท้อนมาจากโรงเรียน เขาบอกว่าพลิกจากหน้ามือเป็นหลังมือเลย คือ งบประมาณของเขานี้ได้ขึ้นมาถึง 300% ก้าวกระโดดขึ้นมาเร็วมาก ประชาชนพอใจมาก จำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้น ผลการประเมินของ สมศ. ทั้ง ๆ ที่เพิ่งโอนมาไม่ถึง 2 ปีขึ้นมาอย่างดีมาก ซึ่งตรงนี้ผมคิดว่ามันเป็นผลจากการที่เขาเปลี่ยนมาอยู่กับ อบจ. อย่างนี้ประชาชนเขาก็พึงพอใจ”

2. โรงเรียนบางแห่งเห็นว่าหลังการถ่ายโอน ระบบงบประมาณมีความคล่องตัวมากขึ้น ขณะที่อีกส่วนหนึ่งเห็นว่ายุ่งยากกว่าเดิม

ในส่วนของงบประมาณรวมทั้งการเบิกจ่ายงบประมาณของโรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัด อปท. มีทัศนะที่แยกเป็นสองกลุ่ม โดยกลุ่มหนึ่งเห็นว่า หลังการถ่ายโอน การบริหารงบประมาณมีความคล่องตัวมากขึ้น อปท. ให้การสนับสนุนงบประมาณแก่โรงเรียนได้อย่างรวดเร็วตรงตามความจำเป็น โดย อปท. จะโอนเงินให้กับโรงเรียน แล้วให้โรงเรียนดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ และเมื่อ อปท. อนุมัติก็สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามระเบียบ ส่วนโรงเรียนกลุ่มที่สองเห็นว่า หลังการถ่ายโอนมาสังกัด อปท. การเบิกจ่ายงบประมาณมีความยุ่งยากมากขึ้น อำนาจของโรงเรียนลดลง โดยแต่เดิมโรงเรียนที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล ผู้บริหารมีอำนาจสั่งซื้อสิ่งจ้างได้ในวงเงิน 100,000 บาท และสามารถทำ e-Auction ได้เอง แต่เมื่อถ่ายโอนมาสังกัด อปท. ผู้บริหารไม่มีอำนาจดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เพราะ อปท. เป็นนิติบุคคลจึงไม่สามารถมีนิติบุคคลซ้อนนิติบุคคลได้ ดังนั้น ในเรื่องการบริหารงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณของโรงเรียนจึงต้องขึ้นอยู่กับดำเนินการของ อปท. โดยตรง ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างของโรงเรียนขาดความคล่องตัว การสั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ บางอย่างของโรงเรียนไม่ได้ตามความต้องการ รวมทั้งในการบริหารงบประมาณของ อปท. มีขั้นตอนการดำเนินการที่แตกต่างกับขั้นตอนที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปฏิบัติ ทำให้โรงเรียนต้องปรับตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณ ครูในสถานศึกษากล่าวถึงความยุ่งยากในการเบิกจ่ายงบประมาณว่า “การเบิกจ่ายมี

ขั้นตอนมากขึ้น ตอนนี้ต้องแยกทำฎีกาแต่ละเรื่อง ฎีกาหนึ่งมี 3-4 เรื่องแต่ละยอดต้องขออนุมัติ ต้องคุมยอด เมื่อก่อนเขตๆ เป็นคนทำให้โรงเรียน”

สำหรับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล ผู้ให้ข้อมูลจากกรณีศึกษาสะท้อนว่า เมื่อถ่ายโอนมาอยู่กับ อปท. บุคลากรไม่สามารถเบิกจ่ายตรงได้ จำเป็นต้องทตรงจ่ายไปก่อน แต่ในโรงเรียนบางแห่งซึ่งมีสวัสดิการของโรงเรียน ผู้บริหารจะช่วยลดภาระครูโดยการใช้จ่ายเงินสวัสดิการทตรงจ่ายให้ครูก่อนการเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้ครูและบุคลากรไม่ค่อยพอใจในความไม่คล่องตัวของการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล ทำให้ครูและบุคลากรบางคนแจ้งความจำนงต้องการขอโอนกลับไปสังกัด สพฐ. ตามเดิม

3. สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคล

3.1 มีการจัดสรรครูที่มีวุฒิตรงกับภาระงานที่สอนให้กับโรงเรียนและครูได้สอนตรงตามวุฒิมากขึ้น ผู้ให้ข้อมูลทั้งในส่วนของผู้บริหาร อปท. ผู้บริหารสถานศึกษาและครูส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่า ก่อนการถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัด อปท. โรงเรียนมีครูไม่เพียงพอ ทำให้ครูแต่ละคนต้องสอนหลายกลุ่มสาระหรือสอนทุกกลุ่มสาระ จึงมักสอนไม่ตรงกับวุฒิหรือสาขาวิชาที่จบมา แต่สภาพหลังการถ่ายโอน อปท. ได้จัดสรรครูให้โรงเรียนที่มีวุฒิตรงกับภาระงานที่สอนและเพียงพอกับความต้องการมากขึ้น ทำให้ครูได้สอนตรงตามวุฒิมากขึ้น ดังที่ผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งกล่าวว่า “ก่อนที่ยังไม่ได้โอน คุณครูก็มีแค่ 7 คน แต่ตอนนี้มีทั้งหมด 21 คน การจัดการเรียนการสอนเมื่อก่อนนี้ คุณครูแต่ละคนก็ต้องดูแล สอนทั้ง 8 กลุ่มสาระกันเลย หลังจากถ่ายโอนแล้วดีขึ้น ครูไม่ต้องสอนหลายกลุ่มสาระ”

3.2 มีการส่งเสริมสนับสนุนให้ครูได้รับการอบรมพัฒนามากขึ้น หลังการถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัด อปท. ครูได้รับการอบรมพัฒนามากขึ้น ด้วยวิธีการที่หลากหลาย ดังนี้ 1) การอบรมพัฒนาโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมักจัดเป็นโครงการใหญ่ โดยจัดเป็นภูมิภาคหรือรวมทั้งประเทศ 2) การอบรมพัฒนาโดยแต่ละ อปท. หรือแต่ละโรงเรียน ซึ่งเชิญวิทยากรจากมหาวิทยาลัยในพื้นที่ หรือศึกษานิเทศก์จากเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องมาบรรยาย 3) การเข้าอบรมร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะโรงเรียนสังกัด อปท. บางแห่งที่มีการประสานงานและเป็นเครือข่ายกับเขตพื้นที่การศึกษาก็จะเข้าอบรมร่วมกับเขตพื้นที่การศึกษา และ 4) การศึกษาดูงานในโรงเรียนจากแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ และหน่วยงานอื่น ๆ สาระการอบรมและการศึกษาดูงานส่วนใหญ่เกี่ยวกับการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาและการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งมีการสนับสนุนให้ครูศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานที่สอนมากขึ้น

3.3 มีการส่งเสริมสนับสนุนครูให้มีความก้าวหน้าทางวิชาชีพมากขึ้น ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษา อปท. และโรงเรียนในแต่ละภูมิภาค ส่วนใหญ่สอดคล้องกันว่า อปท. และโรงเรียนส่งเสริมสนับสนุนให้ครูมีความก้าวหน้าทางวิชาชีพมากขึ้น โดยมีการอบรม แนะนำการ

พัฒนาตนเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการในระดับที่สูงขึ้น ดังเสียงสะท้อนของครูคนหนึ่งว่า “ส่งเสริมหมดเลยค่ะ แม้กระทั่งการจะเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์ 3 ตอนนั้น คือ ทำผลงานมาเรื่อย ทำแล้วไม่ผ่าน 3 ครั้ง 4 ครั้งไม่ผ่าน พอเข้ามาถึงครั้งที่ผ่าน จะอบรม เขามีการเยียวยา อบรม. ก็ช่วยลุ้น ช่วยตามเค้าจะถ่ายเอกสารมาให้อ่านเป็นแนวทางการทำของ อบรม. แล้วก็แนะนำให้เราขึ้นไปหาที่ฝ่ายศึกษา” นอกจากนี้ อบรม. หลายแห่งยังจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาผลงานทางวิชาการของครูในกรณีที่ต้องปรับปรุงผลงานทางวิชาการซึ่งทำให้ครูสังกัด อบรม. มีความพึงพอใจเป็นอย่างมาก “กรมก็จะบอกเลยว่า ใครไม่ผ่าน และกรมก็บอกว่าให้คนเหล่านี้ไปเยียวยา ก็คือ ไปอบรม และเบิกค่าใช้จ่ายได้ด้วย ถ้าเป็นของเขตเมื่อก่อนออกเองทั้งหมด รวมทั้งการส่งผลงานเหมือนกัน แต่พอมาที่นี้เป็นหน้าที่ของกองการศึกษาคือ เจ้าหน้าที่นำไปส่งให้กรม เราไม่ต้องเดือดร้อน”

4. สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านการบริหารทั่วไป

4.1 มีการปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์และนโยบายในการจัดการศึกษา หลังการถ่ายโอนโรงเรียน ผู้บริหาร อบรม. และผู้บริหารโรงเรียนมีการปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์และกำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาให้ชัดเจนขึ้น โดยมุ่งให้โรงเรียนเป็นของชุมชนและมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการศึกษาอย่างแท้จริง ทั้งงานด้านวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป มีการกระจายอำนาจทางการบริหาร มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับโรงเรียนในลักษณะของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งผู้บริหาร อบรม. ให้เกียรติและความไว้วางใจแก่โรงเรียน ส่งผลให้โรงเรียนสามารถบริหารได้อย่างอิสระ มีความคล่องตัว ผู้บริหาร อบรม. จะไม่เข้าไปก้าวกายการบริหารงาน แต่จะให้การสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนดังกล่าวของผู้บริหาร อบรม. แห่งหนึ่งว่า “ที่ผมรับถ่ายโอนมาไม่ใช่โรงเรียนของ อบรม. เป็นโรงเรียนของชุมชน ตอนนี้เราก็เปลี่ยนวิสัยทัศน์ผมให้ ผอ. เปลี่ยนวิสัยทัศน์ทันทีว่า ทำโรงเรียนนี้ให้เป็นโรงเรียนของชุมชนตอนนี้ ผอ. ก็ต้องดำเนินการให้ผม เพื่อนครูอาจจะกลัวว่าท้องถิ่นจะไปก้าวกาย ไม่มีครับ ผมให้ความเป็นอิสระ...” และผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งเล่าว่า “ทาง อบรม. ไม่ได้ลงมาก้าวกายโรงเรียนเลย ก็ยังมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับโรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการทุกอย่างโดยเฉพาะท่านนายก ท่าน ผอ. กองการศึกษาให้ความสำคัญและให้เกียรติกับโรงเรียน เมื่อปรึกษาหารือได้ข้อสรุปแล้วก็ดำเนินการในลักษณะของการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ไม่ได้เป็นอย่างที่คิดเลยว่า เมื่อโรงเรียนถ่ายโอนมาอยู่ในท้องถิ่นแล้ว นักการเมืองท้องถิ่นจะมาบีบบังคับสั่งนู่นสั่งนี่” ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินงานของเทศบาล และ อบจ. ที่ผู้บริหารจะกระจายอำนาจให้กับโรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการ ดังที่ผู้อำนวยการกองการศึกษาท่านหนึ่งกล่าวว่า “ส่วนมากผมไม่ค่อยได้ยุ่งเกี่ยวกับหลักสูตรเท่าไร เพราะเป็นอำนาจของผู้อำนวยการโรงเรียน มอบอำนาจการบริหารจัดการให้เขาดูแลเองหมดเลย เราเป็นฝ่ายสนับสนุนส่งเสริม เขาต้องการจะไปด้านไหน จะเอาครูคนไหนไป จะจัดเรื่องอะไรให้โรงเรียนบริหารเองหมดเลย”

สำหรับนโยบายการจัดการศึกษามีความชัดเจนมากขึ้นโดยเฉพาะด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นเพื่อให้เด็กที่อยู่ในท้องถิ่นได้มีโอกาสได้เรียนในระดับที่สูงขึ้นอย่างมีคุณภาพในโรงเรียนใกล้บ้าน โดยผู้บริหารทั้งของ อบจ. อบต. เทศบาลใดที่มีความพร้อมและเป็นความต้องการของชุมชนก็สามารถขอดำเนินการได้

4.2 มีการปรับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากกรณีศึกษาของ อบท. และโรงเรียนในแต่ละภูมิภาค พบว่า หลังการถ่ายโอนโรงเรียน อบท. มีการปรับโครงสร้างการบริหารงานโดยมีการปรับขยาย หรือจัดตั้งส่วนงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมขึ้นเพื่อรองรับการจัดการศึกษาและกำหนดกรอบโครงสร้างอัตรากำลังที่ชัดเจน โดยเฉพาะใน อบจ. อบต. หรือเทศบาลที่มีความพร้อม จะกำหนดเป็นฝ่ายการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม สำหรับ อบท. ที่ไม่พร้อมยังไม่มีมีการปรับโครงสร้างการบริหารงาน ไม่ได้จัดตั้งส่วนงานที่จะทำหน้าที่จัดการศึกษาของ อบท. โดยตรง แต่ฝากงานการศึกษาให้ปลัด อบท. เป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการศึกษา ซึ่งพบมากใน อบต. เนื่องจาก อบต. เป็นองค์กรที่มีขนาดเล็กกว่า อบจ. และเทศบาล แต่ อบต. บางแห่งก็มีแนวคิดและเตรียมการจัดฝ่ายงานที่จะรับผิดชอบดำเนินการจัดการศึกษาของ อบต. ให้มีความชัดเจนขึ้น

4.3 มีการจัดทำแผนปรับปรุงและพัฒนาสถานศึกษา

ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มผู้บริหาร อบท. พบว่า หลังจากที่ถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัด อบท. แล้ว สิ่งที่ อบท. ให้การสนับสนุนเป็นอันดับแรก ๆ คือ การพัฒนาด้านอาคารสถานที่ เพราะเป็นสิ่งที่ผู้ปกครอง ชุมชนเห็นการเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจน ดังนั้น อบท. ส่วนใหญ่ได้จัดทำแผนปรับปรุงพัฒนาด้านอาคาร สถานที่ มีการปรับปรุงห้องเรียน ห้องปฏิบัติการทางภาษา ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ และห้องปฏิบัติการทางคอมพิวเตอร์รวมทั้งมีการปรับภูมิทัศน์ภายในโรงเรียนด้วย โรงเรียนบางแห่งในช่วงระยะเวลา 3-4 ปี ก็มีอาคารเรียนเพิ่มขึ้น 2 อาคาร บ้านพักเป็นแฝด 2 ชั้น สนามกีฬา ห้องเรียนรู้ 2 ภาษา ห้องศาสนา ห้องสมุดและกิจกรรมทุกอย่างก็เริ่มเกิดขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้ปกครองหรือชุมชนมองเห็นและมีความพึงพอใจว่าในช่วงระยะที่ถ่ายโอนโรงเรียนมาอยู่กับ อบท. ได้มีการพัฒนาเป็นรูปธรรมที่มองเห็นชัดเจน

4.4 มีนโยบายฝากลูกไว้กับโรงเรียนในช่วงปิดภาคเรียน

จากการสนทนากลุ่มกับผู้บริหาร อบท. และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง พบว่า ผู้บริหาร อบท. และโรงเรียนบางแห่งมีนโยบายการรับฝากเด็กไว้กับโรงเรียนในช่วงปิดภาคเรียนเพื่อเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของผู้ปกครองที่ต้องไปทำงานและได้มีโอกาสเสริมสร้าง พัฒนาเด็กเพิ่มเติมเป็นการให้เด็กในชุมชนใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ ซึ่งผู้บริหาร อบต. แห่งหนึ่งกล่าวว่า “ศูนย์เด็กเล็กผมไม่ให้ปิดเทอม ผม Serious มากนะที่เขาจะปิดเทอม พ่อแม่เด็กจะต้องไปทำงาน แล้วก็ปิดเทอมสามเดือน สองเดือน เขาจะเอาเด็กไปฝากที่ไหน มันไม่ได้” นอกจากนี้มีโรงเรียนบางแห่งได้จัด

โครงการฝากลูกไว้กับโรงเรียนในช่วงปิดเทอม ซึ่งถือว่าเป็นโครงการหลักที่ทำต่อเนื่อง 3 ปี โดยโรงเรียนได้จัดกิจกรรมเสริมความรู้และพัฒนาเด็ก ผู้ปกครองก็จะเข้ามามีบทบาทพร้อมสอน และจะเข้ามาช่วยดูแลลูกหลานทำกิจกรรมต่างๆ ทำให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนมากขึ้น ซึ่งช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์และความผูกพันกันระหว่างผู้ปกครอง นักเรียน ครู ผู้บริหาร และบุคลากรของ อปท. ด้วย

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ปัจจัยเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ผู้บริหาร อปท. ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาและไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา

ผู้ให้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษา อปท. และโรงเรียนบางแห่งพบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดการศึกษาของ อปท. และโรงเรียนบางแห่งพบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดการศึกษาของ อปท. คือ ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ ทำให้ อปท. ขาดทิศทางการดำเนินการจัดการศึกษา โดยผู้บริหาร อปท. บางแห่งที่ได้รับเลือกเข้ามาบริหารงานไม่เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษา ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษา และไม่เข้าใจหลักการบริหารจัดการศึกษา ทำให้ไม่มีนโยบายและเป้าหมายในการจัดการศึกษาที่ชัดเจน สิ่งที่ยกข้ออ้างถึงการไม่เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาที่ชัดเจน สิ่งที่ยกข้ออ้างถึงการไม่เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษา ได้แก่ การไม่จัดสรรอัตราครูหรือจัดจ้างครูให้กับสถานศึกษาอย่างเพียงพอทั้งที่มีงบประมาณในการดำเนินการ แต่ให้ความสำคัญกับการสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมากกว่าการสนับสนุนด้านการจัดการเรียนการสอนซึ่งทำให้ครูและบุคลากรอื่น ๆ ไม่สามารถขับเคลื่อนการทำงานด้านการศึกษาได้อย่างจริงจัง จึงทำให้การจัดการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร “ถ้าผู้บริหารของเรา รักวิชาการ รักการศึกษา อยากจะส่งเสริมการศึกษาอย่างแท้จริง เพื่อข้างในของเราก็จะหมุน” ผู้ให้ข้อมูลจากสถานศึกษาแห่งหนึ่งกล่าวว่า “ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ ไม่มีนโยบาย เป้าหมายที่ชัดเจน ไม่มีพลังแห่งการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาบุคลากรหรือพัฒนาองค์กรแล้ว ตรงนี้ล้มเลย ล้มเหลวแน่นอน”

ปัจจัยสำคัญเกี่ยวกับการที่ผู้บริหารและคณะที่เข้ามาใหม่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบ พระราชบัญญัติที่สำคัญที่จำเป็นต้องใช้ในการบริหารจัดการศึกษา ทำให้ผู้บริหารและคณะให้ความสำคัญในการจัดและพัฒนาศึกษาน้อยกว่าด้านอื่นจึงเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา ในกรณีของ กทม.พบว่าผู้อำนวยการเขตส่วนใหญ่จบการศึกษาทางสายรัฐศาสตร์ จึงอาจให้ความสำคัญต่องานทางการศึกษาไม่มากนัก ประกอบกับงานที่รับผิดชอบของสำนักงานเขตมีหลายด้าน งานการจัดการศึกษาจึงเป็นเพียงงานหนึ่งของสำนักงานเขต

1.2 บุคลากรของกองการศึกษาไม่เพียงพอและขาดประสบการณ์ในการจัดการศึกษา

กองการศึกษาของ อปท. เป็นหน่วยงานสำคัญที่จะเข้าไปสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาของโรงเรียนในด้านวิชาการ โดยมีศึกษานิเทศก์ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และมีบุคลากรอื่น ๆ เช่น เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่ธุรการ และนักวิชาการศึกษาที่จะเข้าไปช่วยเหลือสนับสนุนโรงเรียนในด้านต่าง ๆ ในเทศบาลบางแห่งพบว่า บุคลากรของกองการศึกษาไม่เพียงพอกับภาระงานที่กำหนดไว้ จึงทำให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ ขาดความคล่องตัว และมีปัญหาทำให้เกิดความ

ล่าช้า ปัญหาความไม่เพียงพอของบุคลากรของกองการศึกษานี้เป็นปัญหาทั้งใน อบต. ที่จัดตั้งโรงเรียนเอง และ อบต. ที่รับโอนโรงเรียนเข้ามาใหม่ สำหรับ อบต. ที่รับโอนโรงเรียนพบว่า ผู้บริหาร อบต. ส่วนหนึ่งเห็นว่า บุคลากรที่มีอยู่ก็สามารถปฏิบัติงานได้แม้จะรับโอนโรงเรียนเข้ามา ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระงาน และจากกรณีศึกษาของ อบต. ในแต่ละภูมิภาคพบว่า สิ่งที่เป็นอุปสรรค คือ การขาดผู้อำนวยการกองการศึกษาที่มีความรู้และประสบการณ์ทางการศึกษา ซึ่งทำให้ อบต. ขาดแนวทางการจัดการศึกษาที่ชัดเจน ขาดความมั่นใจและไม่กล้าทุ่มเทให้กับการจัดการศึกษาอย่างเต็มที่ ดังที่นายก อบต. แห่งหนึ่งได้สะท้อนความรู้สึกว่า “ขาด ผอ.กองการศึกษา การจัดทำแนวทางการจัดการศึกษาก็ต้องพึ่ง สพฐ. เรื่องการศึกษานี้ ผมก็ไม่ได้จับลงไปเต็มที่ เพราะไม่มีความชำนาญ และกลัวว่าจะผิดพลาด ผมเลยทำเฉพาะเรื่องของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มันดี อนุบาลก็เพิ่งเริ่มได้ แต่ก็ยังไม่เป็นรูปเป็นร่าง ยังกล้าเข้าไม่ถูก เพราะขาดครูและไม่มี ผอ.กองการศึกษา” ในส่วนของ อบจ. ซึ่งถือได้ว่าเป็น อบต. ขนาดใหญ่ก็ยังคงมีความขาดแคลนเช่นเดียวกัน กล่าวคือ “ในกองการศึกษาโครงสร้างบุคลากรก็ยังมีไม่ครบ ยังขาดบุคลากรทางการศึกษาและศึกษานิเทศก์ รวมทั้งต้องมีการพัฒนาบุคลากรเหล่านี้ด้วย อย่างไรก็ตาม อบต. บางแห่งเมื่อพบปัญหาเช่นนี้ก็จะโอนการดำเนินการต่าง ๆ ไปให้โรงเรียนดำเนินการแทนซึ่งเป็นการเพิ่มภาระให้กับโรงเรียนในส่วนของงานด้านวิชาการ ซึ่ง อบต. ส่วนใหญ่ยกเว้น กทม. มีศึกษานิเทศก์เพียง 1-2 คน หรือในบางที่ไม่มีศึกษานิเทศก์เลย ทำให้การนิเทศช่วยเหลือดูแลด้านวิชาการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สำหรับปัญหาด้านการขาดแคลนศึกษานิเทศก์นั้น ผู้ให้ข้อมูลระบุถึงสาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ ไม่มีผู้ที่ต้องการเป็นศึกษานิเทศก์ มีการประกาศรับสมัครแต่ไม่มีผู้มาสมัคร เนื่องจากเห็นว่ามาตรฐานการเข้าสู่ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ที่คุรุสภากำหนดไว้สูงเกินไป กล่าวคือ ผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ต้องมีความรู้เป็นครุมาอย่างน้อย 10 ปี และต้องมีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโท ทำให้ครูส่วนใหญ่ไม่ต้องการเข้ามาเป็นศึกษานิเทศก์ เพราะการเป็นครูก็สามารถมีความก้าวหน้าทางวิชาการได้

นอกจากนั้น อบต. บางแห่งที่เพิ่งมีการจัดตั้งโรงเรียนหรือรับโอนโรงเรียนพบอุปสรรคที่สำคัญคือ บุคลากรของกองการศึกษายังขาดความรู้และประสบการณ์ในการจัดการศึกษา หรือขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบงานของโรงเรียน รวมทั้งงานวิชาการโดยไม่สามารถให้ความช่วยเหลือ แนะนำทางวิชาการแก่โรงเรียนได้ ผู้อำนวยการกองการศึกษาของเทศบาลบางแห่งหนึ่งยอมรับว่า “พอรับโอนมาทั้งโรงเรียน และกองเองก็ต้องปรับตัวมากพอสมควร...กองยังไม่มี ความชำนาญ ไม่เข้มแข็งพอที่ขับเคลื่อนการศึกษาได้”

1.3 อบต. บางแห่งขาดความพร้อมด้านงบประมาณแต่รับโอนสถานศึกษาเข้ามาดูแลจำนวนมาก

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัด อบต. พบว่า ปัจจัยอุปสรรคในการจัดการศึกษาประการหนึ่ง คือ การที่ อบต. ต้นสังกัดขาดความพร้อมด้านงบประมาณ มีรายได้เล็กน้อย และสภาพเศรษฐกิจใน อบต. ไม่ดีนัก แต่กลับรับโอนสถานศึกษาเข้ามาดูแลจำนวนมาก ส่งผลให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาสถานศึกษาได้เพียงพอ และทั่วถึง

1.4 ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณไม่คล่องตัวเท่าที่ควร

ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษา อบต. และโรงเรียนในแต่ละภูมิภาคพบว่า ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ อบต. และโรงเรียนได้รับผลกระทบค่อนข้างมากคือ เรื่องการ

เบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังไม่ได้ปรับเพื่อรองรับในเรื่องของการมีภารกิจด้านการจัดการศึกษาโดยเฉพาะบุคลากรจากโรงเรียนที่ถ่ายโอนมาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความเห็นว่า ระเบียบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่คล่องตัวและมีความยุ่งยากมากกว่าที่เคยปฏิบัติ

1.5 ผู้บริหาร อปท. บางแห่งก้าวก้าวการทำงานและไม่ให้อิสระในการบริหารจัดการแก่สถานศึกษา

การที่ผู้บริหารของ อปท. บางแห่งเข้ามาก้าวก้าวการทำงานของโรงเรียนมากเกินไป ทำให้โรงเรียนขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายการเมืองยังไม่เข้าใจหลักการจัดการศึกษาดีพอ ถ้าโรงเรียนบริหารงานตามฝ่ายการเมืองโดยไม่คำนึงถึงหลักวิชาการด้านการบริหารจัดการศึกษาก็จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา ดังนั้น การบริหารโรงเรียนจึงควรมีอิสระจากฝ่ายการเมืองโดยบริหารตามหลักวิชาการและหลักธรรมาภิบาลที่ยึดประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดกับผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนเป็นสำคัญ เรื่องที่โรงเรียนระบุว่าถูกก้าวก้าวมากที่สุด คือ การบรรจุแต่งตั้ง หรือการจ้างครูอัตราจ้าง ทั้งนี้เพราะเรื่องเหล่านี้มักการเมืองท้องถิ่นจะเข้ามามีบทบาทมาก และมักจะมี “ระบบเส้นสาย” ในการคัดสรรบุคลากรทำให้โรงเรียนไม่ได้ครูที่มีคุณภาพตามที่ต้องการ ข้อมูลจากกรณีศึกษา อบต. พบว่า ผู้บริหาร อบต. ไม่มอบอำนาจในเรื่องการบริหารงานบุคคล การสรรหาครู ทำให้โรงเรียนขาดความคล่องตัวในการบริหารและการตัดสินใจ หัวหน้าฝ่ายวิชาการโรงเรียนแห่งหนึ่งสะท้อนว่า “...ด้านการบริหารงานบุคคล การสรรหาบุคลากรครู ไม่มอบอำนาจให้ผู้บริหารโรงเรียน กว่าจะได้มาต้องออกแรงกันมากจนทางจังหวัดต้องเข้าไปช่วยคุย”

1.6 ระบบการบริหารงานของ อปท. ยังขาดประสิทธิภาพ

ระบบการบริหารจัดการภายในของ อปท. บางแห่งยังมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ รอคอยคำสั่งจากผู้บริหาร และผู้บริหารเองก็มีลักษณะที่สั่งการ ซึ่งทำให้การปฏิบัติพัฒนางานขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในกรณีเทศบาลพบว่า เทศบาลบางแห่งมีปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณในส่วนของเงินรายหัว โดยเทศบาลไม่ได้โอนเงินให้โรงเรียนบริหารจัดการ แต่ให้กองคลังเป็นผู้ดำเนินการ และยังพบว่าการบริหารงานของเทศบาลยังมีลำดับขั้นตอนค่อนข้างมาก อุปสรรคอีกประการหนึ่ง คือ การบริหารจัดการภายในของ อปท. มีลักษณะของการบริหารแบบแยกส่วนขาดการบูรณาการงานเข้าด้วยกัน ทำให้งานขาดประสิทธิภาพ เช่น กิจกรรมลักษณะเดียวกันแต่ทำโดยหลายหน่วยงานและทำในลักษณะต่างคนต่างทำ ซึ่งผู้อำนวยการกองการศึกษาของเทศบาลแห่งหนึ่งให้ข้อมูลว่า “ปัญหาของท้องถิ่นคือ แม้แต่เรื่องเดียวกันก็ยังมีการทำงานกันคนละส่วน เช่น โครงการยาเสพติด กองอนามัยก็ทำ กองศึกษาก็ทำ สวัสดิการเด็กและเยาวชนก็ทำ แต่ไม่สามารถจะมาร่วมกันได้ เนื่องจากว่า จะยืมงบประมาณของใครของมัน ซึ่งหากทำแผนปฏิบัติแบบบูรณาการสามารถทำให้เป็นรูปธรรมและสามารถลดปัญหาเรื่องงบประมาณที่กระจัดกระจายได้”

สำหรับ กทม. มีข้อมูลสะท้อนถึงอุปสรรคในด้านการบริหารที่สำคัญ คือ โครงสร้างด้านการศึกษาของ กทม. นั้น ฝ่ายการศึกษาและโรงเรียนสังกัดอยู่กับสำนักงานเขตขณะที่หน่วยงานที่ดูแลด้านการศึกษาโดยตรงของ กทม. คือ สำนักการศึกษา แต่สำนักการศึกษาไม่มีอำนาจในการสั่งการไปยังสำนักงานเขตได้

2. ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา

2.1 ผู้บริหารสถานศึกษาขาดวิสัยทัศน์ และขาดความมุ่งมั่นในการบริหาร

ผู้บริหารสถานศึกษาบางแห่งไม่มีวิสัยทัศน์หรือทิศทางในการบริหารสถานศึกษาของตนเอง การบริหารสถานศึกษาในทุกเรื่องถูกกำหนดโดยนักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารมีลักษณะคล้ายตามและขาดความเป็นตัวของตัวเอง โดยเฉพาะในสถานศึกษาบางแห่งผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญกับการบริหารวิชาการแต่เน้นในเรื่องงานชุมชนและการพัฒนาอาคารสถานที่เป็นหลักตามทิศทางที่นักการเมืองท้องถิ่นกำหนด นอกจากนั้นสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาอีกประการหนึ่งคือ การที่ผู้บริหารขาดความกระตือรือร้นและความมุ่งมั่นในการบริหารงาน ผู้อำนวยการกองการศึกษาของเทศบาลแห่งหนึ่งกล่าวถึงผู้อำนวยการโรงเรียนว่า “ผอ.โรงเรียน เขาเคยอยู่โรงเรียนซึ่งอยู่ข้างนอกพื้นที่เลยไปแล้วเขาก็ย้ายเข้ามา พอย้ายเข้ามาเขาเป็นครูบ้านนอกเช้าสามเย็นห้าโมงในการทำงาน ระบบการบริหารโรงเรียนในเมืองกับนอกเมืองมันจะต่างกัน มันต้องมีแรง Active มาทำงานสายแบบนี้ไม่ได้ ต้องเคลื่อนไหวตามประชาชนของชุมชน นี่เป็นเหตุให้คุณภาพโรงเรียนต่ำลงไป” กรณีของ อบต. ที่ครูเห็นว่า ผู้บริหารโรงเรียนขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน ดังคำพูดของครูคนหนึ่งว่า “มีความรู้สึกว่าคุณอำนวยการไม่อยากจะทำอะไร กว่าจะเซ็นได้ กว่าจะอะไรได้จนนาทีสุดท้าย บางทีผมต้องสำรองก่อน คือมันไม่สะดวกเหมือนท่านเป็นคนไม่มีวิสัยทัศน์ทางการศึกษาเลย ตรงนี้เป็นอุปสรรคอย่างแรงต่อการทำงานของโรงเรียน”

2.2 โรงเรียนบางแห่งยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารที่เข้ามารับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษา

โรงเรียนของ อบต. บางแห่งไม่มีผู้บริหาร เนื่องจากอยู่ระหว่างการขอรับโอนบุคลากรจากต่างสังกัดมาเป็นผู้บริหาร ทำให้ขาดผู้นำทางวิชาการที่จะเข้ามาดูแลเรื่องการบริหารจัดการเรียนการสอน จึงต้องให้ปลัด อบต. เป็นผู้รักษาการ แต่ปลัด อบต. ขาดความรู้และประสบการณ์ทางการจัดการศึกษา และไม่มีเวลาเพียงพอที่จะดูแลงานการศึกษา เนื่องจากมีภาระงานในหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบมากอยู่แล้ว ดังเสียงสะท้อนของครูในโรงเรียนแห่งหนึ่งว่า “ไม่มีหัวหน้าสถานศึกษาที่จริงก็เป็นอุปสรรค ปลัดรักษาการก็ไม่ได้มีความรู้เกี่ยวกับการศึกษา ก็เป็นแค่รักษาการโดยตำแหน่ง และปลัดท่านก็มีเรื่องคิดอยู่หลายเรื่อง” การที่โรงเรียนขาดผู้บริหารทำให้โรงเรียนขาดความพร้อมในการจัดการศึกษา ถ้าได้ผู้บริหารสถานศึกษามาหรือได้อัตรามากก็จะทำให้เกิดความพร้อมมากขึ้น

2.3 ครูมีภาระงานมากและบุคลากรสนับสนุนการเรียนการสอนไม่เพียงพอกับภาระงานที่ปฏิบัติ

ครูมีภาระงานมากทั้งในส่วนที่เป็นภาระงานสอน และงานกิจกรรมอื่น ๆ ที่ต้องดำเนินการร่วมกับ อบต. และชุมชน ข้อมูลสะท้อนไปในทิศทางเดียวกันว่า ครูในสังกัด อบต. ทำงานหนักมากกว่าครูในสังกัดอื่นๆ ซึ่งปัจจัยนี้ทำให้ครูจำนวนหนึ่งไม่ต้องการโอนหรือบรรจุเข้ามาทำงานในโรงเรียนของ อบต. ครูโรงเรียนเทศบาลแห่งหนึ่งสะท้อนว่า “...อยู่ที่เทศบาลค่อนข้างหนัก เราดูแลเด็กทำกิจกรรมทั้งเสาร์ อาทิตย์ มีส่วนร่วมในชุมชนค่อนข้างสูง ครูที่มาอยู่ในชุมชนนี้ไม่ค่อยอยากจะมา กิจกรรมปิดเทอมไม่ค่อยได้ปิดมีการอบรมเยอะแยะ...” การที่ครูมีภาระงานหนักส่วนหนึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการมีภาระมาก ทั้งภาระงานสอนและภาระงานอื่น ๆ ทำให้ครูไม่มีเวลาเตรียมการสอนและตรวจงานเด็ก ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอน ครูจากโรงเรียนในสังกัด อบต.

แห่งหนึ่งกล่าวว่า “...ครูที่มีอยู่กับภาระงานที่ทำอยู่ขณะนี้ ยังไม่เพียงพอ ภาระงานมีทั้งงานสอนและงานอื่น ๆ อีกหลายอย่าง...” นอกจากนี้ยังขาดบุคลากรสนับสนุนการเรียนการสอน เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการ และเจ้าหน้าที่พัสดุ

2.4 การขาดแคลนครูในบางวิชาเอก

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ระบุว่าโรงเรียนได้รับการสนับสนุนอัตราครูจากหน่วยงานต้นสังกัด ทั้งในส่วนที่เป็นอัตราข้าราชการและอัตราจ้าง แต่อย่างไรก็ตามยังพบว่า โรงเรียนบางแห่งยังมีสภาพการขาดแคลนครูในบางวิชาเอก ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญและส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน โดยวิชาเอกที่ขาดแคลนคือ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ “ตั้งแต่ ม.1 ถึง ม.3 ขึ้นมา ไม่มีอาจารย์คณิตศาสตร์แม้แต่คนเดียว ไม่มีวิทยาศาสตร์เด็กจะรับรู้อะไร ภาษาอังกฤษก็มีอยู่คนเดียวตั้งแต่ชั้นอนุบาลยันประถม ผมว่ามันก็จบแล้วถ้ามองไม่เห็นคุณภาพทางการศึกษา” นอกจากนี้ครูสอนคอมพิวเตอร์ก็ไม่เพียงพอโดยเฉพาะเมื่อโรงเรียนในท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยีในการศึกษา มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อซื้อคอมพิวเตอร์ให้กับโรงเรียนอย่างเต็มที่ แต่ปัญหาที่พบคือขาดครูที่จะจัดการเรียนการสอนในด้านนี้ “มีเครื่องคอมพิวเตอร์ แจ็คเสียบ เครื่อง เด็กมี 400 คน แต่มีครูสอนคนเดียว”

2.5 ครูในสถานศึกษาที่จัดตั้งใหม่ยังขาดประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอน

โรงเรียนที่ อปท. จัดตั้งขึ้นใหม่ส่วนใหญ่จะมีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับครูขาดประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอน ทั้งนี้เพราะโรงเรียนที่จัดตั้งเองนั้นจะมีครูบรรจุใหม่มากกว่าครูที่รับย้ายมาจากโรงเรียนอื่น ครูเหล่านั้นยังขาดประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอน ทำให้การจัดการเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพและส่งผลกระทบต่อคุณภาพของผู้เรียน ซึ่งโรงเรียนก็พยายามเร่งรัดพัฒนาให้ครูมีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการสอนให้มากขึ้นดังที่ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มคนหนึ่งให้ข้อมูลว่า “โรงเรียนที่เราเปิดขึ้นมา เราก็จะได้พนักงานจ้าง ซึ่งยังขาดประสบการณ์ ตรงนี้เป็นจุดอ่อน เป็นอุปสรรคกับโรงเรียนที่เราจัดตั้งขึ้นมาเอง ตรงนี้เราก็ต้องพยายามที่จะพัฒนาจะพัฒนาได้อย่างไร นี่คือโจทย์ของเรา เราจะต้องแก้ปัญหาตรงนี้”

2.6 ความไม่พร้อมของสถานศึกษาที่ขอถ่ายโอนมา

ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า มีโรงเรียนที่ขอถ่ายโอนมาจำนวนมากเป็นโรงเรียนที่มีขนาดเล็ก และอยู่ในสภาพที่ขาดแคลนในทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และบุคลากร เมื่อถ่ายโอนมาอยู่กับ อปท. แล้ว อปท. ต้องทุ่มเททรัพยากรต่าง ๆ อย่างมากเพื่อให้โรงเรียนนั้น ๆ มีความพร้อมที่จะพัฒนาได้ต่อไป

2.7 ระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครูมีช่องทางให้ใช้ระบบเส้นสายทำให้ไม่ได้ครูที่มีคุณภาพและตรงกับความต้องการของโรงเรียน

การคัดเลือกครูเพื่อบรรจุแต่งตั้งของ อปท. โดยเฉพาะ อบจ. เทศบาล และ อบต. มีการรับครูโดยการสอบคัดเลือกเอง เรียกว่าเป็นการ “สอบตรง” และการคัดเลือกโดยการรับโอนหรือการขอใช้บัญชีของหน่วยงานอื่น ๆ เช่น บัญชีของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือ อปท. อื่น ซึ่งหากดำเนินการตามระเบียบอย่างเคร่งครัดก็มั่นใจได้ว่าจะได้คนดีมีคุณภาพเข้ามาเป็นครู ในการสอบคัดเลือกเองมีข้อดีคือทำให้ อปท. สามารถคัดเลือกบุคลากรได้ตรงกับความต้องการ แต่หากไม่ดำเนินการอย่างโปร่งใสเที่ยงตรงก็จะเป็นช่องทางที่ทำให้เกิด “ระบบเส้นสาย” ได้ จากข้อมูลการ

สนทนากลุ่มและกรณีศึกษา พบว่าในบางแห่งระบบเส้นสายยังสามารถแทรกแซงระบบการคัดเลือกของ อปท. ได้ ส่งผลให้โรงเรียนไม่ได้ครูที่มีคุณภาพ นอกจากนี้ อปท. บางแห่งอาจใช้ช่องทางบรรจุครูอัตราจ้างที่ได้รับการจ้างและปฏิบัติการสอนมาครบเวลาตามระเบียบให้เข้าสู่กระบวนการสอบคัดเลือกแบบพิเศษและบรรจุเป็นครู ทั้งนี้โดยนำผลงานย้อนหลังมาพิจารณา ซึ่งช่องทางนี้อาจถูกแทรกแซงจากระบบอุปถัมภ์ได้อีกช่องทางหนึ่ง

2.8 ระบบการบริหารงานบุคคลไม่สามารถสร้างความมั่นคงในชีวิตของการทำงานของครูจ้างตามภารกิจได้

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ครู พบว่า ครูจ้างตามภารกิจซึ่งเป็นครูที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้ามาสอนในโรงเรียนและได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนเพิ่มขึ้น แต่ครูจ้างตามภารกิจก็รู้สึกไม่มั่นคงในชีวิตการทำงาน เพราะระบบการบริหารงานบุคคลไม่เอื้อให้ครูได้มีโอกาสบรรจุ จึงพยายามไปสอบบรรจุที่อื่น เมื่อสอบได้แล้วจึงลาออกทำให้โรงเรียนต้องปรับตารางสอนและมีการเปลี่ยนแปลงครูผู้สอนบ่อย ซึ่งมีผลกระทบต่อจัดการเรียนการสอนและคุณภาพของผู้เรียนดังเสียงสะท้อนของครูฝ่ายวิชาการคนหนึ่งว่า “...ครูที่เข้ามาเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจก็ดี เป็นครูจ้างก็ดี เมื่อไม่ได้บรรจุ ก็จะไปสอบที่อื่นๆ เมื่อสอบได้ก็ไป คนที่เราคัดมาอยู่กับเรามีคุณภาพทั้งนั้น แต่ต้องโบกมือลาเราไป สภาพการจัดการเรียนการสอนก็เคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา ต้องปรับตารางสอนปีหนึ่ง 3 หรือ 4 ครั้ง พอเราฝึก เราสอนเขาให้มีความชำนาญแล้ว เขาก็หนีหมด”

2.9 คณะกรรมการสถานศึกษาฯ ยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาเท่าที่ควร

ส่วนใหญ่คณะกรรมการสถานศึกษาฯ ยังคงเข้ามามีบทบาทในเรื่องการสนับสนุนงบประมาณ เรื่องอาคารสถานที่ และการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์เป็นหลัก แต่ในด้านการร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจนั้น คณะกรรมการฯ ยังไม่ค่อยได้มีบทบาทมากนัก ที่เป็นเช่นนี้เพราะกระบวนการได้มาของคณะกรรมการสถานศึกษาฯ ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้คณะกรรมการสถานศึกษาที่ได้รับการสรรหาเป็นกลุ่มพวกของผู้บริหารโรงเรียนหรือกลุ่มพวกของผู้บริหาร อปท. ครูที่ให้ข้อมูลคนหนึ่งกล่าวว่า “คณะกรรมการก็เริ่มใช้ระบบของนักการเมืองมา ก็คือตั้งแต่พวกตัวเองเข้ามาเป็นคณะกรรมการ เคยถามเขาว่า ทำไมไม่เอาคนข้างนอกบ้าง อย่างตัวแทนผู้ปกครอง หรือตัวแทนใคร เลือกรุ่นอื่นบ้าง เอาที่เขาสนใจในเรื่องการบริหารจริง ๆ เขาบอกว่า ถ้าเลือกมาแล้วต่างความคิดมากจะมีปัญหาในโรงเรียน” ผลจากการดำเนินการดังกล่าวทำให้คณะกรรมการสถานศึกษาไม่สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้เกี่ยวข้องที่จะแสดงบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนได้อย่างแท้จริง ซึ่งกรรมการสถานศึกษาท่านหนึ่งสะท้อนบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ว่า “คณะกรรมการสถานศึกษา คงจะเป็นเสมือนทางผ่านในความเห็นชอบก็เป็นความคิดของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น แต่หลังจากนั้นพอมมีปัญหาผ่านมาผ่านคณะกรรมการสถานศึกษา”

2.10 ผู้ปกครองไม่เข้าใจหลักการจัดการศึกษาและไม่ให้ความร่วมมือในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

ผู้บริหารและครูที่ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า ผู้ปกครองส่วนหนึ่งไม่เข้าใจและไม่ยอมรับหลักการและแนวทางการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่ต้องสอนทั้งวิชาการและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ แต่ผู้ปกครองต้องการให้มุ่งเน้นสอนความรู้ด้านวิชาการให้มาก ไม่อยากให้บุตรหลานทำงานมากโดยเฉพาะงานที่โรงเรียนให้เด็กทำเพื่อฝึกความรับผิดชอบ หรือความมีวินัย จะมีผู้ปกครองร้องเรียน ดังข้อมูลที่ครูท่านหนึ่งเล่าถึงทัศนคติของผู้ปกครองว่า “ถ้าให้เด็กทำงานมากผู้ปกครองเขาบอกว่า จะเอาเด็กออกที่จริงเราสอนวิชาการและปลูกฝังวินัยในการเรียน มีความรับผิดชอบและส่งงานตรงต่อเวลา” นอกจากนี้ยังพบว่าผู้ปกครองนักเรียนของโรงเรียนปทุมวิไลแห่งหนึ่ง แสดงความไม่พึงพอใจที่ครูไม่สอนให้เด็กอ่านออกเขียนได้เหมือนโรงเรียนเอกชน และเรียกร้องให้ครูเปลี่ยนวิธีการสอน ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนและครูต้องพยายามชี้แจงเหตุผลและหลักการการจัดการเรียนการสอนในระดับปทุมวิไลให้ผู้ปกครองเข้าใจ

2.11 การใช้สื่อ วัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนที่ไม่คุ้มค่า

ปัจจัยอุปสรรคในการจัดการศึกษาของ อบท. อีกประการหนึ่ง คือ การที่โรงเรียนใช้สื่อและวัสดุอุปกรณ์ไม่คุ้มค่า โดยโรงเรียนในสังกัด อบท. ส่วนใหญ่มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์การศึกษาใช้อย่างเพียงพอ และในบางแห่งพบว่า สื่อ วัสดุอุปกรณ์มีมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ข้อมูลจากกรณีศึกษาพบว่า สื่อ วัสดุอุปกรณ์หลายอย่าง อบท. หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดสรรให้มาเองโดยไม่มีการสำรวจความต้องการจำเป็นและโรงเรียนไม่ได้มีความต้องการโดยตรง ผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งกล่าวว่า “เขาให้มาเลย ไม่ได้ถาม ห้องศูนย์การเรียนรู้ ซึ่งได้งบประมาณมา หอหนึ่งจู่ ๆ กรมฯ ก็ให้บริษัทมาติดตั้งให้ โดยที่ทางโรงเรียนไม่ได้ขอไปเลย งบประมาณสำหรับเรื่องนี้ประมาณ 5 ล้าน ผมว่าไม่คุ้มค่าและไม่ใช้สิ่งที่ทางโรงเรียนอยากได้” อย่างไรก็ตามยังพบว่า ครูไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อไม่ยอมใช้สื่อ และโรงเรียนเองก็ขาดระบบการบริหารจัดการใช้สื่ออุปกรณ์ ทำให้ไม่สามารถใช้สื่อได้อย่างคุ้มค่า ซึ่งทำให้การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ

2.12 ความยุ่งยากในการจัดการศึกษาหลายระดับในสถานศึกษาแห่งเดียว

เนื่องจากมีสถานศึกษาหลายแห่งที่จัดการศึกษาทั้งระดับปทุมวิไล ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย ในสถานศึกษาเดียวกัน ทำให้จัดได้ยาก เพราะมีเด็กนักเรียนถึง 4 ระดับ และแต่ละระดับมีลักษณะและจุดเน้นในการพัฒนาที่มีความแตกต่างกัน ทำให้ต้องมีการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับในแต่ละระดับ ตั้งแต่อาคารสถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ หลักสูตร และคุณลักษณะของครูที่มีความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกันให้อยู่ในโรงเรียนเดียวกัน ทำให้การบริหารจัดการเพิ่มความยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการจัดการศึกษา

ปัจจัยเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในประเด็นต่อไปนี้

1. ปัจจัยส่งเสริมเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ผู้บริหาร อบท. มีวิสัยทัศน์และตระหนักในความสำคัญของการศึกษา เนื่องจากผู้บริหารคือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ หาก อบท. ใดมีผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ที่ดีและเห็นความสำคัญของการศึกษาจะเป็นพลังสำคัญช่วยให้การดำเนินงานทางการศึกษาประสบความสำเร็จได้อย่างดี

1.2 ผู้บริหาร อบท. กล้าคิด กล้าตัดสินใจในการบริหาร โดย อบท. ที่มีผู้บริหารที่กล้าคิด กล้าตัดสินใจ จะสามารถผลักดันการดำเนินงานด้านการศึกษาให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว

1.3 ผู้บริหาร อปท. มีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร รับฟังและให้เกียรติผู้อื่น เนื่องจากงานทางการศึกษาเป็นเรื่องละเอียดอ่อนต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายจึงจะประสบความสำเร็จได้ ดังนั้น อปท. ใดมีผู้บริหารที่มีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร รับฟังและให้เกียรติผู้อื่นจะช่วยให้การดำเนินการได้รับความร่วมมือ สามารถรวมพลังและศักยภาพของบุคลากรเพื่อร่วมมือกันพัฒนางานทางการศึกษาให้ประสบความสำเร็จได้

1.4 บุคลากรทางการศึกษาและบุคลากรที่เกี่ยวข้องของ อปท. มีเพียงพอ มีความรู้ความสามารถ และเป็นที่ยอมรับของสถานศึกษา โดย อปท. ที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีบุคลากรทางการศึกษาที่เพียงพอ มีความรู้ความสามารถและทำงานร่วมกับสถานศึกษาได้เป็นอย่างดี เนื่องจากงานทางการศึกษาเกี่ยวข้องทั้งงานวิชาการ งานบุคลากร งานงบประมาณ และงานอื่น ๆ ที่สนับสนุนการจัดการศึกษา

1.5 อปท. มีความพร้อมเรื่องรายได้และทรัพยากรในการจัดการศึกษา เนื่องจากงบประมาณเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญ หากขาดความพร้อมด้านนี้แล้ว แม้จะมีความพร้อมด้านอื่นก็ไม่สามารถขับเคลื่อนงานการศึกษาให้ประสบความสำเร็จได้

1.6 อปท. มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว รวดเร็ว โดย อปท. ที่จัดระบบบริหารจัดการได้มีประสิทธิภาพจะช่วยให้การดำเนินงานทางการศึกษาประสบความสำเร็จได้ดีขึ้น

1.7 อปท. มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการเนื่องจากการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษา ช่วยให้สถานศึกษาสามารถบริหารได้อย่างอิสระ มีความคล่องตัว ประกอบกับสถานศึกษาเคยเป็นนิติบุคคลมาก่อนที่จะโอนมาสังกัด อปท. ทำให้คุ้นเคยกับการดำเนินงานด้วยตนเอง การที่ อปท. กระจายอำนาจให้สถานศึกษาจึงช่วยให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการได้รวดเร็ว คล่องตัวยิ่งขึ้น

1.8 ระบบการสอบคัดเลือกครูที่มีความเที่ยงตรงโปร่งใสไม่มีระบบเส้นสายหรือใช้ระบบอุปถัมภ์ โดยระบบที่เที่ยงตรงโปร่งใส เป็นธรรม จะช่วยให้ได้คนเก่ง คนดีเข้ามาเป็นครูในระบบ และส่งผลให้หน่วยงานด้านการศึกษาใน อปท. และสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้ประสบความสำเร็จ

2. ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ผู้บริหาร อปท. ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาและไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา เนื่องจากผู้บริหารเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ หากขาดวิสัยทัศน์และไม่เห็นความสำคัญก็ย่อมส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าของคุณภาพของการศึกษา

2.2 บุคลากรของกองการศึกษาไม่เพียงพอและขาดประสบการณ์ในการจัดการศึกษา เนื่องจากการดำเนินงานทางการศึกษาไม่ใช่เพียงฝ่ายสถานศึกษาเท่านั้นที่สามารถทำงานได้ หากกองการศึกษาขาดบุคลากรและขาดประสบการณ์ย่อมทำให้การดำเนินงานล่าช้า และขาดประสิทธิภาพได้

2.3 อปท. บางแห่งขาดความพร้อมด้านงบประมาณแต่รับโอนสถานศึกษาจำนวนมากเกินไป ทำให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาสถานศึกษาได้อย่างเพียงพอ

2.4 ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณไม่คล่องตัวเท่าที่ควรโดยเฉพาะสถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเคยเป็นโรงเรียนนิติบุคคลมาก่อน

จะรู้สึกว่ระเบียบของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่คล่องตัวและยุ่งยากมากกว่าที่เคยปฏิบัติมา

2.5 ผู้บริหาร อปท. บางแห่งก้าวำยการทำงานและไม่ให้อิสระในการบริหารจัดการแก่สถานศึกษา ทำให้สถานศึกษาขาดอิสระ และไม่สามารถนำความคิดสร้างสรรค์มาพัฒนางานทางการศึกษาได้อย่างเต็มที่

2.6 ระบบการบริหารงานยังขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะระบบบริหารจัดการเป็นกลไกสำคัญที่เกี่ยวข้องกับทุกระบบ หากขาดประสิทธิภาพก็ทำให้ระบบต่างๆ ชับเคลื่อนได้ยาก

2.7 จากผลการวิจัยที่พบว่า การจัดการศึกษาของ อปท. มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยหลังการถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษาได้รับจัดสรรอัตราครูเพิ่มขึ้น และจัดสรรได้ตรงตามวุฒิที่สถานศึกษาต้องการ ครูได้รับการพัฒนามากขึ้นและเป็นการพัฒนาตรงกับปัญหาและความต้องการของสถานศึกษามีการสนับสนุนให้ครูได้ศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานสอน รวมทั้งส่งเสริมให้ครูได้มีความก้าวหน้าในวิชาชีพมากขึ้น ผลการวิจัยนี้บ่งชี้ว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่ที่ขอถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะขาดแคลนอัตรากำลังครูซึ่งเป็นปัญหาในเชิงปริมาณและเมื่อถ่ายโอนมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเร่งดำเนินการจัดสรรอัตรากำลังครูให้เพียงพอ และในกรณีที่มีความล่าช้าในการขออัตรากำลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ้างครูอัตราจ้างให้กับสถานศึกษา โดยให้คำนึงถึงการจัดสรรครูให้ตรงตามวุฒิที่สถานศึกษาต้องการเป็นสำคัญ เพราะเห็นว่างานวิชาการเป็นเรื่องสำคัญและครูมีความสำคัญต่อการเรียนการสอน ดังเสียงสะท้อนของผู้บริหาร อปท. แห่งหนึ่งว่า “...หัวใจสำคัญของโรงเรียน คืองานวิชาการ มาเป็นอันดับหนึ่ง ครูขาดไม่ได้ ครูต้องจัดการเรียนการสอน ถ้ารู้ว่าตรงนี้ขาดต้องจัดมาก่อนอันดับหนึ่งเลยเป็นหัวใจสำคัญของเด็ก อาคารเรียนไม่มียังอาศัยรอกจนกว่าจะก่อสร้างได้ 1-2 ปี ก็อยู่ตามสถานที่ต่าง ๆ ไปก่อน...”

สำหรับการพัฒนาครูซึ่งเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องคุณภาพของครูนั้น ครูส่วนใหญ่ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถ มีการพัฒนาในลักษณะต่าง ๆ มีทั้งที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดให้ หรือให้งบประมาณสนับสนุนให้เข้าอบรม หรือการอบรมพัฒนาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสถานศึกษาจัดเอง มีทั้งการศึกษาดูงานและการสนับสนุนให้ศึกษาต่อ ซึ่งการพัฒนาที่กล่าวมานี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ/หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี รวมทั้งจัดสรรงบประมาณให้อย่างเพียงพอ ซึ่งทำให้ครูมีความพึงพอใจ การดำเนินการดังกล่าวบ่งบอกถึงควมมีวิสัยทัศน์ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาและการตระหนักถึงความสำคัญของครูซึ่งถือเป็นหัวใจในการจัดการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดยให้ความสำคัญทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของอมรวิชัย นาคทรพรพ (2552: 28-29) ที่ว่า ความไม่มีคุณภาพในการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะระดับใด มักมีปัจจัยเรื่องคุณภาพและความเพียงพอของครู ปัญหาการขาดแคลนครูในเชิงปริมาณและคุณภาพเป็นปัญหาที่ลุกลามไปทั่วประเทศมานานหลายปีแล้ว ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาของระบบดูแลวิชาชีพครู และส่งผลทำให้อาชีพครูเป็นอาชีพที่อ่อนแอ ดังนั้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญในการจัดสรรอัตราครูและพัฒนาคุณภาพครูก็จะส่งผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการพัฒนาวิชาชีพครูต่อไป

2.8 จากผลการวิจัยที่พบว่า ปัจจัยส่งเสริมต่อการจัดการศึกษาคือ ผู้บริหาร อปท. และผู้บริหารสถานศึกษามีวิสัยทัศน์ มีภาวะผู้นำ มีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร มีประสบการณ์ มีความมุ่งมั่นต่อการจัดการศึกษาและมีกระบวนการบริหารจัดการศึกษาที่ดี ในขณะที่ผู้บริหาร อปท. และผู้บริหารสถานศึกษาขาดวิสัยทัศน์ ความตระหนักและความมุ่งมั่นในการจัดการศึกษา เป็นปัจจัยอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเรื่องการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งพบว่า ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จ คือ “ปัจจัยด้านผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ด้านการศึกษ ฝายบริหารเป็นทีมเดียวกันที่มีโอกาสได้บริหารงานอย่างต่อเนื่อง ฝายบริหารมีทีมงานที่เข้มแข็ง บุคลากรทางการศึกษามีความเข้าใจและมีความรู้ความสามารถทางการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง” ซึ่งหากผู้บริหารมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับข้อค้นพบ นี้ ก็ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาได้เช่นกัน ข้อค้นพบในประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่า วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ มีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร มีประสบการณ์ มีความมุ่งมั่นของผู้บริหารเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลต่อการจัดการศึกษาที่ผู้บริหารจะต้องเรียนรู้และพัฒนาตนเอง รวมทั้งควรได้รับการพัฒนาจากหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อให้มีคุณลักษณะดังกล่าวซึ่งจะทำให้ผู้บริหาร อปท. และผู้บริหารสถานศึกษามีความสามารถที่จะเป็นผู้นำในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดคุณภาพการศึกษาได้

2.9 จากผลการวิจัยที่พบว่า ปัจจัยส่งเสริมต่อการจัดการศึกษาคือ ครูมีความพร้อมรับผิดชอบ ทุ่มเทกกับภาระงานสอน ได้รับการพัฒนาหรือฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ มีจำนวนเพียงพอและได้สอนตรงกับสาขาวิชาที่จบมา ทั้งนี้เนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างมาก โดยส่งเสริมให้ได้รับการฝึกอบรมมากขึ้นสำหรับครูที่ยังไม่จบปริญญาตรี อปท. ก็ให้การสนับสนุนทุนเพื่อการศึกษาต่อทางการศึกษาปฐมวัย ซึ่งตรงกับภาระงานสอน ข้อค้นพบดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดของ แฮริส และโจน (Harris and Jon, 2003: 37-39) ที่กล่าวถึงการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้ประสบความสำเร็จนั้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือการพัฒนาครูและพัฒนาวิชาชีพ การพัฒนาครูจึงเป็นหัวใจของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานศึกษา โดยมีการพัฒนาด้านทักษะ ความรู้และความเข้าใจใหม่ ๆ มีการสนับสนุนให้ครูได้แสดงความเชี่ยวชาญในรูปแบบการสอนใหม่ ๆ และแบ่งปันความรู้ซึ่งกันและกัน ข้อค้นพบนี้จะช่วยให้ อปท. ได้แนวทางในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยให้ความสำคัญกับการสรรหาครูและพัฒนาครูให้มีคุณภาพซึ่งจะส่งผลถึงคุณภาพของการจัดการศึกษาของ อปท. เนื่องจากมีครูที่มีความพร้อมและมีคุณภาพ ซึ่งจะทำให้ผู้ปกครอง ชุมชนมีความพึงพอใจต่อการจัดการศึกษาของ อปท. มากขึ้น

ข้อเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ

1.1 วางแผนและกำหนดกรอบอัตรากำลังให้เหมาะสมกับภาระงานการจัดการศึกษาของ อปท. และสถานศึกษา เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพ เพียงพอและตรงกับความต้องการ

1.2 ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการสรรหา และการคัดเลือกบุคลากรที่มีประสิทธิภาพโดยให้ครอบคลุมทั้งคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถทางวิชาการ ประสบการณ์ทางวิชาชีพ และจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษา รวมทั้งให้เกิดความโปร่งใส ยุติธรรม เพื่อจูงใจให้ได้คนดี มีคุณธรรมที่มีความรู้ความสามารถในการเป็นครู ผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา

1.3 ส่งเสริมพัฒนา ผู้บริหาร อปท. ผู้บริหารสถานศึกษาให้มีวิสัยทัศน์และมีภาวะผู้นำทางวิชาการ เร่งรัดพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษาของ อปท. และสถานศึกษา โดยการฝึกอบรมให้มีความรู้ ความสามารถในการบริหารจัดการศึกษาและการจัดการเรียนการสอนที่ตรงกับภาระงานที่รับผิดชอบ และส่งเสริมสนับสนุนให้ครูและบุคลากรที่ยังไม่จบปริญญาตรีได้ศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานที่ต้องปฏิบัติ

1.4 เร่งดำเนินการสรรหาผู้บริหารและบุคลากรที่มีประสบการณ์ทางการศึกษาให้เข้ามาปฏิบัติงานในส่วนการศึกษาให้เพียงพอกับภาระงานที่ต้องรับผิดชอบ โดยปรับหลักเกณฑ์ที่จูงใจให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางการศึกษาเข้ามาปฏิบัติงาน

2. การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา

2.1 พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษา เพื่อใช้ในการวางแผน การจัดสรรทรัพยากรและการตัดสินใจต่างๆ โดยคำนึงถึงความต้องการ ความจำเป็น ความคุ้มค่าและความมีประสิทธิภาพ โดยส่งเสริมสนับสนุนให้มีระบบฐานข้อมูลที่ อปท. และสถานศึกษามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและสามารถใช้ฐานข้อมูลดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน

2.2 จัดสรรอัตรา ครู ศึกษานิเทศก์ นักวิชาการศึกษา และบุคลากรสายสนับสนุน การศึกษาให้กับ อปท. ให้เพียงพอกับการปฏิบัติงานและจัดระบบให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

2.3 เร่งรัดและส่งเสริมให้ อปท. จัดการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอย่างจริงจัง โดยมีกลไกในการส่งเสริมสนับสนุนเพื่อให้ อปท. มีความพร้อมในการจัดการศึกษา และกำหนดแผนงาน โครงการที่ชัดเจน พร้อมทั้งกำกับติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษาของ อปท.

2.4 ส่งเสริมสนับสนุนให้ อปท. และสถานศึกษาจัดการศึกษาแบบเรียนร่วมระหว่างเด็กปกติและเด็กพิเศษให้มากขึ้น โดยสนับสนุนงบประมาณ สื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอนและครู รวมทั้งการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อมในการจัดการศึกษาแบบเรียนร่วม

2.5 ส่งเสริมการขยายโอกาสทางการศึกษาโดยให้ อปท. จัดการศึกษาให้ครอบคลุม และจัดการศึกษาในระดับสูงขึ้นทั้งระดับปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายและสายอาชีพ โดยพิจารณาตามศักยภาพของ อปท. และสถานศึกษารวมทั้งความต้องการของชุมชน

2.6 ส่งเสริมให้สถานศึกษาจัดการศึกษาเฉพาะระดับใดระดับหนึ่งตามความพร้อม โดยให้มีระบบการส่งต่อไปยังสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับที่สูงกว่า กรณีที่จำเป็นต้องจัดการศึกษาหลายระดับในสถานศึกษาแห่งเดียวกัน ควรส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีคุณภาพ และให้การสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษาที่เหมาะสมอย่างเพียงพอ

2.7 กำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติในการบริหารงบประมาณ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความประหยัดคุ้มค่า ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

2.8 ส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานทุกระดับมีการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารและคุณภาพการศึกษาของ อปท. รวมทั้งส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากผลการวิจัยเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

2.9 กำหนดนโยบายในการส่งเสริมและพัฒนาให้ อปท. และสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษา ให้พัฒนาสู่ความเป็นเลิศโดยใช้กระบวนการวิจัยและพัฒนาเป็นฐานในการพัฒนาให้เป็น อปท. หรือสถานศึกษาต้นแบบและแหล่งเรียนรู้ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การปรับกฎระเบียบให้เอื้อต่อการบริหารจัดการศึกษา

3.1 ปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสมและเอื้อต่อการดำเนินงานทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนให้ อปท. และสถานศึกษาจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายงบประมาณให้เกิดความคล่องตัว เอื้อต่อการบริหารงบประมาณใน อปท. และสถานศึกษา

3.3 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการรับถ่ายโอนสถานศึกษาให้ชัดเจน เหมาะสมและสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนในการรับโอนสถานศึกษา

ข้อเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การพัฒนาครูและคุณภาพการเรียนการสอน

1.1 เร่งรัดพัฒนาครูให้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และส่งเสริมสนับสนุนให้ครูได้ศึกษาต่อหรือได้ฝึกอบรมในสาขาวิชาหรือเนื้อหาสาระที่ต้องสอน รวมทั้งส่งเสริมให้ครูมีความก้าวหน้าทางวิชาชีพที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

1.2 จัดให้มีทุนการศึกษาและพัฒนาระบบการสร้างครูดีที่เป็นลูกหลานของคนในท้องถิ่น โดยคัดเลือกเยาวชนที่เป็นคนดี คนเก่งรักในวิชาชีพครูให้ได้เข้าเรียนในสถาบันผลิตครูที่มีสัญญาความร่วมมือต่อกัน โดย อปท. สนับสนุนทุนการศึกษาตลอดหลักสูตรและผู้รับทุนต้องกลับมาเป็นครูในสถานศึกษาของ อปท. หลังจบการศึกษา

1.3 พัฒนาระบบการนิเทศการเรียนการสอนทั้งการนิเทศภายในและการนิเทศจากภายนอกสถานศึกษาให้มีความเข้มแข็งโดยมีการสรรหาและพัฒนาศึกษานิเทศก์ ครูผู้นิเทศให้มีความรู้ความสามารถในการนิเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งสร้างระบบเครือข่ายการนิเทศให้เป็นกลไกสำคัญในการนิเทศ

1.4 ส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้ตามมาตรฐานการศึกษา โดยมุ่งเน้นการพัฒนาทางวิชาการให้มากขึ้น มีการพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน สื่อ วัสดุ อุปกรณ์ และการประเมินผลการเรียน

1.5 เร่งรัดให้สถานศึกษาพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้ได้มาตรฐานโดยให้ผู้เรียนมีความรู้ และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร มีความสามารถในการอ่านและมีนิสัยรักการอ่าน รวมทั้งมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรอง และมีวิสัยทัศน์

1.6 ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการและพัฒนาสื่อวัตกรรมการเรียนการสอนและแหล่งการเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษาที่หลากหลาย เพียงพอและทันสมัย

1.7 ส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น โดยให้ชุมชน สังคม เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ

1.8 สร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันอุดมศึกษา หน่วยงานทางการศึกษา องค์กรที่เกี่ยวข้องทางการศึกษา และ อปท. อื่น เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา สังกัด อปท.

2. การจัดระบบส่งเสริมและพัฒนาสถานศึกษา

2.1 กำหนดวิสัยทัศน์การจัดการศึกษาของ อปท. และส่งเสริมให้สถานศึกษาปรับวิสัยทัศน์และแนวทางในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์การจัดการศึกษาของ อปท. และตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น

2.2 จัดให้มีแผนพัฒนาสถานศึกษาที่รับการถ่ายโอนที่ชัดเจนทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ด้านการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษา และด้านปรับปรุงพัฒนาอาคารสถานที่

2.3 พัฒนาศักยภาพด้านการบริหารจัดการศึกษาโดยปรับระบบและโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของ อปท. ให้เอื้อต่อการจัดการศึกษาและสนับสนุนให้สถานศึกษาพัฒนา ศักยภาพและปรับโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถจัดการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น

2.4 วิเคราะห์ความต้องการจำเป็นของสถานศึกษาและจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาให้เหมาะสม เพียงพอ สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษา

2.5 จัดระบบนิเทศ ช่วยเหลือ สนับสนุน และกำกับติดตามการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่รับถ่ายโอนแล้วเพื่อให้สามารถบริหารจัดการศึกษาและจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.6 ดำเนินการและส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารงบประมาณเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความประหยัดคุ้มค่า มุ่งสู่การพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการศึกษา

2.7 ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดความเข้มแข็งและนำผลการประเมินมาใช้เพื่อปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

3. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษา

3.1 กำหนดมาตรการส่งเสริมให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการโดยเปิดช่องทางให้ประชาชนได้เสนอปัญหา

ความต้องการ ร่วมตัดสินใจ วางแผน ดำเนินงาน กำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของ อปท. ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบททางสังคมของ อปท. แต่ละแห่ง

3.2 ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาของ อปท. โดยร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากองค์กรภาครัฐ และเอกชนต่าง ๆ และ กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วม เช่น การลดภาษี การยกย่องเชิดชูเกียรติให้กับองค์กร หน่วยงานเอกชนที่เข้ามาเป็นเครือข่ายให้ความร่วมมือ เป็นต้น

3.3 แสวงหาและสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการระดมทรัพยากรทางการศึกษา เพื่อสนับสนุนให้ อปท. และสถานศึกษาจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.4 สนับสนุนให้กรรมการสถานศึกษาเข้ามามีบทบาทร่วมจัดการศึกษากับ สถานศึกษาให้มากขึ้น โดยการพัฒนาเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ ตระหนักต่อบทบาทหน้าที่และ สามารถปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

การปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาใช้รูปแบบการปกครองประเทศแบบรัฐรวมที่เป็นสหพันธรัฐ (Federal State) ประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ 50 มลรัฐ มีประชากรเมื่อ ค.ศ. 2000 ราว 281,421,906 คน แบ่งการปกครองหรือมีโครงสร้างภายนอกเป็นสามส่วน (Three-tier System) คือ การปกครอง ส่วนกลาง (Federal Government) การปกครองในมลรัฐ (State Government) และการปกครอง ท้องถิ่น (Local Government)⁵⁶

1. การปกครองส่วนกลาง (Federal Government)

การปกครองส่วนกลาง มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง การปกครองทั่วทั้งประเทศ คือ เป็นหน่วยการปกครองสูงสุดและมีรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ มีฝ่าย บริหารซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ มีรัฐสภา (Congress) ประกอบด้วยสองสภาได้แก่สภาสูงหรือ วุฒิสภา (House of Senate) จำนวน 100 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมลรัฐละ 2 คน และสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจาก ประชาชนเช่นกัน จำนวนของสมาชิกสภาขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนในแต่ละมลรัฐ สุดท้ายคือ ศาลสูง (Supreme Court) ทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในกรณีที่มีการอุทธรณ์มาจากศาลอุทธรณ์ หรือ ทำหน้าที่ตัดสินความขัดแย้งในเรื่องอำนาจระหว่างรัฐบาลแต่ละรัฐบาล หัวหน้าศาลสูงจะมาจาก การ แต่งตั้งของประธานาธิบดี

2. การปกครองในระดับมลรัฐ (State Government)

การปกครองในระดับมลรัฐแต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองเพื่อกำหนด รูปแบบการปกครองหรือความสัมพันธ์ของอำนาจต่าง ๆ การปกครองในมลรัฐจะแยกอำนาจในการ

⁵⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง ทิศ ทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545), 80.

ปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง หรือ ฝ่ายบริหารมีผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นหัวหน้าสูงสุด ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกันทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่าง ๆ และฝ่ายตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในมลรัฐ

3. การปกครองท้องถิ่น (Local Government)

การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองในระดับล่างสุดและมีจำนวนหน่วยและความหลากหลายมากที่สุด ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐไม่มีการบัญญัติเนื้อหาใดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ระบบของอเมริกาเป็นการผสมกันของรัฐบาลสหพันธ์ รัฐบาลมลรัฐและการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการแล้วการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐบาลมลรัฐ กฎหมายต่าง ๆ ที่บังคับใช้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งซีตี (City) ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town and Township) เคาน์ตี (County) เขตพิเศษ (Special District) และเขตโรงเรียน (School District) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมลรัฐ มลรัฐจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจ เป็นผู้กำหนดรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กระทั่งเป็นผู้ยกเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมากเกิดขึ้นหรือถูกจัดตั้งขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชน มลรัฐเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่รับรองสถานภาพเท่านั้น ข้อสังเกตจากเอกสารจำนวนมากที่ศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นของอเมริกามักจะอ้างถึงคำกล่าวของอเล็กซิส เดอ ต็อกเกอะวิลล์ (Alexis de Tocqueville) ชาวฝรั่งเศสที่เขียนหนังสือชื่อประชาธิปไตยในอเมริกา เป็นหนังสือที่ได้รับการยอมรับอย่างมากในการอธิบายการเมืองการปกครองของอเมริกา ต็อกเกอะวิลล์ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบ รัฐบาลท้องถิ่นของอเมริกาสะท้อนถึงความปรารถนาของชาวอเมริกันที่จะมีอำนาจอธิปไตยของปวงชน เมื่อปัจเจกชนและครอบครัวรวมตัวกันก็จะนำไปสู่การก่อตั้งชุมชนท้องถิ่นและเมื่อชุมชนท้องถิ่นหลาย ๆ ชุมชนรวมตัวกันก็นำไปสู่การก่อตั้งรัฐและนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลของประเทศในที่สุด คำกล่าวของต็อกเกอะวิลล์ ประการหนึ่งที่ว่ารัฐบาลระดับท้องถิ่นนั้นมิได้ถูกจัดตั้งโดยผู้มีอำนาจระดับสูง เช่น รัฐบาลระดับมลรัฐหรือระดับสหพันธ์ แต่ประชาชนเป็นผู้ก่อตั้งขึ้นเอง คำกล่าวนี้แม้จะสุดโต่งเกินไปในสภาพการณ์ปัจจุบันแต่ก็สะท้อนให้เห็นแนวคิด ในการจัดตั้งการ ปกครองท้องถิ่นในอเมริกาได้เป็นอย่างดี

โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกา

1. เคาน์ตี (County)

ทุกมลรัฐยกเว้นคอนเนคติกัต และโรดไอแลนด์จะมีเคาน์ตี แต่ในหลุยเซียน่าเรียกชื่อว่า แพริช (Parishes) และในอลาสก้า จะเรียกว่าเบอร์โรว์ (Borough) เคาน์ตีถูกสร้างขึ้นหรือริเริ่มให้มีโดยมลรัฐ เพื่อเป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ตอบสนองงานที่มลรัฐอยากให้ทำ กล่าวคือ เป็นแขนขาของมลรัฐนั่นเอง ดังนั้น เคาน์ตีจึงไม่ใช่บรรษัทเทศบาล (Municipal Corporation) กล่าวคือไม่ได้เป็นหน่วยการปกครองสาธารณะที่เกิดการเรียกร้องให้มีโดยประชาชน และเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมีหลายหน้าที่ (General Purpose) เคาน์ตีมักจะครอบคลุมพื้นที่ทางภูมิศาสตร์กว้างขวาง และขนาดของพื้นที่ของแต่ละเคาน์ตีมีความแตกต่างกันมาก ในขณะที่เดียวกันจำนวนประชากรในแต่ละเคาน์ตีก็มีความแตกต่างกันอย่างมากเช่นเดียวกัน ยกตัวอย่างเคาน์ตีที่มีประชากรน้อยที่สุดคือเคาน์ตีเลิฟวิง (Loving County) ในรัฐเท็กซัส มีประชากรเพียง 67 คน ถัดมา

คือเคาน์ตีคาลาวา (Kalawao County) ในรัฐฮาวายมีประชากร 147 คน ในทางตรงข้ามเคาน์ตีลอสแอนเจลีส (Los Angeles County) ในรัฐแคลิฟอร์เนีย มีประชากรอาศัยอยู่กว่า 9,519,338 คน รองลงมาคือ เคาน์ตีคูก (Cook County) ในรัฐอิลลินอยส์มีประชากรอาศัยอยู่กว่า 5,376,741 คน จะเห็นว่าในเคาน์ตีมีความแตกต่างกันมากในเรื่องของจำนวนประชากร เพราะกฎหมายของมลรัฐโดยทั่วไปจึงจำแนกประเภทของเคาน์ตีออกตามขนาดของประชากร เคาน์ตีที่มีจำนวนประชากรแตกต่างกัน เช่น เคาน์ตีในเขตเมือง เขตชานเมืองและเขตชนบทอาจมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน แต่โดยหลักแล้วหน้าที่ของเคาน์ตี ได้แก่ งานด้านตุลาการ การรักษาความปลอดภัยแก่สาธารณชน การจัดการเลือกตั้ง โดยในระยะหลังเคาน์ตีได้รับภาระหน้าที่ใหม่เพิ่มขึ้น เช่น การกำจัดขยะ สาธารณสุข ห้องสมุด การจัดวิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยชุมชน และการคุ้มครองสภาวะแวดล้อม

เคาน์ตีต่าง ๆ จะมีการจัดองค์กรที่แตกต่างหลากหลาย แต่ก็สามารถกล่าวโดยกว้าง ๆ ได้ดังนี้ มีการเรียกชื่อขององค์กรที่แตกต่างกัน เช่น คณะกรรมการเคาน์ตี (County Commissioner) คณะผู้บริหารเคาน์ตี (County Board) (Board of Supervisor) หรือตุลาการ (Judges) ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้จะมีจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง 3-50 คน แล้วแต่กรณี นอกจากนี้มีสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งแล้ว เจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งของเคาน์ตี เช่น เจ้าหน้าที่ปกครอง หนายความของเคาน์ตี ผู้ตรวจสอบบัญชี ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่การเงิน ก็มาจากการเลือกตั้งแยกต่างหากจากสมาชิกสภา เคาน์ตีในอเมริกาจะมีโครงสร้างภายในหลายรูปแบบ ได้แก่

2. มิวนิซิพอล (Municipal)

มิวนิซิพอล คือ ซิตี ซิตีต่างจากเคาน์ตีในแง่ของกำเนิดและภารกิจหน้าที่ ซิตีเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นปฐมภูมิในสังคมส่วนใหญ่ ซิตีมีสถานะทางกฎหมายดำเนินงานภายใต้กฎบัตรที่ออกโดยมลรัฐ โดยมากซิตีตั้งขึ้นโดยการเรียกร้องจากประชาชนโดยการทำประชามติ ประชาชนสามารถเลือกได้ว่าอยากให้มีมิวนิซิพอลแบบบริษัท (Municipal Corporation) อย่างไร นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถออกเสียงเพื่อเลือกชื่อและรูปแบบโครงสร้างของซิตีได้ ถ้ากระบวนการทำประชามติสำเร็จ มลรัฐก็จะออกกฎหมายมารองรับและจัดตั้งซิตีเพื่อให้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ต่างๆและจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนที่เรียกร้อง ดังนั้นกฎบัตรที่ออกโดยมลรัฐจึงสอดคล้องกับลักษณะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องที่ ในแง่ที่คล้ายคลึงกับเคาน์ตีนั้น ซิตีเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมามีภาระหน้าที่หลายอย่าง (General Purpose) ส่วนในแง่ของความแตกต่าง ซิตีมีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่า ซิตีเป็นนิติบุคคลที่ถูกสร้างขึ้นมาสามารถถือครองทรัพย์สิน ขายทรัพย์สิน ยื่นฟ้องหรือถูกฟ้อง กู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงิน หรือทำสัญญาหรือร่วมทำธุรกิจได้

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของซิตีถูกกำหนดไว้ในกฎบัตร (Charter) ซึ่งตราขึ้นโดยมลรัฐทุกซิตีถูกจัดตั้งโดยมลรัฐแม้จะเกิดจากการริเริ่มของประชาชนก็ตาม กฎบัตรที่ใช้กับซิตีจะมีหลายประเภทหลักๆ เช่น กฎบัตรธรรมดา (General Charter) กฎบัตรโฮมรูล (Home-Rule Charter) และกฎบัตรพิเศษ (Special Charter) เป็นต้น

กฎบัตรเหล่านี้มลรัฐจะตราขึ้นมาเพื่อใช้กับแต่ละซิตี กล่าวคือ แต่ละซิตีจะมีกฎบัตรเฉพาะของตัวเองเหมือนกับพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานครหรือพระราชบัญญัติเมืองพัทยาในประเทศไทย กฎบัตรจะกำหนดว่าซิตีสามารถทำอะไรได้บ้าง หรือห้ามทำอะไรบ้าง กฎหมายฉบับนี้

มีลักษณะการบัญญัติสาระไว้อย่างแคบ ๆ เช่นเดียวกับหลักของดิลลอน (Dillon's Rule) แต่กฎบัตรที่สำคัญที่อยากกล่าวถึงคือกฎบัตรโฮมรูล์ เป็นกฎบัตรที่ตราขึ้นมาเพื่อต้องการให้ซีตีมีอิสระมากขึ้น ในการจัดทำภารกิจหน้าที่ที่กว้างขวางขึ้นภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ไม่ใช่งานของมลรัฐ ซึ่งการที่จะระบุว่าภารกิจหน้าที่ใดควรเป็นของท้องถิ่นหรือเป็นของ มลรัฐนั้นเป็นการยากและคลุมเครือ ดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทดังกล่าวขึ้น เรื่องก็จะถูกนำเข้าสู่ศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยว่าหน้าที่ดังกล่าวควรเป็นของใคร กฎบัตรโฮมรูล์นี้มีลักษณะสำคัญ 4 ประเด็น คือ

2.1 ช่วยลดการแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐลงซึ่งจะทำให้กิจการของท้องถิ่นเป็นอิสระมากขึ้น

2.2 เป็นการมอบอำนาจของมลรัฐนั้นๆ ให้แก่ประชาชนในการที่จะกำหนดรูปแบบในการปกครองตนเองที่จะจัดการเกี่ยวกับกิจการส่วนท้องถิ่น

2.3 เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของมลรัฐโดยการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและช่วยลดปัญหาให้แก่มลรัฐ

2.4 เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการปกครองท้องถิ่นนั้น และยังเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนของมลรัฐเข้ามารับผิดชอบต่อผลประโยชน์ในท้องถิ่นมากขึ้น

ในเรื่องของรูปแบบโครงสร้างของซีตีในอเมริกานั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย แต่สามารถกล่าวสรุปได้ว่ารูปแบบโครงสร้างที่ใช้ในซีตี ได้แก่ รูปแบบนายกเทศมนตรี-สภา (Mayor-Council) รูปแบบคณะกรรมการ (Commission) รูปแบบสภา-ผู้จัดการ (Council-Manager) และรูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือรูปแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน (Representative Town Meeting) ซึ่งเกินกว่าครึ่งหนึ่งของซีตีในอเมริกาใช้โครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี-สภา รองลงมาคือ รูปแบบสภา-ผู้จัดการ

3. ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town and Township)

3.1 ทาวน์ ในมลรัฐแถบนิวอิงแลนด์ จะพบธรรมเนียมการปกครองเข้มแข็งของท้องถิ่นที่ปกครองตนเองในรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุดคือ การประชุมเมือง (Town Meeting) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจประชาธิปไตยทางตรง เป็นรูปแบบที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมาประชุมกันทุกปีเพื่อพูดคุยถึงเรื่องต่างๆของชุมชนและวางกฎระเบียบ ทาวน์ถือเป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตี รูปแบบนี้ประชาชนจะเลือกคณะกรรมการ 3-7 คนขึ้นมา เพื่อดูแลกิจการของทาวน์ระหว่างที่ยังไม่ประชุม แต่ด้วยการที่ทุกวันนี้จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นและปัญหาต่าง ๆ ก็ซับซ้อนมากขึ้น เช่นเดียวกันซีตี ทาวน์หลาย ๆ แห่งจึงได้เปลี่ยนจากประชาธิปไตยทางตรงไปใช้ระบบการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปประชุมแทน ทาวน์นี้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมีหลายหน้าที่ แต่ด้วยจำนวนที่มากขึ้นและความซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ ทำให้บางทาวน์ปรับโครงสร้างให้มีมืออาชีพเข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการในตำแหน่งผู้จัดการ โดยประชาชนจะเลือกคณะผู้คัดเลือกจำนวนหนึ่งขึ้นมาหน้าที่ในการมองหาและแต่งตั้งผู้จัดการ แต่ก็มิบางตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วยเช่น เจ้าหน้าที่ปกครองและเจ้าหน้าที่การเงิน

3.2 ทาวน์ชิพ มีภารกิจหน้าที่คล้าย ๆ เคาน์ตี ซึ่งในเคาน์ตีหนึ่ง ๆ จะมีทาวน์ชิพอยู่ประมาณ 10-20 แห่ง ทาวน์ชิพไม่ได้มีอยู่ทุกมลรัฐหรือไม่ได้มีอยู่ทุกพื้นที่ของมลรัฐ จะพบประมาณครึ่งหนึ่งของมลรัฐต่างๆ ในอเมริกา ทาวน์ชิพเป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตี และทำหน้าที่หลายอย่างแทน

เคาน์ตีในระดับรากหญ้า เช่น การเลือกตั้ง การบำรุงรักษาถนน เก็บภาษี และดับเพลิง หรือแม้กระทั่งงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อย ทาวน์ชิพไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจและความเป็นอิสระในการจัดทำหน้าที่หรือบริการต่างๆ พื้นที่ของทาวน์ชิพอาจจะมีขนาดหลายตารางไมล์และเป็นพื้นที่ในชนบทซึ่งมีผู้คนเบาบาง โดยทุกวันนี้ประชากรของอเมริกาประมาณ 40 ล้านคนหรือ 1 ใน 5 ของประชากรทั้งหมดอาศัยอยู่ในทาวน์ชิพ ในส่วนของโครงสร้างของทาวน์ชิพพบว่าใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งอาจจะมีเจ้าหน้าที่บางส่วนมาจากการเลือกตั้งแยกต่างหากเช่นกัน

3.3 เขตพิเศษ (Special District)

เขตพิเศษเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาให้มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purpose) และยังถูกสร้างขึ้นมาทำงานหรือบริการที่หน่วยการปกครองอื่นไม่ทำหรือทำไม่ได้ เช่น ประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในเขตที่มีการป้องกันอัคคีภัย และซัดด์ที่อยู่ใกล้ที่สุด ปฏิเสธที่จะขยายพื้นที่ในการดูแลให้ครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าว กอปรกับเคาน์ตีก็ไม่มีศักยภาพที่จะทำหรือกฎหมายไม่ได้อนุญาตให้ทำ ดังนั้นประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวอาจจะสามารถริเริ่มเพื่อสร้างเขตพิเศษในการป้องกันอัคคีภัยขึ้นมาเอง ขั้นตอนก็คือประชาชนไปขอให้มลรัฐจัดทำประชามติ ถ้าผลออกมาว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ มลรัฐก็ประกาศจัดตั้งเขตพิเศษเพื่อป้องกันอัคคีภัยขึ้น มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งคณะผู้บริหาร มีการจ้างบุคลากร มีการเตรียมการป้องกันอัคคีภัย และประชาชนต้องเสียภาษีสำหรับบริการดังกล่าวด้วย เขตพิเศษส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเพียงอย่างเดียว เช่น เขตพิเศษควบคุมยุง ก็มีหน้าที่ในการควบคุมหรือลดจำนวนยุงเพียงอย่างเดียว จะมีบ้างที่เขตพิเศษมีหน้าที่มากกว่า 1 อย่าง แต่ก็มักจะไม่เกิน 2-3 อย่าง ถ้าไม่นับรวมเขตโรงเรียน เขตพิเศษส่วนใหญ่จะเป็นเขตทรัพยากรธรรมชาติ รองลงมาเป็นเขตป้องกันอัคคีภัย เขตจัดหาน้ำ เขตควบคุมอาคารและพัฒนาชุมชน เขตกำจัดสิ่งปฏิกูล เขตจัดการมาปนกิจศพ และอื่น ๆ

3.4 เขตโรงเรียน (School District)

เขตโรงเรียนเป็นเขตพิเศษประเภทหนึ่งที่มีหน้าที่เดียว ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อเมริกาเคยมีเขตโรงเรียนมากกว่า 1 แสนเขต กล่าวคือ เกือบจะ 1 โรงเรียน เป็น 1 เขต เลยก็ว่าได้ แต่ด้วยขนาดของเขตที่เล็ก ทำให้ค่าใช้จ่ายต่อเขตสูง ดังนั้น จำนวนเขตโรงเรียนจึงลดลงในเวลาต่อมาเขตโรงเรียนบริหารโดยคณะกรรมการซึ่งโดยทั่วไปมีจำนวน 5-7 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง คณะกรรมการนี้มีหน้าที่จัดทำนโยบายต่าง ๆ ของเขตโรงเรียน และนโยบายที่สำคัญที่สุดคือเรื่องการเงิน ความจริงขณะนี้ในอเมริกามีระบบโรงเรียนอยู่กว่า 15,178 ระบบ แต่มีเพียง 13,726 ระบบเท่านั้นที่เป็นอิสระและนับได้ว่าเป็นเขตโรงเรียนในที่นี้ ที่เหลืออีกประมาณ 1,452 ระบบไม่นับว่าเป็นเขตโรงเรียนเพราะไม่มีอิสระและยังต้องพึ่งพิงองค์กรอื่นเช่นมลรัฐ เคาน์ตี ซิตี ทาวน์หรือทาวน์ชิพ ดังนั้นจึงถือว่า 1,452 ระบบโรงเรียนที่เหลือเป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของมลรัฐ เคาน์ตี ซิตี ทาวน์หรือทาวน์ชิพ ไม่นับเป็นหน่วยการปกครอง

เนื่องด้วยความหลากหลายในการออกกฎหมายที่แตกต่างกันในมลรัฐต่าง ๆ ดังนั้นการจัดการศึกษาในอเมริกาจึงมีความแตกต่างหลากหลาย ยกตัวอย่าง ใน ดิสตริคส์ ออฟ โคลัมเบีย อลาสกา ฮาวาย แมรีแลนด์ และนอร์ทแคโรไลนา จะไม่มีเขตโรงเรียนเลย โรงเรียนทั้งหมดจะอยู่ใน

การจัดการของเคนเนดี มิวนิซิพอล หรือมลรัฐแล้วแต่กรณี ในขณะที่แคลิฟอร์เนียและเท็กซัสกลับมีเขตโรงเรียนกว่า 1,000 เขต ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 16 ของเขตโรงเรียนทั้งหมดที่มีอยู่ในอเมริกา

เขตโรงเรียนบริหารงานโดยคณะกรรมการเขตโรงเรียนซึ่งส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้ง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อใช้ในเขตโรงเรียน เช่น กำหนดค่าเล่าเรียน หลักสูตร ตำรา จำนวนครู ค่าจ้างครู เป็นต้น ปัจจุบันนี้เขตโรงเรียนมักจะมีหัวหน้าสำนักงานซึ่งเป็นมืออาชีพในการรับนโยบายของคณะกรรมการเขตโรงเรียนไปปฏิบัติ ส่วนจำนวนของเจ้าหน้าที่ก็ขึ้นอยู่กับขนาดของเขตโรงเรียนต่าง ๆ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจของส่วนกลางและมลรัฐแต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่ แตกต่างและเหมือนกัน สำหรับอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางมีอำนาจในเรื่องต่อไปนี้

1. ผลิตธนบัตรและเหรียญ
2. ดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ
3. ออกกฎหมายพาณิชย์ที่ใช้ระหว่างประเทศและระหว่างมลรัฐ
4. จัดเตรียมกำลังทหารและกองทัพเรือ
5. ประกาศสงคราม
6. จัดตั้งศาลที่ต่ำกว่าให้เป็นศาลสูง
7. ออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อรองรับหน้าที่ที่กล่าวมานี้

อำนาจหน้าที่ของมลรัฐมีดังนี้

1. จัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น
2. ออกกฎหมายพาณิชย์ที่ใช้ภายในมลรัฐ
3. ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง
4. อนุมัติการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธ์
5. ออกกฎหมายหรือมาตรการในเรื่องสาธารณสุข ความปลอดภัย และศีลธรรม
6. ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์

อำนาจที่ส่วนกลางและอำนาจหน้าที่ของมลรัฐมีเหมือนกันคือ

1. การกำหนดภาษี
2. การกักเงิน
3. การจัดตั้งศาล
4. การบังคับใช้กฎหมาย
5. การออกกฎหมายเกี่ยวกับการธนาคารและความร่วมมือต่างๆ
6. การใช้จ่ายเงินเพื่อสวัสดิการสาธารณะ
7. การเวนคืนที่ดินและการจ่ายค่าชดเชย

อำนาจของส่วนกลางและมลรัฐจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกิจโดยรวม เป็นเรื่องใหญ่ ๆ และสำคัญ ดังนั้น จึงมอบภารกิจในการจัดบริการสาธารณะส่วนใหญ่ที่ใกล้ชิดประชาชนให้อยู่ในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบหลากหลาย ได้แก่ บริการด้านการป้องกันอัคคีภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย

การจัดการศึกษา การสาธารณสุข สวนสาธารณะ สนามบิน การควบคุมการจราจร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำงานเน้นไปทางด้านการจัดการผังเมือง หลังปี ค.ศ. 1980 โดยยกยกตัวอย่างภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมดังนี้

1. การวางแผนและการพัฒนาของเมืองและประเทศ มิวนิซิปอล ทำการวางแผนผ่านทางคณะกรรมการ โดยปกติมี 5-7 คน เป็นสมาชิกนอกเวลา (Part-time Member) ซึ่งอาจรวมทั้งเจ้าหน้าที่สาธารณะที่ถูกแต่งตั้งขึ้น (Designated Public Official) และประชาชนที่ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน หรือทั้งสองกลุ่ม งานหลักๆ อาจจะต้องให้บริษัทต่างๆ ดำเนินการซึ่งมักจะใช้เป็นลักษณะของแผนที่เป็นรูปแบบมาตรฐาน หรือติดต่อไปยังที่ปรึกษาท้องถิ่น ซึ่งในเมืองใหญ่ ๆ จะมี Substantial Planning Department

2. บ้านเรือน และการซ่อมแซมบำรุงรักษาเขตเมือง มิวนิซิปอล ส่วนใหญ่มักไม่มองว่าที่พักอาศัยเป็นงานหลักของการปกครองท้องถิ่น ในช่วงปี ค.ศ. 1970 ได้เคยทำการกระตุ้นให้ท้องถิ่นเห็นความจำเป็นของการจัดผังเมือง องค์การพิเศษของการวางผังเมืองจึงมักถูกสร้างขึ้นโดยซีดี หรือเคาน์ตี ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยการรับรองของรัฐบาลกลางในด้านโครงสร้างด้านการเงิน

3. ทางหลวงและถนนอื่น ๆ รัฐบาลทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งเขตพิเศษงานสามารถทำสัญญาเพื่อจ้างเอกชน ซึ่งสัญญาดังกล่าวจะมีระยะเวลา 20-30 ปี เพื่อที่จะครอบคลุมโครงการพัฒนาระยะยาว ซึ่งสมาชิกหรือคณะกรรมการท้องถิ่นจะเข้าทำงานร่วมกันกับมลรัฐหรือรัฐบาลกลางในโครงการขนาดใหญ่

4. การขนส่ง ซีดีขนาดใหญ่จะดำเนินการด้านขนส่งเอง หรืออาจจะดำเนินการโดยเขตพิเศษขนส่งมวลชน, รถไฟใต้ดิน ทางเดินรถราง และรางรถไฟไฟฟ้า ทั้งหมดเป็นของสาธารณะในทางกฎหมาย การให้เงินสนับสนุนการบริการรถโดยสารประจำทางของเอกชนเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นแต่ซีดีมักจะเข้ามาดำเนินการแทนเอกชนดังกล่าวถ้าหากว่ากิจการเดินรถประจำทางนั้นไม่มีผลกำไรและผู้ประกอบการจะทำการทิ้งสายการเดินรถไป ซึ่งบางครั้งก็ถูกช่วยเหลือด้านเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพื่อทำการเจรจาขอซื้อยานพาหนะเหล่านั้น

5. การศึกษาและการฝึกอบรม ในแต่ละรัฐจะมีหน่วยงานที่ดูแลด้านการศึกษาซึ่งทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐและมลรัฐ กระจายความรับผิดชอบให้เขตโรงเรียน เขตโรงเรียนส่วนใหญ่ดำเนินงานภายใต้คณะกรรมการโรงเรียนที่มาจากทางเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นผู้จัดทำหลักสูตรและรายการหนังสือ คณะกรรมการโรงเรียนอาจจะมีอำนาจที่จะสั่งซีดีในเรื่องที่เกี่ยวกับภาษีของคณะกรรมการโรงเรียน เขตโรงเรียนส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็ก

6. กิจกรรมด้านวัฒนธรรม กิจกรรมด้านวัฒนธรรมจะถูกจัดการโดยองค์การอิสระของท้องถิ่นซึ่งนานๆ ครั้งจะมีกิจกรรมเหล่านี้ จะมีการสนับสนุนกิจกรรมทางด้านดนตรีและศิลปะ และในเมืองใหญ่ ๆ จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการด้านศิลปะด้วย

7. ห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ ห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์มักจะได้รับเงินสนับสนุนจากท้องถิ่นและควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น นอกจากนี้ยังมีเขตพิเศษที่ดูแลเรื่องห้องสมุด และซีดียังให้การสนับสนุนด้านการเงินเป็นจำนวนมากแก่พิพิธภัณฑ์ด้วย

8. สันหนากการ สวนสาธารณณะจะได้รับการดูแล โดย ซิตี และเคาน์ตี โดยในซิตีขนาดใหญ่จะมีฝ่ายหรือแผนกสันหนากการ ซึ่งดูแลสระว่ายน้ำ และสนามกอล์ฟ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเขตพิเศษที่ดูแลทางด้านสันหนากการด้วย

9. สุขภาพและสวัสดิการสังคม เคาน์ตีมักจะมีบทบาทในเรื่องสุขภาพ และสวัสดิการมากกว่ามิวนิซิปอล ซึ่งการดูแลสุขภาพและสวัสดิการสังคมนี้จะมีเขตพิเศษด้วย แผนกสุขภาพของซิตีจะเน้นเรื่องการรักษาสุขภาพและการตรวจร้านอาหาร มิวนิซิปอลจะแต่งตั้งคณะกรรมการด้านสุขภาพ แต่มีบทบาทเพียงให้คำปรึกษาเท่านั้น งานด้านสวัสดิการสังคมจะได้รับเงินสนับสนุนจากมลรัฐ และเคาน์ตี แต่ก็มีบางซิตีที่เข้ามาสนับสนุนงานด้านสวัสดิการสังคม

10. ตำรวจ งานด้านตำรวจส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้อำนาจของซิตีและเคาน์ตี การควบคุมตำรวจจะอยู่ภายใต้หัวหน้าตำรวจของซิตี หรือรายงานไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหาร

11. การป้องกันอัคคีภัย ฝ่ายการป้องกันอัคคีภัยของซิตีส่วนมากอยู่ภายใต้หัวหน้าผู้บริหารของซิตี ส่วนในพื้นที่ชนบทและชานเมืองงานด้านการป้องกันอัคคีภัยจะดูแล โดย เคาน์ตี และเขตพิเศษ

12. การพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงานท้องถิ่นเศรษฐกิจท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างมากโดยซิตี โดยอาศัยมาตรการต่าง ๆ เช่น การลดภาษี และการอัดฉีดเม็ดเงิน เป็นต้น

13. สาธารณูปโภค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งเขตพิเศษมีการให้ความสำคัญต่อการผูกขาดสาธารณูปโภคทางธรรมชาติ ประมาณร้อยละ 15 ของภาษีของมิวนิซิปอล ได้มาจากการผูกขาดสาธารณูปโภคทางธรรมชาติ ซึ่งหลัก ๆ ได้แก่ การจัดสรรน้ำ ก๊าซ ไฟฟ้า การกำจัดสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำ และสนามบิน ซึ่งการบริการเหล่านี้อาจจะดำเนินการโดยมิวนิซิปอล, เขตพิเศษ หรือบริษัทเอกชนที่ดำเนินการภายใต้ข้อกำหนดของมลรัฐ การจัดการด้านสาธารณูปโภคอาจทำได้ภายใต้ใบอนุญาตของมิวนิซิปอล และมีการคืนกำไรเป็นเปอร์เซ็นต์ให้กับมิวนิซิปอล ในบางกรณีซิตีจะแบ่งองค์กรเพื่อให้อิสระในการบริหารและการคลัง เช่นองค์กรการบิน

14. การตลาด บางครั้งการตลาดจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการของท้องถิ่นต่าง ๆ

15. การผังศพบและการฌาปนกิจศพบ จะเป็นหน้าที่ของมิวนิซิปอลหรืออาจจะดำเนินการโดยคณะกรรมการฌาปนกิจกิจอิสระ

16. การบริการอื่น ๆ

16.1 การลงโทษ เป็นหน้าที่ของเคาน์ตี แม้งานเรือนจำจะเป็นหน้าที่ของซิตีซึ่งอยู่ในแผนกตำรวจ

16.2 การควบคุมมลพิษ มีผลกระทบหลายด้าน ในนิวยอร์กมีคณะกรรมการควบคุมมลพิษทางอากาศ ซึ่งมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ

16.3 การรักษาและควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ อยู่ภายใต้เขตพิเศษซึ่งมีอยู่ประมาณ 6,500 เขต ซึ่ง 2 ใน 3 ของเขตดังกล่าวนี้เป็นเขตที่มีการอนุรักษ์ดิน

การปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการปกครองทั้งสาธารณรัฐครอบคลุมพื้นที่ 4 เขต คือ ฝรั่งเศส, เกาะ Corsica, จังหวัดโพ้นทะเล (Les Départements d' Outre-mer-DOM) และดินแดน

โพ้นทะเล (Les Territoires d' Outre-mer-TOM) เฉพาะภายในฝรั่งเศส (Metropolitan France) มีพื้นที่ทั้งหมด 549,000 ตารางกิโลเมตร และในปี ค.ศ. 2000 มีจำนวนประชากรทั้งหมด 58,892 คน เฉลี่ยจำนวนประชากร 108 คนต่อตารางกิโลเมตร⁵⁷

ประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) และมีการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ (Levels) ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

1. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การบริหารราชการส่วนกลาง โครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการ "ส่วนกลาง" ประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

1.1 ประธานาธิบดี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีฐานะเป็นประมุขสูงสุดและเป็นผู้นำในฝ่ายบริหารของประเทศ จะใช้อำนาจทางการบริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี

1.2 นายกรัฐมนตรี มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีในการบริหารกิจการต่าง ๆ ของประเทศ

1.3 รัฐมนตรี มีฐานะเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีเพื่อร่วมบริหารกิจการของประเทศกับนายกรัฐมนตรี ขณะเดียวกันก็เป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงและกรมต่าง ๆ เพื่อดูแลงานเฉพาะด้านตามที่ได้รับมอบหมาย

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local State Government) และเป็นวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการที่ใช้มานานในประเทศฝรั่งเศส ส่วนภูมิภาคนี้เป็นการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้มีการแบ่งอำนาจออกไป (Deconcentration) เพื่อให้ตัวแทนของรัฐเข้าไปดูแลและบริหารกิจการต่าง ๆ ในพื้นที่นอกศูนย์กลาง แต่เดิมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นสองระดับ คือ จังหวัด (Département) และอำเภอ (Arrondissement) โดยมีข้าราชการที่แต่งตั้งจากส่วนกลางคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) และนายอำเภอ (Sub-préfet) เป็นผู้ที่มีอำนาจดูแลการปกครองในระดับนี้ ต่อมาในยุคทศวรรษที่ 1960 ได้มีการจัดตั้งเขตพื้นที่ทางปกครองในระดับภาค (Région) ขึ้น จึงได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประจำจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาคทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคประจำภาคนั้น ๆ ไปพร้อมกันเพื่อทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ของราชการส่วนกลางในระดับภาค รวมถึงเป็นหัวหน้าผู้บริหารหน่วยงานพิเศษอื่นๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนา การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีเขตการปกครองเพิ่มขึ้นเป็นสามระดับ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน กล่าวคือ

2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet)

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการดูแลพื้นที่นอกศูนย์กลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดถือได้ว่า

⁵⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544), 21-45.

เป็นสถาบันทางการบริหารปกครองที่มีความสำคัญมาช้านานและมีความใกล้ชิดกับการบริหารราชการในระดับท้องถิ่นมากที่สุด เนื่องจากแต่เดิมนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการกำกับดูแลทางการปกครอง (La Tutelle Administrative) เหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านการกระทำ องค์กร และการคลัง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากกระบวนการกระจายอำนาจ ในปี ค.ศ. 1982 อำนาจในส่วนนี้ได้ถูกตัดออกไปโดยถูกโอนให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของศาลปกครอง (Tribunaux Administratifs) และศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (Les Chambres Régionales des Comptes) เหลือแต่เพียงอำนาจในการกำกับดูแล "ภายหลัง" (Posteriori) การกระทำของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ หากเห็นว่าการกระทำใด ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถนำเรื่องฟ้องร้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนการกระทำดังกล่าว

2.2 หน่วยงานของกระทรวงประจำส่วนภูมิภาค

จากกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. 1992 หน่วยงานของกระทรวงต่าง ๆ ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางอาจจะเข้าไปจัดตั้งสำนักงานในท้องที่ต่าง ๆ เพื่อลงไปให้บริการหรือปฏิบัติหน้าที่นอกศูนย์กลาง โดยต้องกำหนดเป็นเขตภาค (Circonscriptions Régionales) เขตจังหวัด (Circonscriptions Départementales) และเขตอำเภอ (Circonscriptions D'arrondissements) ทั้งนี้ไม่จำเป็นที่ทุกกระทรวงจะต้องออกไปจัดตั้งหน่วยงานของตนในแต่ละเขต หากแต่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของกระทรวงนั้น ๆ

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การปฏิวัติฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 ฟรานส์ (French Revolution) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นการพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ในประเทศฝรั่งเศส รากฐานความคิดในการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ ก็คือ การมุ่งขจัดความแตกต่างในหมู่หน่วยหรือองค์กรทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ (Political Entities) ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ให้อยู่ภายใต้รากฐานของกฎหมายอันเดียวกัน ดังนั้น สิทธิพิเศษและความได้เปรียบต่างๆที่เคยมีจะต้องขจัดให้หมดไป หน่วยหรือองค์กรทางการเมืองแบบเดิมในชุมชนต่าง ๆ จึงถูกแปรเปลี่ยนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ซึ่งได้แก่ “คอมมูน” หรือเทศบาล (“Commune”) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ลักษณะเด่นของการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ก็คือ การมุ่งสร้างความเป็นแบบแผนอันเดียวกันและความเสมอภาค (Standardization and Equalization)

เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับพื้นฐานคือคอมมูนหรือเทศบาลกับรัฐบาลกลาง จึงได้มีการสร้างหน่วยการบริหารปกครองในรูปแบบใหม่ขึ้นมาที่เรียกว่า “เดอปาร์ตมอง” หรือจังหวัด (Département) และ “แขวง” (District) ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรเชื่อมโยง (Intermediate) ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองและระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับรัฐ โดยเริ่มแรกนั้นมีความพยายามที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งเช่นเดียวกับคอมมูน แต่เมื่อรัฐบาลของพวกจาโคแบ็ง (Jacobin) ในขณะนั้น พบว่า ฝ่ายต่อต้านซึ่งยังคงมีอยู่ทั่วไปในเขตชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศอาจจะชนะการเลือกตั้ง จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบ “ผู้ตรวจการ” (Commissioners) ซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง โดยให้/อ้างเหตุผลว่า “สาธารณรัฐนั้นเป็นหนึ่งเดียวและแบ่งแยกไม่ได้” (“The One and Indivisible Republic”)

ในสมัยการปกครองของนโปเลียน (Napoleon) ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการบริหารปกครองของประเทศ แต่ทั้งนี้ในส่วนของการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้น เป็นความเปลี่ยนแปลงภายใต้โครงสร้างเดิม (New System, Old Structure) โดยที่ในปี ค.ศ. 1800 การบริหารในระดับจังหวัดได้ยกเลิกระบบคณะผู้ตรวจการ (Commissioners) ไปสู่ระบบการบริหารปกครองแบบภูมิภาคภายใต้การดูแลของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” (Préfet) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง (ลงนามแต่งตั้งโดยตัวนโปเลียนเอง) โดยที่มีคณะของ “ชนชั้นนำท้องถิ่น” (Notables) ประมาณ 16-24 คน คอยช่วยเหลือการบริหารในลักษณะที่คล้ายกับสภา (General Councils) ส่วนเขตการปกครองในรูปของ “แขวง” (District) ก็ได้ถูกเปลี่ยนเป็น “อาร็องดีสเซอมีอง” หรืออำเภอ (Arrondissement) โดยมีสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นองค์กรบริหารภายใต้การควบคุมของ “นายอำเภอ” (Sub-préfet)

จากแนวคิดทางการปกครองในสมัยนโปเลียนที่มุ่งสถาปนาระบอบราชการระดับชาติให้มีความแข็งแกร่งเพื่อเป็นกลไกหลักทางการบริหารของประเทศ ส่งผลให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างจำกัด ถูกแทนที่โดยระบบการบริหารที่เข้มแข็งของส่วนกลางผ่านโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคหรือการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ โครงสร้างการบริหารนอกศูนย์กลางเช่นนี้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนาน จนกระทั่งปี ค.ศ. 1982 ในสมัยรัฐบาลนำโดยพรรคสังคมนิยม (Socialist Party) กระบวนการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ในฝรั่งเศสจึงได้เกิดขึ้น

ในเบื้องต้นของการเข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีของนายฟร็องซัวส์ มิตเตอ็อง (Francois Mitterrand) ได้ริเริ่มการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นโดยกฎหมาย ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาล จังหวัด และภาค กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจ ซึ่งหลังกฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีกฎหมายอื่นๆ ออกตามมาอีกจำนวนหนึ่ง เพื่อให้การปฏิรูปเป็นไปโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ความเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ จากการปฏิรูปข้างต้น ได้แก่

1. การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ใหม่ ๆ ลงไปสู่ท้องถิ่น
2. การถ่ายโอนอำนาจทางการบริหารในระดับจังหวัดที่เดิมอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัดไปสู่สภาจังหวัด
3. การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในระดับภาค
4. ยกเลิกอำนาจกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เหลือเพียงอำนาจกำกับดูแลภายหลังการกระทำ (Posteriori) ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
5. จัดตั้งศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค
6. จัดตั้งระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสในสมัยปัจจุบัน มีการจัดโครงสร้างในแบบสามชั้น (Three-tiers System) ซึ่งประกอบไปด้วย ภาค (Région) จังหวัด (Département) และเทศบาล (Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ นอกเหนือจากนี้จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบไปด้วย

1. การบริหารงานในเขตนครปารีสและเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille)

2. การปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ (mainland) ประกอบด้วย เกาะ Cosica จังหวัด โป้นทะเล (DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (TOM)

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส⁵⁸

1. เทศบาล (Commune)

คอมมูนหรือเทศบาล ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับรากฐานที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้นถึง 36,580 แห่ง (และอีก 183 แห่ง ในจังหวัดโพ้นทะเล) มีจำนวนสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งถึงประมาณ 550,000 คน เทศบาลโดยส่วนใหญ่ถึงกว่าร้อยละ 90 จะมีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็กและอยู่ในพื้นที่ชนบทซึ่งมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 1,500 คน

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่เก่าแก่และฝังรากลึกมาอย่างช้านาน อีกทั้งยังสะท้อนถึงลักษณะทางประวัติศาสตร์สังคมของชุมชนอย่างแท้จริง คอมมูนหรือเทศบาลในสมัยปัจจุบันมีพื้นฐานทางพัฒนาการมาจากเขตทางศาสนา (Parishes) ตั้งแต่ศตวรรษที่ 10-12 และต่อมาในสมัยหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสก็ได้มีการจัดเขตพื้นที่ใหม่ แต่โดยรวมก็ยังคงอยู่บนฐานของเขตทางศาสนาเดิม สถานะของคอมมูนในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่เกิดขึ้น ในปี ค.ศ. 1884 อันเป็นผลจากการออกกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล (Municipal Government Act 1884) ครอบคลุมชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศตั้งแต่เมืองขนาดใหญ่ไปจนถึงหมู่บ้านเล็ก ๆ ในชนบท

โดยทั่วไปแม้เทศบาลหรือคอมมูนจะถูกมองว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและขาดศักยภาพทางการบริหาร แต่ในอีกด้านหนึ่งประชาชนชาวฝรั่งเศสกลับมีความผูกพันและระบุตนเอง (Identify) เข้ากับคอมมูนที่ตนอยู่อาศัยอย่างแนบแน่น เนื่องจากคอมมูนนั้นเปรียบเสมือนกับสัญลักษณ์ของการแสดงตนเองในฐานะพลเมือง (Symbol of Civic Identification) ด้วยจำนวนมากและความหลากหลายที่มีอยู่ ทำให้เป็นการยากที่จะอธิบายถึงลักษณะร่วมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับนี้ อย่างไรก็ตามก็ถือว่าอาจจัดแบ่งคอมมูนหรือเทศบาลได้ในสองลักษณะดังต่อไปนี้

1.1 เทศบาลขนาดเล็กและขนาดกลาง (ประชากรน้อยกว่า 20,000 คน)

เทศบาลขนาดเล็กและกลางเหล่านี้จะมีลักษณะทางชุมชนเป็นเมืองขนาดเล็กหรือเป็นหมู่บ้านตามชนบท ด้วยข้อจำกัดทางขนาดและทรัพยากร เทศบาลเล็ก ๆ เหล่านี้จึงต้องพึ่งพาและรับการปกป้องจากองค์กรทางปกครองในระดับที่สูงกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัด นอกจากนี้ยังต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลผ่านองค์กรความร่วมมือหรือวิสาหกิจรวมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เทศบาลแห่งหนึ่งแห่งใดจัดทำด้วยตนเองไม่ได้

1.2 เทศบาลขนาดใหญ่ เทศบาลเหล่านี้จะอยู่ในชุมชนที่มีสภาพของความเป็นเมืองสูง มีศักยภาพและทรัพยากรทั้งในทางการเงินและบุคลากร ไม่ต้องพึ่งพาองค์กรทางปกครองอื่น ๆ ดังเช่น เทศบาลขนาดเล็ก จึงสามารถจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย

⁵⁸ปิยะ กิจถาวร. การปกครองท้องถิ่นของไทย (Thai Local Government) (ปัตตานี: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2549), 37.

2. จังหวัด (Département)

จังหวัดมิใช่เขตการปกครองตามธรรมชาติดังเช่นกรณีของเทศบาล หากแต่เป็นเขตการปกครองที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยความมุ่งหวังให้เป็นองค์กระหว่างกลาง (intermediate) ที่เชื่อมโยงการปกครองในระดับท้องถิ่นเข้ากับรัฐส่วนกลาง กลายเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่ดำรงอยู่คู่กับระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสมาช้านาน โดยอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่งตั้งจากส่วนกลาง และศาลว่าการจังหวัดก็เปรียบเสมือนกับเป็นศูนย์รวมหรือจุดบรรจบของผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นที่นักการเมืองท้องถิ่น ชนชั้นนำท้องถิ่น และข้าราชการส่วนกลางจะเข้ามานั่งเจรจาต่อรองและทำความเข้าใจทั้งทางการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่น

ต่อมาภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในต้นทศวรรษที่ 1980 พื้นที่จังหวัดก็ได้มีสถานะใหม่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ซ้อนทับอยู่กับการปกครองส่วนภูมิภาค เมื่อรัฐบาลได้มีการโอนอำนาจทางการบริหารกิจการสาธารณะต่าง ๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาจังหวัด (Conseil Général) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และบทบาทในฐานะผู้บริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ถูกแทนที่โดยประธานสภาจังหวัด (Président du Conseil Général) โดยมีงบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากร และทรัพย์สิน เป็นของตนเองแยกออกจากจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดมีจำนวนทั้งสิ้น 96 แห่ง (และอีก 4 แห่ง ในจังหวัดโพ้นทะเล) มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จัดทำบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถของเทศบาลหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ รวมถึงบทบาทในฐานะผู้ประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการต่าง ๆ

3. ภาค (Région)

การจัดตั้งเขตการปกครองในรูปแบบของภาคเป็นผลมาจากความพยายามของรัฐบาลกลางนับแต่ปลายยุคทศวรรษที่ 1950 ซึ่งต้องการจัดตั้งเขตการบริหารขนาดใหญ่เพื่อกระจายภารกิจและอำนาจหน้าที่ซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็ต้องสามารถรองรับนโยบายด้านการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่เกินกว่าจังหวัดที่มีอยู่เดิม ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1956 รัฐบาลจึงได้ริเริ่มโดยการจัดให้มี "เขตจัดตั้งในระดับภาค" (Programme Régions) จำนวน 22 แห่งขึ้น และเริ่มมีความชัดเจนในยุคทศวรรษที่ 1960 เมื่อรัฐบาลต้องการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค จึงได้มีการรวบเอาจังหวัดต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตจังหวัดศูนย์กลางทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคเพื่อคอยประสานงานหน่วยราชการต่าง ๆ ในระดับภาค รวมถึงเป็นผู้ดูแลคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภาค (CODERs) ชุดต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลไกพิเศษที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อผลด้านการพัฒนา

ความพยายามจัดตั้งภาคให้เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1969 เมื่อนายพลเดอโกลล์ (Le Général Charles de Gaulle) ได้ขอให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในระดับภาคแต่กลับไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม จัดตั้งภาคขึ้นมาโดยไม่ได้

มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ให้มีสถานะเป็น "องค์กรมหาชนอิสระ" (Etablissement Public) ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตภาค อย่างไรก็ตามก็ตีความพยายามจัดตั้งภาคให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอยู่ต่อไป โดยเหตุผลของความจำเป็นปรากฏอยู่ในรายงานที่มีความสำคัญยิ่งของคณะกรรมการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานในภาครัฐ (the "Guichard Report") ซึ่งได้กล่าวว่า "รัฐบาลกลางได้ดูดซับเอากิจกรรมทางการบริหารเกือบทั้งหมดเข้ามาอยู่ในมือของตนและเป็นการเข้าไปควบคุมดูแลแม้แต่เรื่องที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย หน่วยงานราชการส่วนกลางก็เกิดการขยายตัวทั้งในแง่จำนวนองค์กรและขอบข่ายภารกิจของตน แต่ทั้งนี้ ก็เป็นไปอย่างกระจัดกระจายไร้ทิศทาง จึงนำไปสู่สภาพปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Centralization without the Benefits of Unity) การบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นจึงมิได้เป็นเรื่องของชุมชนท้องถิ่นที่จะจัดการกันเอง กลับถูกส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงทั้งในด้านงบประมาณและการกำกับดูแลในรูปแบบต่าง ๆ" ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในต้นทศวรรษที่ 1980 ภาคในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงได้เกิดขึ้น โดยมีสภาภาค (Conseil Régional) ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายสภา มีประธานสภาภาค (Président du Conseil Régional) เป็นผู้นำฝ่ายบริหาร และมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (Comité économique et Social) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา

ปัจจุบันภาคมีจำนวนทั้งสิ้น 22 แห่ง (และอีก 4 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน (upper tier) เพื่อทำหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนในระดับท้องถิ่น และถูกจัดวางบทบาทในฐานะองค์กรที่เลี้ยงเพื่อทำหน้าที่วางกรอบสนับสนุน และจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่างๆ ให้กับจังหวัดและเทศบาลซึ่งถูกจัดวางให้เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการ

4. ภาค (Région)
5. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกเหนือจากองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบข้างต้นแล้ว ในฝรั่งเศสยังได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่ (Les Grandes Villes) ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นและมีสภาพความเป็นเมืองสูง ซึ่งประกอบไปด้วย การปกครองท้องถิ่นในนครปารีส (Ville-de-Paris) และการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่อีกสองแห่งคือ Lyon และ Marseille

1. นครปารีส

นครปารีสหรือ Ville-de-Paris นี้เป็นเมืองหลวงของประเทศและมีสถานะเป็นเขตจังหวัดพิเศษ โดยตั้งอยู่ในภาค (Région) ที่ชื่อว่า "Ile-de-France" แต่เดิมนครปารีสก็มีสถานะเป็นเขตพิเศษอยู่แล้วตั้งแต่การออกกฎหมาย ในปี ค.ศ. 1884 ในปัจจุบัน การบริหารปกครองในนครปารีสจะมีสองสถานะพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ เป็นทั้งเทศบาล (Commune) และจังหวัด (Département) นอกจากนี้ ผลจากกฎหมายสองฉบับที่ออก ในปี ค.ศ. 1982 ก็ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังเขตหรืออำเภอ (Arrondissement) ทำให้นครปารีสมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 3 รูปแบบ ซ้อนทับกันอยู่ภายใน

1.1 เทศบาลนครปารีส

นับแต่กฎหมายที่ออก ในปี ค.ศ. 1975 กำหนดให้นครปารีสมีเทศบาลเมืองปารีส โดยโครงสร้างทางการบริหารก็เป็นเช่นเดียวกันกับเทศบาลโดยทั่วไป กล่าวคือประกอบไปด้วยสภานครปารีส (Le Conseil de Paris) มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมีจำนวนทั้งสิ้น 163 คน และฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรีนครปารีส (le Maire de Paris) มีที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยเลือกจากบรรดาสมาชิกสภาด้วยตนเอง

โดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครปารีสก็มีลักษณะเช่นเดียวกับนายกมนตรีของเทศบาลอื่น ๆ เว้นแต่ได้มีการกำหนดภารกิจที่เกี่ยวกับกิจการตำรวจท้องถิ่น (Municipal Police) เพิ่มเติมเข้ามาให้นายกเทศมนตรีนครปารีสต้องรับผิดชอบ เช่น การรักษาความสะอาดของถนน รักษาความเป็นระเบียบของตลาด และดูแลการจราจร เป็นต้น

1.2 จังหวัดปารีส

พื้นที่ทางการบริหารในนครปารีสนอกจากจะเป็นเทศบาลแล้ว ยังมีสถานะเป็นจังหวัดมาตั้งแต่ครั้งที่ได้ออกกฎหมายกลางเกี่ยวกับจังหวัด ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1871 ดังนั้น พื้นที่ของนครปารีส จึงเป็นทั้งเทศบาลและจังหวัดไปพร้อมๆ กัน ด้วยเหตุนี้ หลังจากกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ที่ได้มีการถ่ายโอนอำนาจยกเขตการบริหารในระดับจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงทำให้สภานครปารีสและนายกเทศมนตรีนครปารีส ทำหน้าที่เป็นสภาจังหวัด (Conseil Général) และประธานสภาจังหวัด (Président du Conseil Général) ในเวลาเดียวกัน

นอกจากนี้อำนาจหน้าที่เดิมซึ่งเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้ถ่ายโอนลงมาก็จึงกลายเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครปารีส (ที่ดำรงตำแหน่งในฐานะประธานสภาจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง) ที่ต้องรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวเพิ่มเติมจากนายกเทศมนตรีโดยทั่วไป แต่ในแง่ของการบริหารงบประมาณแล้ว จะมีระบบงบประมาณที่แยกขาดออกจากกันกล่าวคือ สภานครปารีสจะมีหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่าย 3 ประเภท คือ งบประมาณของเทศบาลนครปารีส งบประมาณของจังหวัดปารีส และงบประมาณสำหรับกิจการด้านตำรวจ (ซึ่งจัดเตรียมและบริหารงานโดยหน่วยงานพิเศษที่ตั้งขึ้นมาดูแลกิจการด้านตำรวจโดยเฉพาะ เรียกว่า "Prefect of Police")

1.3 เขต Arrondissements

พื้นที่นครปารีสได้มีการจัดแบ่งออกเป็นเขตหรืออำเภอ (Arrondissements) จำนวน 20 เขต ซึ่งจากกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1982 ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังพื้นที่เหล่านี้ กล่าวคือ แต่ละเขตจะมีสภาเขต (Conseil d' arrondissement) และนายกเทศมนตรีเขต (Le Maire d' arrondissement) เป็นของตนเอง สภาเขตจะประกอบไปด้วยสมาชิกสองประเภท ประเภทแรกได้แก่ สมาชิกสภานครปารีสซึ่งได้รับเลือกตั้งในเขตนั้น และประเภทที่สองได้แก่ สมาชิกสภาเขต (Conseillers d' arrondissement) มาจากการเลือกตั้งภายในเขตนั้น ๆ โดยจำนวนสมาชิกประเภทนี้จะมีจำนวนเท่ากับสองเท่าของจำนวนสมาชิกสภานครปารีสที่ได้รับเลือกในเขตนั้น (แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน และไม่เกิน 40 คน) ส่วนนายกเทศมนตรีเขต จะเลือกจากสมาชิกสภาเขตที่เป็นสมาชิกสภานครปารีสประจำเขตนั้น

สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการต่าง ๆ ตามมติของสภานครปารีส รวมถึงกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน

ของเขตต่อนายกเทศมนตรีนครปารีสหรือสภานครปารีส ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาต่อสภานครปารีสในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต เช่น การผังเมือง และการวางแผนการใช้ที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการวางกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่สภานครปารีสเป็นผู้จัดทำใน ส่วนที่เกี่ยวกับกิจการด้านสถานดูแลเด็กก่อนวัยเรียน สวนสาธารณะ สนามกีฬา เป็นต้น ส่วนนายกเทศมนตรีเขต มีหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร การเกณฑ์ทหาร การจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นประธานกองทุนโรงเรียน อำนาจในการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้เขตจะมีงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารที่เป็นของตนเอง โดยจะเป็นหมวดหนึ่งซึ่งแนบอยู่ในงบประมาณของเทศบาลนครปารีส ส่วนในด้านบุคลากรของเขตจะถือว่าเป็นบุคลากรของเทศบาลนครปารีส

2. เมืองใหญ่ (Lyon และ Marseille)

การบริหารงานในเขตเมือง Lyon และเมือง Marseille แต่เดิมจะมีรูปแบบการบริหารในรูปของเทศบาล (Commune) เช่นเดียวกับที่อื่นๆ แต่ผลจากการเติบโตของเมืองทั้งในด้านประชากรและสภาพความเป็นเมือง ทำให้การบริหารงานในแบบเดิมไม่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อม และปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของเมืองใหญ่ ดังนั้น กฎหมายที่ออก ในปี ค.ศ. 1982 ฉบับเดียวกันกับที่ใช้แก้ไขระบบการบริหารในเขตนครปารีส ก็ไม่มีการปรับปรุงระบบการบริหารในเขตเมืองทั้งสองด้วย กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวได้เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของทั้งสองเมือง โดยเมือง Lyon เพิ่มเป็น 73 คน และเมือง Marseille เพิ่มเป็น 101 คน (ปกติเทศบาลจะมีจำนวนสมาชิกสภาได้ไม่เกิน 69 คน) และภายในพื้นที่เทศบาลยังได้มีการซอยแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตย่อย ๆ (Arrondissements) โดยเมือง Lyon มี 9 เขต และเมือง Marseille มี 16 เขต และภายในเขตต่าง ๆ ก็จะมีรูปแบบการบริหารงานโดยมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขตเช่นเดียวกันกับการบริหารของนครปารีส

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

สมาน รัชสิโยภุชญา ได้กล่าวว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีกษัตริย์เป็นประมุข (Constitutional Monarchy) มีรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา (House of Lords) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) มีเมืองหลวงชื่อลอนดอน (London)

ด้านการบริหาร

ในการบริหารได้มีการจัดระเบียบบริหารประเทศออก 2 ส่วน คือ การบริหารส่วนกลาง และการบริหารส่วนท้องถิ่น

1. การบริหารส่วนกลาง (Government Department) ประกอบด้วยรัฐบาล ซึ่งได้แก่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ
2. การบริหารส่วนท้องถิ่น มีการจัดโครงสร้างในแบบสองชั้น (Two Tier) ซึ่งเป็นระบบดั้งเดิมที่ใช้ครอบคลุมทั้งประเทศ

ต่อมาได้มีการจัดโครงสร้างใหม่ในลักษณะของโครงสร้างชั้นเดียว (Single Tier) จึงได้มีการยุบส่วนที่เป็นโครงสร้างชั้นบน ในปี ค.ศ. 1986 จากข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างที่เกิดขึ้นมานานแล้วนั้น โดยเฉพาะกลางยุค 1980 สมัยรัฐบาลของนางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) ที่ต้องการจะปรับโครงสร้างใหม่โดยใช้ระบบชั้นเดียวทั้งประเทศซึ่งก็ประสบความสำเร็จ

แต่เพียงบางส่วน เนื่องจากมีการคัดค้านจากประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในหลาย ๆ แห่ง โดยเฉพาะในเขตนอกเมืองใหญ่ สำหรับโครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น เกิดจากการศึกษาของ คณะทำงานที่เรียกว่า “คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น” (Local Government Commission-LGC) ที่รัฐบาลได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1992 (Local Government Act, 1992) เพื่อทำการศึกษาทบทวนโครงสร้างและเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดทำ ข้อเสนอ และสำรวจประชามติของประชาชน (Referendum) เพื่อหาข้อสรุปสุดท้ายเสนอต่อรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างสองชั้นนั้น ทำให้การบริการ ประชาชนภายในเขตพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพและสร้างความซ้ำซ้อนและสับสน โดยเฉพาะโครงสร้าง ส่วนบนนั้นไม่ได้ใกล้เคียงกับประชาชนผู้รับบริการทำให้การตอบสนองต่อความต้องการและการ ตรวจสอบจากประชาชนเป็นไปอย่างจำกัด ต่างจากโครงสร้างส่วนกลางที่มีความใกล้ชิดและผูกพันกับ ประชาชนมากกว่า ดังนั้น การปรับโครงสร้างครั้งนี้จึงมุ่งที่จะยุบเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่น โครงสร้างส่วนบนการถ่ายโอนอำนาจไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนกลางที่มีศักยภาพ และมีความพร้อม ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนกลางที่มีขนาดเล็กก็จะเน้นการยุบ รวมเข้าด้วยกันเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการผลของการปฏิรูปส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นของ อังกฤษนั้นมีระบบชั้นเป็นแบบผสมผสานมาจนถึงปัจจุบัน⁵⁹

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม ได้กล่าวถึงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอังกฤษในปัจจุบันโดยมีลักษณะ ของการผสมผสาน (Hybirdity) ตามลักษณะของแต่ละพื้นที่ดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น แบบชั้นเดียว มีอยู่ 2 รูปแบบ คือ
 - 1.1 สภามหานคร (Metropolitan District Councils) ปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 36 แห่ง
 - 1.2 สภาเอกรูป (Unitary Authority) ปัจจุบันมีทั้งหมด 48 แห่ง
2. องค์กรปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ชั้น
 - 2.1 ในเขตมหานครลอนดอน
 - 2.1.1 ชั้นบน (Top Tier) ได้แก่ สำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority-GLA) เป็นท้องถิ่นชั้นบน ปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 1 แห่ง
 - 2.1.2 ชั้นล่าง (Low Tier) ได้แก่ สภาเขตแห่งลอนดอน(London Borough Councils) และสหการนครลอนดอน (Corporation of the of City of London) เป็นท้องถิ่น ชั้นล่าง ปัจจุบันมี 33 แห่ง
 - 2.2 นอกเขตมหานครลอนดอน มีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น 2 ชั้น ได้แก่
 - 2.2.1 ชั้นบน ได้แก่ สภาเขต (Country Councils) เป็นท้องถิ่นชั้นบนปัจจุบันมี 34 แห่ง

⁵⁹ สมาน ริงสิโยกฤษณ์, การปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2540), 68.

2.2.2 สภาแขวง (District Councils) เป็นท้องถิ่นชั้นล่างปัจจุบันมี 238 แห่ง⁶⁰

กล่าวโดยสรุปการปกครองในภาพรวมของประเทศอังกฤษ มีรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลาง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ เหมือนกับรูปแบบการปกครองส่วนกลางของประเทศไทยและในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ระบบ 2 ชั้น ตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษซึ่งประเทศไทยได้นำมาประยุกต์ใช้กับท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร

การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

โกวิท พวงงาม ได้กล่าวว่า ประเทศญี่ปุ่นเป็นราชอาณาจักรที่เก่าแก่ประเทศหนึ่งในทวีปเอเชียมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีพระจักรพรรดิเป็นประมุข มีรัฐสภา (Diet) ประกอบด้วย 2 สภา คือ

1. วุฒิสภาหรือสภาที่ปรึกษา (House of Concilors) วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยจะมีการผสมคือ เลือกตั้งในระดับประเทศ และเลือกตั้งในระดับจังหวัด
2. สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีการเลือกตั้งโดยการแบ่งเขตออกเป็น 130 เขต โดยจะมีผู้แทน 1 คนต่อจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 220,000 คน

การบริหารราชการ

ในการบริหารราชการของประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สรุปสาระสำคัญในส่วนของบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในภาพรวม ดังนี้

1. เทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน แบ่งออกเป็น ประเภท คือ เทศบาลนคร (Cities/Shi) เทศบาลเมือง (Towns/ Cho or Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Mual) ซึ่งในส่วนของเทศบาลนครก็ยังมีเทศบาลมหานคร ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ คือ มีประชากรเกิน 500,000 คนขึ้นไป ได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็น “Designated Citys” มีอยู่จำนวน 12 แห่ง ซึ่งได้แก่ Osaka, Kyoto, Nagoya, Yokohama, Kobe, Kitakyusyu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai และ Chiba และเทศบาลนครเหล่านี้ได้รับสิทธิอำนาจอย่างกว้างขวางเท่าเทียมกับจังหวัด ในการดำเนินกิจการด้านสวัสดิการสังคม สาธารณสุข การวางผังเมือง กฎหมายบางฉบับยังให้อำนาจอื่น ๆ แก่ Designated Cities เช่นให้อำนาจบริหารงานเกี่ยวกับถนนของประเทศ และควบคุมดูแลทางการศึกษาภาคบังคับและเทศบาลที่มีประชากร เกินกว่า 300,000 คน มีพื้นที่มากกว่า 100 ตารางกิโลเมตรโดยได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็น “Core Cities” เมื่อปี 2539 มีอยู่จำนวน 12 แห่ง เทศบาลนคร เหล่านี้อำนาจหน้าที่กว้างขวางเช่นเดียวกับ Designated Cities

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปนี้มีอยู่ในเขตนครกรุงโตเกียว (City of Tokyo) เท่านั้นทั้งหมดมี 23 แห่ง หรือ 23 เทศบาลนครด้วยกัน จัดตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของ

⁶⁰โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548), 58-60.

ท้องถิ่น มีหน้าที่คล้ายคลึงกับหน้าที่ของเทศบาล โดยมีข้อยกเว้นบางประการเช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิงเหมือนอย่างเทศบาล การดับเพลิงในเขตกรุงเทพมหานครเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นมหานครโตเกียวการจัดรูปแบบการปกครองของท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี (Mayor) ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและสมาชิกสภา (Councilors) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกัน⁶¹

กล่าวโดยสรุปในภาพรวมของประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยวเหมือนกับประเทศไทยแต่ไม่มีส่วนภูมิภาค ได้จัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยตามโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ระดับ โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นระดับจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าฝ่ายบริหาร ระดับเทศบาล คือ นายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

เทคนิคการวิจัยอนาคต (EDFR: Ethnographic Delphi Futures Research)

เทคนิคการวิจัยอนาคต (EDFR: Ethnographic Delphi Futures Research) เป็นการวิจัยอนาคต (Futures Research) อันมีความเชื่อพื้นฐานที่ว่าอนาคตเป็นเรื่องที่สามารถทำการศึกษาได้อย่างเป็นระบบ ความเชื่อของมนุษย์มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในอนาคต มนุษย์จึงสามารถสร้างอนาคตได้ ทั้งนี้จุดมุ่งหมายของการวิจัยในอนาคตมิใช่การทำนายที่ถูกต้อง แต่เป็นการสำรวจเพื่อศึกษาแนวโน้มที่เป็นไปได้ ทั้งที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ เพื่อที่จะหาทางทำแนวโน้มที่พึงประสงค์ให้เกิดขึ้นและขจัดแนวโน้มที่ไม่พึงประสงค์ให้หมดไป หรือลดน้อยลง การวิจัยอนาคตจึงมีประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจในการปฏิบัติที่จะนำไปสู่การสร้างอนาคตอันพึงประสงค์

เทคนิคการวิจัยอนาคต (EDFR: Ethnographic Delphi Futures Research) เกิดขึ้นโดย ดร.จุมพล พูลภัทรชีวิน ประจำภาควิชาสารัตถศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้พัฒนาขึ้น ในปี พ.ศ. 2522 โดยเป็นการผสมผสานระหว่างเทคนิคการวิจัยแบบ EFR (Ethnographic Futures Research) และเดลฟาย (Delphi) เข้าด้วยกัน เป็นเทคนิคการวิจัยที่รวมเอาจุดเด่นหรือข้อดีของเทคนิค EFR และเทคนิคเดลฟาย (Delphi) เพื่อช่วยแก้จุดอ่อนของแต่ละเทคนิคได้เป็นอย่างดี เทคนิคการวิจัยอนาคต (EDFR: Ethnographic Delphi Futures Research) จึงเป็นเทคนิควิธีการวิจัยอนาคตที่ตอบสนองจุดมุ่งหมายและความเชื่อ พื้นฐานของการวิจัยอนาคตมากที่สุดวิธีหนึ่งในปัจจุบัน และมีการปรับปรุงวิธีให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมมากขึ้น⁶²

ขั้นตอนในการทำวิจัยโดยใช้เทคนิคการวิจัยอนาคต (EDFR: Ethnographic Delphi Futures Research) โดยในรอบแรกของการวิจัย จะใช้การสัมภาษณ์แบบเทคนิค EFR ที่ปรับปรุงแล้ว

⁶¹ ไกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548), 48-52.

⁶² จุมพล พูลภัทรชีวิน, “ปฏิบัติการวิจัยอนาคตด้วย EDFR,” วารสารครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 32, 1 (2546): 1-19.

หลังจากสัมภาษณ์ในรอบแรกผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์แล้วสร้างเป็น เครื่องมือ ซึ่งมักจะเป็นแบบสอบถามแล้วส่งไปให้ผู้เชี่ยวชาญตอบตามรูปแบบของเทคนิคเดลฟาย (Delphi)

โดยลักษณะของงานวิจัยที่สามารถใช้เทคนิคการวิจัยอนาคต (EDFR: Ethnographic Delphi Futures Research) มีดังนี้

1. เป็นวิจัยที่เป็นพหุมิติ หลายเรื่องหลายปัญหาเกี่ยวข้งกัน ปัญหาจะกระทบกันหมด นโยบายจำเป็นต้องมีลักษณะเป็น Multi-Dimensional ฉะนั้นเมื่อจะดำเนินการถึงการวัดก็เกิดความหนักใจ เพราะตัวแปรมีหลายตัวและมีความเฉพาะเจาะจงในตัวแปรแต่ละตัว
2. เป็นการวิจัยที่มุ่งการพิจารณาข้อสรุปที่ใช้หลักเหตุผลที่สอดคล้องกับข้อมูล คือมีลักษณะเป็น Inductive and Empirical เพราะการกำหนดนโยบายต้องมีที่มา และมีข้อมูลประจักษ์สนับสนุน
3. เน้นความต้องการของผู้บริโภคเป็นสำคัญทำแล้วต้องดูผู้ใช้ที่สำคัญจึงจะไม่มีปัญหาว่าไม่ตอบสนองผู้ใช้
4. เน้นตัวแปรที่เปลี่ยนแปลงได้เพราะนโยบายทุกอย่างต้องมีการจัดกระทำ (Manipulate) หากจัดกระทำไม่ได้ไม่สามารถทำอย่างอื่นต่อไปได้
5. การวิจัยลักษณะนี้ต้องยอมรับคุณค่าและอำนาจในการตัดสินใจของผู้วิจัย ไม่สามารถบีบบังคับให้ผู้ให้ข้อมูลตัดสินใจได้ หน้าที่ของผู้วิจัยคือให้นำเสนอข้อมูลออกไป ถูกหรือผิดขึ้นอยู่กับคุณค่าของผู้วิจัยอยู่ที่ความชัดเจนของจุดยืนที่ผู้วิจัยสนใจและต้องยอมรับอคติที่ผู้วิจัยมีด้วย

ขั้นตอนการทำวิจัย EDFR

เทคนิคการวิจัยอนาคต (EDFR: Ethnographic Delphi Futures Research) เป็นเทคนิควิจัยอนาคต โดยผสมผสานระหว่างเทคนิค EFR (Ethnographic Futures Research) กับเดลฟาย (Delphi) เข้าด้วยกัน ขั้นตอนของเทคนิคการวิจัยแบบชาติพันธุ์วรรณา (EDFR: Ethnographic Delphi Futures Research) จึงคล้ายคลึงกับวิธีการของเดลฟาย (Delphi) แต่มีการปรับปรุงวิธีให้มีความยืดหยุ่นและมีความเหมาะสมมากขึ้น ซึ่งอาจสรุปได้เป็นขั้นตอนดังนี้

1. การกำหนดและเตรียมตัวกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญมาก เพราะผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ให้ข้อมูลที่นำเชื่อถือ ผู้วิจัยต้องติดตามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเป็นการส่วนตัว อธิบายจุดมุ่งหมาย ขั้นตอนต่าง ๆ ของการวิจัย เวลาที่ใช้โดยประมาณ และประโยชน์ของการวิจัย ย้ำถึงความจำเป็นและความสำคัญของผู้เชี่ยวชาญ
2. สัมภาษณ์ (EDFR รอบที่ 1) ลักษณะการสัมภาษณ์และขั้นตอนคล้ายกับ EFR แต่เทคนิคการวิจัยอนาคต (EDFR: Ethnographic Delphi Futures Research) มีความยืดหยุ่นมากกว่า ผู้วิจัยสามารถที่จะเลือกรูปแบบการสัมภาษณ์รอบที่ 1 อาจยึดรูปแบบ EFR กล่าวคือ เริ่มสัมภาษณ์จาก ภาพอนาคตทางที่ดี (Optimistic Realistic Scenario) ภาพอนาคตทางที่ไม่ดี (Pessimistic Realistic Scenario) ภาพอนาคตที่มีความเป็นไปได้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญคิดในหลายแง่มุม ซึ่งเป็นการมองในแง่บวกก่อน แล้วจึงพิจารณาในแง่ลบ และความเป็นไปได้มากที่สุด นอกจากนั้นการสัมภาษณ์แบบ EDFR มีความยืดหยุ่นมาก หากผู้วิจัยต้องการข้อมูลเพิ่มเติมก็สามารถสัมภาษณ์ในประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องการได้ โดยการผนวกเข้ากับการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญลำดับต่อไป หรืออาจแบ่งการสัมภาษณ์เป็นช่วง ๆ ก็สามารทำได้

3. วิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อเขียนแนวโน้มในแบบสอบถาม

4. สร้างเครื่องมือ การสร้างเครื่องมือถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญและยากที่สุดของการวิจัยด้วยเทคนิคนี้ คือ นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทุกคนมารวมกัน ตัดทอนข้อความที่ซ้ำกันหรือตัดส่วนที่เกินไปจากกรอบของการวิจัยที่กำหนดไว้ออกไป โดยการหาถ้อยคำที่ครอบคลุมข้อความทั้งหมด ทั้งนี้ผู้วิจัยได้พยายามรักษาถ้อยคำของผู้ให้สัมภาษณ์ไว้ให้มากที่สุด การเขียนควรเป็นภาษาที่สั้น กระชับ โดยพยายามรักษาความหมายเดิมของผู้เชี่ยวชาญให้มากที่สุด เขียนแนวโน้มเพียงประเด็นเดียวใน 1 ข้อ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้เชี่ยวชาญเกิดความสับสนในประเด็นนั้น ๆ

5. ทำ EDFR รอบที่ 2, 3 การนำแบบสอบถามไปสอบถามผู้เชี่ยวชาญ และนำแบบสอบถามมาวิเคราะห์ด้วยสถิติพื้นฐาน เพื่อทำการจำแนกข้อมูล หาฉันทามติ (Consensus) ในการทำ EDFR รอบที่ 2 และ 3 ในรอบนี้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านจะได้รับรู้ข้อมูลป้อนกลับเชิงสถิติ (Statistical Feedbacks) เป็นของกลุ่มโดยส่วนรวมโดยหาค่าร้อยละ ค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ของกลุ่ม ผนวกด้วยคำตอบเดิมของตนเอง แล้วขอให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนพิจารณาตอบใหม่

จำนวนรอบของการทำวิจัยเทคนิคการวิจัยอนาคต (EDFR: Ethnographic Delphi Futures Research) ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมาย งบประมาณ เวลา และกำลังคนของการวิจัย ทั้งนี้พิจารณาจากคำตอบที่ได้ว่ามีความเป็นเอกพันธ์แล้วหรือยังมี Homogeneity ของคำตอบหรือมีฉันทามติ (Consensus) ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ครอบคลุมเรื่องที่ศึกษามากพอแล้วหรือยัง

6. เขียนภาพอนาคต การนำผลการตอบแบบสอบถามของผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์ผลตามเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งโดยทั่วไปถือตามเกณฑ์ที่มีแนวโน้มความเป็นไปได้ค่อนข้างสูง กล่าวคือค่ามัธยฐาน (Median) ที่ 3.5 ขึ้นไป และพิจารณาความสอดคล้องของคำตอบ โดยพิจารณาจาก Interquartile Range (Q3-Q1) ไม่เกิน 1.5 การเขียนภาพอนาคตไม่เขียนเป็นวิชาการมากไป คือคนทั่วไปอ่านแล้วเข้าใจได้ง่าย

โดยสรุปงานวิจัยเทคนิคการวิจัยอนาคต (EDFR: Ethnographic Delphi Futures Research) เป็นเทคนิคการวิจัยที่มุ่งตอบสนองจุดมุ่งหมายและ ความเชื่อพื้นฐานของการวิจัยอนาคตมากที่สุดวิธีหนึ่งในปัจจุบัน เป็นการวิจัยที่รวมเอาเทคนิค EFR และ Delphi เข้าด้วยกัน ขั้นตอนต่าง ๆ ของเทคนิคการวิจัยอนาคต (EDFR: Ethnographic Delphi Futures Research) คล้ายกับ Delphi โดยขั้นตอนแรกเป็นการสัมภาษณ์แบบ EFR และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ แล้วสร้างเป็นเครื่องมือ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นแบบสอบถามแล้วส่งไปให้ผู้เชี่ยวชาญเพื่อหาฉันทามติ (Consensus) ซึ่งมักจะทำ 2-3 รอบ หลังจากนั้นนำคำตอบที่ได้มาวิเคราะห์ เพื่อหาแนวโน้มที่มีความเป็นไปได้มากและมีความสอดคล้องทางความคิดระหว่าง กลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อสรุปและเขียนเป็นภาพอนาคต

เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique)

เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) เป็นวิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อรวบรวมข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญหลาย ๆ คน เพื่อมุ่งศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับองค์ความรู้ในอนาคตของศาสตร์ด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นศาสตร์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา การวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายจึงจัดว่าเป็นการวิจัยในอนาคต หรืออนาคตศาสตร์ (Futurism) โดยมุ่งเน้นการศึกษาวิจัยในเชิงลึกเพื่อให้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับอนาคตที่ดียิ่งขึ้น สำหรับวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการวิจัยในอนาคตก็คือ การพยากรณ์ภาพในอนาคตที่คาดว่าจะเป็นการแสวงหาทางเลือกที่จะดำเนินการในอนาคต และการเตรียมการและกระตุ้นเตือนให้ตระหนักถึงสิ่งต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อันจะนำไปสู่การจัดเตรียม การควบคุม การแก้ไข และการบริหารจัดการในอนาคตให้เป็นไปตามความต้องการ เช่น การศึกษาเกี่ยวกับเทคโนโลยี หรือแนวทางการพัฒนาการเรียนการสอนออนไลน์ด้วยบทเรียน e-Learning ในมหาวิทยาลัย เป็นต้น ซึ่งวิธีการวิจัยเพื่อพยากรณ์ภาพในอนาคตมีอยู่หลายวิธีด้วยกัน แต่ละวิธีจะมีหลักการที่คล้ายคลึงกัน อาจจะแตกต่างกันบ้างในส่วนของกระบวนการและรายละเอียดอื่น ๆ สำหรับวิธีการพยากรณ์ภาพในอนาคตที่สำคัญมีอยู่ 3 วิธี ได้แก่ 1) การคาดการณ์แนวโน้ม (Trend Projection) 2) การเขียนภาพอนาคต (Scenario Writing) และ 3) การปรึกษาผู้อื่น (Consulting Others) โดยเฉพาะวิธีสุดท้าย การปรึกษาผู้อื่น ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้อง เป็นวิธีการวิจัยในอนาคตที่ได้รับความนิยมมาก เนื่องจากเป็นการสรุปมติจากผู้เชี่ยวชาญหลาย ๆ คนที่ให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับอนาคตของศาสตร์ที่ทำการศึกษา ทำให้เกิดความเข้าใจที่ดียิ่งขึ้นเกี่ยวกับภาพในอนาคต วิธีการวิจัยนี้เรียกว่า เทคนิคเดลฟาย ปัจจุบันจึงมีการใช้เทคนิคเดลฟายกันอย่างแพร่หลาย ไม่เฉพาะการวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึง ด้านธุรกิจ สังคม การเมือง เศรษฐกิจ และการศึกษา เนื่องจากทำให้ได้ข้อมูลของภาพในอนาคตที่น่าเชื่อถือ สามารถนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจได้ดี

ความหมายของเทคนิคเดลฟาย

เทคนิคเดลฟาย เป็นวิธีการหรือกระบวนการรวบรวมความคิดเห็นหรือการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ในอนาคต จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เพื่อสรุปมติจากข้อค้นพบที่ได้ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีความถูกต้อง โดยที่ผู้วิจัยไม่ต้องนัดหมายกลุ่มผู้เชี่ยวชาญให้มาประชุมกันเหมือนกับกระดมสมอง (Brain Storming) แต่ให้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนแสดงความคิดเห็นจากการตอบแบบสอบถามแต่ละรอบ ซึ่งวิธีการนี้จะทำให้สามารถระดมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญที่อยู่ในสถานที่และเวลาแตกต่างกันได้โดยไม่มีข้อจำกัด ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคน สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่และอิสระ สามารถถกเถียงรองความคิดเห็นของตนเองได้อย่างรอบคอบ ปราศจากการชี้นำจากกลุ่มและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิดของผู้อื่น ทำให้ได้ข้อมูลน่าเชื่อถือ รวมทั้งประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการวิจัย

เทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย พัฒนาขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อปี ค.ศ. 1960 โดย โอลาฟ เฮลเมอร์ (Olaf Helmer) และนอร์แมน ดาลกี (Norman Dalkey) นักวิจัยของบริษัทแรนด์ (Rand Cooperation) เพื่อระดมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพยากรณ์ทางด้านวิทยาศาสตร์

และเทคโนโลยีในอนาคต หลังจากนั้นจึงได้มีการใช้เทคนิคเดลฟายอย่างแพร่หลายทางด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการวิจัยในสถานศึกษา มีการใช้เทคนิคเดลฟายกันอย่างแพร่หลายเพื่อหาข้อสรุปในอนาคตเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องการศึกษาเนื่องจากยอมรับกันโดยทั่วไปถึงประโยชน์ที่ได้รับจากเทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย ซึ่งได้ข้อสรุปเกี่ยวกับอนาคตที่น่าเชื่อถือและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้

สำหรับ นิยามของเทคนิคเดลฟาย ได้มีผู้ให้ความหมายไว้มากมาย เช่น อเล็กซ์ เจ ดูเคนิส (Alex J. Ducanis)⁶³ ได้นิยามไว้ว่า เทคนิคเดลฟายเป็นการทำนายเกี่ยวกับเรื่องราวต่าง ๆ ที่จะเป็นไปได้ในอนาคต วิธีการดังกล่าวนี้มุ่งลดผลกระทบหรืออิทธิพลของบุคคลในกรณีที่ต้องมีการเผชิญหน้ากัน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการลดผลกระทบ ทางด้านความคิดระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้วยกัน ซึ่ง อาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า เทคนิคเดลฟาย เป็นวิธีการรวบรวมคำตอบที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องการจะศึกษาในขณะที่ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ได้เกี่ยวข้องจะถูกจำกัดลงด้วย อัลเฟรด รัสป์จูเนียร์ (Alfred Rasp Jr.)⁶⁴ ได้ให้ความหมายของเทคนิคเดลฟายว่า เป็นวิธีการรวบรวมการพิจารณาการตัดสินใจที่มุ่งเพื่อเอาชนะจุดอ่อนของการตัดสินใจแบบเดิม ที่จำเป็นต้องอาศัยความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะหรือความคิดเห็นของกลุ่ม รวมทั้งมติของที่ประชุม โอลาฟ เฮลเมอร์ และนิโคลัส เรสเซอร์ (Olaf Helmer and Nicholas Rescher)⁶⁵ ได้นิยามเทคนิคเดลฟายว่า เป็นโครงการที่จัดทำอย่างละเอียดรอบคอบในการที่จะสอบถามบุคคลโดยใช้แบบสอบถาม เพื่อที่จะให้ได้ข้อมูลและความคิดเห็นกลับมา โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อมุ่งเน้นการรวบรวมการพิจารณาการตัดสินใจและสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในอนาคต ในส่วนที่เกี่ยวกับเวลา ปริมาณ หรือสภาพการณ์ที่ต้องการจะให้ เป็น ประเทือง เพ็ชรรัตน์ ให้ความหมายของเทคนิคเดลฟายว่า เป็นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องราวในอนาคต ที่กระจัดกระจายกันให้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะนำไปใช้ในการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ชินิตา รัชพลเมือง ได้กล่าวถึงความหมายของเทคนิคเดลฟายว่า เป็นเทคนิคในการทำนายเหตุการณ์หรือความเป็นไปได้ในอนาคต โดยอาศัยฉันทามติ (Consensus) ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปที่เป็นแนวคิดหรือเป็นการทำนายเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น ความเป็นไปในอนาคต ข้อสรุปจากฉันทามติของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจะสามารถนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจด้านต่าง ๆ ได้ทั้งในเชิงวิชาการและการบริการ

จากความหมายที่กล่าวมา สรุปนิยามของเทคนิคเดลฟายได้ว่า เป็นวิธีการหรือกระบวนการรวบรวมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหลาย ๆ คนเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในอนาคตในประเด็นต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยสนใจศึกษาหรือต้องการพยากรณ์อนาคต เพื่อระดม

⁶³ Alex J. Ducanis, อ้างถึงใน นัยนา นุรารักษ์. “รูปแบบนำเสนอการจัดตั้งศูนย์วิจัยบริการทางการแพทย์”, วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาโสตทัศนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (สำเนา) 2539), 42.

⁶⁴ Alfred Rasp Jr., อ้างถึงใน ประยูร ศรีประสาธน์. “เทคนิคการวิจัยเดลฟาย”, วารสารการศึกษาแห่งชาติ. 4 (14) (เมษายน – พฤษภาคม 2523), 49.

⁶⁵ Olaf Helmer and Nicholas Rescher, อ้างถึงใน ประยูร ศรีประสาธน์. “เทคนิคการวิจัยเดลฟาย”, วารสารการศึกษาแห่งชาติ. 4 (14) (เมษายน – พฤษภาคม 2523), 50.

ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวที่มีอยู่อย่างกระจุกกระจายให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยใช้แบบสอบถามและสรุปผลเพื่อนำมาติดจากข้อค้นพบไปใช้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง

ลักษณะทั่วไปของเทคนิคเดลฟาย

ลักษณะทั่วไปของเทคนิคเดลฟาย มีดังต่อไปนี้

1. เทคนิคเดลฟาย เป็นวิธีการที่มุ่งแสวงหาข้อมูลจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยใช้แบบสอบถาม ผู้เชี่ยวชาญจึงจำเป็นต้องตอบแบบสอบถามที่ผู้วิจัยกำหนดขึ้นในแต่ละรอบ ๆ ข้อค้นพบที่ได้จากมติของผู้เชี่ยวชาญจะมีความถูกต้องและน่าเชื่อถือก็ต่อเมื่อผู้เชี่ยวชาญกลุ่มดังกล่าวเป็นผู้ที่มีความรู้และเชี่ยวชาญ ในประเด็นที่ผู้วิจัยสนใจศึกษาอย่างแท้จริง

2. เทคนิคเดลฟาย เป็นวิธีที่ไม่ต้องการให้ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญคนอื่น ๆ มีอิทธิพลต่อการตอบแบบสอบถามของผู้เชี่ยวชาญแต่ละคน ผู้เชี่ยวชาญจึงไม่ทราบว่ามีผู้ใดบ้างที่อยู่ในกลุ่มของผู้ตอบแบบสอบถามและจะไม่ทราบว่าแต่ละคนมีความคิดเห็น แต่ละข้อคำถามอย่างไร จะทราบเฉพาะคำตอบของตนเองเท่านั้น การเสนอความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนจึงมีความเป็นอิสระและเป็นความคิดเห็นส่วนตัวมากที่สุด

3. เป็นการวิจัยที่ใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญโดยใช้แบบสอบถาม โดยหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้เชี่ยวชาญมาเผชิญหน้ากันโดยตรง ซึ่งผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนจะต้องตอบแบบสอบถามครบทุกชั้นตอน เพื่อให้ได้ความคิดเห็นที่ถูกต้องและเชื่อถือได้จึงต้องมีการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามหลายรอบ โดยทั่วไปรอบแรกมักเป็นแบบสอบถามแบบปลายเปิด รอบต่อไปจะเป็นแบบสอบถามปลายปิด และแบบมาตราส่วนประเมินค่าในรอบสุดท้าย

4. ในการตอบแบบสอบถามแต่ละรอบ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนตอบแบบสอบถามด้วยการกลั่นกรองอย่างละเอียดและรอบคอบ และเพื่อให้ได้คำตอบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจะแสดงความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดที่เห็นสอดคล้องกันในแบบสอบถามแต่ละข้อที่ตอบกลับไปยังผู้วิจัยในรอบที่ผ่านมาเพื่อนำเสนอในรูปของสถิติ แล้วส่งกลับไปยังผู้เชี่ยวชาญอีกครั้งหนึ่งเพื่อพิจารณาว่าจะยืนยันคำตอบเดิม หรือจะเปลี่ยนแปลงคำตอบใหม่พร้อมระบุเหตุผล

5. การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย จะใช้สถิติเบื้องต้น เช่น การวัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลาง ได้แก่ ฐานนิยม มัธยฐาน ค่าเฉลี่ย และการวัดการกระจายของข้อมูล

ลักษณะของการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย มีดังนี้

1. เป็นภาพในอนาคตที่ต้องการศึกษาความเป็นไปหรือศึกษาแนวโน้มที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีธุรกิจ สังคม เศรษฐกิจ และการศึกษา ที่ผู้วิจัยต้องการพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อใช้ในการเตรียมการวางแผนการบริหาร การจัดการและการตัดสินใจ

2. เป็นปัญหาที่ไม่มีคำตอบถูกต้องแน่นอน แต่สามารถทำวิจัยเพื่อศึกษาปัญหาได้โดยการรวบรวมข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาดังกล่าว เพื่อหาข้อสรุปและแนวโน้มของความเป็นไปได้

3. เป็นปัญหาที่ต้องการศึกษาจากความคิดเห็นหลาย ๆ ด้าน จากความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิประจำสาขานั้น ๆ

4. ผู้วิจัยไม่ต้องการให้ความคิดเห็นของแต่ละคน มีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการพิจารณาตัดสินปัญหาโดยรวม โดยไม่ต้องการเปิดเผยรายชื่อผู้ให้ข้อมูลหรือผู้เสนอแนะความคิดเห็นอันเนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น อาจเป็นปัญหาการวิจัยที่มีความขัดแย้งมาก

5. ประสบปัญหาเกี่ยวกับการพบปะแบบเชิงหน้าโดยตรง ในการระดมสมองหรือการประชุมบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ข้อมูล อันเนื่องมาจากปัญหาทางด้านเวลา การเดินทาง สภาพภูมิศาสตร์ หรืองบประมาณ เป็นต้น

องค์ประกอบที่ทำให้การวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายประสบความสำเร็จ มีดังนี้

1. ผู้วิจัยจะต้องมีเวลามากเพียงพอในการส่งแบบสอบถามแต่ละรอบ ๆ ไปยังผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งมียุทธวิธีการติดตามการตอบกลับจากผู้เชี่ยวชาญอย่างต่อเนื่องและได้ผล ทั้งนี้เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่มีภารกิจค่อนข้างมาก และการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญกลุ่มเดิมหลายรอบ ปัญหาที่มักประสบในการใช้เทคนิคเดลฟาย ก็คือเวลาที่ใช้ไปในแต่ละรอบของผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งเวลาที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัยเอง

2. การคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม จะต้องพิจารณาดังนี้

2.1 ผู้เชี่ยวชาญจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในสาขาอย่างแท้จริง ไม่ควรคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญโดยอาศัยความคุ้นเคยส่วนตัว ติดต่อง่าย หรือสถานที่ทำงานอยู่ใกล้กัน

2.2 จะต้องคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญที่มีความสนใจในเรื่องที่ผู้วิจัยทำการวิจัย และเต็มใจให้ความร่วมมือในการวิจัยตลอดทั้งกระบวนการ รวมทั้งยินดีใช้เวลาตอบแบบสอบถามในแต่ละรอบ ๆ ซึ่งผู้วิจัยจะต้องแจ้ง ให้กับผู้เชี่ยวชาญได้ทราบก่อนจะมีการเก็บข้อมูลหลายรอบ

2.3 มีจำนวนผู้เชี่ยวชาญมากเพียงพอเพื่อให้ได้คำตอบที่ถูกต้องและน่าเชื่อถือ ซึ่งไม่มีข้อกำหนดว่าควรใช้ผู้เชี่ยวชาญจำนวนเท่าใด ผู้วิจัยบางคนกล่าวว่าควรใช้จำนวน 5-10 คน หรือ 10-15 คน ส่วน โทมัส แมคมิลแลน (Thomas T. Macmillan) ได้เสนอว่า ถ้าใช้ผู้เชี่ยวชาญจำนวนมากกว่า 17 คนขึ้นไป อัตราความคลาดเคลื่อนจะยิ่งลดน้อยลงมาก ดังนั้น โดยทั่วไปแล้ว จึงใช้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 17 คนขึ้นไป⁶⁶

3. แบบสอบถามที่ใช้ในการเก็บข้อมูลจะต้องมีคุณภาพและมีความเที่ยงตรง รวมทั้งวัดผลได้ตรงตามความต้องการ เข้าใจง่าย ชัดเจนและง่ายต่อการตอบ นอกจากนี้ยังควรเว้นระยะในการส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มผู้เชี่ยวชาญแต่ละรอบไม่ให้ห่างเกินไป เนื่องจากอาจมีผลทำให้ผู้เชี่ยวชาญลืมหุ่ยผลของการตอบในรอบที่ผ่านมาได้

4. ผู้วิจัยจะต้องมีการเตรียมตัวและดำเนินการดังนี้

4.1 จะต้องทำความเข้าใจในกระบวนการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายอย่างละเอียด เพื่อให้การวางแผนการเก็บรวบรวมข้อมูลในแต่ละรอบเป็นไปตามกำหนดและมีประสิทธิภาพ

4.2 มีเวลาเพียงพอในการส่งและเก็บแบบสอบถาม มีกลยุทธ์ในการติดตามหรือทวงถามแบบสอบถามที่ได้ผล รวมทั้งสามารถติดต่อสื่อสารกับผู้เชี่ยวชาญได้โดยไม่ย่อท้อ ซึ่งโดยทั่วไปการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายจะใช้เวลาน้อยกว่าการวิจัยประเภทอื่น

⁶⁶เกษม บุญอ่อน, “เดลฟาย : เทคนิคในการวิจัย”, คุรุปริทัศน์. 10 (ธันวาคม 2522), 26-28.

4.3 มีความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาคำตอบ โดยให้ความสำคัญในคำตอบที่ได้รับอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีความลำเอียง แม้ว่าบางข้อจะมีผู้เชี่ยวชาญบางคนจะไม่ตอบก็ตาม รวมทั้งสามารถดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลได้อย่างถูกต้อง

กระบวนการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย

กระบวนการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย มีขั้นตอนดังนี้

1. กำหนดประเด็นปัญหาของการวิจัย

ประเด็นปัญหาของการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย ควรเป็นปัญหา ที่ไม่มีคำตอบถูกต้อง และสามารถทำวิจัยได้โดยอาศัย มติจากผู้เชี่ยวชาญซึ่ง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอนาคตเพื่อนำผลจากการวิจัยไปใช้ในการวางแผนการตัดสินใจหรือวางแผนการดำเนินการ โดยเฉพาะทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

2. คัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ

ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย จะต้องเป็นผู้ที่รู้จักจริง และมีความเชี่ยวชาญในสาขาที่ผู้วิจัยสนใจศึกษา นอกจากนี้ยังจะต้องคัดเลือกเฉพาะผู้เชี่ยวชาญที่ยินดีเสียสละเวลาให้ สามารถตอบแบบสอบถามได้จนเสร็จสิ้นกระบวนการวิจัย และสามารถติดต่อได้สะดวก สำหรับจำนวนผู้เชี่ยวชาญที่ตอบแบบสอบถาม จะไม่มีข้อกำหนดตายตัว ว่ามีจำนวนเท่าใด แต่จากผลการประชุมประจำปีของ California Junior Colleges Association เมื่อปี พ.ศ. 2514 ได้ข้อสรุป เกี่ยวกับจำนวนผู้เชี่ยวชาญ ในการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย ถ้าใช้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 17 คนขึ้นไป อัตราการลดลงของความคลาดเคลื่อนจะน้อยมาก การวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย จึงใช้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 17 คน เป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามสามารถใช้ผู้เชี่ยวชาญน้อยกว่านี้ก็ได้ แต่อัตราการลดลงของความคลาดเคลื่อนจะสูงขึ้นตามตารางที่ปรากฏ⁶⁷

3. สร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายก็คือแบบสอบถาม โดยแบ่งการเก็บข้อมูลออกเป็น 3-4 รอบ ขึ้นอยู่กับผลการวิจัยในแต่ละรอบที่ได้รับ โดยทั่วไปจะใช้เวลาในการส่งและตอบกลับแบบสอบถามแต่ละรอบไม่เกิน 2 สัปดาห์ ดังนั้นการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายทั้งกระบวนการ จะใช้เวลาประมาณ 2-3 เดือน ในแต่ละรอบประกอบด้วยแบบสอบถามแบบต่าง ๆ ดังนี้

รอบที่ 1: แบบสอบถามแบบปลายเปิด แบบสอบถามรอบที่ 1 จะเป็นแบบสอบถามแบบปลายเปิด (Opened End) ซึ่งเป็นการถามอย่างกว้าง ๆ ให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาของการวิจัย เพื่อต้องการเก็บรวบรวมความคิดเห็นจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญแต่ละคน กำหนดเวลาในการส่งแบบสอบถามกลับคืนภายในเวลา 2 สัปดาห์ สำหรับการวิเคราะห์คำตอบแบบสอบถามรอบนี้ ผู้วิจัยจะต้องรวบรวมความคิดเห็นและวิเคราะห์ คำตอบโดยละเอียดแล้วนำมาสังเคราะห์เป็นประเด็นต่าง ๆ เพื่อกำหนดกรอบของปัญหาในรอบต่อไป

รอบที่ 2: แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประเมินค่า แบบสอบถามรอบที่ 2 พัฒนาจากคำตอบของแบบสอบถามในรอบที่ 1 โดยการรวบรวมความคิดเห็นที่ได้จากผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด

⁶⁷ Macmillan, อ่างถึงใน เสรี ลาซโรจน์, การบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา, (กรุงเทพฯ: อักษรสามีย, 2531), 101.

เข้าด้วยกัน รวมทั้งตัดข้อมูลที่ซ้ำซ้อนกันออก หลังจากนั้นจึงสร้างแบบสอบถามรอบที่ 2 ส่งกลับไปยังผู้เชี่ยวชาญกลุ่มเดิมอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งรอบที่ 2 นี้จะเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale) เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญออกความคิดเห็นในลักษณะของการจัดระดับความสำคัญในคำถามแต่ละข้อ รวมทั้งระบุเหตุผลที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยลงในช่องว่างท้ายข้อคำถาม นอกจากนี้ยังสามารถเขียนคำแนะนำเพิ่มเติมได้อีกด้วย สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลของแบบสอบถามรอบนี้ส่วนใหญ่จะหาค่ามัธยฐาน ฐานนิยม หรือพิสัยระหว่างควอไทล์หรือค่า IR (Interquartile Range)

รอบที่ 3: แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประเมินค่า แบบสอบถามรอบที่ 3 เป็นการพัฒนาคำตอบจากแบบสอบถามรอบที่ 2 โดยพิจารณาจากค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ถ้าพบว่าค่า IR มีค่าน้อย แสดงว่าความคิดเห็นที่ได้จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญค่อนข้างสอดคล้องกัน สามารถสรุปความได้ แต่ถ้าค่า IR มีค่ามาก แสดงว่าความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดค่อนข้างกระจัดกระจาย ยังไม่สามารถสรุปความใด ๆ ได้ จะต้องสร้างแบบสอบถามฉบับใหม่เป็นรอบที่ 3 โดยมีข้อคำถามเดียวกันกับแบบสอบถามรอบที่ 2 แต่เพิ่มตำแหน่งของค่ามัธยฐาน ค่า IR และเขียนเครื่องหมายแสดงตำแหน่ง ที่ผู้เชี่ยวชาญนั้น ได้ตอบในแบบสอบถามรอบที่ 2 ลงไป แล้วส่งกลับ ไปให้ผู้เชี่ยวชาญคนเดิมอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ยืนยันคำตอบเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำตอบใหม่ การเก็บข้อมูลรอบที่ 3 นี้จึงมีความสำคัญมาก เนื่องจากการยืนยันคำตอบของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในประเด็นคำถามเดิม ผู้วิจัยจะต้องมีความรอบคอบและไม่มีอคติใด ๆ ในการวิเคราะห์ข้อมูลและการระบุเครื่องหมายแสดงตำแหน่งที่ผู้เชี่ยวชาญทั้ง 17 คน ได้ตอบแบบสอบถามในรอบที่ 2 ที่ผ่านมาแล้ว

รอบที่ 4: แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประเมินค่า แบบสอบถามรอบที่ 4 กระทำตามขั้นตอนเดียวกันกับรอบที่ 3 ซึ่งถ้าผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ในรอบนี้ได้คำตอบที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ ถ้าได้ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์หรือค่า IR น้อย แสดงว่าความคิดเห็นที่ได้จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ก็สามารถยุติกระบวนการวิจัยและสรุปผลการวิจัยได้ โดยทั่วไปการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ในรอบที่ 3 และรอบที่ 4 จะมีความแตกต่างกันน้อยมาก ดังนั้น จึงอาจจะสรุปผลการวิจัยได้ตั้งแต่แบบสอบถามรอบที่ 3 ถ้าพบว่าค่า IR ที่ได้ในแต่ละข้อคำถาม มีค่าน้อยๆ แสดงว่า ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญอยู่ในวงแคบ ๆ ก็ไม่จำเป็น ต้องเก็บข้อมูลในรอบที่ 4

4. สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากได้คำตอบจากผู้เชี่ยวชาญที่สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจากแบบสอบถามรอบที่ 3 หรือรอบที่ 4 โดยพิจารณาจากค่าพิสัยระหว่างควอไทล์เป็นหลักแล้ว ผู้วิจัยก็จะสามารถสรุป คำตอบที่ได้ที่ละประเด็น ๆ จากแบบสอบถาม เพื่อสรุป ผลการวิเคราะห์ข้อมูลและรายงานข้อค้นพบภาพในอนาคตของปัญหาการวิจัยเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

ข้อดีและข้อเสียของการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย

ข้อดีของการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย มีดังนี้

1. มีความเชื่อถือ ผลการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายจะมีความน่าเชื่อถือมากและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เนื่องจากสาเหตุดังนี้

1.1 เป็นคำตอบที่ได้จากความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความชำนาญพิเศษ ในสาขาวิชานั้น ๆ อย่างแท้จริง

1.2 ผลการวิจัยได้ผ่านกระบวนการพิจารณาจากการย้าถามหลายรอบ จึงเป็นคำตอบที่กลั่นกรองอย่างรอบคอบ ช่วยให้เกิดความเชื่อมั่นของ ผลการวิจัยสูง

1.3 ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิดของกลุ่ม เนื่องจากไม่มีการแจ้งผู้เชี่ยวชาญในกลุ่มให้ทราบและไม่ทราบด้วยว่าแต่ละคนเสนอความคิดเห็นอย่างไร ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนจึงมีโอกาสแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียมกันและได้ตอบแบบสอบถามฉบับเดียวกันทุกรอบ รวมทั้งมีโอกาสปรับเปลี่ยนหรือยืนยันความคิดเห็นของตนจนเกิดความมั่นใจในคำตอบที่ได้

2. ใช้เวลาในกระบวนการวิจัยไม่มาก เนื่องจากในกระบวนการเก็บข้อมูลแต่ละรอบ จะใช้เวลาประมาณ 2 สัปดาห์ ดังนั้น จึงใช้เวลาทั้งกระบวนการประมาณ 2-3 เดือน ซึ่งเป็นวิธีวิจัยที่ใช้เวลาน้อย ๆ แต่ได้ผลน่าเชื่อถือและสามารถนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ได้

3. ใช้งบประมาณในการวิจัยไม่มาก เนื่องจากไม่ต้องมีการพบปะโดยตรงของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญแต่ใช้แบบสอบถามเก็บข้อมูลแต่ละรอบ ๆ ทำให้ประหยัด ค่าใช้จ่ายลงไปได้มาก ซึ่งในปัจจุบันยังมีความสะดวกขึ้น เนื่องจากสามารถใช้เทคโนโลยี อินเทอร์เน็ต เป็นช่องทางในการตอบแบบสอบถามและติดต่อ สื่อสารระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับผู้วิจัยได้

4. ทำการวิจัยได้ทุกสถานการณ์ สามารถเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญที่อยู่ในสถานที่แตกต่างกันได้ทั้งทางด้านภูมิศาสตร์และเวลา

5. เป็นวิธีวิจัยที่มีขั้นตอนการดำเนินการไม่ซับซ้อน รวมทั้งผู้วิจัยสามารถทราบลำดับความสำคัญของข้อมูลและเหตุผลในการตอบ รวมทั้งความสอดคล้องของความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ

6. วิเคราะห์ข้อมูลง่าย เนื่องจากใช้สถิติพื้นฐาน เพียงค่าเฉลี่ย มัธยฐาน และพิสัยระหว่างควอไทล์เท่านั้น

ข้อเสียของการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย มีดังนี้

1. การคัดเลือกกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ที่เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม หากไม่ใช่เป็น ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาอย่างแท้จริง จะทำให้ผลการวิจัยเกิดความคลาดเคลื่อนไปจากภาพในอนาคตที่จะเป็นจริง

2. ผู้เชี่ยวชาญไม่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามโดยตลอด รวมทั้งเกิดความเบื่อหน่ายในการตอบแบบสอบถามหลายรอบ อันเนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น เป็นเรื่องที่ไม่น่าสนใจ มีภารกิจมาก หรือปัญหาอื่น ๆ ส่งผลให้กระบวนการวิจัยล่าช้า

3. ขาดการวางแผนยุทธวิธีในการติดตามแบบสอบถามจากผู้เชี่ยวชาญ หรือเกิดการสูญหาย ทำให้ได้รับคำตอบกลับคืนมาไม่ครบหรือได้คำตอบกลับคืนมาด้วยความยากลำบาก นอกจากนี้ยังพบอยู่เสมอว่าผู้เชี่ยวชาญ ปกติจะมีภารกิจมากมักจะเดินทางไปต่างประเทศบ่อยครั้ง ทำให้ระยะเวลาการวิจัยล่าช้าไปจากกำหนดการ

4. ผู้วิจัยขาดความรอบคอบหรือมีอคติในการวิเคราะห์คำตอบที่ได้รับในแต่ละรอบ ทำให้ผลการวิจัยคลาดเคลื่อนและขาดความเชื่อถือ

5. ขาดการศึกษาข้อมูลประกอบการทำวิจัยอย่างเพียงพอ ถึงแม้ว่าการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายจะสรุปผลจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเป็นหลักก็ตาม แต่ผู้วิจัยจะต้องศึกษาข้อมูล

ในประเด็นที่จะทำการวิจัยเช่นกัน โดยเฉพาะรอบแรกซึ่งเป็นแบบสอบถามแบบปลายเปิด ประเด็นต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญออกความคิดเห็น จะต้องครอบคลุมประเด็นปัญหาของการวิจัยทั้งหมด ซึ่งผู้วิจัยจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและมีข้อมูลสนับสนุนเพียงพอ การวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายเป็นการศึกษาอนาคต ซึ่งให้ประโยชน์ต่อการตัดสินใจอย่างมาก เช่น ช่วยกำหนดกรอบการทำงานในการตัดสินใจเพื่อการวางแผน โดยเฉพาะการกำหนดข้อตกลงเบื้องต้น (Assumption) ซึ่งสามารถกำหนดได้ด้วยการศึกษาอนาคต แม้จะเป็นเพียงความเป็นไปได้หรือความน่าจะเป็นมากกว่าความถูกต้องแน่นอน แต่ก็ยังเป็นหลักเกณฑ์ที่ช่วยในการวางแผนและกำหนดกรอบนโยบายด้านต่าง ๆ รวมทั้งช่วยในการตัดสินใจเพื่อหาทางป้องกันปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นก่อนจะกลายเป็นปัญหาวิกฤติ ช่วยในการตัดสินใจเลือกวิธีการป้องกันปัญหาจากวิธีต่าง ๆ ที่มีการเสนอทางเลือกไว้ให้ ตลอดจนช่วยให้สามารถประเมินทางเลือกของนโยบายและการปฏิบัติ โดยการวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เป็นไปได้ ที่จะมีต่ออนาคตและช่วยเพิ่มโอกาสในการคัดเลือกทางเลือกหลายทางที่มีการนำเสนอไว้ สำหรับประโยชน์ด้านอื่น ๆ ก็คือ ช่วยในการเตรียมบุคลากรสำหรับอนาคตที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากการศึกษาความเป็นไปได้ในอนาคตจะทำให้ทุกฝ่ายเกิดความมั่นใจและพิจารณาเหตุการณ์ข้างหน้า โดยคำนึงถึงเหตุการณ์ข้างหน้า โดยคำนึงถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งที่เป็นปัญหาและไม่เป็นปัญหา การมุ่งเน้นไปข้างหน้า จะเป็นเหตุให้ทุกฝ่าย ได้มีโอกาสพัฒนาสิ่งใหม่ ๆ หรือระบบใหม่ ๆ ขึ้นมา ซึ่งเป็นพัฒนาการทางด้านความคิด ที่สร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ ทำให้การเดินทางเข้าสู่อนาคตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายยังเป็นเทคนิคทางด้านอนาคตศึกษาที่ดีในการช่วยชักจูงให้ผู้เรียน

บทสรุป

เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) จัดว่าเป็นวิธีวิจัยแบบไม่ทดลอง (Non-experimental Research) เป็นวิธีวิจัยเชิงบรรยายประเภทหนึ่งที่ใช้ในการพยากรณ์ภาพในอนาคต โดยใช้แบบสอบถามเพียงอย่างเดียว เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญจำนวนตั้งแต่ 17 คนขึ้นไป โดยเก็บข้อมูล จำนวน 3-4 รอบ เพื่อให้ได้ข้อสรุปเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจากผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด ซึ่งการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย นิยมนำไปใช้กับการวิจัยในอนาคตทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี แต่ก็สามารถนำไปวิจัยทางด้านอื่น ๆ ได้เช่นกัน เพื่อนำผลที่ได้จากการวิจัยไปใช้วางแผนการตัดสินใจเกี่ยวกับอนาคตที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ขั้นตอนการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายเริ่มต้นด้วยการกำหนดประเด็นสำคัญของปัญหาการวิจัย การคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ การสร้างเครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูลและสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟาย ก็คือ การสร้างเครื่องมือ ซึ่งได้แก่แบบสอบถามแบบปลายเปิดในรอบที่ 1 หลังจากนั้นจึงพัฒนาเป็นแบบมาตราส่วนประเมินค่า ในรอบที่ 2, 3 และรอบที่ 4 ซึ่งเป็นรอบสุดท้าย หลังจากนั้นจึงวิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เพื่อพิจารณาค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ที่มีค่าน้อย ๆ ซึ่งแสดงว่า ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในประเด็นดังกล่าวแล้วนำผลที่ได้ไปสรุปรายงานข้อค้นพบภาพในอนาคต การวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายจึงมีความสำคัญต่อการพยากรณ์ ประเด็นต่าง ๆ ในอนาคต อย่างไรก็ตามภาพในอนาคตจะเป็นจริงหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้ให้ข้อมูล ซึ่งจะต้องคัดเลือกจากผู้ที่มี

ความรู้ความสามารถในสาขาที่วิจัยอย่างแท้จริง ภาพในอนาคตที่เกิดจากการพยากรณ์จึงจะไม่คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

เกษร สุขจินดา ได้ทำการวิจัยเรื่องการพัฒนาบุคลากรกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า 1) การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย ดังนี้ การออกแบบวิธีการพัฒนาบุคลากร การประเมินความต้องการในการพัฒนาบุคลากร การดำเนินการพัฒนาบุคลากร และการประเมินผลการพัฒนาบุคลากร 2) ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยดังนี้ แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษา การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของชุมชนและประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา และ 3) ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาบุคลากรโดยภาพรวมและรายด้าน โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้ การประเมินความต้องการในการพัฒนาบุคลากร การดำเนินการพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการพัฒนาบุคลากร และการออกแบบวิธีการพัฒนาบุคลากร⁶⁸

เฉลิมพล พวงศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.จิตรี โพธิ์งามกะ ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ ผลการวิจัยพบว่า 1) การบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ ในความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากสองด้าน คือ ด้านวิชาการ และด้านการบริหารงานทั่วไป และอยู่ในระดับปานกลาง 2 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านงบประมาณ และ 2) ผลการทดสอบสมมติฐาน การบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน มีการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

⁶⁸เกษร สุขจินดา, “การพัฒนาบุคลากรกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2550), 100-101.

ทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่มีเพศ อายุ และตำแหน่งที่แตกต่างกันมีการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมไม่แตกต่างกัน⁶⁹

ดวงเนตร สำราญวงศ์ และไชยันต์ รัชชกุล ได้ทำการวิจัยเรื่องประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนสู่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัญหาและอุปสรรค หลังการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาให้แก่ อบจ. เกิดจากความไม่พร้อมของ อบจ. ในการบริหารจัดการสถานศึกษา สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคลากรได้รับล่าช้ากว่าเดิม โดยเฉพาะไม่สามารถเบิกจ่ายตรงค่ารักษาพยาบาล กระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณและการบริหารงานบุคคลที่ล่าช้ามีขั้นตอนมาก อบจ. ขาดความต่อเนื่องของนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาที่ชัดเจน ขาดโครงสร้างองค์กรและบุคลากรที่มีความรู้เพื่อรองรับภารกิจ ด้านการจัดการศึกษา ขาดการสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ และปัญหาสมรรถนะในการสอนของบุคลากรครู 2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการจัดการศึกษาของ อบจ. นครราชสีมา ได้แก่ ขวัญและกำลังใจของบุคลากรทางการศึกษา ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของ อบจ. กฎระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการศึกษา โครงสร้างองค์กรและนักวิชาการศึกษา เพื่อรองรับภารกิจด้านการจัดการศึกษางบประมาณที่เพียงพอ สำหรับการดำเนินภารกิจด้านการจัดการศึกษา การจัดซื้อจัดจ้าง ให้ตรงกับความต้องการของโรงเรียน วิสัยทัศน์ของผู้บริหาร และนโยบายการศึกษาที่ชัดเจนและต่อเนื่อง การยึดหลักธรรมาภิบาลในกระบวนการแต่งตั้ง โยกย้ายและพิจารณาความดีความชอบบุคลากรที่มีความพร้อม มีคุณภาพและทุ่มเท และการสนับสนุนจากหน่วยงาน “พี่เลี้ยง” คือ สพม. และกระทรวงศึกษาธิการ⁷⁰

นันทรัตน์ เจริญกุล ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการในการจัดทำหลักสูตรแกนกลาง มีการศึกษาความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน ปัญหาในการบริหารงานวิชาการที่สำคัญที่สุด คือ ครูขาดความรู้ ความเข้าใจและทักษะในการทำวิจัย ด้านการบริหารงานบุคลากร มีการกระจายความรับผิดชอบให้ครูมีส่วนร่วมในงานต่างๆ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคลากรที่พบมากที่สุดคือ บุคลากรมีหน้าที่รับผิดชอบหลายด้านในเวลาเดียวกัน ด้านการ

⁶⁹ เฉลิมพล พวงศิริ และคณะ, “การบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2551), บทคัดย่อ.

⁷⁰ ดวงเนตร สำราญวงศ์ และไชยันต์ รัชชกุล, “ประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนสู่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา” วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร 6, 11 (มกราคม-มิถุนายน 2557): 60.

บริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุ การดำเนินการให้สถานศึกษาได้รับงบประมาณเพียงพอและทันเวลาในแต่ละปีงบประมาณมีการปฏิบัติค่อนข้างน้อย ปัญหาด้านการบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุที่พบมากที่สุดคือ เจ้าหน้าที่มีน้อยกว่าภาระงานด้านการบริหารงานกิจการนักเรียน สถานศึกษามีการจัดบริการสุขภาพให้แก่นักเรียน รวมทั้งการจัดอาหารกลางวัน อาหารเสริม ปัญหาการจัดกิจกรรมนักเรียนที่พบมากที่สุดคือ สถานศึกษามีกิจกรรมมากเกินไป ด้านการบริหารงานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม สถานศึกษามีการสำรวจความต้องการในการใช้อาคารสถานที่และห้องเรียนต่างๆ มีการดูแลความสะอาด การจัดเวรยาม ปัญหาด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่สุดคือ การขาดงบประมาณที่จะซ่อมแซมอาคารสถานที่ชำรุด ด้านการบริหารงานความสัมพันธ์กับชุมชน สถานศึกษามีการเชิญผู้ปกครองและตัวแทนชุมชนเข้าร่วมประชุมและเข้าร่วมกิจกรรมในโอกาสพิเศษต่าง ๆ ที่สถานศึกษาจัดขึ้น เปิดโอกาสให้ชุมชนมาใช้บริการอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ ปัญหาด้านความสัมพันธ์กับชุมชนที่สำคัญที่สุดคือ ขาดการดำเนินการที่เป็นระบบและต่อเนื่อง⁷¹

ปราโมทย์ นวลประสงค์ ได้ทำการวิจัยเรื่องทัศนคติต่อการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยพบว่า 1) ด้านข้อมูลทั่วไปของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ส่วนใหญ่ร้อยละ 83.00 เป็นเพศชาย อายุเฉลี่ย 43.55 ปี ร้อยละ 36.00 มีการศึกษาระดับปริญญาตรี มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเฉลี่ย 5.43 ปี ร้อยละ 25.90 ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจทางการประชุม/สัมมนา ร้อยละ 38.10 มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับปานกลาง ร้อยละ 43.50 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาระดับปานกลาง และร้อยละ 51.70 มีประสบการณ์การมีส่วนร่วมในกิจกรรมการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง 2) ทัศนคติต่อการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้บริหาร ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับดีปานกลาง พิจารณารายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและด้านความเหมาะสมกับภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับดีมาก ด้านความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลและด้านความรู้ความสามารถของบุคลากรอยู่ในระดับดีปานกลาง 3) ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เพศ และระดับการศึกษา กล่าวคือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเพศชายมีทัศนคติที่ดีต่อการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัด

⁷¹ นันทรัตน์ เจริญกุล, “การบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ,” ใน การประชุมวิชาการการวิจัยทางการศึกษาระดับชาติ ครั้งที่ 13 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551), 685-690.

การศึกษา มากกว่าผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเพศหญิง ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี มีทัศนคติที่ดีต่อการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษามากกว่าผู้บริหาร

องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรีและที่มีการศึกษาระดับปริญญาโท⁷²

พิชิต ฤทธิ์จรูญ, ชูชาติ พ่วงสมจิตร, เก็จนก เอื้อวงศ์ และนงเยาว์ อุทุมพร ได้ทำการวิจัยเรื่องการประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า 1) ด้านคุณภาพการจัดการศึกษา ผู้เรียนส่วนใหญ่มีคุณภาพตามมาตรฐาน และครูมีเพียงพอและมีความสามารถในการสอน สถานศึกษาจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา 2) ด้านความเสมอภาค อบต. สามารถจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาค 3) ด้านการเปลี่ยนแปลงหลังรับการถ่ายโอน มีพัฒนาการด้านวิชาการดีขึ้น ได้งบประมาณและอัตรากำลัง ครูเพิ่มขึ้น กำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาตามสภาพของท้องถิ่น แต่ อบต. บางแห่งขาดงบประมาณสนับสนุน และสถานศึกษาบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลง และ 4) ปัจจัยที่ส่งเสริม คือผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ อบต. มีความพร้อมเรื่องรายได้ มีครูเพียงพอ ปัจจัยอุปสรรค ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ บุคลากรไม่เพียงพอและชุมชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา⁷³

พัทธชัย พัฒนสุวรรณ ได้ทำการวิจัยเรื่องโรงเรียน อบจ.: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการจัดการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี ได้ให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาแก่โรงเรียนต่างๆ ในเขตจังหวัดนนทบุรีมาตั้งแต่ก่อนรับถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา และเมื่อได้รับถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาแล้ว องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี มีบทบาทในการจัดการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ด้านงานวิชาการ พบว่า ได้มีโครงการพัฒนาการเรียนการสอนในโรงเรียน เช่น การจ้างครูภาษาต่างประเทศหรือการจัดซื้ออุปกรณ์คอมพิวเตอร์เพื่อส่งเสริมการศึกษาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ นอกจากนี้ยังได้มีการเชิญบุคคลในท้องถิ่นเข้ามาให้ความรู้ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงข้าราชการครูได้จัดทำสื่อการสอนที่สอดคล้องเนื้อหาเกี่ยวกับท้องถิ่น ด้านการบริหารบุคคล พบว่า การบริหารบุคลากรด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีนั้น เหมือนกับการบริหารข้าราชการครูท้องถิ่นอื่น โดยกฎหมายได้กำหนดให้นำระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามาบังคับใช้โดยอนุโลม นอกจากนี้

⁷²ปราโมทย์ นवलประสงค์, “ทัศนคติต่อการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” (ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552), 80-83.

⁷³พิชิต ฤทธิ์จรูญ, ชูชาติ พ่วงสมจิตร, เก็จนก เอื้อวงศ์ และนงเยาว์ อุทุมพร, “การประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” วารสารศิลปการศึกษาศาสตร์วิจัย มหาวิทยาลัยศิลปากร 3 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2554): 79-91.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรียังให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาเหล่านี้ โดยมีแผนงานในการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และยังจ้างสถานบันอุดมศึกษา ภายนอกเข้ามาเป็นผู้วางหลักสูตรและพัฒนาทักษะแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดด้วย ด้านกิจการนักเรียน พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีได้มีโครงการต่าง ๆ เพื่อ สนับสนุนงานด้านกิจการนักเรียน เช่น โครงการกิจกรรมเสริมการเรียนการสอน การสนับสนุน อุปกรณ์การเรียน และเครื่องแบบเครื่องแต่งกาย เป็นต้น ในด้านงานบริหารทั่วไปข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาเห็นว่าข้อดีของการโอนเข้ามาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี คือ ลดขั้นตอน การประสานงาน สายการบังคับบัญชาสั้นลง พัดุด ในด้านอาคารสถานที่พบว่า องค์การ บริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีมีโครงการที่จะก่อสร้างและทำนุบำรุงอาคารสถานที่ของโรงเรียนต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน พบว่า สถานศึกษามักจะได้รับความร่วมมือและความ ช่วยเหลือจากชุมชนโดยรอบพื้นที่ เช่น การสนับสนุนอุปกรณ์ การบริจาคสิ่งของ หรือความช่วยเหลือ ในงานต่าง ๆ ของโรงเรียน รวมถึงการเข้ามาให้ความรู้ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่นแก่นักเรียนอีกด้วย แต่การบริหารจัดการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ นั้น ยังพบปัญหา ได้แก่ ด้านวิชาการยังพบว่าคุณภาพ ทางวิชาการของนักเรียนในสังกัดยังไม่เป็นที่น่าพอใจมากนัก ด้านการบริหารบุคคลยังคงมีปัญหาใน การจัดหลักสูตรที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการบุคลากรรวมถึงด้านสวัสดิการที่ยังติดระเบียบซึ่งทำให้ บุคลากรรู้สึกขัดข้องกังวลใจ ด้านการบริหารทั่วไปที่ยังติดระเบียบด้านการเงิน ด้านเอกสาร ด้านพัสดุ ด้านอาคารสถานที่แม้จะมีโครงการก่อสร้างอาคารสถานที่แต่ยังคงมีปัญหาในบางส่วน เช่น ห้องเรียน วิทยาศาสตร์ที่ยังขาดแคลน และชำรุดทรุดโทรม รวมถึงสถานที่ที่ช่วยเสริมด้านกิจกรรม เช่น สนาม กีฬา ยังคงมีไม่ถึงถึง ด้านความสัมพันธ์กับชุมชนประสบปัญหาเรื่องความสัมพันธ์และช่วยเหลือ เกื้อกูลระหว่างโรงเรียนบางแห่งกับชุมชน อันเนื่องจากปัจจัยด้านสภาพของชุมชนที่ไม่เอื้ออำนวย⁷⁴

พรรณมาศ พรหมพิลา ได้ทำการวิจัยเรื่องปัจจัยด้านกระบวนการที่ส่งผลกระทบต่อการนิเทศ การสอนในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัจจัยด้านกระบวนการที่ ส่งผลกระทบต่อการนิเทศการสอนในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย ปัจจัยเจ็ดด้าน คือ ด้านการวางแผน ด้านการบริหารจัดการด้านการสำรวจสภาพปัญหา และความต้องการของครู ด้านการประเมินผล ด้านการพัฒนาและการปรับปรุง ด้านการมีส่วนร่วม และด้านการปฏิบัติการ นิเทศการสอน 2) รูปแบบกระบวนการนิเทศการสอนในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดขึ้นประกอบด้วยปัจจัย 7 ด้าน แต่ละด้านมีสหสัมพันธ์เชิงบวกต่อกัน โดยด้านการวางแผน ด้านการบริหารจัดการ ด้านการสำรวจสภาพปัญหาและความต้องการของครู ด้านการประเมินผล และด้านการพัฒนาและการปรับปรุง มีสหสัมพันธ์ทางบวกโดยตรงกับด้านการปฏิบัติการนิเทศ

⁷⁴ พัทธราชัย พัฒนสุวรรณ, “โรงเรียน อบจ.: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารการจัดการศึกษา” (วิทยานิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 123 -130.

การสอน ส่วนด้านการวางแผนและด้านการบริหารจัดการมีสหสัมพันธ์ทางบวกโดยตรงกับด้านการมีส่วนร่วม⁷⁵

ยงยุทธ ยะบุญธง ได้ทำการวิจัยเรื่องรูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัด อบท. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัด อบท. ผลการวิจัยพบว่า ผลการใช้รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วม มีโครงสร้างการบริหารสถานศึกษามีความเหมาะสมกับขนาด จำนวนนักเรียน ระดับการศึกษา มีความคล่องตัว มุ่งสู่คุณภาพ มีการประสานงานภายในและภายนอกเป็นอย่างดี มีกลุ่มบริหารที่เหมาะสมกับความจำเป็นของโรงเรียนถ่ายโอน และสภาพบริบทของโรงเรียนที่ต้องพัฒนาในทุกด้าน⁷⁶

ราชกุมารี ดูเบย์ ได้ทำการวิจัยเรื่องสมรรถนะของผู้บริหารกับการดำเนินการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มการศึกษาท้องถิ่นที่ 1 ผลการวิจัยพบว่าสมรรถนะของผู้บริหารสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มการศึกษาท้องถิ่นที่ 1 ทั้งในภาพรวมและรายด้าน อยู่ในระดับมากและการดำเนินการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มการศึกษาท้องถิ่นที่ 1 ทั้งในภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก⁷⁷

วรสิทธิ์ นุ้ยพริ้ม ได้ทำการวิจัยเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทัศนะผู้บริหารสถานศึกษา ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทัศนะผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปัตตานี เขต 2 อยู่ในระดับน้อย 2) ผลการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามทัศนะผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปัตตานีเขต 2 ตามตัวแปรขนาดของโรงเรียนและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาปรากฏดังนี้ 2.1) ผู้บริหารสถานศึกษา ที่ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียน ที่มีขนาดต่างกันมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทัศนะผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปัตตานี เขต 2 โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน คือ อยู่ใน

⁷⁵ พรรณมาศ พรหมพิลา, “ปัจจัยด้านกระบวนการที่ส่งผลต่อการนิเทศการสอนในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (ดุชนิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2553), 266-269.

⁷⁶ ยงยุทธ ยะบุญธง, “การพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาโรงเรียนท้องถิ่นวิทยาคม จังหวัดสุพรรณภูมิ” (วิทยานิพนธ์การศึกษาดุชนิพนธ์ สาขาการบริหาร การศึกษา มหาวิทยาลัย นครสวรรค์, 2550), บทคัดย่อ.

⁷⁷ ราชกุมารี ดูเบย์, “สมรรถนะของผู้บริหารกับการดำเนินการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มการศึกษาท้องถิ่นที่ 1” (วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2554), 104-105.

ระดับน้อย 2.2) ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาต่างกัน มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามทัศนะผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปัตตานี เขต 2 โดยภาพรวม ไม่แตกต่างกัน คือ อยู่ในระดับน้อย⁷⁸

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย ได้ศึกษาวิเคราะห์และประเมินในหนึ่งปีที่ผ่านมาปรากฏว่าไทย สูญเสียโอกาสเติบโต 8 แสนล้าน ซึ่งการเมืองเป็นปัจจัยเสี่ยงจากวิกฤติเศรษฐกิจที่ถดถอยของไทย ตลอดช่วง 1 ปี ที่ผ่านมาหรือตั้งแต่ไตรมาส 4/2551 ถึงไตรมาส 3/2552 พบว่าประเทศไทยได้สูญเสียโอกาสของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไป 800,000 ล้านบาท โดยส่วนใหญ่เป็นผลจากวิกฤติเศรษฐกิจโลกมากระทบต่อเศรษฐกิจไทย รองลงมาคือผลกระทบของเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในช่วงที่มีการปิดท่าอากาศยาน ในปลายปี 2551 ที่ผ่านมาและช่วงเทศกาลสงกรานต์ในเดือนเมษายน 2552 ส่วนผลกระทบอื่น ๆ อาจมาจากเหตุการณ์ระบาดของโรคไข้หวัดใหญ่ 2009 และปริมาณพืชผลทางการเกษตรที่ลดลง เป็นต้น สำหรับแนวโน้มในระยะข้างหน้าจากดัชนีความเป็นไปได้ของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ (Probability index For Economic Recovery) ที่ศูนย์วิจัยกสิกรไทยจัดทำขึ้น พบว่า การฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยในระยะ 3 เดือนข้างหน้า มีระดับเฉลี่ยเพิ่มขึ้นมาที่ 84 % จากค่าเฉลี่ยประเมินในเดือนก่อนหน้าที่ระดับ 74% โดยมีปัจจัยสนับสนุนการฟื้นตัวคือ ภาวะเศรษฐกิจในต่างประเทศที่ปรับตัวดีขึ้น จะส่งผลบวกต่อภาคการส่งออกขณะที่ปัจจัยภายในประเทศคือความคืบหน้าของมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะที่ 2 ของรัฐบาลมีความชัดเจนขึ้น แต่อย่างไรก็ตามปัจจัยเสี่ยงที่ยังต้องจับตามองอย่างใกล้ชิดยังคงเป็นประเด็นทางการเมืองซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาคการท่องเที่ยวรวมทั้งการบั่นทอนความเชื่อมั่นของนักลงทุนและผู้บริโภค ดังนั้น หากเกิดกรณีที่จะเป็นอุปสรรคต่อการฟื้นตัวโดยเฉพาะประเด็นที่จะกระทบให้การเบิกจ่ายเงินงบประมาณหรือการกระตุ้นการเบิกจ่ายเงินของรัฐบาลต้องหยุดชะงักลงก็อาจจะทำให้การฟื้นตัวของเศรษฐกิจขาดความต่อเนื่องและมีความเสี่ยงทางเศรษฐกิจไทยจะกลับมาชะลอตัวอีกครั้งหนึ่งซึ่งสอดคล้องกับธารีสา วัฒนเกส ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เปิดเผยว่า แม้เศรษฐกิจไทยได้ผ่านจุดต่ำไปแล้ว เมื่อพิจารณาจากการบริโภคภาคเอกชนยังปรับตัวดีขึ้น แต่การฟื้นตัวของเศรษฐกิจยังเปราะบางอยู่เนื่องจากยังมีความเสี่ยงในประเทศที่ต้องติดตามอยู่ทั้งปัญหาการเมืองและการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่จะเข้ามาสู่ระบบต้องเป็นไปตามแผน มีทิศทางดำเนินการตามโครงการที่สามารถเพิ่มรายได้และประสิทธิภาพจึงจะช่วยให้มีการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อวิกฤติเศรษฐกิจโลก และส่งผลกระทบเป็นบริเวณกว้างไปทั่วทุกภูมิภาคของโลก และส่งผล

⁷⁸ วรสิทธิ์ น้อยพริ้ม, “ความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทัศนะผู้บริหารสถานศึกษา” (สารนิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยหาดใหญ่, 2550), 62-64.

ต่อภูมิภาคเอเชียโดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งได้รับผลกระทบที่เกิดจากทั้งปัจจัยภายนอกและที่เกิดจากปัจจัยภายในประเทศไทยเอง อาทิเช่น ปัญหาการเมืองในประเทศ ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันเชิงนโยบายด้านต่าง ๆ ทำให้รายได้ที่ได้รับมาจากกระทรวง ทบวง กรม ของรัฐบาลลดลงซึ่งจะส่งผลกระทบต่อไปถึงด้านงบประมาณ ด้านการเงินการคลังของประเทศ และส่งผลกระทบต่อไปถึงองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกแห่งทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิเช่นส่งผลกระทบต่อทางการเงินการคลัง และด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ได้รับเงินรายได้ที่รัฐจัดสรรหรืออุดหนุนให้อัตราที่ลดไปด้วยเช่นกัน เป็นต้น ดังนั้นจึงสามารถคาดการณ์ได้ว่าเศรษฐกิจไทยในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี พ.ศ.2552 จะยังมีความเปราะบางอยู่ จึงจะต้องมีการติดตามและวิเคราะห์อย่างใกล้ชิดต่อไป ในระยะนี้ ดังผลการวิจัยที่ได้กล่าวมาข้างต้น⁷⁹

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านวิชาการ ในการจัดทำแผนและแนวปฏิบัติสนับสนุนด้านวิชาการ พบว่าเทศบาลมีการดำเนินการจัดทำแผนงานและโครงการวิชาการมากที่สุด รองลงมา มีการจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานด้านวิชาการ และในการส่งเสริมสนับสนุนงานด้านวิชาการแก่สถานศึกษา เทศบาลมีการสนับสนุนการพัฒนาหลักสูตรมากที่สุด โดยจัดอบรมครู ผู้บริหาร สนับสนุนงบประมาณการส่งบุคลากรในสังกัดฯ ไปพัฒนาการให้การสนับสนุนการเรียนการสอน สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา สนับสนุนการนิเทศติดตามการจัดการเรียนการสอน และการวัดประเมินผลการเรียนรู้ ด้านการบริหารงบประมาณ มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเมื่อเทียบกับรายได้ของเทศบาลส่วนใหญ่มีสัดส่วนของการจัดสรรมากกว่าร้อยละ 10 มีการระดมทรัพยากรและควบคุมการใช้ทรัพยากรจากแหล่งนอกเหนืองบประมาณ ได้แก่ บริษัทเอกชน การจัดกิจกรรมหารายได้เพื่อการศึกษา การขอบริจาคจากประชาชน การบริหารงานบุคคล มีการวางแผนอัตรากำลัง โดยเทศบาลที่มีโรงเรียนส่วนใหญ่มีอัตรากำลังครูเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน การสรรหาบุคลากรใช้การสรรหาโดยเทศบาลร่วมกับสถานศึกษา และมีการจัดหาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาช่วยสอน นอกจากนี้ยังมีการจัดสวัสดิการนอกเหนือจากปกติ เช่น เงินโบนัส จัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่มีใช้ตัวเงิน การบริหารทั่วไป เทศบาลที่มีโรงเรียนส่วนใหญ่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ โดยจัดการศึกษาทุกระบบให้ประชาชนอย่างทั่วถึง มีการจัดทำแผนพัฒนาด้านการศึกษา เช่น แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 3 ปี แผนปฏิบัติการประจำปี 2) ปัญหาการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ปัญหาด้านวิชาการ ได้แก่ ไม่มีการวิจัยเพื่อพัฒนาการจัดการศึกษา ขาดการนิเทศและไม่นำผลการนิเทศมาพัฒนาสถานศึกษา ปัญหาด้านงบประมาณ ได้แก่ พัสดุ ครุภัณฑ์ไม่เพียงพอต่อการใช้งาน ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ บุคลากรขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และบุคลากร

⁷⁹ ศูนย์วิจัยธนาคารกสิกรไทย, วิเคราะห์เศรษฐกิจไทยจากผลกระทบเศรษฐกิจโลก (กรุงเทพมหานคร: มติชน, 2552), 35.

ได้รับมอบหมายงานที่ไม่ตรงกับความรู้และความสามารถ ปัญหาด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ ระบบข้อมูลและสารสนเทศยังไม่เป็นระบบไม่มีความต่อเนื่องและเป็นปัจจุบัน 3) ปัจจัยความสำเร็จในการบริหารจัดการศึกษาของเทศบาล ได้แก่ การตรวจสอบจากเทศบาลและประชาชน การบริหารจัดการศึกษาแบบผู้บริหารเข้มแข็ง การให้ความสำคัญกับการศึกษาของผู้บริหารเทศบาล การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม การได้รับงบประมาณแบบเงินอุดหนุนเป็นก้อน ความสามารถบูรณาการการเรียนการสอนและการจัดการศึกษาเข้าไปในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชน ความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล และ 4) ปัจจัยอุปสรรคในการบริหารงาน ได้แก่ จำนวนบุคลากรในสำนัก/กองการศึกษาไม่เพียงพอต่อภาระงานและโครงสร้างการบริหาร ความไม่ชัดเจนในเรื่องความก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากรในสำนัก/กองการศึกษา การนิเทศกำกับติดตามและประเมินผลการศึกษา ดำเนินการได้ไม่เต็มที่ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณในระดับสถานศึกษา พื้นฐานและภูมิหลังของเด็กที่เข้าสู่ระบบโรงเรียนสังกัดเทศบาลมีความหลากหลายสูง⁸⁰

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้ทำการวิจัยเรื่องการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) สภาพและปัญหาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีการจัดการศึกษาในระบบ 2) สภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินให้จัดตั้งสถานศึกษาใหม่ 3) ปัจจัยความสำเร็จและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) สภาพและปัญหาการประสานงานการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 5) แนวทางการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับมาก ส่วนใหญ่จัดการศึกษานอกระบบโดยจัดกิจกรรมฝึกอบรมหรือให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ มีการจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษาเป็นงบประมาณปกติ จัดสรรเป็นงบประมาณเพื่อพัฒนาไม่เกิน 10 ล้านบาท 2) สภาพปัญหา พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีปัญหาด้านการขาดแคลนหลักสูตร เอกสารประกอบหลักสูตร การผลิตสื่อ การจัดการเรียนการสอน ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านวิชาการขาดแคลนงบประมาณ การจัดสรรยังมีความล่าช้า ไม่เป็นธรรมและไม่ตรงกับความต้องการ มีระเบียบและเงื่อนไขการใช้มากเกินไป บุคลากรทางการศึกษาไม่เพียงพอและวุฒิการศึกษาไม่ตรงกับลักษณะงานระบบและโครงสร้างการบริหารองค์กรไม่ชัดเจน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การศึกษายังขาดนโยบายและแนวการดำเนินงานที่ชัดเจน บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

⁸⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, รายงานการวิจัยเรื่องการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2550), 40.

3) สภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินให้จัดตั้งสถานศึกษาใหม่ โดยส่วนใหญ่จัดการศึกษาในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แต่ยังคงขาดประสบการณ์ในการจัด และ 4) ปัจจัยที่ส่งเสริมในการจัดการศึกษาได้แก่ ผู้บริหารเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ฝ่ายบริหารเป็นทีมเดียวกันและทำงานอย่างต่อเนื่อง ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาและเข้ามามีส่วนร่วม การเมืองที่มีขั้วฝ่ายเดียวกัน ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ การขาดบุคลากรที่รับผิดชอบด้านการศึกษาโดยตรง ผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรมีเจตคติไม่ดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายการเมืองไม่มุ่งมั่นในการถ่ายโอนสถานศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไม่ประสงค์ที่จะกระจายอำนาจการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง⁸¹

สุธี คงดี และ ดร.สุริยะ เจียมประชาชนรากร ได้ทำการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชน ที่มีต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาล ตำบลพลับพลาชัย อำเภอพลับพลาชัย จังหวัดบุรีรัมย์ ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลพลับพลาชัย อำเภอพลับพลาชัย จังหวัดบุรีรัมย์ ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นปานกลางทั้ง 4 ด้าน คือด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านการบริหารงานบุคลากร ด้านการบริหารงานงบประมาณ และด้านการบริหารงานวิชาการ ตามลำดับผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ประชาชนที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อยู่อาศัยหรือทำงานในเขตเทศบาลตำบลพลับพลาชัย และสถานภาพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลพลับพลาชัย จังหวัดบุรีรัมย์ในภาพรวมไม่แตกต่างกัน⁸²

สุภาวดี ฉัตรจรสกุศล ได้ทำการวิจัยเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนสถานศึกษา ตามความคิดเห็นของครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ผลการวิจัยพบว่า มีความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมรับโอนสถานศึกษาโดยรวมอยู่ในระดับน้อย เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย 3 ลำดับแรก คือ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารจัดการ และด้านพัสดุครุภัณฑ์และสถานที่ เมื่อพิจารณาตามสถานะภาพพบว่า ครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาและในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีความคิดเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมรับโอนสถานศึกษาโดยรวมอยู่ในระดับน้อยเช่นกัน และผลการวิจัยยังพบว่า ครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษากับบุคลากร ในสำนักงานเขต

⁸¹ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนา นโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2550), 40.

⁸² สุธี คงดี และ ดร.สุริยะ เจียมประชาชนรากร, “ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาล ตำบลพลับพลาชัย อำเภอพลับพลาชัย จังหวัดบุรีรัมย์” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2551), บทคัดย่อ.

พื้นที่การศึกษา มีความคิดเห็นว่างค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมรับโอนสถานศึกษาโดยรวม ไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ใน 2 ด้าน คือ ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ ส่วนด้านพัสดุครุภัณฑ์และสถานที่และด้านการบริหารจัดการไม่แตกต่างกัน และได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมในการรับโอนสถานศึกษาที่สำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา พัฒนาศักยภาพผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการศึกษา โดยให้ทุกภาคส่วนของชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง⁸³

งานวิจัยต่างประเทศ

Aktar ได้ทำการวิจัยเรื่องความร่วมมือของชุมชนในการพัฒนาชนบทของประเทศกำลังพัฒนา พบว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่โครงการพัฒนาชนบทของประเทศกำลังพัฒนาล้มเหลว คือ ประชาชนในชนบทไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนา ทำให้ขาดความสำนึกร่วมในการเป็นเจ้าของโครงการ พร้อมกันนั้นยังเป็นเหตุให้ขาดการบำรุงรักษาหลังจากโครงการเสร็จสิ้น⁸⁴

Craft ได้ทำการวิจัยเรื่องทัศนคติของชุมชนต่อการจัดการศึกษา และระดับการมีส่วนร่วม ในกิจการของโรงเรียนที่จะทำให้ทัศนคติของชุมชนต่อโรงเรียนดีขึ้น จุดมุ่งหมาย ต้องการศึกษาคือความสัมพันธ์ระหว่างระดับการมีส่วนร่วมสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนกับทัศนคติต่อสถานศึกษาของครู ผลการศึกษาพบว่า มีค่าความสัมพันธ์กันระหว่างระดับทัศนคติกับระบบโรงเรียนในแต่ละสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างทัศนคติของชุมชนกับสิ่งแวดล้อมหรือทัศนคติของชุมชน กับระดับการเข้าร่วมกิจการของโรงเรียน⁸⁵

King ได้ทำการวิจัยเรื่องโรงเรียนในฐานะเป็นชุมชนและความสัมพันธ์ของสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน จุดมุ่งหมายเพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้บริหาร สามารถลดความแตกแยกของชุมชนโดยการสร้างความสัมพันธ์ ด้วยวิธีการประชาธิปไตยให้เกิดความรู้สึกว่าโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ผู้ศึกษาวิเคราะห์ผลวิจัยของบุคคลอื่นที่วิจัยไว้แล้ว 3 คน พบว่า ถ้าหากให้บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับการสร้างกฎจะทำให้เขามีความรู้สึกว่าต้องรักษากฎนั้นไว้ ถ้าให้เขามีโอกาสเข้าร่วมจะมีการปฏิบัติตามมากขึ้น

⁸³ สุภาวดี ฉัตรจรัสกุล, “ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนสถานศึกษา ตามความคิดเห็นของครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2552), บทคัดย่อ.

⁸⁴ Aktar, Ali, “Integrated Rural Development Philippines,” *Journal of Public Administration* 21, 1 (January 1977): 26.

⁸⁵ Craft, Rickie Clinton, *Community Attitudes Toward Education and Levels of Participation in School*, accessed February 16, 2015, available from <http://www.lib.uni.com/dissertations/fullcit/2081147>.

และถ้าบุคคลได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจ เขาจะเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของโรงเรียน ความแตกแยกจะน้อยลง⁸⁶

Putnam ได้ทำการวิจัยเรื่องสภาพการบริหารองค์การปกครองท้องถิ่นในอิตาลี โดยศึกษาระดับความสำเร็จในการบริหารขององค์กรบริหารท้องถิ่นในภาคเหนือและภาคใต้ ซึ่งมีกฎหมายเรื่องการกระจายอำนาจเหมือนกัน ผลการวิจัยพบว่าการบริหารท้องถิ่นในภาคใต้ของอิตาลีมีปัญหาเรื่องอิทธิพลและการทุจริตมาก ผิดกับการปกครองท้องถิ่น ทางตอนเหนือที่ประสบความสำเร็จสูงกว่าและมีการทุจริตน้อยมาก โดยการบริหารองค์การปกครองท้องถิ่นในภาคเหนือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการบริหาร กลุ่มประชาชนในภาคเหนือมีความเข้มแข็ง มีสภาพความเป็นธรรมากมากกว่าในภาคใต้ซึ่งใช้การบริหารแบบพรรคพวก ระหว่างเจ้าพ่อและกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น⁸⁷

Sharp, Charis Eirene ได้ทำการวิจัยเรื่องโรงเรียนมีขนาดเล็กลงเป็นรูปแบบของการปฏิรูปโรงเรียนที่กำลังเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง ในการศึกษาที่เชื่อมโยงโรงเรียนกับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนได้ใช้เพื่อสนับสนุนและสร้างโรงเรียนขนาดเล็กอย่างเป็นอิสระที่รู้จักกันว่าเป็นโรงเรียนภายในโรงเรียน ขณะที่การปฏิรูปนี้น่าจะเป็นดังผลประโยชน์ที่สมเหตุสมผลนั้น ซึ่งมีงานวิจัยได้บ่งบอกรูปแบบโรงเรียนภายในโรงเรียนไม่ได้เป็นการปฏิบัติในระดับที่คาดไว้ได้ในการวิจัยในการก่อตั้งโรงเรียนที่แตกต่างกัน 2 โรงเรียน ต้องถูกแบ่งออก การถูกตรวจสอบและการได้รับประโยชน์อย่างมีอิสระ การวิจัยที่ไม่มีขอบเขตในส่วนของคำถามเกี่ยวกับด้านการสนับสนุนโรงเรียนเรื่องภาระหน้าที่ของโรงเรียน เช่น ภาวะผู้นำ การศึกษาที่ใช้ รูปแบบคำถามแบบ Q ในการศึกษาภาวะผู้นำในโรงเรียนขนาดเล็กของเอกชนแห่งหนึ่งที่ ซีแอตเทิล วอชิงตันซึ่งมีนักเรียน 84 คน และจัดอยู่ในโรงเรียนที่มีระดับช่วงชั้นภาวะผู้นำและบรรยากาศที่หลากหลายที่สูงซึ่งมีความสัมพันธ์กับระดับผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนที่สูง รูปแบบ Q มีปริมาณความคิดเห็นของการมีส่วนร่วมในการเรียนในการที่จะค้นหากลุ่มที่มีความรับผิดชอบที่คล้ายคลึงกันเพื่อถูกทดแทนปัจจัยทั้ง 4 แบบ การศึกษาวิจัยนี้พบลำดับที่สูงที่ไม่ปกติของความเห็นสอดคล้องกันระหว่างการมีส่วนร่วมในเรื่องการเรียนและยังมีคุณลักษณะพิเศษที่ยังไม่กระจ่างชัดระหว่างการรับรู้ในกลุ่ม ปัจจัยเดียวที่เป็นผลที่ได้ในการศึกษานี้ ทำให้แยกแยะได้ด้วยความเป็นเอกลักษณ์ในเรื่องการปฏิบัติและภาวะผู้นำของครูซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดต่อภาวะผู้นำโรงเรียนขนาดเล็กกว่า นอกจากนี้ยังมีภาวะผู้นำของผู้เรียนและการสร้างภาวะผู้นำ ที่เป็นส่วนหนึ่ง

⁸⁶ King, Sherry Parker, *The School as a Community: The Importance of School Environment*, accessed February 16, 2015m available from <http://www.lib.uni.com/dissertations/fullcit/2080987>.

⁸⁷ Putnam, Robert, *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy* (N.J.: Princeton University Press, 1993), 204.

ของโปรแกรมวิชาที่สอนในโรงเรียนทั้งหมดที่ทำให้ได้ระดับความสำคัญที่สูงที่สุดภาวะผู้นำที่ใช้โดยผู้บริหารโรงเรียนและการปฏิบัติที่ในลักษณะที่เป็นภาวะผู้นำของผู้ปกครองเกี่ยวกับเรื่องประสิทธิผลของโรงเรียนที่เล็กกว่ายังอยู่ในระดับความสำคัญที่ต่ำตามลำดับ⁸⁸

Sher and Yang ได้ทำการวิจัยเรื่องผลกระทบของศักยภาพทางนวัตกรรมกับการวิจัยและพัฒนาที่มีต่อผลประกอบการของบริษัท พบว่า ศักยภาพทางนวัตกรรมมีความเกี่ยวข้องกับผลประกอบการในเชิงบวกมากที่สุด เมื่อมีการประเมินผลโดยอัตราผลตอบแทนของสินทรัพย์ ความเข้มแข็งและศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ด้านการวิจัยและพัฒนา มีผลต่อผลประกอบการของบริษัทที่มีการสร้างมูลค่าหลายขั้นตอนมีศักยภาพทางนวัตกรรมในรูปแบบที่แตกต่างกับการวิจัยและพัฒนาในระดับปานกลางและต่ำชี้ให้เห็นสมรรถภาพระดับกลางเชิงบวกในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างศักยภาพทางนวัตกรรมกับผลประกอบการ⁸⁹

Toy ได้ทำการวิจัยเรื่องแผนการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนในโรงเรียนชุมชน และให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า ในการที่จะวางแผนสร้างสัมพันธ์กับชุมชนของโรงเรียนในชนบทนั้นควรจะมีการพัฒนาทางด้านนโยบาย และกฎต่างๆให้มีการวิจัยปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่บกพร่องอยู่กำหนดจุดมุ่งหมาย เป้าหมายให้ชัดเจน สร้างความสัมพันธ์ทั้งภายนอกและภายใน จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี การทำให้เกิดความไว้วางใจ ความกระตือรือร้นในการทำงาน และจัดให้มีการประเมินผลในการดำเนินงานด้วย⁹⁰

Wang ได้ศึกษาการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นในอันที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านการศึกษาของกลุ่มองค์กร 6 กลุ่มในได้วันพบว่า ในการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาในประเทศไต้หวัน จะต้องเกิดจากการร่วมมือจากหลายฝ่าย ประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โรงเรียน ผู้บริหารระดับโรงเรียนและความต้องการของ

⁸⁸Sharp, Charis Eirene, **Small School Leadership: a Q Method Study of Elements of Leadership Specific to a Small School Setting**, accessed February 16, 2015, available from [http://etd.ohiolink.edu/send-pdf.cgi/Sharp%20 Charis%20Eirene.pdf?acc_num=antioch](http://etd.ohiolink.edu/send-pdf.cgi/Sharp%20Charis%20Eirene.pdf?acc_num=antioch)

⁸⁹Sher, P.J., and Yang, P.Y., “The Effects of Innovative Capabilities and R&D Clustering on firm Performance: The Evidence of Taiwan’s Semiconductor Industry,” **Technovation** 25, 1 (2005): 33.

⁹⁰Toy, Steven Leonard. **The Development of a School 13 Community Relations Plan for a Small School District**, accessed February 16, 2015, available from <http://www.lib.uni.com/dissertations/fullcit/2080661>.

ชุมชน ซึ่งจะต้องมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ซึ่งมีผลต่อคุณภาพการจัดการศึกษา⁹¹

สรุป

จากการศึกษาวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้นำ 1) แนวคิดที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบ 2) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร 3) แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น 4) แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา 5) การถ่ายโอนสถานศึกษา 6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา 7) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8) การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 9) การปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส 10) การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย 11) การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย และ 12) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการค้นพบผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์ผลกระทบเชิงบวกและผลกระทบเชิงลบ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังสามารถใช้เป็นแนวทางให้กับหน่วยงานด้านการศึกษาในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาต่อไป



⁹¹Wang, Thomas Han-Yuan, 'An Examination of Six Constituent Group' Perception of the Need to Increase Perception in Educational Decision-making in Taiwan the Republic of China (Citizen Group), accessed February 16, 2015, available from <http://www.lib.uni.com/dissertations/fullcit/2095871>.

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงอนาคต (Future Research) โดยใช้เทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย (Delphi Technique) มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ผู้ให้ข้อมูลเป็นหน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ประกอบด้วย ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย และระเบียบวิธีการวิจัย ดังนี้

วิธีและขั้นตอนการวิจัย

เพื่อให้การดำเนินการวิจัยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานวิจัยออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดคุณสมบัติผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ

ผู้วิจัยได้กำหนดคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูง ในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สภาการศึกษาแห่งชาติ จำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสถานศึกษา จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิในองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน ผู้บริหารโรงเรียนที่ถ่ายโอน จำนวน 4 คน คณะครูโรงเรียนถ่ายโอน จำนวน 4 คน ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนที่ถ่ายโอน จำนวน 3 คน รวมทั้งสิ้น 17 คน โดยพิจารณาจากประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนาแบบสอบถามรอบแรก

1. สร้างแบบสอบถามปลายเปิด (Open-ended Questions) เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบ ความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา และสำนวนภาษา ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงแก้ไข

3. นำแบบสอบถามหรือแบบเก็บข้อมูลมาปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะจากอาจารย์ที่ปรึกษา

4. จัดพิมพ์แบบสอบถาม และนำส่งให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิแสดงความคิดเห็น และประสบการณ์เกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงความคิดเห็นของตนเองอย่างอิสระ โดยอาจใช้วิธีการสัมภาษณ์และสอบถาม

4. จัดพิมพ์แบบสอบถาม และนำส่งให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิแสดงความคิดเห็น และประสบการณ์เกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงความคิดเห็นของตนเองอย่างอิสระ โดยอาจใช้วิธีการสัมภาษณ์และสอบถาม

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์แบบสอบถาม

1. นำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม รอบที่ 1 มาสร้างเป็นแบบสอบถาม รอบที่ 2 โดยนำมาจำแนกเป็นกระทงคำถามที่มาจากการคัดเลือกข้อมูลที่เป็นประเด็นความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิที่ต้องการให้มีขึ้นอย่างชัดเจนและรวบรวมเนื้อหาที่ใกล้เคียงกันไว้ในข้อเดียวกัน โดยคงความหมายตามความคิดของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิจากแบบสอบถาม รอบที่ 1 ไว้ จากนั้นจึงทำแบบสอบถาม ในรอบที่ 2 เป็นแบบสอบถามที่มีมาตราส่วนประเมินค่า 5 ระดับ (Rating Scale)¹ และนำให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบและนำมาปรับปรุงแก้ไขตามความเห็นของอาจารย์ที่ปรึกษา เมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้วให้นำส่งผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้ง 17 คน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิคณะเดียวกับที่ตอบแบบสอบถามในรอบที่ 1

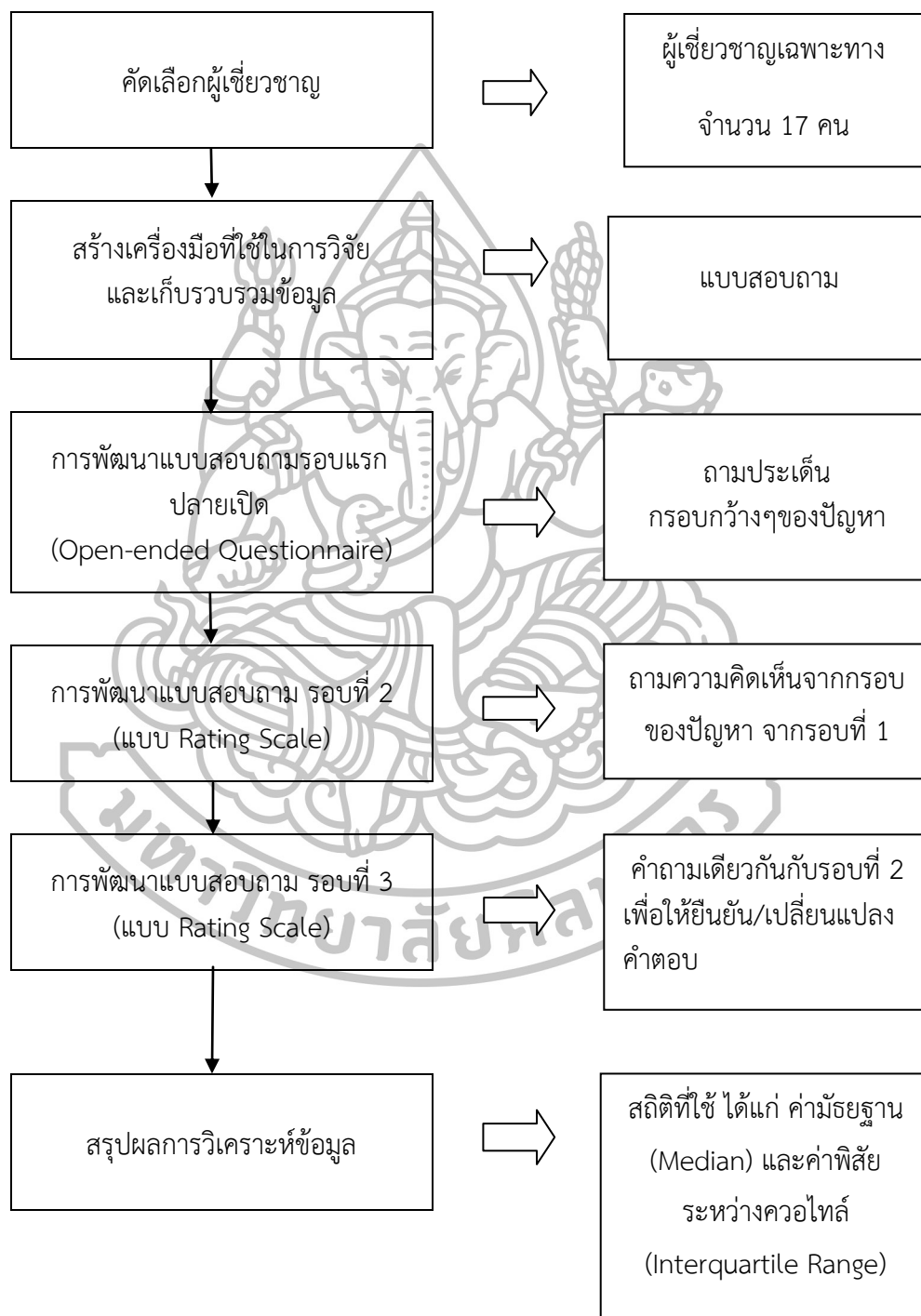
2. นำข้อมูลจากแบบสอบถามในรอบที่ 2 มาคำนวณวิเคราะห์หาค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) แล้วนำมาสร้างแบบสอบถามในรอบที่ 3 ซึ่งมีกระทงคำถามเหมือนแบบสอบถามในรอบที่ 2 ในแบบสอบถามรอบที่ 3 นี้ ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ จะได้รับทราบความเห็นของกลุ่ม โดยมีการแสดงตำแหน่งของค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ของแต่ละคำถามไว้ รวมทั้งตำแหน่งที่ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนตอบในรอบที่ 2 ด้วย ดังนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านจะทราบว่าตนเองมีความคิดเห็นเหมือนหรือแตกต่างไปจากความคิดเห็นของกลุ่มเพียงใด และเปิดโอกาสให้ทบทวนคำตอบของตนเองใหม่อีกครั้ง ซึ่งจะยังคงยืนยันคำตอบเดิมหรือเปลี่ยนแปลงก็ได้ กรณี ยืนยันคำตอบเดิมโดยที่คำตอบของตนอยู่นอกพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ก็ขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญแสดงเหตุผลประกอบด้วย

3. เมื่อได้รับข้อมูลจากแบบสอบถามในรอบที่ 3 ซึ่งเป็นรอบสุดท้ายของการสอบถาม ตามเทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ให้นำข้อมูลมาคำนวณหาค่ามัธยฐาน (Median) ผลต่างระหว่างค่ามัธยฐานกับค่าฐานนิยมและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) แล้วจึงนำมาแปลผลสรุปเป็นผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยนำผลการวิจัย ข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะมาจัดทำรายงานการวิจัย นำเสนอคณะกรรมการผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ตรวจสอบความถูกต้อง ปรับปรุง แก้ไขข้อบกพร่องตาม

¹Rensis Likert, *The Human Organization* (New York: McGraw-Hill, 1961),

ข้อเสนอแนะ จัดทำรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอบัณฑิตวิทยาลัย เพื่อขออนุมัติเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษาต่อไป
รายละเอียดดังภาพที่ 5 แสดงขั้นตอนการดำเนินการวิจัย



ภาพที่ 5 แสดงขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

เพื่อให้การวิจัยครั้งนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยจึงกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัย ซึ่งประกอบด้วย แผนแบบการวิจัย ประชากร ผู้ให้ข้อมูล ตัวแปรที่ศึกษา เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การสร้างและพัฒนาเครื่องมือ การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และสถิติที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

แผนแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ที่มีแผนแบบการวิจัยแบบกลุ่มตัวอย่างเดียวตรวจสอบสภาพการณ์ ไม่มีการทดลอง (The One Shot, Non-experimental Case Study Design) ซึ่งเขียนเป็นแผนผัง (Diagram) ดังนี้



S หมายถึง ตัวอย่างที่ได้จากการเลือก

X หมายถึง ตัวแปรที่ศึกษา

O หมายถึง ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา

ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญที่เป็นบุคลากรในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สภาการศึกษาแห่งชาติ มหาวิทยาลัย เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 17 คน

ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจหรือมีประสบการณ์โดยตรงกับการถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จากการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ตามหลักเกณฑ์ที่ตั้งไว้ จำนวน 17 คน ตามแนวคิดของโทมัส ที แมคมิแลน (Thomas T. Macmillan)² ได้ศึกษาและมีความเห็นว่าจำนวนตั้งแต่ 17 คนขึ้นไป จะเป็นปริมาณ

²ชนิดา รักษ์พลเมือง, อ้างถึงใน อัจริยา วัชรวิวัฒน์, “โครงการวิจัยสมรรถนะบุคลากรสาธารณสุขหน่วยบริการปฐมภูมิเครือข่ายบริการสุขภาพอำเภอไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานี,” 2542.

กลุ่มตัวอย่างที่ให้ผลความคลาดเคลื่อน (Error) น้อยที่สุดหรือค่าความคลาดเคลื่อนน้อยกว่าหรือเท่ากับ 0.02 และนำกลุ่มตัวอย่างที่เลือกไว้ให้คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์พิจารณาอีกครั้ง โดยมีเกณฑ์ในการเลือก ดังนี้

1. เป็นผู้มีตำแหน่ง/ มีประสบการณ์ที่เกี่ยวกับโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ
2. มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ
3. เป็นผู้มีผลงานเกี่ยวกับการถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ
4. เป็นผู้มีทัศนคติที่ดีและมีวิสัยทัศน์ด้านการถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ให้ข้อมูล

ผลการเลือกแบบเจาะจง ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สภาการศึกษาแห่งชาติ จำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสถานศึกษา จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิในองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน ผู้บริหารโรงเรียนที่ถ่ายโอน จำนวน 4 คน คณะครูโรงเรียนถ่ายโอน จำนวน 4 คน ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนที่ถ่ายโอน จำนวน 3 คน รวม 17 คน โดยผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการนำแนวคิดที่มาจากความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ นำไปวิเคราะห์ สังเคราะห์ ผสมผสานกับแนวคิดทฤษฎีและเอกสารงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องตามวัตถุประสงค์การวิจัย เพื่อสรุปเป็นผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวแปรที่ศึกษา

ตัวแปรที่ศึกษาวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยตัวแปรพื้นฐานและตัวแปรศึกษา ดังนี้

1. ตัวแปรพื้นฐาน คือ ตัวแปรที่เกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูล
2. ตัวแปรศึกษา คือ ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้จากการสรุปผลการวิเคราะห์เอกสาร จากการสัมภาษณ์ และการสอบถามโดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือในการวิจัย ดังนี้

1. แบบสอบถามปลายเปิด (Open-ended Questions) เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. แบบสอบถาม รอบที่ 2 โดยนำมาจำแนกเป็นกระทงคำถามที่มาจาก การคัดเลือกข้อมูลที่เป็นประเด็นความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญที่ต้องการให้มีขึ้นอย่างชัดเจนและรวบรวมเนื้อหาที่ใกล้เคียงกันไว้ในข้อเดียวกัน โดยคงความหมายตามความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิจากแบบสอบถาม รอบที่ 1 ไว้ จากนั้นจึงทำแบบสอบถามในรอบที่ 2 เป็นแบบสอบถามที่มีมาตราส่วนประเมินค่า 5 ระดับ (Rating Scale)³ และนำให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบและนำมาปรับปรุงแก้ไขตามความเห็นของอาจารย์ที่ปรึกษา เมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้นำส่งผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญทั้ง 17 คน ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญคณะเดียวกับที่ตอบแบบสอบถาม ในรอบที่ 1

3. แบบสอบถาม รอบที่ 3 ได้จากการคำนวณวิเคราะห์หาค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) แล้วนำมาสร้างแบบสอบถามในรอบที่ 3 ซึ่งมีกระทงคำถามเหมือนแบบสอบถามในรอบที่ 2 ในแบบสอบถามรอบที่ 3 นี้ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญจะได้รับทราบความเห็นของกลุ่ม โดยมีการแสดงตำแหน่งของค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ของแต่ละคำถามไว้ รวมทั้งตำแหน่งที่ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนตอบในรอบที่ 2 ด้วย ดังนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านจะทราบว่าตนเองมีความคิดเห็นเหมือนหรือแตกต่างไปจากความคิดเห็นของกลุ่มเพียงใด และเปิดโอกาสให้ทบทวนคำตอบของตนเองใหม่อีกครั้ง ซึ่งจะยังคงยืนยันคำตอบเดิมหรือเปลี่ยนแปลงก็ได้ กรณี ยืนยันคำตอบเดิมโดยที่คำตอบของตนอยู่นอกพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ก็ขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญแสดงเหตุผลประกอบด้วย

การสร้างและพัฒนาเครื่องมือ

การสร้างและพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยโดยใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยดำเนินการดังนี้

ขั้นที่ 1 สร้างแบบสอบถามปลายเปิด (Open-ended Questions) เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นที่ 2 นำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม รอบที่ 1 มาสร้างเป็นแบบสอบถาม รอบที่ 2 โดยนำมาจำแนกเป็นกระทงคำถามที่มาจาก การคัดเลือกข้อมูลที่เป็นประเด็นความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญที่ต้องการให้มีขึ้นอย่างชัดเจนและรวบรวมเนื้อหาที่ใกล้เคียงกันไว้ในข้อ

³Rensis Likert, *The Human Organization* (New York: McGraw-Hill, 1961),

เดียวกัน โดยคงความหมายตามความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิจากแบบสอบถาม รอบที่ 1 ไว้ จากนั้นจึงทำแบบสอบถามในรอบที่ 2 เป็นแบบสอบถามที่มีมาตราส่วนประเมินค่า 5 ระดับ (Rating Scale)⁴ และนำให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบและนำมาปรับปรุงแก้ไขตามความเห็นของอาจารย์ที่ปรึกษา เมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้นำส่งผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญทั้ง 17 คน ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญคณะเดียวกับที่ตอบแบบสอบถาม ในรอบที่ 1

ขั้นที่ 3 นำข้อมูลจากแบบสอบถามในรอบที่ 2 มาคำนวณวิเคราะห์หาค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) แล้วนำมาสร้างแบบสอบถามในรอบที่ 3 ซึ่งมีกระทงคำถามเหมือนแบบสอบถามในรอบที่ 2 ในแบบสอบถามรอบที่ 3 นี้ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญจะได้รับทราบความเห็นของกลุ่ม โดยมีการแสดงตำแหน่งของค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่าง ควอไทล์ (Interquartile Range) ของแต่ละคำถามไว้ รวมทั้งตำแหน่งที่ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ แต่ละคนตอบในรอบที่ 2 ด้วย ดังนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านจะทราบว่าตนเองมีความคิดเห็นเหมือนหรือแตกต่างไปจากความคิดเห็นของกลุ่มเพียงใด และเปิดโอกาสให้ทบทวนคำตอบของตนเองใหม่อีกครั้ง ซึ่งจะยังคงยืนยันคำตอบเดิมหรือเปลี่ยนแปลงก็ได้ กรณี ยืนยันคำตอบเดิมโดยที่คำตอบของตนอยู่นอกพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ก็ขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญแสดงเหตุผลประกอบด้วย

เมื่อได้รับข้อมูลจากแบบสอบถามในรอบที่ 3 ซึ่งเป็นรอบสุดท้ายของการสอบถามตามเทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ให้นำข้อมูลมาคำนวณหาค่ามัธยฐาน (Median) ผลต่างระหว่างค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) แล้วจึงนำมาแปลผลสรุปเป็นผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ผู้วิจัย ได้ดำเนินการเก็บข้อมูลโดย

1. การสัมภาษณ์ด้วยตนเอง
2. การส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิจัย มีดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ด้วยการวิเคราะห์เอกสาร (Document Analysis) และการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

⁴Rensis Likert, *The Human Organization* (New York : McGraw-Hill, 1961),

2. การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสอบถามและการสัมภาษณ์โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ต้องดำเนินการประมวลผลข้อมูลทางสถิติในรอบที่ 2 โดยหาค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ของโอกาสที่จะเกิดขึ้นจริงหรือเป็นจริง

สำหรับเกณฑ์วิเคราะห์ค่ามัธยฐาน (Median)⁵ แปลความหมายได้ ดังนี้

4.50-5.00 หมายถึง ความเหมาะสม/ความคิดเห็นมากที่สุด

3.50-4.49 หมายถึง ความเหมาะสม/ความคิดเห็นมาก

2.50-3.49 หมายถึง ความเหมาะสม/ความคิดเห็นปานกลาง

1.50-2.49 หมายถึง ความเหมาะสม/ความคิดเห็นน้อย

1.00-1.49 หมายถึง ความเหมาะสม/ความคิดเห็นน้อยมาก

เกณฑ์ความเหมาะสม/ความคิดเห็น พิจารณาในระดับปานกลาง มาก และมากที่สุด คือ ค่าคะแนนมัธยฐาน ตั้งแต่ 2.50-5.00

เกณฑ์ความสอดคล้องของความคิดเห็นของข้อมูล พิจารณาจากค่าคะแนนระหว่างพิสัยควอไทล์ ที่หนึ่งและที่สาม ที่มีค่าคะแนนเท่ากับ 1.50 หรือน้อยกว่า และค่ามัธยฐาน (Median) ที่มีค่า 1.00 หรือน้อยกว่า หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถาม มีความเห็นสอดคล้องกัน

จากการพิจารณาข้อมูลจากการสอบถามโดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ต้องดำเนินการประมวลผลข้อมูลทางสถิติในรอบที่ 2 ได้พิจารณาคัดเลือกข้อคำถามที่มีคำตอบมีความสอดคล้องกับข้อคำถามที่ต้องการคำตอบยืนยันอีกครั้งหนึ่ง และได้้นำเป็นแบบคำถามรอบ 3 ที่แสดงค่าคะแนนภาพรวมของคำตอบทั้งหมด เกณฑ์ความสอดคล้องของความคิดเห็นเกี่ยวกับคำตอบหรือข้อมูลที่ได้รับ คือค่าคะแนนระหว่างค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ที่หนึ่งและที่สาม ที่มีค่าคะแนนเท่ากับหรือน้อยกว่า 1.50 และค่ามัธยฐาน (Median) ที่มีค่าคะแนนเท่ากับหรือน้อยกว่า 1.00 ส่วนเกณฑ์ความเป็นไปได้ กำหนดใช้เกณฑ์คะแนนมัธยฐาน (Median) ที่มีค่าตั้งแต่ 2.50-5.00 หรือค่าคะแนนเทียบความคิดเห็นระดับปานกลางถึงมากที่สุด

สรุป

วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ เพื่อทราบผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดคุณสมบัติผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ขั้นตอนที่ 2 การดำเนินการวิจัย โดยผู้วิจัยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) โดยกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญที่มีความเชี่ยวชาญ

⁵วิเชียร เกตุสิงห์, “ค่าเฉลี่ยกับการแปลความหมาย: เรื่องง่าย ๆ ที่บางครั้งก็พลาดได้,” *ข่าวสารการวิจัยการศึกษา* 18, 3 (2550): 8-11.

มีความรู้และประสบการณ์ที่เหมาะสมกับเนื้อหาของวิจัยเรื่องนี้ จำนวน 17 คน และขั้นตอนที่ 3 การรายงานผลการวิจัย โดยผู้วิจัยนำผลการวิจัย ข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะมาจัดทำรายงานการวิจัย นำเสนอคณะกรรมการผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ตรวจสอบความถูกต้อง ปรับปรุง แก้ไขข้อบกพร่องตามข้อเสนอแนะ จัดทำรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอบัณฑิตวิทยาลัย เพื่อขออนุมัติเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษาต่อไป



บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยเรื่อง “การประเมินผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากการตอบคำถามของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สภาการศึกษาแห่งชาติ จำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสถานศึกษา จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิในองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน ผู้บริหารโรงเรียนที่ถ่ายโอน จำนวน 4 คน คณะครูโรงเรียนถ่ายโอน จำนวน 4 คน ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนที่ถ่ายโอน จำนวน 3 คน รวมทั้งสิ้น 17 คน มาวิเคราะห์ ตามแบบการใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ซึ่งมีขั้นตอนและรายละเอียดดังนี้

การวิเคราะห์ข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ ตอนที่ 1 วิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิต่อผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตอนที่ 2 ข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีต่อผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิต่อผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกอบด้วยการวิเคราะห์ 3 ขั้นตอน คือ 1) ข้อมูลซึ่งได้จากแบบสอบถามของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิในการวิจัย รอบที่หนึ่งเป็นการวิเคราะห์ ความคิดเห็นการตีความและการสังเคราะห์ความคิดเห็นแบ่งแยกประเภทข้อมูล เพื่อจัดทำแบบสอบถามในรอบที่สองต่อไป 2) การวิเคราะห์แบบสอบถามในรอบที่สองเพื่อตรวจสอบความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิในรอบที่หนึ่ง และ 3) การวิเคราะห์แบบสอบถามรอบที่สาม

ขั้นที่ 1 ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิต่อผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรอบที่หนึ่ง ได้แก่

1. ในระดับผู้บริหารระดับ อปท. ต่อสถานศึกษายังไม่เข้าใจระบบการศึกษาอย่างแท้จริง ตั้งแต่ระดับสูงสุดและระดับที่รับผิดชอบโดยตรง คือ กองการศึกษาซึ่งเป็นการบริหารที่ล่าช้าในบางเรื่องและรวดเร็วในบางเรื่อง และไม่เข้าใจบริบทของโรงเรียนที่ถ่ายโอนมา ทำให้เกิดการบริหารที่ผิดพลาด หรือเข้ามาก้าวล่วงของระบบบุคลากร เรื่องระบบขึ้นเงินเดือนและบุคลากรที่เข้ามาทำงานในระบบฝาก ซึ่งมีคุณภาพในการทำงาน ภาระงานของพนักงานครุมาก เพราะต้องทำงานกับชุมชนมากเกินไป แต่ถ้าเป็น อปท. เล็ก ปริมาณงานของพนักงานครุก็จะน้อย แต่จะมากกว่าครูในสังกัดอื่น ๆ

2. การสนับสนุนบุคลากรทางการศึกษาให้เข้าอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อจะได้นำกลับมาใช้ในการจัดการศึกษา
3. ด้านอาคารสถานที่ที่ได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากเทศบาลติดต่อประสานงานกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้อาคารเรียนหลังใหม่
4. การประสานระหว่างหน่วยงานในองค์กรของ ท้องถิ่น เช่น การพินยุง การพัฒนาเรื่องความสะอาด การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เรื่องไฟฟ้า การหยุดยั้งเด็กชกในนักเรียนก็ประสานกันได้ง่ายเพราะอยู่ในองค์กรเดียวกัน
5. นักเรียนได้เรียนรู้จากการปฏิบัติจริงจากหน่วยงานของท้องถิ่น เช่น การป้องกันสาธารณภัย การอบรมหรือการเข้าร่วมโครงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับกองสวัสดิการและสังคม เป็นต้น
6. ชุมชนได้จัดการศึกษาตามรูปแบบที่ต้องการ สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดี และกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
7. ความสมบูรณ์ของทฤษฎีการพัฒนาการศึกษา คือ “บวร” บ้าน วัด โรงเรียนจะมีความสมบูรณ์เต็มที่สามารถพัฒนาและบูรณาการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้
8. ครูปฏิบัติหน้าที่การสอนได้อย่างเต็มที่ มีเวลาในการสอนมากขึ้น มีเวลาในการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม มีการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียนมีความรู้มากยิ่งขึ้น
9. เป็นการลดปัญหาระหว่าง ครูกับผู้ปกครอง เพราะชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกติการ่วมกัน และดูแลช่วยเหลือนักเรียนร่วมกัน
10. โรงเรียนได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ในด้านการจัดการศึกษาและการพัฒนาโรงเรียน
11. กระตุ้นให้ชุมชนและบุคคลในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมเป็นการพัฒนาการศึกษาาร่วมกันระหว่างบ้าน วัด โรงเรียน มีการประสานสัมพันธ์ที่ดีกับคนในท้องถิ่น ทั้งทางด้านการจัดการศึกษาและด้านต่าง ๆ
12. การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลลงสู่ อปท. สะดวกและรวดเร็ว ทำให้ อปท. สามารถบริหาร จัดสรรสู่โรงเรียนได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อการพัฒนาโรงเรียนในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านอาคารสถานที่ และกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน
13. ครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการตื่นตัว กระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียนมีการพัฒนาความรู้มากขึ้น มีการแข่งขันศักยภาพด้านการศึกษาระหว่าง อปท. ทั้งยังได้รับความเชื่อมั่นและความไว้วางใจจากชุมชน จึงต้องพัฒนามากขึ้น
14. เป็นการกระจายอำนาจการบริหารและแบ่งเบาภาระของส่วนกลางต้องมีการวางแผนที่ดี
15. ท้องถิ่นจัดสรรทรัพยากรและสื่อเพียงพอทำให้ครูสามารถสอนได้อย่างมีคุณภาพมากขึ้น

16. โรงเรียนมีการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในมากขึ้นและมีคุณภาพดีขึ้น ทำให้ผู้เรียนได้รับโอกาสในการใช้สื่อ/แหล่งเรียนรู้มากขึ้น

17. การส่งเสริมด้านวิชาการให้แก่ชุมชนทำได้มากขึ้น เนื่องจากโรงเรียนมีความพร้อมมาก เช่น การให้ชุมชนได้มาอบรมการใช้คอมพิวเตอร์, การบริหารสัญญาณ wifi กับชุมชนใกล้เคียง โรงเรียน เป็นต้น

18. หลังจากถ่ายโอนไปยังสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สถานศึกษาได้รับการอุดหนุนด้านงบประมาณเป็นอย่างดี เช่น งบการสร้างอาคารเรียน งบห้องพิเศษ ทำให้นักเรียนได้รับโอกาสในการเข้าถึงการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความสะดวกสบายในการเรียน มีห้องพิเศษที่ช่วยให้การจัดการเรียนการสอนมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งห้องวิทยาศาสตร์ ห้องคอมพิวเตอร์ ห้องสื่อที่มีเทคโนโลยีน่าสนใจ อีกทั้งโรงเรียนได้รับการดูแลเอาใจใส่เป็นอย่างดี จึงได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาได้ตรงตามความต้องการ เนื่องจาก อบต. ที่สังกัดอยู่มีโรงเรียนจำนวนไม่มาก

19. งบประมาณ อบต. จะสนับสนุนได้รวดเร็วกว่าสังกัดอื่น ๆ เช่น อาคารเรียน หรือบุคลากรสนับสนุนผู้สอน ครูเกษียณต่าง ๆ ที่ได้รวดเร็ว และให้ความร่วมมือของการพัฒนาสถานที่ได้ดี สนับสนุนทุนนักเรียนที่มีฐานะยากจน โรงเรียนในสังกัดของ อบต. ค่อนข้างทันสมัย

20. การจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดี ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทำให้ทฤษฎี “บวร” คือ บ้าน วัด โรงเรียนได้รับการบูรณาการและพัฒนาจนเกิดประสิทธิภาพที่ดีทำให้ชุมชนและนักเรียนในท้องถิ่นเข้าถึงการศึกษาได้ดีขึ้น มีการร่วมมือกันระหว่างสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีในระดับหนึ่ง มีการแข่งขัน/ประกวดกันในกลุ่มโรงเรียน อบต. ด้วยกันในระดับภาคและระดับประเทศ

21. หลังจากถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว โรงเรียนได้รับอัตรากำลังเพียงพอต่อความต้องการ ครูผู้สอนไม่ได้รับการะงานสอนหนักจนเกินไป จึงทำให้จัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครูมีโอกาสพัฒนาศักยภาพจากการเข้าร่วมอบรมทำให้ได้รับความรู้เพิ่มเติมแล้วนำมาใช้ในการเรียนการสอนของตนให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น อีกทั้งการจับตามองจากชุมชนทำให้ครูมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง และการร่วมกิจกรรมต่าง ๆ กับชุมชน ทำให้เกิดความร่วมมือกันเป็นอย่างดี อีกทั้งมีขวัญกำลังใจที่ดีจากการทำงานทั้งจากการดูแลโดย อบต. ต้นสังกัด และค่าตอบแทนพิเศษ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องกับชุมชน และหน่วยงานของท้องถิ่นมาโดยตลอด ทำให้ง่ายต่อการเกิดระบบอุปถัมภ์ทำให้รับบุคลากรบางส่วนที่ไม่มีคุณสมบัติและความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร ดังนั้นจึงเกิดการดำเนินงานที่ผิดพลาด ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์และไม่คุ้มค่า ดังนั้น จึงต้องจัดให้มีการอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

22. เรื่องของบุคลากร ในด้านของขวัญและกำลังใจดี และส่งครูเข้าอบรมพัฒนาตนเองค่อนข้างดีให้การสนับสนุน

23. คณะผู้บริหาร อาจใช้อำนาจที่ไม่ค่อยดี คือ ถือพรรค ถือพวก (ระบบอุปถัมภ์)

24. ผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหาร กับสมาชิกสภาเทศบาลอยู่กันคนละฝ่าย ก็อาจมีปัญหาในเรื่องการผ่านงบประมาณในการใช้จ่าย เป็นต้น ถ้าเกี่ยวกับการศึกษา เช่น การก่อสร้าง หรือการซ่อมแซม ถ้ามีการตั้งบว้สูงก็จะถูกตัดงบประมาณ ซึ่งบางครั้งทำให้ล่าช้า หรืออาจไม่ได้ทำโครงการนั้น จึงทำให้เกิดความเสียหายตามมา

25. การซ่อมแซมอาคาร ต้องขึ้นกับเทศบาลเนื่องจากผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจในการสั่งจ่ายไม่เกิน 1 แสนบาท และระเบียบการพัสดุ เรื่อง การจัดซื้อครุภัณฑ์และการซ่อมโรงเรียนไม่สามารถจัดจ้างจัดซื้อได้

26. องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่ค่อยมีประสบการณ์ในการบริหารจัดการ จำเป็นต้องอาศัยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในขณะที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก็ไม่ค่อยให้ความร่วมมือเช่นเดิม ทำให้ด้อยกว่าเดิม

27. เมื่อถ่ายโอนมาอยู่ อปท. แล้วการจัดการเรียนรู้ จะเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของท้องถิ่น ดังนั้นโรงเรียนที่ถ่ายโอนต้องปรับตัวจะจัดแบบ ศธ.เดิมไม่ได้ ทุกอย่างต้องจัดตามความต้องการของท้องถิ่น ถ้าเป็นของศึกษาธิการ จัดตามที่ศึกษาธิการกำหนด เมื่อถ่ายโอนแล้วจะจัดตามความต้องการของประชาชน

28. หน่วยงานต้นสังกัด เปิดโอกาสให้โรงเรียนเสนอของงบประมาณแต่ส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้กรอบที่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนด สิ่งหนึ่งที่โรงเรียนยึดอัด คือ อำนาจการใช้งบประมาณที่อยู่ในวงจำกัด และขาดอิสระในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ

29. งบประมาณที่จัดให้กับโรงเรียนการให้อำนาจผู้บริหารโรงเรียน สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้โดยโรงเรียนสามารถทำให้รวดเร็วยิ่งขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้

30. โรงเรียนไม่ค่อยมีอิสระในการบริหารจัดการด้านการเงินและได้วงเงินจำกัดการจัดซื้อ-จัดจ้าง จะดำเนินการที่หน่วยงานต้นสังกัดเป็นส่วนใหญ่

จากการสรุปความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละท่านกับความคิดเห็นรวมของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิทั้งกลุ่ม โดยใช้หาค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยควอไทล์ (Interquartile Range) สามารถสรุปได้ดังรายละเอียดตามตารางที่ 3-6

ตารางที่ 3 ค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านวิชาการ จากแบบสอบถามรอบที่สาม จำแนกเป็นรายด้าน และรายชื่อ

ผลกระทบ	ความคิดเห็น	ค่ามัธยฐาน	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์
ด้านวิชาการ	1) โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีพัฒนาการด้านวิชาการที่ดี ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น	4.00	0.00
	2) โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์การศึกษาใช้อย่างเพียงพอ ทำให้นักเรียนได้เรียนรู้ อย่างเต็มศักยภาพ มีคุณภาพการศึกษาสูง	4.00	1.00
	4) มีการใช้แหล่งเรียนรู้ผสมผสาน ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือใช้แหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นที่หลากหลาย ตามความต้องการของท้องถิ่น	4.00	1.00
	5) โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในมากขึ้นและมีคุณภาพดีขึ้น ทำให้ผู้เรียนได้รับโอกาสในการใช้สื่อ/แหล่งเรียนรู้มากขึ้น	4.00	1.00
	12) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับเทคโนโลยี เพื่อการศึกษา สนับสนุนและส่งเสริมมาก เช่น คอมพิวเตอร์ ส่งผลให้นักเรียน ได้พัฒนาทักษะที่หลากหลาย	4.00	0.00
	15) ได้รับจัดสรรสื่อ วัสดุอุปกรณ์จำนวนมาก แต่ครูไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อ ทำให้การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ	2.00	1.00
	20) สถานศึกษาบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลง เพราะผู้บริหารให้ความสำคัญด้านอื่นมากกว่าด้านวิชาการ	3.00	2.00
	22) สถานศึกษาสังกัด อบท. ในบางจังหวัดมีน้อย และขาดองค์กรกลาง ในการประสานความร่วมมือ ทำให้การพัฒนาวิชาการของโรงเรียนสังกัด อบท. กับโรงเรียนอื่น ๆ อ่อนด้อยลงไป	4.00	1.00

ตารางที่ 3 ค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านวิชาการ จากแบบสอบถามรอบที่สาม จำแนกเป็นรายด้าน และรายชื่อ (ต่อ)

ผลกระทบ	ความคิดเห็น	ค่ามัธยฐาน	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์
ด้านวิชาการ	23) โรงเรียนและชุมชนมีความใกล้ชิดช่วยเหลือเกื้อกูลกันเสมอมา จึงส่งเสริมสนับสนุนความรู้ซึ่งกันและกันมาตลอด ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทำให้การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน เป็นจุดแข็งของโรงเรียนสังกัด อปท.	4.00	1.00
	24) อปท. จะมีจุดแข็งในองค์ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับแหล่งการเรียนรู้ ทั้งในพื้นที่และต่างพื้นที่ ดังนั้น ในการพัฒนาแหล่งรู้เพื่อหนุนเสริมการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาในสังกัด จึงค่อนข้างคล่องตัว	4.00	1.00
	31) การส่งเสริมด้านวิชาการให้แก่ชุมชน ทำได้มากขึ้น เนื่องจากโรงเรียนมีความพร้อมมาก เช่น การให้ชุมชนได้มาอบรมการใช้คอมพิวเตอร์ การบริหารสัญญาณ wifi กับชุมชนใกล้ ๆ โรงเรียน เป็นต้น	4.00	1.00
	44) มีหน่วยงาน จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบในการอบรมให้ความรู้ ส่งผลให้ครูมีความรู้และทำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอน ฯ	4.00	0.00

จากตารางที่ 3 พบว่าค่ามัธยฐานจากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ระดับมาก (มัธยฐาน เท่ากับ 4.00) คือ 1) โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีพัฒนาการด้านวิชาการที่ดี ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น 2) โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์การศึกษาใช้อย่างเพียงพอ ทำให้นักเรียนได้เรียนรู้อย่างเต็มศักยภาพ มีคุณภาพการศึกษาสูง 4) มีการใช้แหล่งเรียนรู้ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือใช้แหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นที่หลากหลาย ตามความต้องการของท้องถิ่น 5) โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในมากขึ้นและมีคุณภาพดีขึ้น ทำให้ผู้เรียนได้รับโอกาสในการใช้สื่อ/แหล่งเรียนรู้มากขึ้น 12) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา สนับสนุนและส่งเสริมมาก เช่น คอมพิวเตอร์ ส่งผลให้นักเรียนได้พัฒนาทักษะที่

หลากหลาย 22) สถานศึกษาสังกัด อปท. ในบางจังหวัดมีน้อย และขาดองค์กรกลาง ในการประสานความร่วมมือ ทำให้การพัฒนาวิชาการของโรงเรียนสังกัด อปท. กับโรงเรียนอื่น ๆ อ่อนด้อยลงไป 23) โรงเรียนและชุมชนมีความใกล้ชิด ช่วยเหลือเกื้อกูลกันเสมอมา จึงส่งเสริมสนับสนุนความรู้ซึ่งกันและกันมาตลอด ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทำให้การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน เป็นจุดแข็งของโรงเรียนสังกัด อปท. 24) อปท. จะมีจุดแข็งในองค์ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับแหล่งการเรียนรู้ ทั้งในพื้นที่และต่างพื้นที่ ดังนั้น ในการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ เพื่อหนุนเสริมการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาในสังกัด จึงค่อนข้างคล่องตัว 31) การส่งเสริมด้านวิชาการให้แก่ชุมชนทำได้มากขึ้น เนื่องจากโรงเรียนมีความพร้อมมาก เช่น การให้ชุมชนได้มาอบรมการใช้คอมพิวเตอร์ และการบริหารสัญญาณ wifi กับชุมชนใกล้เคียง โรงเรียน เป็นต้น 44) มีหน่วยงาน จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ ในการอบรมให้ความรู้ ส่งผลให้ครูมีความรู้และทำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ระดับปานกลาง (ค่ามัธยฐาน เท่ากับ 3.00) คือ 20) สถานศึกษาบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลง เพราะผู้บริหารให้ความสำคัญด้านอื่นมากกว่าด้านวิชาการ และระดับน้อย (ค่ามัธยฐาน เท่ากับ 2.00) คือ 15) ได้รับจัดสรรสื่อ วัสดุอุปกรณ์จำนวนมาก แต่ครูไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อ ทำให้การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาค่าพิสัยระหว่างควอไทล์จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีต่อผลกระทบด้านวิชาการของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิสอดคล้องกัน (ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ไม่เกิน 1.50) เรียงจากน้อยไปหามาก คือ 1) โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีพัฒนาการด้านวิชาการที่ดี ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น 12) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับเทคโนโลยี เพื่อการศึกษา สนับสนุนและส่งเสริมมาก เช่น คอมพิวเตอร์ ส่งผลให้นักเรียนได้พัฒนาทักษะที่หลากหลาย 15) ได้รับจัดสรรสื่อ วัสดุอุปกรณ์จำนวนมาก แต่ครูไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อ ทำให้การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ 44) มีหน่วยงาน จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบในการอบรมให้ความรู้ ส่งผลให้ครูมีความรู้และทำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนฯ 2) โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์การศึกษาใช้อย่างเพียงพอ ทำให้นักเรียนได้เรียนรู้อย่างเต็มศักยภาพ มีคุณภาพการศึกษาสูง 4) มีการใช้แหล่งเรียนรู้ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือใช้แหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นที่หลากหลาย ตามความต้องการของท้องถิ่น 5) โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในมากขึ้นและมีคุณภาพดีขึ้น ทำให้ผู้เรียนได้รับโอกาสในการใช้สื่อ/แหล่งเรียนรู้มากขึ้น 22) สถานศึกษาสังกัดอปท.ในบางจังหวัดมีน้อย และขาดองค์กรกลาง ในการประสานความร่วมมือ ทำให้การพัฒนาวิชาการของโรงเรียนสังกัด อปท. กับโรงเรียนอื่น ๆ อ่อนด้อยลงไป 23) โรงเรียนและชุมชนมีความใกล้ชิด ช่วยเหลือเกื้อกูลกันเสมอมา จึงส่งเสริมสนับสนุนความรู้ซึ่งกันและกันมาตลอด ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทำให้การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชนเป็นจุดแข็งของโรงเรียนสังกัด อปท. 24) อปท.จะมีจุดแข็งในองค์ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับแหล่งการเรียนรู้ ทั้งในพื้นที่และต่างพื้นที่ ดังนั้น ในการพัฒนาแหล่งรู้เพื่อหนุนเสริมการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาในสังกัด จึงค่อนข้างคล่องตัว 31) การส่งเสริมด้านวิชาการให้แก่ชุมชนทำได้มากขึ้น เนื่องจากโรงเรียนมีความพร้อมมาก เช่น การให้ชุมชนได้มาอบรมการใช้คอมพิวเตอร์ และ

การบริหารสัญญา wifi กับชุมชนใกล้เคียง โรงเรียน เป็นต้น และความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิไม่สอดคล้องกัน (ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เกิน 1.50) คือ 20) สถานศึกษาบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลง เพราะผู้บริหารให้ความสำคัญด้านอื่นมากกว่าด้านวิชาการ

ตารางที่ 4 ค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบุคลากร จากแบบสอบถามรอบที่สาม จำแนกเป็นรายด้าน และรายชื่อ

ผลกระทบ	ความคิดเห็น	ค่ามัธยฐาน	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์
ด้านบุคลากร	6. การเมืองท้องถิ่น แทรกแซงการบริหารงานบุคคล ทำให้บุคลากรในโรงเรียน ขาดความสามัคคีไม่มีวินัย ความรับผิดชอบในหน้าที่หย่อนยาน การบริหารจัดการในโรงเรียนไม่ราบรื่น	3.00	1.00
	11) ครูเข้ารับการฝึกอบรมในช่วงเปิดเรียนบ่อย ส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอน	3.00	1.00
	25) การย้ายของครู ผู้บริหารสถานศึกษาทำได้จำกัดเฉพาะในท้องถิ่นตำบล เพราะขึ้นกับความต้องการของคนในตำบลนั้น ๆ	4.00	1.00
	26) การโอนย้าย ข้าม อบต.ทำได้ยาก	3.00	1.00
	27) การบรรจุและแต่งตั้งครู ผู้บริหารจะใช้ยุทธศาสตร์คนของใครก็เอาคนของคนนั้นลง ดังนั้น ตำแหน่งผู้บริหารอาจต้องกลับเป็นครูผู้สอนได้เพราะไม่มีข้อจำกัดเรื่องอำนาจบริหาร	2.00	2.00
	41) โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูที่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษามากขึ้น	4.00	1.00
	42) การให้มีและเลื่อนวิทยฐานะของผู้บริหารและครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ จัดทำได้ง่ายคล่องตัว เพราะมีปริมาณบุคลากรน้อย อีกทั้ง อบต. ยังสนับสนุนการพัฒนาเต็มที่	4.00	0.00
	43) ครูได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากการสนับสนุนงบประมาณของ อบต. ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา	4.00	1.00

ตารางที่ 4 ค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบุคลากร จากแบบสอบถามรอบที่สาม จำแนกเป็นรายด้าน และรายชื่อ (ต่อ)

ผลกระทบ	ความคิดเห็น	ค่ามัธยฐาน	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์
ด้านบุคลากร	45) ผลกระทบจากโรงเรียนที่โอน ครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้โอนตาม ทำให้โรงเรียนนั้น ๆ ต้องบรรจุครูใหม่ ซึ่งขาดประสบการณ์ ในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน	4.00	0.00
	46) อปท. ส่งเสริมให้ ครูทุกคน ทำการวิจัย เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ปีการศึกษาละ 1 เรื่องต่อคน ตามสาระการเรียนรู้ที่ทำการสอนตามโครงการวิจัยในชั้นเรียน ทำให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนฯ มีผลการศึกษาวิจัยที่สามารถแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ	4.00	1.00
	47) โรงเรียนถ่ายโอนฯ ใน อปท. ที่มีความพร้อมด้านบุคลากรจะดำเนินการนิเทศการศึกษา ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากไม่พร้อมด้านบุคลากรและความเข้าใจของ อปท. ต้นสังกัดจะทำให้มีปัญหา	4.00	1.00
	48) การวางแผนอัตรากำลังของโรงเรียนถ่ายโอนฯ มีความอิสระลดลง เพราะได้รับการแทรกแซงจากการเมืองท้องถิ่น	4.00	1.00
	49) อปท. ขาดการส่งเสริม ขวัญ กำลังใจ ในการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ	4.00	1.00
	51) โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีเงินรางวัลตอนสิ้นปี ทำให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจที่ดี	3.00	2.00
	52) ครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการตื่นตัว กระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียน มีการพัฒนาความรู้มากขึ้น	5.00	1.00
	54) การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง เป็นไปตามเกณฑ์และโรงเรียนอิงเกณฑ์ ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นแนวปฏิบัติ แต่โรงเรียนสามารถบริหารจัดการสามารถใช้เงินอุดหนุนจ้างบุคลากรได้ ตามสาขาที่ต้องการ	4.00	1.00

ตารางที่ 4 ค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบุคลากร จากแบบสอบถามรอบที่สาม จำแนกเป็นรายด้าน และรายชื่อ (ต่อ)

ผลกระทบ	ความคิดเห็น	ค่ามัธยฐาน	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์
ด้านบุคลากร	55) ครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ ปฏิบัติหน้าที่สอนอย่างเดียว ทำให้มีเวลา ในการสอนมากขึ้น มีเวลาในการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม มีการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียนมีความรู้มากขึ้น	3.00	1.00
	56) ครูมีขวัญกำลังใจที่ดี จากการดูแลของ อปท. ต้นสังกัดและค่าตอบแทนพิเศษ ทำให้การทำงาน มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง	4.00	1.00
	60) ระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครูมีช่องทางใช้ระบบเส้นสาย ทำให้ได้ครูไม่มีคุณภาพ ไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา	4.00	1.00

จากตารางที่ 4 พบว่าค่ามัธยฐานจากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิระดับมากที่สุด (ค่ามัธยฐาน เท่ากับ 5.00) คือ 52) ครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการตื่นตัว กระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียน มีการพัฒนาความรู้มากขึ้น ระดับมาก (ค่ามัธยฐาน เท่ากับ 4.00) คือ 25) การย้ายของครู ผู้บริหารสถานศึกษา ทำให้ได้จำกัดเฉพาะในท้องถิ่น ตำบล เพราะขึ้นกับความต้องการของคนในตำบลนั้น ๆ 41) โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูที่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษามากขึ้น 42) การให้มีและเลื่อนวิทยฐานะของผู้บริหารและครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ จัดทำได้ง่าย คล่องตัว เพราะมีปริมาณบุคลากรน้อย อีกทั้งอปท. ยังสนับสนุนการพัฒนาเต็มที่ 43) ครูได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากการสนับสนุนงบประมาณของ อปท. ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา 45) ผลกระทบจากโรงเรียนที่โอนครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้โอนตาม ทำให้โรงเรียนนั้น ๆ ต้องบรรจุครูใหม่ ซึ่งขาดประสบการณ์ในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน 46) อปท. ส่งเสริมให้ครูทุกคนทำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ปีการศึกษาละ 1 เรื่องต่อคน ตามสาระการเรียนรู้ที่ทำการสอนตามโครงการวิจัยในชั้นเรียนทำให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนฯ มีผลการศึกษาวิจัยที่สามารถแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 47) โรงเรียนถ่ายโอนฯ ใน อปท. ที่มีความพร้อม ด้านบุคลากรจะดำเนินการนิเทศการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากไม่พร้อมด้านบุคลากรและความเข้าใจของ อปท. ต้นสังกัด จะทำให้มีปัญหา 49) อปท. ขาดการส่งเสริม ขวัญกำลังใจ ในการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียน ถ่ายโอนฯ 54) การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง เป็นไปตามเกณฑ์และโรงเรียนอิงเกณฑ์ ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นแนวปฏิบัติ แต่โรงเรียนสามารถบริหารจัดการสามารถใช้เงินอุดหนุนจ้าง

บุคลากรได้ตามสาขาที่ต้องการ 56) ครูมีขวัญกำลังใจที่ดี จากการดูแลของ อปท. ต้นสังกัดและค่าตอบแทนพิเศษ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง 60) ระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครูมีช่องทางใช้ระบบเส้นสาย ทำให้ได้ครูไม่มีคุณภาพ ไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษาระดับปานกลาง (ค่ามัธยฐาน เท่ากับ 3.00) คือ 6) การเมืองท้องถิ่นแทรกแซง การบริหารงานบุคคล ทำให้บุคลากรในโรงเรียน ขาดความสามัคคีไม่มีวินัย ความรับผิดชอบในหน้าที่หย่อนยาน การบริหารจัดการในโรงเรียนไม่ราบรื่น 11) ครูเข้ารับการฝึกอบรมในช่วงเปิดเรียนบ่อย ส่งผลกระทบต่อ การเรียนการสอน 51) โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีเงินรางวัลตอนสิ้นปี ทำให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจที่ดี 55) ครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ ปฏิบัติหน้าที่สอนอย่างเดียว ทำให้มีเวลา ในการสอนมากขึ้น มีเวลา ในการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม มีการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียนมีความรู้มากขึ้น และระดับน้อย (ค่ามัธยฐาน เท่ากับ 2.00) 27) การบรรจุและแต่งตั้งครู ผู้บริหาร จะใช้ยุทธศาสตร์คนของใครก็เอาคนของ คนนั้นลง ดังนั้น ตำแหน่งผู้บริหาร อาจต้องกลับเป็นครูผู้สอนได้เพราะไม่มีข้อจำกัดเรื่องอำนาจ บริหาร

เมื่อพิจารณาค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีต่อผลกระทบด้านบุคลากรของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พบว่า ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิสอดคล้องกัน (ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ไม่เกิน 1.50) เรียงจากน้อยไปหามาก คือ 42) การให้มีและเลื่อนวิทยฐานะของผู้บริหาร และครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ จัดทำได้ง่าย คล่องตัว เพราะมีปริมาณบุคลากรน้อย อีกทั้ง อปท. ยัง สนับสนุนการพัฒนาเต็มที่ 45) ผลกระทบจากโรงเรียนที่โอน ครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้โอน ตาม ทำให้โรงเรียนนั้นๆ ต้องบรรจุครูใหม่ ซึ่งขาดประสบการณ์ในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของ ผู้เรียน 6) การเมืองท้องถิ่นแทรกแซงการบริหารงานบุคคล ทำให้บุคลากร ในโรงเรียน ขาดความ สามัคคีไม่มีวินัย ความรับผิดชอบในหน้าที่หย่อนยาน การบริหารจัดการในโรงเรียนไม่ราบรื่น 11) ครู เข้ารับการฝึกอบรมในช่วงเปิดเรียนบ่อย ส่งผลกระทบต่อ การเรียนการสอน 25) การย้ายของครู ผู้บริหารสถานศึกษา ทำได้จำกัดเฉพาะในท้องถิ่นตำบล เพราะขึ้นกับความ ต้องการของคนในตำบล นั้น ๆ 26) การโอนย้าย ข้าม อปท. ทำได้ยาก 41) โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูที่ ตรงกับความ ต้องการของสถานศึกษามากขึ้น 43) ครูได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จากการสนับสนุน งบประมาณของ อปท. ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา 46) อปท. ส่งเสริมให้ครูทุกคนทำการ วิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ปีการศึกษาละ 1 เรื่องต่อคน ตามสาระการเรียนรู้ที่ทำการสอนตาม โครงการวิจัยในชั้นเรียน ทำให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนฯ มีผลการศึกษาวิจัยที่สามารถแก้ปัญหาคุณภาพ การศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 47) โรงเรียนถ่ายโอนฯ ใน อปท.ที่มีความ พร้อมด้านบุคลากร จะดำเนินการนิเทศการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากไม่พร้อมด้าน บุคลากร และความเข้าใจของ อปท. ต้นสังกัด จะทำให้มีปัญหา 48) การวางแผนอัตรากำลังของ โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีความอิสระลดลง เพราะได้รับการแทรกแซงจากการเมืองท้องถิ่น 49) อปท. ขาดการส่งเสริม ขวัญ กำลังใจ ในการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ 52) ครูและบุคลากร ทางการศึกษา มีการตื่นตัว กระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียน มีการพัฒนาความรู้ มากขึ้น 54) การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง เป็นไปตามเกณฑ์และโรงเรียนอิงเกณฑ์ของ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นแนวปฏิบัติ แต่โรงเรียนสามารถ

บริหารจัดการสามารถใช้เงินอุดหนุนจ้างบุคลากรได้ตามสาขาที่ต้องการ 55) ครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ ปฏิบัติหน้าที่สอนอย่างเดียว ทำให้มีเวลาในการสอนมากขึ้น มีเวลาในการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม มีการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียนมีความรู้มากขึ้น 56) ครูมีขวัญกำลังใจที่ดี จากการดูแลของ อปท. ต้นสังกัด และค่าตอบแทนพิเศษ ทำให้การทำงาน มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง 60) ระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครูมีช่องทางใช้ระบบเส้นสาย ทำให้ได้ครูไม่มีคุณภาพ ไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา และความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิไม่สอดคล้องกัน (ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เกิน 1.50) คือ 27) การบรรจุและแต่งตั้งครู ผู้บริหาร จะใช้ยุทธศาสตร์คนของใครก็ได้เอาคนของคนนั้นลง ดังนั้น ตำแหน่งผู้บริหารอาจต้องกลับเป็นครูผู้สอนได้เพราะไม่มีข้อจำกัดเรื่องอำนาจบริหาร และ 51) โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีเงินรางวัลตอนสิ้นปี ทำให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจที่ดี

ตารางที่ 5 ค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านงบประมาณ จากแบบสอบถามรอบที่สาม จำแนกเป็นรายด้านและรายชื่อ

ผลกระทบ	ความคิดเห็น	ค่ามัธยฐาน	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์
ด้านงบประมาณ	3) ด้านการบริหารที่ไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจการจัดซื้อจัดจ้างไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างคล่องตัวเกิดความล่าช้า	4.00	2.00
	7) โรงเรียนถ่ายโอน ฯ สามารถจัดระบบบริหารและดำเนินการพัฒนาองค์กรได้ค่อนข้างคล่องตัว เพราะนอกจากจะได้รับงบประมาณ จากกรมการปกครอง ส่วนท้องถิ่นแล้วยังสามารถเสนอของบประมาณ จาก อปท. ต้นสังกัด และระดมทรัพยากรจากภาคส่วนอื่น ๆ ได้ด้วย	4.00	1.00
	8) โรงเรียนถ่ายโอนฯ ส่วนใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดี ในการจัดสรรงบประมาณด้านอาคารสถานที่	5.00	0.50
	28) อปท. จะตั้งงบประมาณเพิ่มเติมให้กับโรงเรียน โรงเรียนในสังกัด อปท. มีระเบียบ มีรายได้เป็นของตนเอง เป็นอิสระทำโครงการ เรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองได้ ส่งผลให้พัฒนาโรงเรียนได้คล่องตัว	3.00	1.00
	29) ความไม่ต่อเนื่องในนโยบายของ อปท. ด้านการสนับสนุน งบประมาณให้การพัฒนา สื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยี ให้กับโรงเรียนถ่ายโอนฯ ทำให้โรงเรียนขาดโอกาส การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม	4.00	1.00

ตารางที่ 5 ค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านงบประมาณ จากแบบสอบถามรอบที่สาม จำแนกเป็นรายด้านและรายชื่อ (ต่อ)

ผลกระทบ	ความคิดเห็น	ค่ามัธยฐาน	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์
ด้านงบประมาณ	30) โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับงบประมาณเพื่อการศึกษาอย่างเพียงพอ จาก อบท. และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	4.00	0.00
	32) ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านบัญชี โดยตรง ส่งผลด้านการจัดทำบัญชีของโรงเรียน	3.00	1.00
	33) การใช้เงินรายได้สถานศึกษา ละเอียดซับซ้อน ใช้เงินยาก	3.00	2.00
	35) โรงเรียนได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ ในด้านการจัดการศึกษาและการพัฒนาโรงเรียน	4.00	1.00
	37) งบประมาณที่จัดให้กับโรงเรียน หากให้อำนาจผู้บริหารโรงเรียน สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้โดยโรงเรียนเอง จะสามารถทำให้รวดเร็วยิ่งขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้	5.00	0.00
	38) ขาดความเป็นอิสระ ขาดอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมายังไม่มีการมอบหมายอำนาจที่ชัดเจน	4.00	1.00
	39) งบประมาณบางแห่งมากมาย บางแห่งขาดแคลน ไม่มีอำนาจ ไม่มีอิสระ กระทบต่อการจัดกิจกรรม การเรียนการสอน อำนาจการบริหารงบประมาณน้อยลง	4.00	1.00
	40) การใช้งบประมาณ ของโรงเรียนถ่ายโอนฯ มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน	4.00	0.00

จากตารางที่ 5 พบว่าค่ามัธยฐานจากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิระดับมากที่สุด (ค่ามัธยฐาน เท่ากับ 5.00) คือ 8) โรงเรียนถ่ายโอนฯ ส่วนใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดี ในการจัดสรรงบประมาณด้านอาคารสถานที่ 37) งบประมาณที่จัดให้กับโรงเรียน หากให้อำนาจผู้บริหารโรงเรียน สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้โดยโรงเรียนเอง จะสามารถทำให้รวดเร็วยิ่งขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ ระดับมาก (ค่ามัธยฐาน เท่ากับ 4.00) คือ 3) ด้านการบริหารที่ไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจการจัดซื้อจัดจ้างไม่สามารถดำเนินไปได้อย่าง

คล่องตัวเกิดความล่าช้า 7) โรงเรียนถ่ายโอนฯ สามารถจัดระบบบริหารและดำเนินการพัฒนาองค์กรได้ค่อนข้างคล่องตัว เพราะนอกจากจะได้รับงบประมาณ จากกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังสามารถเสนอขอของบประมาณ จาก อปท. ต้นสังกัด และระดมทรัพยากรจากภาคส่วนอื่น ๆ ได้ด้วย 29) ความไม่ต่อเนื่องในนโยบายของ อปท. ด้านการสนับสนุนงบประมาณให้กับการพัฒนา สื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยี ให้กับโรงเรียนถ่ายโอนฯ ทำให้โรงเรียนขาดโอกาส การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม 30) โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับงบประมาณเพื่อการศึกษาอย่างเพียงพอ จาก อปท. และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น 35) โรงเรียนได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ในด้านการจัดการศึกษาและการพัฒนาโรงเรียน 38) ขาดความเป็นอิสระ ขาดอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีการมอบหมายอำนาจที่ชัดเจน 39) งบประมาณบางแห่งมากมาย บางแห่งขาดแคลน ไม่มีอำนาจ ไม่มีอิสระ กระทั่งต่อการจัดกิจกรรมการเรียน การสอน อำนาจการบริหารงบประมาณน้อยลง 40) การใช้งบประมาณของโรงเรียนถ่ายโอนฯ มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ระดับปานกลาง (ค่ามัธยฐาน เท่ากับ 3.00) คือ 28) อปท. จะตั้งงบประมาณเพิ่มเติมให้กับโรงเรียน โรงเรียนในสังกัด อปท. มีระเบียบ มีรายได้เป็นของตนเองเป็นอิสระ ทำโครงการเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองได้ ส่งผลให้พัฒนาโรงเรียนได้คล่องตัว 32) ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านบัญชี โดยตรงส่งผลด้านการจัดทำบัญชีของโรงเรียน 33) การใช้เงินรายได้สถานศึกษา ละเอียด ซับซ้อน ใช้เงินยาก

เมื่อพิจารณาค่าพิสัยระหว่างควอไทล์จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีต่อผลกระทบด้านวิชาการของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิสอดคล้องกัน (ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ไม่เกิน 1.50) เรียงจากน้อยไปหามาก คือ 30) โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับงบประมาณเพื่อการศึกษาอย่างเพียงพอ จาก อปท. และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น 8) โรงเรียนถ่ายโอนฯ ส่วนใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดี ในการจัดสรรงบประมาณ ด้านอาคารสถานที่ 7) โรงเรียนถ่ายโอนฯ สามารถจัดระบบบริหารและดำเนินการพัฒนาองค์กรได้ค่อนข้างคล่องตัว เพราะนอกจากจะได้รับงบประมาณ จากกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังสามารถเสนอขอของบประมาณ จาก อปท. ต้นสังกัด และระดมทรัพยากรจากภาคส่วนอื่น ๆ ได้ด้วย 28) อปท. จะตั้งงบประมาณเพิ่มเติมให้กับโรงเรียน โรงเรียนในสังกัด อปท. มีระเบียบ มีรายได้เป็นของตนเองเป็นอิสระ ทำโครงการเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองได้ ส่งผลให้พัฒนาโรงเรียนได้คล่องตัว 29) ความไม่ต่อเนื่องในนโยบายของ อปท. ด้านการสนับสนุน งบประมาณให้กับการพัฒนา สื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยี ให้กับโรงเรียนถ่ายโอนฯ ทำให้โรงเรียนขาดโอกาส การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม 32) ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านบัญชี โดยตรง ส่งผลด้านการจัดทำบัญชี ของโรงเรียน 35) โรงเรียนได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ ในด้านการจัดการศึกษาและการพัฒนาโรงเรียน 38) ขาดความเป็นอิสระ ขาดอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีการมอบหมายอำนาจที่ชัดเจน 39) งบประมาณบางแห่งมากมาย บางแห่งขาดแคลน ไม่มีอำนาจ ไม่มีอิสระ กระทั่งต่อการจัดกิจกรรม การเรียนการสอน อำนาจการบริหารงบประมาณน้อยลง และความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิไม่สอดคล้องกัน (ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เกิน 1.50) คือ 3) ด้านการ

บริหารที่ไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจการจัดซื้อจัดจ้างไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว
เกิดความล่าช้า 33) การใช้เงินรายได้สถานศึกษา ละเอียด ซ้ำซ้อน ใช้เงินยาก

ตารางที่ 6 ค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบริหารทั่วไป จากแบบสอบถามรอบที่สาม จำแนกเป็นรายด้านและรายข้อ

ผลกระทบ	ความคิดเห็น	ค่ามัธยฐาน	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์
ด้านบริหาร ทั่วไป	9) ผู้บริหารของท้องถิ่นมีบทบาทมากในการจัดการศึกษา หากมีวิสัยทัศน์จะส่งผลให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้เต็มศักยภาพ	5.00	0.00
	10) ความไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นด้อยคุณภาพ	4.00	1.50
	13) หน่วยงานต้นสังกัด ได้สนับสนุนการดูแลอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับดีมาก ส่งผลให้บรรยากาศของโรงเรียน สวยงาม น่าเรียน	5.00	1.00
	14) ระเบียบของ อบท. ไม่เอื้อต่อผู้ปฏิบัติงาน ขาดความคล่องตัว	2.00	2.00
	16) คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก ทำให้โรงเรียนพัฒนาไม่เต็มที่	2.00	1.50
	17) ผู้บริหาร อบท. ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาเห็นความสำคัญกับการสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมากกว่า ส่งผลให้การจัดการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร	2.00	2.00
	18) โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงานลดลง เนื่องจากผู้บริหาร อบท. บางแห่งก้าวก่ายการทำงานของโรงเรียน เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา	2.00	1.00

ตารางที่ 6 ค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบริหารทั่วไป จากแบบสอบถามรอบที่สาม จำแนกเป็นรายด้านและรายชื่อ (ต่อ)

ผลกระทบ	ความคิดเห็น	ค่ามัธยฐาน	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์
ด้านบริหาร ทั่วไป	19) โรงเรียน ต้องทำงานสนับสนุนนโยบายอื่น ๆ ของกระทรวงมหาดไทย นอกเหนือจากการจัดการศึกษา ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาต่ำ	2.00	1.00
	21) สถานศึกษามีอำนาจการตัดสินใจในขอบเขตจำกัด ขาดความคล่องตัวในการบริหาร	3.00	1.00
	34) ความร่วมมือจากชุมชนน้อยลง ในด้านการระดมทรัพยากร	3.00	1.00
	36) ชุมชนได้จัดการศึกษาตามรูปแบบที่ต้องการ สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดี	4.00	1.00
	50) มีการแข่งขันศักยภาพด้านการศึกษา ระหว่าง อบท. ทั้งยังได้รับความเชื่อมั่นและความไว้วางใจจากชุมชน	4.00	0.00
	53) ลดปัญหาระหว่างครูกับผู้บริหาร เพราะชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกติการ่วมกัน และดูแลช่วยเหลือนักเรียนร่วมกัน	4.00	1.00
	57) ความสมบูรณ์ของทฤษฎีการพัฒนาการศึกษา คือ “บวร” บ้าน วัด โรงเรียน จะมีความสมบูรณ์เต็มที่ สามารถพัฒนาและบูรณาการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้	5.00	0.00
	58) สวัสดิการต่าง ๆ ของโรงเรียนถ่ายโอน ในเรื่องการเบิกจ่าย มีความล่าช้า	4.00	0.00
	59) ครูมีภาระงานมากและบุคลากรสนับสนุนการเรียนการสอนไม่เพียงพอกับภาระงาน ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาต่ำลง	3.00	1.00

จากตารางที่ 6 พบว่าค่ามัธยฐานจากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิระดับมากที่สุด (ค่ามัธยฐาน เท่ากับ 5.00) คือ 9) ผู้บริหารของท้องถิ่นมีบทบาทมากในการจัดการศึกษา หากมีวิสัยทัศน์ จะส่งผลให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้เต็มศักยภาพ 13) หน่วยงาน ต้นสังกัด ได้สนับสนุนการดูแลอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับดีมาก ส่งผล

ให้บรรยากาศของโรงเรียน สวยงาม น่าเรียน 57) ความสมบูรณ์ของทฤษฎีการพัฒนาการศึกษา คือ “บวร” บ้าน วัด โรงเรียน จะมีความสมบูรณ์เต็มที่ สามารถพัฒนาและบูรณาการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ ระดับมาก (ค่ามัธยฐาน เท่ากับ 4.00) คือ 10) ความไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นด้อยคุณภาพ 36) ชุมชนได้จัดการศึกษาตามรูปแบบที่ต้องการ สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดี 50) มีการแข่งขันศักยภาพด้านการศึกษาระหว่าง อปท. ทั้งยังได้รับความเชื่อมั่น และความไว้วางใจจากชุมชน 53) ลดปัญหาระหว่างครูกับผู้ปกครอง เพราะชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกติการ่วมกัน และดูแลช่วยเหลือนักเรียนร่วมกัน 58) สวัสดิการต่างๆ ของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ในเรื่องการเบิกจ่าย มีความล่าช้า ระดับปานกลาง (ค่ามัธยฐาน เท่ากับ 3.00) คือ 21) สถานศึกษามีอำนาจการตัดสินใจในขอบเขตจำกัด ขาดความคล่องตัวในการบริหาร 34) ความร่วมมือจากชุมชนน้อยลง ในด้านการระดมทรัพยากร 59) ครูมีภาระงานมากและบุคลากรสนับสนุนการเรียนการสอนไม่เพียงพอกับภาระงาน ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาด้อยลง ระดับน้อย (ค่ามัธยฐาน เท่ากับ 2.00) คือ 14) ระเบียบของ อปท. ไม่เอื้อต่อผู้ปฏิบัติงาน ขาดความคล่องตัว 16) คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก ทำให้โรงเรียนพัฒนาไม่เต็มที่ 17) ผู้บริหาร อปท. ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาเห็นความสำคัญกับการสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมากกว่า ส่งผลให้การจัดการศึกษา ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร 18) โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงานลดลง เนื่องจากผู้บริหาร อปท. บางแห่งก้าวก่ายการทำงาน of โรงเรียน เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา 19) โรงเรียนต้องทำงานสนับสนุนนโยบายอื่น ๆ ของกระทรวงมหาดไทย นอกเหนือการจัดการศึกษา ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาต่ำ

เมื่อพิจารณาค่าพิสัยระหว่างควอไทล์จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีต่อผลกระทบด้านวิชาการของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิสอดคล้องกัน (ค่าพิสัยระหว่าง ควอไทล์ ไม่เกิน 1.50) เรียงจากน้อยไปหามาก คือ 9) ผู้บริหารของท้องถิ่นมีบทบาทมาก ในการ จัดการศึกษา หากมีวิสัยทัศน์ จะส่งผลให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้เต็มศักยภาพ 50) มีการแข่งขันศักยภาพด้านการศึกษาระหว่าง อปท. ทั้งยังได้รับความเชื่อมั่น และ ความไว้วางใจจากชุมชน 57) ความสมบูรณ์ของทฤษฎีการพัฒนาการศึกษา คือ “บวร” บ้าน วัด โรงเรียน จะมีความสมบูรณ์เต็มที่ สามารถพัฒนาและบูรณาการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ 58) สวัสดิการต่าง ๆ ของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ในเรื่องการเบิกจ่าย มีความล่าช้า 13) หน่วยงานต้นสังกัด ได้สนับสนุนการดูแลอาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับดีมาก 36) ชุมชนได้จัดการศึกษาตามรูปแบบที่ต้องการ สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดี ส่งผลให้บรรยากาศของโรงเรียน สวยงาม น่าเรียน 18) โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงานลดลง เนื่องจากผู้บริหาร อปท.บางแห่งก้าวก่าย การทำงานของโรงเรียน เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา 19) โรงเรียนต้องทำงานสนับสนุนนโยบายอื่น ๆ ของกระทรวงมหาดไทย นอกเหนือการจัดการศึกษา ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาต่ำ 21) สถานศึกษามีอำนาจการตัดสินใจในขอบเขตจำกัด ขาดความคล่องตัว ในการบริหาร 34) ความร่วมมือจากชุมชนน้อยลง ในด้านการระดมทรัพยากร 53) ลดปัญหาระหว่างครูกับผู้ปกครอง เพราะชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกติการ่วมกัน และดูแลช่วยเหลือนักเรียนร่วมกัน

59) ครูมีภาระงานมากและบุคลากรสนับสนุนการเรียนการสอนไม่เพียงพอกับภาระงาน ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาด้อยลง 10) ความไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นด้อยคุณภาพ 16) คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาน้อยมาก ทำให้โรงเรียนพัฒนาไม่เต็มที่ และ ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิไม่สอดคล้องกัน (ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ เกิน 1.50) คือ 14) ระเบียบของ อปท. ไม่เอื้อต่อผู้ปฏิบัติงาน ขาดความคล่องตัว 17) ผู้บริหาร อปท.ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาเห็นความสำคัญกับการสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมากกว่า ส่งผลให้การจัดการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ตอนที่ 2 ข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีต่อผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ

สามารถสรุปเป็นผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบได้ดังตารางที่ 7-10

ตารางที่ 7 แสดงผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านวิชาการ

ผลกระทบ	เชิงบวก	เชิงลบ
ด้านวิชาการ	โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีพัฒนาการด้านวิชาการที่ดี ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น	ได้รับจัดสรรสื่อ วัสดุอุปกรณ์จำนวนมาก แต่ไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อ ทำให้การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ
	โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์การศึกษาใช้อย่างเพียงพอ ทำให้นักเรียนได้เรียนรู้ อย่างเต็มศักยภาพ มีคุณภาพการศึกษาสูง	สถานศึกษาบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลง เพราะผู้บริหารให้ความสำคัญด้านอื่นมากกว่าด้านวิชาการ
	มีการใช้แหล่งเรียนรู้ผสมผสาน ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือใช้แหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นที่หลากหลาย ตามความต้องการของท้องถิ่น	สถานศึกษาสังกัด อปท. ในบางจังหวัดมีน้อย และขาดองค์กรกลาง ในการประสานความร่วมมือ ทำให้การพัฒนาวิชาการของโรงเรียนสังกัด อปท. กับโรงเรียนอื่น ๆ อ่อนด้อยลงไป
	โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในมากขึ้นและมีคุณภาพดีขึ้น ทำให้ผู้เรียนได้รับโอกาสในการ ใช้สื่อ/แหล่งเรียนรู้มากขึ้น	
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับเทคโนโลยี เพื่อการศึกษา สนับสนุนและส่งเสริมมาก เช่น คอมพิวเตอร์ ส่งผลให้นักเรียน ได้พัฒนาทักษะที่หลากหลาย	

ตารางที่ 7 แสดงผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านวิชาการ (ต่อ)

ผลกระทบ	เชิงบวก	เชิงลบ
ด้านวิชาการ	โรงเรียนและชุมชนมีความใกล้ชิด ช่วยเหลือเกื้อกูลกันเสมอมา จึงส่งเสริมสนับสนุนความรู้ซึ่งกันและกันมาตลอด ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทำให้การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน เป็นจุดแข็งของโรงเรียนสังกัด อปท.	
	อปท.จะมีจุดแข็งในองค์ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับแหล่งการเรียนรู้ ทั้งในพื้นที่และต่างพื้นที่ ดังนั้น ในการพัฒนาแหล่งรู้ เพื่อหนุนเสริมการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาในสังกัด จึงค่อนข้างคล่องตัว	
	การส่งเสริมด้านวิชาการให้แก่ชุมชน ทำได้มากขึ้น เนื่องจากโรงเรียนมีความพร้อมมาก เช่น การให้ชุมชนได้มาอบรมการใช้คอมพิวเตอร์ การบริหารสัญญาณ wifi กับชุมชนใกล้ ๆ โรงเรียน เป็นต้น	
	มีหน่วยงาน จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ ในการอบรมให้ความรู้ ส่งผลให้ครู มีความรู้และทำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน ง่ายขึ้น	

ตารางที่ 8 แสดงผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านบุคลากร

ผลกระทบ	เชิงบวก	เชิงลบ
ด้านบุคลากร	โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับการจัดสรร อัตรากำลังครูที่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษามากขึ้น	การเมืองท้องถิ่น แทรกแซงการบริหารงานบุคคล ทำให้บุคลากรในโรงเรียน ขาดความสามัคคี ไม่มีวินัย ความรับผิดชอบในหน้าที่ที่ย่อยนาน การบริหารจัดการในโรงเรียน ไม่ราบรื่น
	การให้มีและเลื่อนวิทยฐานะของผู้บริหาร และครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ จัดทำได้ง่าย คล่องตัว เพราะมีปริมาณบุคลากรน้อยอีกทั้ง อปท. ยังสนับสนุนการพัฒนาเต็มที่	ครูเข้ารับการฝึกอบรมในช่วงเปิดเรียนบ่อย ส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอน

ตารางที่ 8 แสดงผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านบุคลากร (ต่อ)

ผลกระทบ	เชิงบวก	เชิงลบ
ด้านบุคลากร	ครูได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จากการสนับสนุนงบประมาณของ อปท. ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา	การย้ายของครู ผู้บริหารสถานศึกษา ทำให้จำกัดเฉพาะในท้องถิ่นตำบล เพราะขึ้นกับความต้องการของคนในตำบลนั้น ๆ
	อปท. ส่งเสริมให้ ครูทุกคนทำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ปีการศึกษาละ 1 เรื่องต่อคน ตามสาระการเรียนรู้ที่ทำการสอนตามโครงการวิจัยในชั้นเรียน ทำให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนฯ มีผลการศึกษาวิจัยที่สามารถแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ	การโอนย้าย ข้าม อปท. ทำได้ยาก
	โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีเงินรางวัลตอนสิ้นปี ทำให้บุคลากรมีขวัญ กำลังใจที่ดี	การบรรจุและแต่งตั้งครู ผู้บริหารจะใช้ยุทธศาสตร์คนของใครก็เอาคนของคนนั้นลง ดังนั้น ตำแหน่งผู้บริหารอาจต้องกลับเป็นครูผู้สอนได้เพราะไม่มีข้อจำกัดเรื่องอำนาจบริหาร
	ครูและบุคลากรทางการศึกษามีการตื่นตัวกระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียน มีการพัฒนาความรู้มากขึ้น	ผลกระทบจากโรงเรียนที่โอน ครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่โอนตาม ทำให้โรงเรียนนั้น ๆ ต้องบรรจุครูใหม่ ซึ่งขาดประสบการณ์ ในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน
	การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง เป็นไปตามเกณฑ์และโรงเรียนอิงเกณฑ์ ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นแนวปฏิบัติ แต่โรงเรียนสามารถบริหารจัดการสามารถ ใช้เงินอุดหนุนจ้างบุคลากรได้ ตามสาขาที่ต้องการ	โรงเรียนถ่ายโอนฯ ใน อปท. ที่มีความพร้อมด้านบุคลากรจะดำเนินการนิเทศการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากไม่พร้อมด้านบุคลากรและความเข้าใจของอปท. ต้นสังกัด จะทำให้มีปัญหา
	ครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ ปฏิบัติหน้าที่สอนอย่างเดียว ทำให้มีเวลาในการสอนมากขึ้น มีเวลาในการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม มีการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียนมีความรู้มากขึ้น	การวางแผนอัตรากำลังของโรงเรียนถ่ายโอนฯ มีความอิสระลดลง ได้รับการแทรกแซงจากการเมืองท้องถิ่น

ตารางที่ 8 แสดงผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านบุคลากร (ต่อ)

ผลกระทบ	ด้านเชิงบวก	เชิงลบ
ด้านบุคลากร	ครูมีขวัญกำลังใจที่ดี จากการดูแลของ อปท. ต้นสังกัดและค่าตอบแทนพิเศษ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง	อปท. ขาดการส่งเสริม ขวัญ กำลังใจ ในการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียน ภายโอนฯ
		ระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครู มีช่องทางใช้ระบบเส้นสาย ทำให้ได้ครู ไม่มีคุณภาพ ไม่ตรงกับความต้องการของ สถานศึกษา

ตารางที่ 9 แสดงผลกระทบด้านเชิงบวกและเชิงลบ จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านงบประมาณ

ผลกระทบ	เชิงบวก	เชิงลบ
ด้านงบประมาณ	โรงเรียนถ่ายโอนฯ สามารถจัดระบบบริหาร และดำเนินการพัฒนาองค์กร ได้ค่อนข้างคล่องตัว เพราะนอกจากจะได้รับงบประมาณ จากกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังสามารถเสนอขอของบประมาณ จาก อปท. ต้นสังกัด และระดมทรัพยากร จากภาคส่วนอื่น ๆ ได้ด้วย	ด้านการบริหารที่ไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจการจัดซื้อจัดจ้างไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว เกิดความล่าช้า
	โรงเรียนถ่ายโอนฯ ส่วนใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดี ในการจัดสรรงบประมาณด้านอาคารสถานที่	ความไม่ต่อเนื่องในนโยบายของ อปท. ด้านการสนับสนุน งบประมาณให้กับ การพัฒนา สื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยี ให้กับโรงเรียนถ่ายโอนฯ ทำให้โรงเรียน ขาดโอกาส การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม
	อปท. จะตั้งงบประมาณเพิ่มเติมให้กับโรงเรียน โรงเรียนในสังกัด อปท. มีระเบียบ มีรายได้เป็นของตนเองเป็นอิสระ ทำโครงการเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองได้ ส่งผลให้พัฒนาโรงเรียนได้คล่องตัว	ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านบัญชี โดยตรง ส่งผลด้านการจัดทำบัญชี ของโรงเรียน
	โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับงบประมาณเพื่อการศึกษาอย่างเพียงพอ จาก อปท. และ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	การใช้เงินรายได้สถานศึกษา ละเอียด ชับซ้อน ใช้เงินยาก

ตารางที่ 9 แสดงผลกระทบด้านเชิงบวกและเชิงลบ จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านงบประมาณ (ต่อ)

ผลกระทบ	เชิงบวก	เชิงลบ
	โรงเรียนได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ ในด้านการจัดการศึกษาและการพัฒนาโรงเรียน	งบประมาณที่จัดให้กับโรงเรียน หากให้อำนาจผู้บริหารโรงเรียน สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้โดยโรงเรียนเอง จะสามารถทำให้รวดเร็วยิ่งขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้
		ขาดความเป็นอิสระ ขาดอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีการมอบหมายอำนาจที่ชัดเจน
		งบประมาณบางแห่งมากมาย บางแห่งขาดแคลน ไม่มีอำนาจ ไม่มีอิสระ กระทบต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน อำนาจการบริหารงบประมาณน้อยลง
		การใช้งบประมาณ ของโรงเรียนถ่ายโอนฯ มีขั้นตอนที่ยุงยาก ซับซ้อน

ตารางที่ 10 แสดงผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านบริหารทั่วไป

ผลกระทบ	เชิงบวก	เชิงลบ
ด้านบริหารทั่วไป	ผู้บริหารของท้องถิ่นมีบทบาทมาก ในการจัดการศึกษา หากมีวิสัยทัศน์ จะส่งผลให้สถานศึกษาจัดการศึกษา ได้เต็มศักยภาพ	ความไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นด้อยคุณภาพ
	หน่วยงานต้นสังกัด ได้สนับสนุนการดูแลอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับดีมาก ส่งผลให้บรรยากาศของโรงเรียนสวยงาม น่าเรียน	ระเบียบของ อปท. ไม่เอื้อต่อผู้ปฏิบัติงาน ขาดความคล่องตัว
	ชุมชนได้จัดการศึกษาตามรูปแบบที่ต้องการ สามารถตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่นได้ดี	คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก ทำให้โรงเรียนพัฒนาไม่เต็มที่
	มีการแข่งขันศักยภาพด้านการศึกษาระหว่างอปท. ทั้งยังได้รับความเชื่อมั่น และความไว้วางใจจากชุมชน	ผู้บริหาร อปท. ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาเห็นความสำคัญกับการสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมากกว่า ส่งผลให้การจัดการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ตารางที่ 10 แสดงผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านบริหารทั่วไป (ต่อ)

ผลกระทบ	เชิงบวก	เชิงลบ
ด้านบริหารทั่วไป	ลดปัญหาระหว่างครูกับผู้บริหาร เพราะชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกติการ่วมกัน และดูแลช่วยเหลือนักเรียนร่วมกัน	โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงานลดลง เนื่องจากผู้บริหาร อบท. บางแห่งก้าวก่ายการทำงานของโรงเรียน เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา
	ความสมบูรณ์ของทฤษฎีการพัฒนาการศึกษา คือ “บวร” บ้าน วัด โรงเรียน จะมีความสมบูรณ์เต็มที่สามารถพัฒนาและบูรณาการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้	โรงเรียน ต้องทำงานสนับสนุนนโยบายอื่น ๆ ของกระทรวงมหาดไทย นอกเหนือการจัดการศึกษา ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาต่ำ
	โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์ การศึกษาใช้อย่างเพียงพอ ทำให้นักเรียนได้เรียนรู้ อย่างเต็มศักยภาพ มีคุณภาพ การศึกษาสูง	สถานศึกษามีอำนาจการตัดสินใจ ในขอบเขตจำกัด ขาดความคล่องตัวในการบริหาร
	มีการใช้แหล่งเรียนรู้ผสมผสาน ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือใช้แหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นที่หลากหลายตามความต้องการของท้องถิ่น	ความร่วมมือจากชุมชนน้อยลงในด้านการระดมทรัพยากร
	โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ ภายในมากขึ้นและมีคุณภาพดีขึ้น ทำให้ผู้เรียนได้รับโอกาสในการใช้สื่อ/แหล่งเรียนรู้มากขึ้น	สวัสดิการต่าง ๆ ของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ในเรื่องการเบิกจ่าย มีความล่าช้า

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “การประเมินผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์ เพื่อทราบผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการวิจัยโดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 17 ท่าน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามแบบปลายเปิด (Open-ended Questionnaire) ในรอบที่ 1 และแบบสอบถาม แบบ Rating Scale ในรอบที่ 2 และ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการโดยการสอบถามผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิทางไปรษณีย์

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป และการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัยได้ดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสอบถามผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีต่อผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ดังต่อไปนี้

1.1 ผลกระทบด้านวิชาการ พบว่า ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิระดับมาก คือ โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีพัฒนาการด้านวิชาการที่ดี ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์การศึกษาใช้อย่างเพียงพอ ทำให้นักเรียนได้เรียนรู้อย่างเต็มศักยภาพ มีคุณภาพการศึกษาสูง มีการใช้แหล่งเรียนรู้ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือใช้แหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นที่หลากหลาย ตามความต้องการของท้องถิ่น โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในมากขึ้นและมีคุณภาพดีขึ้น ทำให้นักเรียนได้รับโอกาสในการใช้สื่อ/แหล่งเรียนรู้มากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับเทคโนโลยี เพื่อการศึกษา สนับสนุนและส่งเสริมมาก เช่น คอมพิวเตอร์ ส่งผลให้นักเรียนได้พัฒนาทักษะที่หลากหลาย สถานศึกษาสังกัด อปท. ในบางจังหวัดมีน้อยและขาดองค์กรกลาง ในการประสานความร่วมมือ ทำให้การพัฒนาวิชาการของโรงเรียนสังกัด อปท. กับโรงเรียนอื่น ๆ อ่อนด้อยลงไป โรงเรียนและชุมชนมีความใกล้ชิด ช่วยเหลือเกื้อกูลกันเสมอมา จึงส่งเสริมสนับสนุนความรู้ซึ่งกันและกันมาตลอด ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทำให้การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน เป็นจุดแข็งของโรงเรียนสังกัด อปท. อปท. จะมีจุดแข็งในองค์ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับแหล่งเรียนรู้ ทั้งในพื้นที่และต่างพื้นที่ ดังนั้น ในการพัฒนาแหล่งเรียนรู้เพื่อหนุนเสริมการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาในสังกัด จึงค่อนข้างคล่องตัว การส่งเสริมด้าน

วิชาการให้แก่ชุมชนทำได้มากขึ้น เนื่องจากโรงเรียนมีความพร้อมมาก เช่น การให้ชุมชนได้มาอบรม การใช้คอมพิวเตอร์, การบริหารสัญญา wifi กับชุมชนใกล้เคียง ๆ โรงเรียน เป็นต้น มีหน่วยงาน จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ ในการอบรมให้ความรู้ ส่งผลให้ครูมีความรู้และทำการวิจัย เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ระดับปานกลาง คือ สถานศึกษาบางแห่ง มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลง เพราะผู้บริหารให้ความสำคัญด้านอื่นมากกว่าด้านวิชาการ และระดับน้อย คือ ได้รับจัดสรรสื่อ วัสดุอุปกรณ์จำนวนมาก แต่ครูไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อ ทำให้การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาค่าพิสัยระหว่างควอไทล์จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีต่อผลกระทบด้านวิชาการของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิสอดคล้องกัน เรียงจากน้อยไปหามาก คือ โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีพัฒนาการด้านวิชาการที่ดี ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับเทคโนโลยี เพื่อการศึกษา สนับสนุนและส่งเสริมมาก เช่น คอมพิวเตอร์ ส่งผลให้นักเรียน ได้พัฒนาทักษะที่หลากหลาย ได้รับจัดสรรสื่อ วัสดุอุปกรณ์จำนวนมาก แต่ครูไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อ ทำให้การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ มีหน่วยงานจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบในการอบรมให้ความรู้ ส่งผลให้ครูมีความรู้และทำการวิจัย เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนฯ โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์การศึกษาใช้อย่างเพียงพอ ทำให้นักเรียนได้เรียนรู้อย่างเต็มศักยภาพ มีคุณภาพการศึกษาสูง มีการใช้แหล่งเรียนรู้ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือใช้แหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นที่หลากหลาย ตามความต้องการของท้องถิ่น โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในมากขึ้นและมีคุณภาพดีขึ้น ทำให้นักเรียนได้รับโอกาสในการใช้สื่อ/แหล่งเรียนรู้มากขึ้น สถานศึกษาสังกัด อบต. ในบางจังหวัดมีน้อย และขาดองค์กรกลาง ในการประสานความร่วมมือ ทำให้การพัฒนาวิชาการของโรงเรียนสังกัด อบต. กับโรงเรียนอื่นๆ อ่อนด้อยลงไป โรงเรียนและชุมชน มีความใกล้ชิด ช่วยเหลือเกื้อกูลกันเสมอมา จึงส่งเสริมสนับสนุนความรู้ซึ่งกันและกันมาตลอด ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทำให้การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน เป็นจุดแข็งของโรงเรียนสังกัด อบต. อบต. จะมีจุดแข็งในองค์ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับแหล่งการเรียนรู้ ทั้งในพื้นที่และต่างพื้นที่ ดังนั้น ในการพัฒนาแหล่งรู้เพื่อหนุนเสริมการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาในสังกัด จึงค่อนข้างคล่องตัว การส่งเสริมด้านวิชาการให้แก่ชุมชนทำได้มากขึ้น เนื่องจากโรงเรียนมีความพร้อมมาก เช่น การให้ชุมชนได้มาอบรมการใช้คอมพิวเตอร์, การบริหารสัญญา wifi กับชุมชนใกล้เคียง ๆ โรงเรียน เป็นต้นและความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิไม่สอดคล้องกัน คือ สถานศึกษาบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลง เพราะผู้บริหารให้ความสำคัญด้านอื่นมากกว่าด้านวิชาการ

1.2 ผลกระทบด้านบุคลากร พบว่า ค่ามัธยฐานจากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ระดับมากที่สุด คือ ครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการตื่นตัวกระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียน มีการพัฒนาความรู้มากขึ้น ระดับมาก คือ การย้ายของครู ผู้บริหารสถานศึกษา ทำได้จำกัดเฉพาะในท้องถิ่นตำบล เพราะขึ้นกับความต้องการของคนใน

ตำบลนั้น ๆ โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูที่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา มากขึ้น การให้มีและเลื่อนวิทยฐานะของผู้บริหารและครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ จัดทำได้ง่าย คล่องตัว เพราะมีปริมาณบุคลากรน้อย อีกทั้ง อบต. ยังสนับสนุนการพัฒนาเต็มที่ ครูได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากการสนับสนุนงบประมาณของ อบต. ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ผลกระทบจากโรงเรียนที่โอนครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้โอนตาม ทำให้โรงเรียนนั้น ๆ ต้องบรรจุครูใหม่ ซึ่งขาดประสบการณ์ในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน อบต. ส่งเสริมให้ครูทุกคนทำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ปีการศึกษาละ 1 เรื่องต่อคน ตามสาระการเรียนรู้ที่ทำการสอนตามโครงการวิจัยในชั้นเรียน ทำให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนฯ มีผลการศึกษาวิจัย ที่สามารถแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โรงเรียนถ่ายโอนฯ ใน อบต. ที่มีความพร้อมด้านบุคลากร จะดำเนินการนิเทศการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากไม่พร้อมด้านบุคลากรและความเข้าใจของ อบต. ต้นสังกัด จะทำให้มีปัญหา อบต. ขาดการส่งเสริม ขวัญ กำลังใจ ในการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง เป็นไปตามเกณฑ์ และโรงเรียนอิงเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นแนวปฏิบัติ แต่โรงเรียนสามารถบริหารจัดการสามารถใช้เงินอุดหนุนจ้างบุคลากรได้ตามสาขาที่ต้องการ ครูมีขวัญกำลังใจที่ดี จากการดูแลของ อบต. ต้นสังกัดและค่าตอบแทนพิเศษ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครูมีช่องทางใช้ระบบเส้นสาย ทำให้ได้ครูไม่มีคุณภาพ ไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา ระดับปานกลาง คือ การเมืองท้องถิ่นแทรกแซง การบริหารงานบุคคล ทำให้บุคลากรในโรงเรียน ขาดความสามัคคี ไม่มีวินัย ความรับผิดชอบในหน้าที่หย่อนยาน การบริหารจัดการในโรงเรียนไม่ราบรื่น ครูเข้ารับการฝึกอบรมในช่วงเปิดเรียนบ่อย ส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอน โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีเงินรางวัลตอนสิ้นปี ทำให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจที่ดี ครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ ปฏิบัติหน้าที่สอนอย่างเดียว ทำให้มีเวลาในการสอนมากขึ้น มีเวลาในการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม มีการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียนมีความรู้มากขึ้น และระดับน้อย คือ การบรรจุและแต่งตั้งครู ผู้บริหาร จะใช้ยุทธศาสตร์คนของใครก็เอาคนของคนนั้นลง ดังนั้น ตำแหน่งผู้บริหาร อาจต้องกลับเป็นครูผู้สอนได้เพราะไม่มีข้อจำกัดเรื่องอำนาจบริหาร

เมื่อพิจารณาค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีต่อผลกระทบด้านบุคลากรของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิสอดคล้องกัน เรียงจากน้อยไปหามาก คือ การให้มีและเลื่อนวิทยฐานะของผู้บริหารและครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ จัดทำได้ง่าย คล่องตัว เพราะมีปริมาณบุคลากรน้อย อีกทั้ง อบต. ยังสนับสนุนการพัฒนาเต็มที่ ผลกระทบจากโรงเรียนที่โอนครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่ได้โอนตาม ทำให้โรงเรียนนั้น ๆ ต้องบรรจุครูใหม่ ซึ่งขาดประสบการณ์ในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน การเมืองท้องถิ่นแทรกแซงการบริหารงาน

บุคคล ทำให้บุคลากร ในโรงเรียน ขาดความสามัคคีไม่มีวินัย ความรับผิดชอบในหน้าที่หย่อนยาน การบริหารจัดการในโรงเรียนไม่ราบรื่น ครูเข้ารับการฝึกอบรมในช่วงเปิดเรียนบ่อย ส่งผลกระทบต่อ การเรียนการสอน การย้ายของครู ผู้บริหารสถานศึกษา ทำได้จำกัดเฉพาะในท้องถิ่นตำบล เพราะ ขึ้นกับความต้องการของคนในตำบลนั้น ๆ การโอนย้าย ข้าม อปท. ทำได้ยาก โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูที่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษามากขึ้น ครูได้รับการพัฒนา อย่างต่อเนื่อง จากการสนับสนุนงบประมาณของ อปท. ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา อปท. ส่งเสริมให้ครูทุกคนทำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ปีการศึกษาละ 1 เรื่องต่อคน ตามสาระ การเรียนรู้ที่ทำการสอนตามโครงการวิจัยในชั้นเรียน ทำให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนฯ มีผลการศึกษาวิจัย ที่สามารถแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โรงเรียน ถ่ายโอนฯ ใน อปท. ที่มีความพร้อมด้านบุคลากร จะดำเนินการนิเทศการศึกษาได้อย่างมี ประสิทธิภาพ แต่หากไม่พร้อมด้านบุคลากร และความเข้าใจของ อปท. ต้นสังกัด จะทำให้มีปัญหา การวางแผนอัตรากำลังของโรงเรียนถ่ายโอนฯ มีความอิสระลดลง เพราะได้รับการแทรกแซงจาก การเมืองท้องถิ่น 49) อปท. ขาดการส่งเสริม ขวัญ กำลังใจ ในการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียนถ่าย โอนฯ ครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการตื่นตัว กระตือรือร้น ในการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียน มีการพัฒนาความรู้มากขึ้น การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง เป็นไปตามเกณฑ์และ โรงเรียนอิงเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็น แนวปฏิบัติ แต่โรงเรียนสามารถบริหารจัดการสามารถใช้เงินอุดหนุนจ้างบุคลากรได้ ตามสาขาที่ ต้องการ ครูในโรงเรียน ถ่ายโอนฯ ปฏิบัติหน้าที่สอนอย่างเดียว ทำให้มีเวลาในการสอนมากขึ้น มีเวลาในการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม มีการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียนมีความรู้มากขึ้น ครูมีขวัญ กำลังใจที่ดี จากการดูแลของ อปท. ต้นสังกัดและค่าตอบแทนพิเศษ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ อย่างต่อเนื่อง ระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครูมีช่องทางใช้ระบบเส้นสาย ทำให้ได้ครูไม่มี คุณภาพ ไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษาและความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่สอดคล้องกัน คือ การบรรจุและแต่งตั้งครู ผู้บริหาร จะใช้ยุทธศาสตร์คนของใครก็เอาคนของ คนนั้นลง ดังนั้น ตำแหน่งผู้บริหารอาจต้องกลับเป็นครูผู้สอนได้เพราะไม่มีข้อจำกัดเรื่องอำนาจบริหาร และโรงเรียนถ่ายโอนฯ มีเงินรางวัลตอนสิ้นปี ทำให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจที่ดี

1.3 ผลกระทบด้านงบประมาณ พบว่า การแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ในระดับมากที่สุด คือ โรงเรียนถ่ายโอนฯ ส่วนใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดี ในการจัดสรรงบประมาณด้านอาคารสถานที่ งบประมาณที่จัดให้กับโรงเรียน หากให้อำนาจผู้บริหาร โรงเรียน สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้โดยโรงเรียนเอง จะสามารถทำให้รวดเร็วยิ่งขึ้นและสามารถ ตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ ระดับมาก คือ ด้านการบริหารที่ไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจ การจัดซื้อจัดจ้างไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างคล่องตัวเกิดความล่าช้า โรงเรียนถ่ายโอนฯ สามารถ จัดระบบบริหารและดำเนินการพัฒนาองค์กรได้ค่อนข้างคล่องตัว เพราะนอกจากจะได้รับงบประมาณ จากกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังสามารถเสนอขอของงบประมาณ จาก อปท. ต้นสังกัด และระดม ทรัพยากรจากภาคส่วนอื่น ๆ ได้ด้วย ความไม่ต่อเนื่องในนโยบายของ อปท. ด้านการสนับสนุน งบประมาณให้กับการพัฒนา สื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยี ให้กับโรงเรียนถ่ายโอนฯ ทำให้โรงเรียน

ขาดโอกาส การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับงบประมาณเพื่อการศึกษาอย่างเพียงพอ จาก อปท. และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียนได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ ในด้านการจัดการศึกษาและการพัฒนาโรงเรียน ขาดความเป็นอิสระ ขาดอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีการมอบหมายอำนาจที่ชัดเจน งบประมาณบางแห่งมากมาย บางแห่งขาดแคลน ไม่มีอำนาจ ไม่มีอิสระ กระทบต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน อำนาจการบริหารงบประมาณน้อยลง 40) การใช้งบประมาณของโรงเรียนถ่ายโอนฯ มีขั้นตอนที่ยุงยาก ซับซ้อน ระดับปานกลาง คือ อปท. จะตั้งงบประมาณเพิ่มเติมให้กับโรงเรียน โรงเรียนในสังกัด อปท. มีระเบียบ มีรายได้ เป็นของตนเองเป็นอิสระ ทำโครงการเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองได้ ส่งผลให้พัฒนาโรงเรียนได้คล่องตัว ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านบัญชี โดยตรง ส่งผลด้านการจัดทำบัญชีของโรงเรียน การใช้เงินรายได้สถานศึกษา ละเอียด ซับซ้อน ใช้เงินยาก

เมื่อพิจารณาค่าพิสัยระหว่างควอไทล์จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีต่อผลกระทบด้านงบประมาณของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิสอดคล้องกัน เรียงจากน้อยไปหามาก คือ โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับงบประมาณเพื่อการศึกษาอย่างเพียงพอ จาก อปท. และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียนถ่ายโอนฯ ส่วนใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดีในการจัดสรรงบประมาณ ด้านอาคารสถานที่ โรงเรียนถ่ายโอนฯ สามารถจัดระบบบริหารและดำเนินการพัฒนาองค์กรได้ค่อนข้างคล่องตัว เพราะนอกจากจะได้รับงบประมาณ จากกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังสามารถเสนอขอของงบประมาณ จาก อปท. ต้นสังกัด และระดมทรัพยากรจากภาคส่วนอื่นๆได้ด้วย อปท. จะตั้งงบประมาณเพิ่มเติมให้กับโรงเรียน โรงเรียนในสังกัด อปท. มีระเบียบ มีรายได้เป็นของตนเอง เป็นอิสระ ทำโครงการเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองได้ ส่งผลให้พัฒนาโรงเรียนได้คล่องตัว ความไม่ต่อเนื่องในนโยบายของ อปท. ด้านการสนับสนุน งบประมาณให้กับการพัฒนา สื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยี ให้กับโรงเรียนถ่ายโอนฯ ทำให้โรงเรียนขาดโอกาสการพัฒนาสื่อ นวัตกรรม ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านบัญชี โดยตรง ส่งผลด้านการจัดทำบัญชี ของโรงเรียน โรงเรียนได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ ในด้านการจัดการศึกษาและการพัฒนาโรงเรียน ขาดความเป็นอิสระ ขาดอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีการมอบหมายอำนาจที่ชัดเจน งบประมาณบางแห่งมากมาย บางแห่งขาดแคลน ไม่มีอำนาจ ไม่มีอิสระ กระทบต่อการจัดกิจกรรม การเรียนการสอน อำนาจการบริหารงบประมาณน้อยลง และ ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิไม่สอดคล้องกัน คือ ด้านการบริหารที่ไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจการจัดซื้อจัดจ้างไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว เกิดความล่าช้า 33) การใช้เงินรายได้สถานศึกษา ละเอียด ซับซ้อน ใช้เงินยาก

1.4 ผลกระทบด้านบริหารทั่วไป พบว่า ค่ามัธยฐานจากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ระดับมากที่สุด คือ ผู้บริหารของท้องถิ่นมีบทบาทมาก ในการจัดการศึกษา หากมีวิสัยทัศน์ จะส่งผลให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้เต็มศักยภาพ หน่วยงานต้นสังกัด

ได้สนับสนุนการดูแลอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับดีมาก ส่งผลให้บรรยากาศของโรงเรียนสวยงาม น่าเรียน 57) ความสมบูรณ์ของทฤษฎีการพัฒนาการศึกษา คือ “บวร” บ้าน วัด โรงเรียน จะมีความสมบูรณ์เต็มที่ สามารถพัฒนาและบูรณาการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ ระดับมาก คือ ความไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นด้อยคุณภาพ ชุมชนได้จัดการศึกษาตามรูปแบบที่ต้องการ สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดี มีการแข่งขันศักยภาพด้านการศึกษาระหว่าง อบท. ทั้งยังได้รับความเชื่อมั่น และความไว้วางใจจากชุมชน ลดปัญหาระหว่างครูกับผู้บริหาร เพราะชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกติการ่วมกัน และดูแลช่วยเหลือนักเรียนร่วมกัน สวัสดิการต่างๆ ของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ในเรื่องการเบิกจ่าย มีความล่าช้า ระดับปานกลาง คือ สถานศึกษามีอำนาจการตัดสินใจในขอบเขตจำกัด ขาดความคล่องตัวในการบริหาร ความร่วมมือจากชุมชนน้อยลง ในด้านการระดมทรัพยากร ครูมีภาระงานมากและบุคลากรสนับสนุนการเรียนการสอนไม่เพียงพอกับภาระงาน ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาด้อยลง ระดับน้อย คือ ระเบียบของ อบท. ไม่เอื้อต่อผู้ปฏิบัติงาน ขาดความคล่องตัว คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก ทำให้โรงเรียนพัฒนาไม่เต็มที่ ผู้บริหาร อบท. ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาเห็นความสำคัญกับการสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมากกว่า ส่งผลให้การจัดการศึกษา ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงานลดลง เนื่องจากผู้บริหาร อบท. บางแห่งก้าวก่ายการทำงาน of โรงเรียน เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา โรงเรียนต้องทำงานสนับสนุนนโยบายอื่น ๆ ของกระทรวงมหาดไทย นอกเหนือการจัดการศึกษาส่งผลให้คุณภาพการศึกษาต่ำ

เมื่อพิจารณาค่าพิสัยระหว่างควอไทล์จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีต่อผลกระทบด้านบริหารทั่วไปของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิสอดคล้องกัน เรียงจากน้อยไปหามาก คือ ผู้บริหารของท้องถิ่นมีบทบาทมาก ในการจัดการศึกษา หากมีวิสัยทัศน์จะส่งผลให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้เต็มศักยภาพ มีการแข่งขันศักยภาพด้านการศึกษาระหว่าง อบท. ทั้งยังได้รับความเชื่อมั่น และ ความไว้วางใจจากชุมชน ความสมบูรณ์ของทฤษฎีการพัฒนาการศึกษา คือ “บวร” บ้าน วัด โรงเรียน จะมีความสมบูรณ์เต็มที่ สามารถพัฒนาและบูรณาการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ สวัสดิการต่าง ๆ ของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ในเรื่องการเบิกจ่าย มีความล่าช้า หน่วยงานต้นสังกัด ได้สนับสนุนการดูแลอาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับดีมาก ชุมชนได้จัดการศึกษาตามรูปแบบที่ต้องการ สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดี ส่งผลให้บรรยากาศของโรงเรียน สวยงาม น่าเรียน โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงานลดลง เนื่องจากผู้บริหาร อบท. บางแห่งก้าวก่าย การทำงานของโรงเรียน เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา โรงเรียนต้องทำงานสนับสนุนนโยบายอื่นๆ ของกระทรวงมหาดไทย นอกเหนือการจัดการศึกษา ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาต่ำ สถานศึกษามีอำนาจการตัดสินใจในขอบเขตจำกัด ขาดความคล่องตัวในการบริหาร ความร่วมมือจากชุมชนน้อยลง ในด้านการระดมทรัพยากร

ลดปัญหาระหว่างครูกับผู้ปกครอง เพราะชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกติการ่วมกัน และดูแลช่วยเหลือนักเรียนร่วมกัน ครูมีภาระงานมากและบุคลากรสนับสนุนการเรียนการสอนไม่เพียงพอกับภาระงาน ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาด้อยลง ความไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นด้อยคุณภาพ คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก ทำให้โรงเรียนพัฒนาไม่เต็มที่ และ ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิไม่สอดคล้องกัน คือ ระเบียบของ อปท. ไม่เอื้อต่อผู้ปฏิบัติงาน ขาดความคล่องตัว ผู้บริหาร อปท. ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษา เห็นความสำคัญกับการสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมากกว่า ส่งผลให้การจัดการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

2. จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ สามารถสรุปเป็นผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบได้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 ผลกระทบเชิงบวก จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านวิชาการ ได้แก่ โรงเรียนถ้ำไอน้ำ มีพัฒนาการด้านวิชาการที่ดี ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น โรงเรียนถ้ำไอน้ำ มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์การศึกษาใช้อย่างเพียงพอ ทำให้นักเรียนได้เรียนรู้อย่างเต็มศักยภาพ มีคุณภาพการศึกษาสูง มีการใช้แหล่งเรียนรู้ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือใช้แหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นที่หลากหลาย ตามความต้องการของท้องถิ่น โรงเรียนถ้ำไอน้ำ มีการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในมากขึ้นและมีคุณภาพดีขึ้น ทำให้ผู้เรียนได้รับโอกาสในการ ใช้สื่อ/แหล่งเรียนรู้มากขึ้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับเทคโนโลยี เพื่อการศึกษา สนับสนุนและส่งเสริมมาก เช่น คอมพิวเตอร์ ส่งผลให้นักเรียน ได้พัฒนาทักษะที่หลากหลาย โรงเรียนและชุมชน มีความใกล้ชิดช่วยเหลือเกื้อกูลกันเสมอมา จึงส่งเสริมสนับสนุนความรู้ซึ่งกันและกันมาตลอดทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทำให้การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน เป็นจุดแข็งของโรงเรียนสังกัด อปท. อปท. จะมีจุดแข็งในองค์ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับแหล่งการเรียนรู้ ทั้งในพื้นที่และต่างพื้นที่ ดังนั้น ในการพัฒนาแหล่งรู้ เพื่อหนุนเสริมการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาในสังกัดจึงค่อนข้างคล่องตัว การส่งเสริมด้านวิชาการให้แก่ชุมชน ทำได้มากขึ้น เนื่องจากโรงเรียนมีความพร้อมมาก เช่น การให้ชุมชนได้มาอบรมการใช้คอมพิวเตอร์, การบริหารสัญญาฐาน wifi กับชุมชนใกล้เคียง โรงเรียน เป็นต้น มีหน่วยงาน จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ ในการอบรมให้ความรู้ ส่งผลให้ครูมีความรู้และทำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถ้ำไอน้ำ

ผลกระทบเชิงลบ โรงเรียนถ้ำไอน้ำได้รับจัดสรรสื่อ วัสดุอุปกรณ์จำนวนมาก แต่ครูไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อ ทำให้การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ สถานศึกษาบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลง เพราะผู้บริหารให้ความสำคัญด้านอื่นมากกว่าด้านวิชาการสถานศึกษา สังกัด อปท. ในบางจังหวัดมีน้อย และขาดองค์กรกลาง ในการประสานความร่วมมือ ทำให้การพัฒนาวิชาการของโรงเรียนสังกัด อปท. กับโรงเรียนอื่นๆ อ่อนด้อยลงไป

2.2 ผลกระทบเชิงบวก จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านบุคลากร โรงเรียนถ้ำไอน้ำ ได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูที่ตรงกับความต้องการของ

สถานศึกษามากขึ้น การให้มีและเลื่อนวิทยฐานะของผู้บริหารและครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ จัดทำได้ง่าย คล่องตัว เพราะมีปริมาณบุคลากรน้อย อีกทั้ง อปท. ยังสนับสนุนการพัฒนาเต็มที่ ครูได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จากการสนับสนุนงบประมาณของ อปท. ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา อปท. ส่งเสริมให้ ครูทุกคนทำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ปีการศึกษาละ 1 เรื่อง ต่อคน ตามสาระการเรียนรู้ที่ทำการสอน ตามโครงการวิจัยในชั้นเรียน ทำให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนฯ มีผลการศึกษาวิจัย ที่สามารถแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีเงินรางวัลตอนสิ้นปี ทำให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจที่ดี ครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการตื่นตัว กระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียน มีการพัฒนาความรู้มากขึ้น การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง เป็นไปตามเกณฑ์และโรงเรียนอิงเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นแนวปฏิบัติ แต่โรงเรียนสามารถบริหารจัดการสามารถใช้เงินอุดหนุนจ้างบุคลากรได้ ตามสาขาที่ต้องการครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ ปฏิบัติหน้าที่สอนอย่างเดียว ทำให้มีเวลาในการสอนมากขึ้น มีเวลาในการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม มีการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียนมีความรู้มากขึ้น ครูมีขวัญกำลังใจที่ดี จากการดูแลของ อปท. ดันสังกัดและค่าตอบแทนพิเศษ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

ผลกระทบเชิงลบ การเมืองท้องถิ่นแทรกแซง การบริหารงานบุคคล ทำให้บุคลากรในโรงเรียน ขาดความสามัคคี ไม่มีวินัย ความรับผิดชอบในหน้าที่หย่อนยาน การบริหารจัดการในโรงเรียน ไม่ราบรื่น ครูเข้ารับการฝึกอบรมในช่วงเปิดเรียนบ่อย ส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอน การย้ายของครู ผู้บริหารสถานศึกษา ทำได้จำกัดเฉพาะในท้องถิ่นตำบล เพราะขึ้นกับความต้องการของคนในตำบลนั้นๆ การโอนย้าย ข้าม อปท. ทำได้ยาก การบรรจุและแต่งตั้งครู ผู้บริหาร จะใช้ยุทธศาสตร์คนของใครก็เอาคนของคนนั้นลง ดังนั้น ตำแหน่งผู้บริหาร อาจต้องกลับเป็นครูผู้สอนได้เพราะไม่มีข้อจำกัดเรื่องอำนาจบริหาร ผลกระทบจากโรงเรียนที่โอน ครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่โอนตามทำให้โรงเรียนนั้นๆ ต้องบรรจุครูใหม่ ซึ่งขาดประสบการณ์ ในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน โรงเรียนถ่ายโอนฯ ใน อปท. ที่มีความพร้อมด้านบุคลากร จะดำเนินการนิเทศการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากไม่พร้อมด้านบุคลากรและความเข้าใจของ อปท. ดันสังกัด จะทำให้มีปัญหาการวางแผนอัตรากำลังของโรงเรียนถ่ายโอนฯ มีความอิสระลดลง ได้รับการแทรกแซง จากการเมืองท้องถิ่น อปท. ขาดการส่งเสริม ขวัญ กำลังใจ ในการปฏิบัติงานของครู ในโรงเรียนถ่ายโอนฯ ระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครูมีช่องทางใช้ระบบเส้นสาย ทำให้ได้ครู ไม่มีคุณภาพ ไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา

2.3 ผลกระทบเชิงบวก จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านงบประมาณ โรงเรียนถ่ายโอนฯ สามารถจัดระบบบริหารและดำเนินการพัฒนาองค์กร ได้ค่อนข้างคล่องตัว เพราะนอกจาก จะได้รับงบประมาณ จากกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

ยังสามารถเสนอของบประมาณจาก อปท. ต้นสังกัด และระดมทรัพยากรจากภาคส่วนอื่น ๆ ได้ด้วย โรงเรียนถ่ายโอนฯ ส่วนใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดี ในการจัดสรรงบประมาณด้านอาคารสถานที่ อปท. จะตั้งงบประมาณเพิ่มเติมให้กับโรงเรียน โรงเรียนในสังกัด อปท. มีระเบียบ มีรายได้ เป็นของตนเอง เป็นอิสระ ทำโครงการเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองได้ ส่งผลให้พัฒนาโรงเรียนได้ คล่องตัว โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับงบประมาณเพื่อการศึกษาอย่างเพียงพอ จาก อปท. และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียนได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ ในด้านการจัดการศึกษาและการพัฒนาโรงเรียน

ผลกระทบเชิงลบ ด้านการบริหารที่ไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจการจัดซื้อจัดจ้างไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว เกิดความล่าช้า ความไม่ต่อเนื่องในนโยบายของ อปท. ด้านการสนับสนุน งบประมาณให้กับ การพัฒนา สื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยี ให้กับโรงเรียนถ่ายโอนฯ ทำให้โรงเรียนขาดโอกาส การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านบัญชีโดยตรง ส่งผลด้านการจัดทำบัญชีของโรงเรียน การใช้เงินรายได้สถานศึกษา ละเอียด ชับซ้อน ใช้เงินยาก งบประมาณที่จัดให้กับโรงเรียน หากให้อำนาจผู้บริหารโรงเรียน สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้ โดยโรงเรียนเอง จะสามารถ ทำให้รวดเร็วยิ่งขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ ขาดความเป็นอิสระ ขาดอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีการมอบหมายอำนาจที่ชัดเจน งบประมาณบางแห่งมากมาย บางแห่งขาดแคลน ไม่มีอำนาจ ไม่มีอิสระ กระทบต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน อำนาจการบริหารงบประมาณน้อยลง การใช้ งบประมาณของโรงเรียนถ่ายโอนฯ มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ชับซ้อน

2.4 ผลกระทบเชิงบวก จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านบริหารทั่วไป ผู้บริหารของท้องถิ่นมีบทบาทมาก ในการจัดการศึกษา หากมีวิสัยทัศน์ จะส่งผลให้ สถานศึกษาจัดการศึกษาได้เต็มศักยภาพ หน่วยงานต้นสังกัด ได้สนับสนุนการดูแลอาคารสถานที่และ สิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับดีมาก ส่งผลให้บรรยากาศของโรงเรียน สวยงาม น่าเรียน ชุมชนได้จัดการศึกษาตามรูปแบบที่ต้องการ สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดี มีการแข่งขัน ศักยภาพด้านการศึกษาระหว่าง อปท. ทั้งยังได้รับความเชื่อมั่น และความไว้วางใจจากชุมชน ลดปัญหาระหว่างครูกับผู้ปกครอง เพราะชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกติการ่วมกัน และดูแล ช่วยเหลือนักเรียนร่วมกันความสมบูรณ์ของทฤษฎีการพัฒนาการศึกษา คือ “บวร” บ้าน วัด โรงเรียน จะมีความสมบูรณ์เต็มที่ สามารถพัฒนาและบูรณาการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้

ผลกระทบเชิงลบ ความไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นด้อยคุณภาพ ระเบียบของ อปท. ไม่เอื้อต่อผู้ปฏิบัติงาน ขาดความคล่องตัว คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก ทำให้ โรงเรียนพัฒนาไม่เต็มที่ผู้บริหาร อปท. ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาเห็นความสำคัญกับการสร้าง อาคารหรือสิ่งก่อสร้างมากกว่า ส่งผลให้การจัดการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โรงเรียนมี อิสระในการบริหารงานลดลง เนื่องจากผู้บริหาร อปท. บางแห่งก้าวก่ายการทำงาน of โรงเรียน

เป็นอุปสรรค ต่อการจัดการศึกษาส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา โรงเรียนต้องทำงานสนับสนุนนโยบายอื่นๆ ของกระทรวงมหาดไทย นอกเหนือการจัดการศึกษา ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาต่ำ สถานศึกษามีอำนาจการตัดสินใจในขอบเขตจำกัด ขาดความคล่องตัวในการบริหาร

อภิปรายผล

ข้อค้นพบจากการวิจัย สามารถนำมาอภิปรายผล ได้ดังนี้

1. จากการค้นพบผลกระทบเชิงบวกด้านวิชาการ ซึ่งได้แก่ มีพัฒนาการด้านวิชาการที่ดี มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์การศึกษาใช้อย่างเพียงพอ ทำให้นักเรียนได้เรียนรู้ อย่างเต็มศักยภาพ มีคุณภาพการศึกษาสูง มีการใช้แหล่งเรียนรู้ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือใช้ แหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นที่หลากหลาย มีการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในมากขึ้นและมีคุณภาพดีขึ้น ทำให้ ผู้เรียนได้รับโอกาสในการ ใช้สื่อ/แหล่งเรียนรู้มากขึ้น ได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมด้านคอมพิวเตอร์ ส่งผลให้นักเรียนได้พัฒนาทักษะที่หลากหลาย ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากวิสัยทัศน์ของผู้นำท้องถิ่นด้านการ จัดการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ พัชรชัย พัฒนสุวรรณ ได้ศึกษาเรื่อง โรงเรียน อบจ.: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการจัดการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า องค์กร บริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีได้ให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาแก่โรงเรียนต่าง ๆ ในเขตจังหวัด นนทบุรี มาตั้งแต่ก่อนรับถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา และเมื่อได้รับถ่ายโอนภารกิจด้าน การศึกษาแล้ว องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีมีบทบาทในการจัดการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ด้านงานวิชาการ พบว่า ได้มีโครงการพัฒนาการเรียนการสอนในโรงเรียน เช่น การจ้างครู ภาษาต่างประเทศหรือการจัดซื้ออุปกรณ์คอมพิวเตอร์เพื่อส่งเสริมการศึกษาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ นอกจากนี้ยังได้มีการเชิญบุคคลในท้องถิ่นเข้ามาให้ความรู้ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงข้าราชการครู ได้จัดทำสื่อการสอนที่สอดแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับท้องถิ่น แวง (Wang) ได้ศึกษาการศึกษาแนวความคิด เกี่ยวกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นในอันที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการศึกษาของกลุ่มองค์กร 6 กลุ่ม ในไต้หวัน พบว่า ในการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาในประเทศไต้หวัน จะต้องเกิดจาก การร่วมมือจากหลายฝ่าย ประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โรงเรียน ผู้บริหาร ระดับโรงเรียนและความต้องการของชุมชน ซึ่งจะต้องมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ซึ่งมีผลต่อคุณภาพ การจัดการศึกษา

2. จากการค้นพบผลกระทบเชิงบวกด้านบุคลากร ซึ่งได้แก่ การได้รับจัดสรรอัตรากำลัง ครูที่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษามากขึ้น การให้มีและเลื่อนวิทยฐานะของผู้บริหารและครู จัดทำได้ง่าย คล่องตัว ได้รับการสนับสนุนในการพัฒนาอย่างเต็มที่และต่อเนื่อง เพราะได้รับการ สนับสนุนงบประมาณของ อบท. ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ส่งเสริมให้ครูทุกคนทำการ วิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ปีการศึกษาละ 1 เรื่องต่อคน ตามสาระการเรียนรู้ที่ทำการสอน ตามโครงการวิจัยในชั้นเรียน ทำให้โรงเรียนมีผลการศึกษาวิจัยที่สามารถแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษา

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีเงินรางวัลตอนสิ้นปี ทำให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจที่ดี ครูและบุคลากรทางการศึกษามีการตื่นตัว กระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียนมีการพัฒนาความรู้มากขึ้น การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง เป็นไปตามเกณฑ์และสามารถใช้เงินอุดหนุนจ้างบุคลากรได้ ตามสาขาที่ต้องการ ครูปฏิบัติหน้าที่สอนอย่างเดียว ทำให้มีเวลาในการสอนมากขึ้น มีเวลาในการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม มีการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียนมีความรู้มากขึ้น ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากวิสัยทัศน์ของผู้นำท้องถิ่นในด้านการบริหารบุคลากร ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ พัชรราชัย พัฒนสุวรรณา ได้ศึกษาเรื่องโรงเรียน อบจ.: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการจัดการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีได้ให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาแก่โรงเรียนต่าง ๆ ในเขตจังหวัดนนทบุรี มาตั้งแต่ก่อนรับถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา และเมื่อได้รับถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาแล้ว องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีมีบทบาทในการจัดการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการบริหารบุคคล พบว่า การบริหารบุคลากรด้านการศึกษาขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีนั้น เหมือนกับการบริหารข้าราชการครูท้องถิ่นอื่น โดยกฎหมายได้กำหนดให้นำระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามาบังคับใช้โดยอนุโลม นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรียังให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาเหล่านี้ โดยมีแผนงานในการพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และยังจ้างสถานบันอุดมศึกษา ภายนอกเข้ามาเป็นผู้วางหลักสูตรและพัฒนาทักษะแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดด้วยและยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ ชาร์พ คาริส อีริน ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับโรงเรียนมีขนาดเล็กลงเป็นรูปแบบของการปฏิรูปโรงเรียนที่กำลังเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง ในการศึกษาที่เชื่อมโยงโรงเรียนกับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนได้ใช้เพื่อสนับสนุนและสร้างโรงเรียนขนาดเล็กอย่างเป็นอิสระที่รู้จักกันว่าเป็นโรงเรียนภายในโรงเรียน ขณะที่การปฏิรูปนี้น่าจะเป็นดังผลประโยชน์ที่สมเหตุสมผลนั้น ซึ่งมีงานวิจัยได้บ่งบอกรูปแบบโรงเรียนภายในโรงเรียนไม่ได้เป็นการปฏิบัติในระดับที่คาดไว้ได้ในการวิจัยในการก่อตั้งโรงเรียนที่แตกต่างกัน 2 โรงเรียน ต้องถูกแบ่งออก การถูกตรวจสอบและการได้รับประโยชน์อย่างมีอิสระ การวิจัยที่ไม่มีขอบเขตในส่วนของคำถามเกี่ยวกับด้านการสนับสนุนโรงเรียนเรื่องภาระหน้าที่ของโรงเรียน เช่น ภาวะผู้นำ การศึกษานี้ใช้รูปแบบคำถามแบบ Q ในการศึกษาภาวะผู้นำในโรงเรียนขนาดเล็กของเอกชนแห่งหนึ่งที่ ซีแอตเติล วอชิงตันซึ่งมีนักเรียน 84 คน และจัดอยู่ในโรงเรียนที่มีระดับช่วงชั้นภาวะผู้นำและบรรยากาศที่หลากหลายที่สูงซึ่งมีความสัมพันธ์กับระดับผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนที่สูง รูปแบบ Q มีปริมาณความคิดเห็นของการมีส่วนร่วมในการเรียนในการที่จะค้นหากลุ่มที่มีความรับผิดชอบที่คล้ายคลึงกันเพื่อถูกทดแทนปัจจัยทั้ง 4 แบบ การศึกษาวิจัยนี้พบลำดับที่สูงที่ไม่ปกติของความเห็นสอดคล้องกันระหว่างการมีส่วนร่วมในเรื่องการเรียนและยังมีคุณลักษณะพิเศษที่ยังไม่กระจ่างชัดระหว่างการรับรู้ในกลุ่ม ปัจจัยเดียวที่เป็นผลที่ได้ในการศึกษานี้ทำให้แยกแยะได้ด้วย

ความเป็นเอกลักษณ์ในเรื่องการปฏิบัติและภาวะผู้นำของครูซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดต่อภาวะผู้นำโรงเรียนขนาดเล็กกว่า นอกจากนี้ยังมีภาวะผู้นำของผู้เรียนและการสร้างภาวะผู้นำที่เป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรมวิชาที่สอนในโรงเรียนทั้งหมดที่ทำให้ได้ระดับความสำคัญที่สูงที่สุดภาวะผู้นำที่ใช้โดยผู้บริหารโรงเรียนและการปฏิบัติที่ในลักษณะที่เป็นภาวะผู้นำของผู้ปกครองเกี่ยวกับเรื่องประสิทธิผลของโรงเรียนที่เล็กกว่ายังอยู่ในระดับความสำคัญที่ต่ำ ตามลำดับ และยังสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ เกษร จินดา ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนาบุคลากรกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า 1) การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย ดังนี้ การออกแบบวิธีการพัฒนาบุคลากร การประเมินความต้องการในการพัฒนาบุคลากร การดำเนินการพัฒนาบุคลากร และการประเมินผลการพัฒนาบุคลากร 2) ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยดังนี้ แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษา การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของชุมชนและประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา และ 3) ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาบุคลากรโดยภาพรวมและรายด้าน โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้ การประเมินความต้องการในการพัฒนาบุคลากร การดำเนินการพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการพัฒนาบุคลากร และการออกแบบวิธีการพัฒนาบุคลากร

3. จากการค้นพบผลกระทบเชิงบวกด้านงบประมาณ ที่พบว่า โรงเรียนถ่ายโอนฯ สามารถจัดระบบบริหารและดำเนินการพัฒนาองค์กรได้ค่อนข้างคล่องตัว เพราะนอกจาก จะได้รับงบประมาณ จากกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังสามารถเสนอขอของบประมาณจาก อปท. ต้นสังกัด และระดมทรัพยากรจากภาคส่วนอื่นๆได้ด้วยโรงเรียนถ่ายโอนฯ ส่วนใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดี ในการจัดสรรงบประมาณด้านอาคารสถานที่ อปท.จะตั้งงบประมาณเพิ่มเติมให้กับโรงเรียน โรงเรียนในสังกัด อปท. มีระเบียบ มีรายได้เป็นของตนเอง เป็นอิสระ สามารถทำโครงการขอสนับสนุนเงินจากผู้ปกครองได้ โรงเรียนถ่ายโอนฯได้รับงบประมาณเพื่อการศึกษาอย่างเพียงพอ จาก อปท. และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก อปท. มีโรงเรียนที่รับผิดชอบน้อยและได้รับงบประมาณจากการบริหารงานของท้องถิ่นมาก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สุภาวดี ฉัตรจรูญกุล ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนสถานศึกษา ตามความคิดเห็นของครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ผลการวิจัยพบว่า มีความเห็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อม

รับโอนสถานศึกษาโดยรวมอยู่ในระดับน้อย เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย 3 ลำดับแรก คือ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารจัดการและ ด้านพัสดุครุภัณฑ์และสถานที่ เมื่อพิจารณาตามสถานะภาพพบว่า ครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาและในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความคิดเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมรับโอนสถานศึกษาโดยรวมอยู่ในระดับน้อยเช่นกัน และผลการวิจัยยังพบว่าครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษากับบุคลากร ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความคิดเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมรับโอนสถานศึกษาโดยรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ใน 2 ด้าน คือ ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ ส่วนด้านพัสดุครุภัณฑ์และสถานที่ และด้านการบริหารจัดการไม่แตกต่างกัน และได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมในการรับโอนสถานศึกษาที่สำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา พัฒนาศักยภาพผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการศึกษา โดยให้ทุกภาคส่วนของชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

4. จากการค้นพบผลกระทบเชิงบวกด้านบริหารทั่วไป ที่พบว่า ผู้บริหารของท้องถิ่นมีบทบาทมากในการจัดการศึกษา หากมีวิสัยทัศน์จะส่งผลให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้เต็มศักยภาพ หน่วยงานต้นสังกัด ได้สนับสนุนการดูแลอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับดีมาก ส่งผลให้บรรยากาศของโรงเรียน สวยงาม น่าเรียน ชุมชนได้จัดการศึกษาตามรูปแบบที่ต้องการ สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดี มีการแข่งขันศักยภาพด้านการศึกษาระหว่าง อปท. ทั้งยังได้รับความเชื่อมั่น และความไว้วางใจจากชุมชน ลดปัญหาระหว่างครูกับผู้ปกครอง เพราะชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกติการ่วมกัน และดูแลช่วยเหลือนักเรียนร่วมกัน ความสมบูรณ์ของทฤษฎีการพัฒนาการศึกษา คือ “บวร” บ้าน วัด โรงเรียน จะมีความสมบูรณ์เต็มที่ สามารถพัฒนาและบูรณาการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของยงยุทธ ยะบุญธง ซึ่งได้ทำการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัด อปท. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัด อปท. ผลการวิจัยพบว่า ผลการใช้รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วม มีโครงสร้างการบริหารสถานศึกษามีความเหมาะสมกับขนาด จำนวนนักเรียน ระดับการศึกษา มีความคล่องตัว มุ่งสู่คุณภาพ มีการประสานงานภายในและภายนอกเป็นอย่างดี มีกลุ่มบริหารที่เหมาะสมกับความจำเป็นของโรงเรียนถ่ายโอน และสภาพบริบทของโรงเรียนที่ต้องพัฒนาในทุกด้าน และสอดคล้องกับงานวิจัยของ นอภจ.พัชรชัย พัฒนสุวรรณ ได้ศึกษาเรื่องโรงเรียน อบจ.: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการจัดการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีได้ให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาแก่โรงเรียน

ต่าง ๆ ในเขตจังหวัดนนทบุรีมาตั้งแต่ก่อนรับถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา และเมื่อได้รับถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีมีบทบาทในการจัดการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ด้านงานบริหารทั่วไปข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาเห็นว่าข้อดีของการโอนเข้ามาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี คือ ลดขั้นตอน การประสานงาน สายการบังคับบัญชาสั้นลง ในด้านอาคารสถานที่พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีมีโครงการที่จะก่อสร้างและทำนุบำรุงอาคารสถานที่ของโรงเรียนต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ด้านความสัมพันธ์กับชุมชนพบว่า สถานศึกษามักจะได้รับความร่วมมือและความช่วยเหลือจากชุมชนโดยรอบพื้นที่ เช่น การสนับสนุนอุปกรณ์ การบริจาคสิ่งของ หรือความช่วยเหลือในงานต่าง ๆ ของโรงเรียน รวมถึงการเข้ามาให้ความรู้ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่นแก่นักเรียนอีกด้วย และยังสอดคล้องกับงานวิจัยของคราฟฟ์ (Cruff) ที่ได้ศึกษาทัศนคติของชุมชนต่อการจัดการศึกษา และระดับการมีส่วนร่วมในกิจการของโรงเรียนที่จะทำให้ทัศนคติของชุมชนต่อโรงเรียนดีขึ้นจุดมุ่งหมาย ต้องการศึกษความสัมพันธ์ระหว่างระดับการมีส่วนร่วมสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนกับทัศนคติต่อสถานศึกษาของครู ผลการศึกษาพบว่า มีค่าความสัมพันธ์กันระหว่างระดับทัศนคติกับระบบโรงเรียนในแต่ละสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างทัศนคติของชุมชนกับสิ่งแวดล้อมหรือทัศนคติของชุมชนกับระดับการเข้าร่วมกิจการของโรงเรียน

5. จากการค้นพบผลกระทบเชิงลบด้านวิชาการ ที่พบว่า โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับจัดสรรสื่อ วัสดุอุปกรณ์จำนวนมาก แต่ครูไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อ ทำให้การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ สถานศึกษาบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลง เพราะผู้บริหารให้ความสำคัญด้านอื่นมากกว่าด้านวิชาการสถานศึกษาสังกัด อบท. ในบางจังหวัดมีน้อย และขาดองค์กรกลางในการประสานความร่วมมือ ทำให้การพัฒนาวิชาการของโรงเรียนสังกัด อบท. กับโรงเรียนอื่น ๆ อ่อนด้อยลงไป ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการที่ผู้บริหารสถานศึกษาบางท่าน สนใจงานอื่นมากกว่างานวิชาการและยังรวมถึงวิสัยทัศน์ของผู้นำท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษาด้วย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของพรรณมาศ พรหมพิลา ได้ศึกษาวิจัยเรื่องปัจจัยด้านกระบวนการที่ส่งผลต่อการนิเทศการสอนในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัจจัยด้านกระบวนการที่ส่งผลต่อการนิเทศการสอนในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย ปัจจัยเจ็ดด้านคือด้านการวางแผน ด้านการบริหารจัดการด้านการสำรวจสภาพปัญหา และความต้องการของครู ด้านการประเมินผล ด้านการพัฒนาและการปรับปรุง ด้านการมีส่วนร่วม และด้านการปฏิบัติการนิเทศการสอน 2) รูปแบบกระบวนการนิเทศการสอนในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดขึ้นประกอบด้วยปัจจัย 7 ด้าน แต่ละด้านมีสหสัมพันธ์เชิงบวกต่อกัน โดยด้านการวางแผนด้านการบริหารจัดการ ด้านการสำรวจสภาพปัญหาและความต้องการของครู ด้านการประเมินผล และด้านการพัฒนาและการปรับปรุง มีสหสัมพันธ์ทางบวกโดยตรงกับด้านการปฏิบัติการนิเทศการสอน ส่วน

ด้านการวางแผนและด้านการบริหารจัดการมีสัมพันธ์ทางบวกโดยตรงกับด้านการมีส่วนร่วม แต่สำหรับ พัชรชัย พัฒนสุวรรณ ได้ศึกษาเรื่องโรงเรียน อบจ.: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการจัดการศึกษา ผลการวิจัยส่วนหนึ่งพบว่าการบริหารจัดการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ นั้น ยังพบปัญหา ได้แก่ ด้านวิชาการยังพบว่าคุณภาพทางวิชาการของนักเรียนในสังกัดยังไม่เป็นที่น่าพอใจมากนัก

6. จากการค้นพบผลกระทบเชิงลบด้านบุคลากร ที่พบว่า การเมืองท้องถิ่นแทรกแซงการบริหารงานบุคคล ทำให้บุคลากรในโรงเรียน ขาดความสามัคคี ไม่มีวินัย ความรับผิดชอบในหน้าที่ หย่อนยาน การบริหารจัดการในโรงเรียน ไม่ราบรื่น ครูเข้ารับการฝึกอบรมในช่วงเปิดเรียนบ่อย ส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอน การย้ายของครู ผู้บริหารสถานศึกษา ทำให้จำกัดเฉพาะในท้องถิ่น ตำบล เพราะขึ้นกับความต้องการของคนในตำบลนั้นๆ การโอนย้าย ข้าม อบต. ทำได้ยาก การบรรจุและแต่งตั้งครู ผู้บริหาร จะใช้ยุทธศาสตร์คนของใครก็เอาคนของคนนั้นลง ดังนั้น ตำแหน่งผู้บริหารอาจต้องกลับเป็นครูผู้สอนได้เพราะไม่มีข้อจำกัดเรื่องอำนาจบริหาร ผลกระทบจากโรงเรียนที่โอน ครูและบุคลากรทางการศึกษาไม่โอนตามทำให้โรงเรียน ต้องบรรจุครูใหม่ ซึ่งขาดประสบการณ์ ในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน โรงเรียนถ่ายโอนฯ ใน อบต. ที่มีความพร้อมด้านบุคลากร จะดำเนินการนิเทศการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากไม่พร้อมด้านบุคลากรและความเข้าใจของ อบต. ต้นสังกัด จะทำให้มีปัญหการวางแผนอัตรากำลังของโรงเรียนถ่ายโอนฯ มีความอิสระลดลง ได้รับการแทรกแซง จากการเมืองท้องถิ่น อบต. ขาดการส่งเสริม ขวัญ กำลังใจ ในการปฏิบัติงานของครู ในโรงเรียนถ่ายโอนฯ ระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครูมีช่องทางใช้ระบบเส้นสาย ทำให้ได้ครูไม่มีคุณภาพ ไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของพัชรชัย พัฒนสุวรรณ ที่ได้ศึกษาเรื่องโรงเรียน อบจ.: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารการจัดการศึกษา ผลการวิจัยส่วนหนึ่งพบว่าการบริหารจัดการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ นั้น ยังพบปัญหา ได้แก่ ด้านการบริหารบุคคลยังคงมีปัญหาในการจัดหลักสูตรที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการบุคลากร รวมถึงด้านสวัสดิการที่ยังดีระเบียบซึ่งทำให้บุคลากรรู้สึกขัดข้องกังวลใจ และพัฒนาม (Putnam) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับเรื่อง สภาพการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นในอิตาลี โดยศึกษา ระดับความประสบความสำเร็จในการบริหารขององค์กรบริหารท้องถิ่นในภาคเหนือและภาคใต้ ซึ่งมีกฎหมายเรื่องการกระจายอำนาจเหมือนกัน ผลการวิจัยพบว่าการบริหารท้องถิ่นในภาคใต้ของอิตาลีมีปัญหาเรื่องอิทธิพลและการทุจริตมาก ผิดกับการปกครองท้องถิ่น ทางตอนเหนือที่ประสบความสำเร็จสูงกว่าและมีการทุจริตน้อยมาก โดยการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นในภาคเหนือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการบริหาร กลุ่มประชาคมในภาคเหนือมีความเข้มแข็ง มีสภาพความเป็นธรรมมาภิบาลมากกว่าในภาคใต้ซึ่งใช้การบริหารแบบพรรคพวก ระหว่างเจ้าพ่อและกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น

7. จากการค้นพบผลกระทบเชิงลบด้านงบประมาณ ที่พบว่า ด้านการบริหารที่ไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจการจัดซื้อจัดจ้างไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว เกิดความล่าช้า ความไม่ต่อเนื่องในนโยบายของ อปท. ด้านการสนับสนุน งบประมาณให้กับ การพัฒนา สื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยี ให้กับโรงเรียนถ่ายโอนฯ ทำให้โรงเรียนขาดโอกาส การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านบัญชี โดยตรงส่งผลด้านการจัดทำบัญชีของโรงเรียน การใช้เงินรายได้สถานศึกษา ละเอียด ซบซ้อน ใช้เงินยาก งบประมาณที่จัดให้กับโรงเรียน หากให้อำนาจผู้บริหารโรงเรียน สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้โดยโรงเรียนเอง จะสามารถทำให้รวดเร็วยิ่งขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ ขาดความเป็นอิสระ ขาดอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีการมอบหมายอำนาจที่ชัดเจน งบประมาณบางแห่งมากมาย บางแห่งขาดแคลน ไม่มีอำนาจ ไม่มีอิสระ กระทบต่อการจัดกิจกรรมการเรียน การสอน อำนาจการบริหารงบประมาณน้อยลง การใช้งบประมาณของโรงเรียนถ่ายโอนฯ มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซบซ้อน ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการที่โรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณมีข้อจำกัด ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ดวงเนตร สาราณวงศ์ และไชยันต์ รัชชกุล ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนสู่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัญหาและอุปสรรคหลังการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาให้แก่ อบจ. เกิดจากความไม่พร้อมของ อบจ. ในการบริหารจัดการสถานศึกษา สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆที่บุคลากรได้รับ ค่าจ้างเดิม โดยเฉพาะไม่สามารถเบิกจ่ายตรงค่ารักษาพยาบาล กระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณและการบริหารงานบุคคลที่ล่าช้ามีขั้นตอนมาก และพัทธราชัย พัฒนสุวรรณ ได้ศึกษาเรื่องโรงเรียน อบจ.: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการศึกษา ผลการวิจัยส่วนหนึ่ง พบว่า ติดขัดด้านระเบียบ และด้านการเงิน

8. จากการค้นพบผลกระทบเชิงลบด้านบริหารทั่วไป ที่พบว่า ความไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นด้อยคุณภาพ ระเบียบของ อบท. ไม่เอื้อต่อผู้ปฏิบัติงาน ขาดความคล่องตัว คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก ทำให้โรงเรียนพัฒนาไม่เต็มที่ผู้บริหาร อบท. ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาเห็นความสำคัญกับการสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมากกว่า ส่งผลให้การจัดการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงานลดลง เนื่องจากผู้บริหาร อบท. บางแห่งก้าว่ายการทำงาน of โรงเรียนเป็นอุปสรรค ต่อการจัดการศึกษาส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา โรงเรียนต้องทำงานสนับสนุนนโยบายอื่นๆ ของกระทรวงมหาดไทย นอกเหนือการจัดการศึกษา ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาต่ำ สถานศึกษามีอำนาจการตัดสินใจในขอบเขตจำกัด ขาดความคล่องตัวในการบริหาร ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากนักการเมืองเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการสถานศึกษา มากเกินไป ทำให้การบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาได้ไม่เต็มศักยภาพ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของนนท์รัตน์ เจริญกุล ที่ได้ทำวิจัยเรื่อง การบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการ ในการจัดทำหลักสูตรแกนกลาง มีการศึกษาความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน ปัญหาในการบริหารงานวิชาการที่สำคัญที่สุด คือ ครูขาดความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในการทำวิจัย ด้านการบริหารงานบุคลากร มีการกระจายความรับผิดชอบให้ครูมีส่วนร่วมในงานต่าง ๆ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคลากรที่พบมากที่สุด คือ บุคลากรมีหน้าที่รับผิดชอบหลายด้านในเวลาเดียวกัน ด้านการบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุ การดำเนินการให้สถานศึกษาได้รับงบประมาณเพียงพอและทันเวลาในแต่ละปีงบประมาณมีการปฏิบัติค่อนข้างน้อย ปัญหาด้านการบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุที่พบมากที่สุด คือ เจ้าหน้าที่มีน้อยกว่าภาระงานด้านการบริหารงานกิจการนักเรียน สถานศึกษามีการจัดบริการสุขภาพให้แก่นักเรียน รวมทั้งการจัดอาหารกลางวัน อาหารเสริม ปัญหาการจัดกิจกรรมนักเรียนที่พบมากที่สุด คือ สถานศึกษามีกิจกรรมมากเกินไป ด้านการบริหารงาน อาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม สถานศึกษามีการสำรวจความต้องการในการใช้อาคารสถานที่และห้องเรียนต่าง ๆ มีการดูแลความสะอาด การจัดเวรยาม ปัญหาด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่สุด คือ การขาดงบประมาณที่จะซ่อมแซมอาคารสถานที่ชำรุด ด้านการบริหารงานความสัมพันธ์กับชุมชน สถานศึกษามีการเชิญผู้ปกครองและตัวแทนชุมชนเข้าร่วมประชุมและเข้าร่วมกิจกรรมในโอกาสพิเศษต่าง ๆ ที่สถานศึกษาจัดขึ้น เปิดโอกาสให้ชุมชนมาใช้บริการอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ ปัญหาด้านความสัมพันธ์กับชุมชนที่สำคัญที่สุดคือ ขาดการดำเนินการที่เป็นระบบและต่อเนื่อง นอกจากนี้ อักตาร์ (Aktar) ยังได้ทำการวิจัยเรื่องความร่วมมือของชุมชนในการพัฒนาชนบทของประเทศกำลังพัฒนา พบว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่โครงการพัฒนาชนบทของประเทศกำลังพัฒาล้มเหลว คือ ประชาชนในชนบทไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนา ทำให้ขาดความสำนึกร่วมในการเป็นเจ้าของโครงการ พร้อมกันนั้นยังเป็นเหตุให้ขาดการบำรุงรักษาหลังจากโครงการเสร็จสิ้น สำหรับทอย (Toy) ก็ยังได้ศึกษาแผนการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนในโรงเรียนชุมชน และให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า ในการที่จะวางแผนสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนของโรงเรียนในชนบทนั้นควรจะมีการพัฒนาทางด้านนโยบาย และกฎต่างๆให้มีการวิจัยปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่บกพร่องอยู่กำหนดจุดมุ่งหมาย เป้าหมายให้ชัดเจน สร้างความสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอก จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี การทำให้เกิดความไว้วางใจ ความกระตือรือร้นในการทำงาน และจัดให้มีการประเมินผลในการดำเนินงานด้วย และพัธราชัย พัฒนสุวรรณ ได้ศึกษาเรื่องโรงเรียน อบจ.: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการจัดการศึกษา ผลการวิจัยส่วนหนึ่งพบว่า ด้านการบริหารทั่วไปที่ยังด้อยระดับด้านการเงิน ด้านเอกสาร ด้านพัสดุ ด้านอาคารสถานที่แม้จะมีโครงการก่อสร้างอาคารสถานที่แต่ยังคงมีปัญหาในบางส่วนเช่น ห้องเรียน วิทยาศาสตร์ที่ยังขาดแคลน และชำรุดทรุดโทรม รวมถึงสถานที่ที่ช่วยเสริมด้านกิจกรรมเช่นสนามกีฬา ยังคงมีไม่ทั่วถึง ด้านความสัมพันธ์กับชุมชนประสบปัญหาเรื่องความสัมพันธ์และช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างโรงเรียนบางแห่งกับชุมชน อันเนื่องจากปัจจัยด้านสภาพของชุมชนที่ไม่เอื้ออำนวย

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิจัย ซึ่งพบว่าโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่น ได้รับผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบ ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะในการวิจัยดังนี้

ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรส่งเสริมสนับสนุนและกำหนดนโยบายแนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดการจัดการศึกษา ตามความต้องการของท้องถิ่น ดังนี้

1. กรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ควรส่งเสริมให้มีการวิจัยการจัดการศึกษาตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แต่ละองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ว่ามีแนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดการจัดการศึกษาตามความต้องการของประชาชนอย่างไร เพื่อนำข้อมูลมากำหนดนโยบาย การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชน

2. กรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ควรส่งเสริม สนับสนุนแนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ได้แก่

2.1 ด้านวิชาการ ได้แก่ อบท. ควรกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาที่ชัดเจนและต่อเนื่อง สถานศึกษาต่าง ๆ ในสังกัดก็จะมีอิสระในการพัฒนาด้านวิชาการได้อย่างมีทิศทาง ซึ่งจะส่งผลให้คุณภาพและมาตรฐาน การศึกษาของโรงเรียนในสังกัดของ อบท. สูงขึ้น

2.2 ด้านบุคลากร ได้แก่ 1) วางแผนและกำหนดกรอบอัตรากำลังให้เหมาะสมกับภาระงานการจัดการศึกษาของ อบท. และสถานศึกษา เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพเพียงพอและตรงกับความต้องการ 2) ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการสรรหา และการคัดเลือกบุคลากรที่มีประสิทธิภาพโดยให้ครอบคลุมทั้งคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถทางวิชาการ ประสบการณ์ทางวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษา รวมทั้งให้เกิดความโปร่งใส ยุติธรรม เพื่อจูงใจให้ได้คนดี มีคุณธรรมที่มีความรู้ความสามารถในการเป็นครู ผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา 3) ส่งเสริมพัฒนา ผู้บริหาร อบท. ผู้บริหารสถานศึกษาให้มีวิสัยทัศน์และมีภาวะผู้นำทางวิชาการ เร่งรัดพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษาของ อบท. และสถานศึกษา โดยการฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการศึกษาและการจัดการเรียนการสอนที่ตรงกับภาระงานที่รับผิดชอบ และส่งเสริมสนับสนุนให้ครูและบุคลากรที่ยังไม่จบปริญญาตรีได้ศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานที่ต้องปฏิบัติ และ 4) เร่งดำเนินการสรรหาผู้บริหารและบุคลากรที่มีประสบการณ์ทางการศึกษาให้เข้ามาปฏิบัติงานในส่วนการศึกษาให้เพียงพอกับภาระงานที่ต้องรับผิดชอบ โดยปรับหลักเกณฑ์ที่จูงใจให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางการศึกษาเข้ามาปฏิบัติงาน

2.3 ด้านงบประมาณ อบท. ควรมีกฎระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณที่คล่องตัวลดขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินที่ยุ่งยาก โดยเฉพาะสถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเคยเป็นโรงเรียนนิติบุคคลมาก่อน จะรู้สึกว่าระเบียบของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่คล่องตัวและยุ่งยากมากกว่าที่เคยปฏิบัติมา

2.4 ด้านบริหารทั่วไป ควรมีการกำหนดวิสัยทัศน์และนโยบายการศึกษาที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เพราะหากผู้บริหารสถานศึกษามีวิสัยทัศน์ มีภาวะผู้นำ กล้าคิด กล้าตัดสินใจ และเห็นความสำคัญของภารกิจด้าน การจัดการศึกษา ก็จะเอื้อให้มีการจัดสรรงบประมาณและการบริหารงานที่ส่งเสริมประสิทธิผลในการจัดการศึกษาของ อปท.

2.5 ด้านการบริหารจัดการ ควรมีการกำหนดกระบวนการทำงานของบุคลากร ในหน่วยงานผู้รับผิดชอบของ อปท. ทั้งในส่วนของกองการศึกษาฯ กองการเจ้าหน้าที่ แกะไขกระบวนการทำงานที่ล่าช้าและขาดประสิทธิภาพส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล่าช้าในการเตรียมการบรรจุบุคลากรครูผู้ช่วยเพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งส่งผลต่อนักเรียนเป็นอย่างมาก และกระบวนการเบิกจ่ายที่ล่าช้าในทุกเรื่อง

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการวิจัย ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความต้องการของประชาชน
2. ควรมีการวิจัย เพื่อติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาแล้ว 10 ปีการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ควรมีการวิจัยเพื่อพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ควรมีการวิจัยการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถจัดการศึกษาได้ประสบความสำเร็จที่ดีที่สุด (Best Practice) เพื่อนำมารวบรวมเป็นแบบอย่างการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ต่อไป
5. ควรมีการวิจัยความเป็นไปได้และการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสถานะเป็นนิติบุคคล จะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารสถานศึกษา

รายการอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551 (กรุงเทพมหานคร: ศุภสภาลาดพร้าว), 116-118.
- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย, 2553.
- กระทรวงศึกษาธิการ. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พร้อมกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องและพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545. กรุงเทพมหานคร: องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.), 2546.
- กระทรวงศึกษาธิการ. เกณฑ์การประเมินความพร้อม. กรุงเทพมหานคร: ศุภสภาลาดพร้าว, 2547.
- กัลยา วานิชย์บัญชา. การวิเคราะห์ตัวสถิติขั้นสูงด้วย SPSS. กรุงเทพมหานคร: ธรรมสาร จำกัด, 2550.
- เกษม บุญอ่อน. “เดลฟาย : เทคนิคในการวิจัย”, ครูปริทัศน์. 10 (ธันวาคม 2522).
- เกษร สุขจินดา. “การพัฒนาบุคลากรกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2550.
- โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2548.
- จุมพล พลภูทร์ชีวิน, “ปฏิบัติการวิจัยอนาคตด้วย EDFR,” วารสารครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- จรินทร์ ลักษณะวิศิษฐ์. เพื่ออนาคตชาติเพื่อโอกาสทุกคน “Tutor Channel.” ข่าวสดรายวัน กรุงเทพมหานคร: ข่าวสด, 2552.
- เฉลิมพล พวงศิริ และคณะ. “การบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์.” วิทยานิพนธ์หลักสูตรครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2551.
- ชาชีวะวัฒน์ ศรีแก้ว และคณะ. รวมพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: พัฒนาศึกษา, 2542.
- ดวงเนตร สำราญวงศ์ และไชยันต์ รัชชกุล. “ประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนสู่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา.” วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร 6, 11 (มกราคม-มิถุนายน 2557): 20.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. การปกครองท้องถิ่นในรัฐเทกซัส สหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- นันทรัตน์ เจริญกุล. “การบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาค.” ใน การประชุมวิชาการการวิจัยทางการศึกษาระดับชาติ ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544.
- นัยนา นุรารักษ์. “รูปแบบนำเสนอการจัดตั้งศูนย์วิทยบริการทางการแพทย์”, วิทยานิพนธ์ปริญญา
ครุศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาโสตทัศนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- นิตา ชูโต นงราม เศรษฐพานิช และนิตยา ภัสสรศิริ. “การประเมินโครงการ.” ใน **ประมวลสาระ
ชุดวิชาการวิจัยการบริหารการศึกษา หน่วยที่ 14**. นนทบุรี: สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2554.
- ปธาน สุวรรณมงคล. **การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2544**. นนทบุรี: สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547.
- ประยูร ศรีประสาธน์. “เทคนิคการวิจัยเดลฟาย”, **วารสารการศึกษาแห่งชาติ**. 4 (14) (เมษายน –
พฤษภาคม 2523), 49.
- ปราโมทย์ นวลประสงค์. “ทัศนคติต่อการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล.” **ภาคินพนธ์ศิลปศาสตร
มหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์**, 2552.
- ปิยะธิดา วรญาโณปกรณ์. “การพัฒนาตัวบ่งชี้ร่วมการเสริมสร้างพลังอำนาจครูในโรงเรียน
สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.” **วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต
สาขาวิชาเทคโนโลยีวิทยาการศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา**, 2546.
- ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ. **การวางแผนและการวิเคราะห์โครงการ**. กรุงเทพมหานคร: ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2542.
- พรธมาศ พรหมพิลา. “ปัจจัยด้านกระบวนการที่ส่งผลต่อการนิเทศการสอนในโรงเรียน
สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” **ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชา
การบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศิลปากร**, 2553.
- พระราชบัญญัติเทศบาล. **พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.
2546 เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี**.
กรุงเทพมหานคร: ครุสภาลาดพร้าว, 2546.
- พวงรัตน์ ทวีรัตน์. **วิธีวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร:
ศรีนครินทร์วิโรฒ ประสานมิตร, 2543.
- พัชรชัย พัฒนสุวรรณ. “โรงเรียน อบจ.: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหาร
การจัดการศึกษา.” **วิทยานิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 2553.
- พิสนุ พองศรี. **วิจัยทางการศึกษาแนวคิดทฤษฎี**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: เทียมผ้า
การพิมพ์, 2549.
- _____. **การเขียนรายงานประเมินโครงการ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: เพชรรุ่ง
การพิมพ์ จำกัด, 2551.
- ไพฑูริย์ บุญวัฒน์ และคณะ. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: สมาคมสันนิบาต
เทศบาลแห่งประเทศไทย, 2551.
- ภาคภูมิ บูรณบุญย์. **ผลกระทบของเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ที่มีต่ออุตสาหกรรมเครื่องรับ
โทรทัศน์ที่จำหน่ายในประเทศไทย**. มหาวิทยาลัยบูรพา, 2544.

- ยงยุทธ ยะบุญธง. "การพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียน ที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาโรงเรียนท้องถิ่น วิทยาลัย จังหวัดสุพรรณภูมิ." วิทยานิพนธ์การศึกษาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2550.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก 24 สิงหาคม 2550.
- ราชกุมารี ดุเบย์. "สมรรถนะของผู้บริหารกับการดำเนินการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มการศึกษาท้องถิ่นที่ 1." วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์ มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2554.
- วันชัย วัฒนศิริ. "ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมจากการก่อสร้างขยายทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 3 (สุขุมวิท) ที่มีต่อประชาชน 2 ช้างทาง." ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, 2546.
- วรสิทธิ์ น้อยพริ้ม. "ความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะผู้บริหารสถานศึกษา." สารนิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2550.
- เวช มงคล. "การพัฒนาเครื่องมือตรวจวินิจฉัยปัญหาสำหรับการพัฒนาองค์กรโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา." วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- ศูนย์วิจัยธนาคารกสิกรไทย. **วิเคราะห์เศรษฐกิจไทยจากผลกระทบเศรษฐกิจโลก**. กรุงเทพมหานคร: มติชน, 2552.
- ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม. **แนวนโยบายการจัดการศึกษาท้องถิ่นโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545-2549)**. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย, 2544.
- สมาน รังสิโยภุชงค์, **การปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2540.
- สุธี คงดี และ ดร.สุริยะ เจียมประชาชนรากร. "ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาล ตำบลพลับพลาชัย อำเภอพลับพลาชัย จังหวัดบุรีรัมย์." วิทยานิพนธ์หลักสูตรครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัย ราชภัฏสวนดุสิต, 2551.
- สุทธิชัย สนธิมูล. "ผลกระทบทางสังคมอันเนื่องมาจากการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายแยกทางหลวง หมายเลข 304-สระแก้ว ที่มีต่อชาวบ้านที่ถนนตัดผ่านในเขตอำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา." ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารทั่วไป บัณฑิต วิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา, 2545.
- สุพักตร์ พิบูลย์. "การประเมินความต้องการจำเป็นเพื่อกำหนดนโยบาย แผนงานและโครงการ." ใน **ประมวลสาระชุดวิชาการประเมินนโยบาย แผนงานและโครงการ หน่วยที่ 11**. นนทบุรี: สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2555.

- สุภาวดี ฉัตรจรัสกุล และ ดร.สุริยะ เจียมประชาชนรากร. “ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนสถานศึกษา ตามความคิดเห็นของครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1.” วิทยานิพนธ์หลักสูตรครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2551.
- สุรพล นิติไกรพจน์. **ปัญหาและข้อเท็จจริงในการโอนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** (ม.ป.ท.), 2544. (เอกสารอัดสำเนา).
- สุวรรณ พิณตานนท์และกาญจนา วัฒนสุนทร. **การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น,** กรุงเทพมหานคร:เอ็ดดูมีเดียพับลิชชิง,มปป.
- เสรี ลาขโรจน์,**การบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา,** กรุงเทพฯ:อักษรสมัย, 2531.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.** กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. **รายงานการวิจัยเรื่องการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2550.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. **รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551.** กรุงเทพฯ: บริษัท เฟลิม สตูดิโอ จำกัด,2551.
- สำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. กระทรวงมหาดไทย. **แนวทางการเสริมสร้างความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: อาสารักษาดินแดง, 2556.
- สมคิด พรหมจ้อย. **เทคนิคการประเมินโครงการ.** พิมพ์ครั้งที่ 5. นนทบุรี: จตุพร ดีไซน์, 2550.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.** กรุงเทพมหานคร: อักษรการพิมพ์, 2546.
- สมหวัง พิธิยานุวัฒน์. **วิธีวิทยาการประเมิน: ศาสตร์แห่งคุณค่า.** พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- อุทัย บุญประเสริฐ. **การกระจายอำนาจด้านการศึกษาในประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส, 2544.
- อุษา ไบทยก. **วิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ.** กรุงเทพมหานคร: ข้าวฟ่าง จำกัด, 2554.
- Abbas Tahakkori, and Charies Tedlie. **Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches.** Thousand Oaks, California: Sage, 1998.
- A.L. Comrey, and Lee, H.B., **A First Course in Factor Analysis.** 2nd ed. Hillsdale, N.J. : Lawrence Erlbaum Associates. Publishers, 1992.
- Barbara G. Tabachnick, and Linda S. Fidell. **Using Multivariate Statistics.** New York: Harper & Row Publishng, 2001.
- Blasé, J., and Blasé, J.R. **Empowering Teachers What Successful Principals Do.** U.S.A.: Corwin Press, Inc, 1994.

- Daniel Wit. **A Comparative Survey of Local Govt and Administration.** Bangkok: Kurusapha Press, 1967.
- Dye, Thomas R. **Understanding Public Policy.** 5th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1984.
- Encyclopedia of Education. **The Education Foundation for All.** Vol. 3. 2nd ed. Oxford, England: Pergamon Press, 1994.
- Gibson, C.H. "A Concept Analysis of Empowerment." **Journal of Advance Nursing,** 1991.
- Harris G. Mongtagu. **Comparative Local Government.** Great Britain: William Brendon and Son Ltd, 1984.
- James L. Gibson, John M. Ivancevich, and James H. Donnelly, Jr. **Organizations: Structure, Processes, Behavior.** Dallas: Business Publications, Inc., 1973.
- John J. Clark, 1 Clark, Jong J. **Outline of Local Government of The United Kingdom.** London: Sir Issac Pitman and Son, Ltd., 1957.
- John W. Best. **Research in Education.** Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1970.
- Kaiser, cited in Barbara G. Tabachnik, and Linda S. Fidell. **Using Multivariate Statistics.** New York: Harper & Row Publishing, 2001.
- Lee J. Cronbach. **Essentials of Psychological Test.** 4th ed. New York: Harper & Row, 1984.
- Maeroff, G.I. **The Empowerment of Teacher.** New York: Teacher College Press, 988.
- Scott, C.D., and Jaffe, D.T. **Empowerment: Building a Committed Workforce.** California: Kogan Page, 1991.
- Sergiovanni, Thomas J. **The Principalship: A Reflective Practice Perspective.** Boston, Mass: Allyn and Bacon, 1991.
- Toy, Steven Leonard. **The Development of a School 13 Community Relations Plan for a Small School District,** accessed February 16, 2015, available from <http://www.lib.uni.com/dissertations/fullcit/2080661>.
- William A. Robson. "Local Government." in **Encyclopedia of Social Science** Vol. X. New York: The Macmillan Company





ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้องที่ตอบแบบสอบถาม

มหาวิทยาลัยศิลปากร

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้องที่ตอบแบบสอบถาม

.....

1. ดร.พะโยม ชินวงศ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. ดร.สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ รองเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
3. ดร.สุรธรณ พิณตานนท์ หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์และการถ่ายโอนทางการศึกษา
กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
4. ดร. กาญจนภรณ์ मुखดารา ผู้อำนวยการกลุ่มส่งเสริมการกระจายอำนาจ
สำนักติดตามและประเมินผลการศึกษาขั้นพื้นฐาน
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
5. ผศ.ดร.วิสุทธิ์ วิจิตรพัชรภรณ์ ภาควิชาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน
6. ดร.เดชา พวงงาม ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี
องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี
7. ดร.วิทยา แสงคำไพโร ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมดงยาง อำเภอนาดูน
จังหวัดมหาสารคาม
8. นายรังสรรค์ เหมันต์ ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลห้วยพลู (วัดห้วยพลู)
อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม
9. นายวิชัย โสพลพันธ์ ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านดอนเกลี้ยง อำเภอเมือง
จังหวัดสุราษฎร์ธานี
10. นายสรายุทธ ศรีไพล ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลเล็งนกทา อำเภอเล็งนกทา
จังหวัดยโสธร
11. นางจำลอง วิบูลย์ปิ่น ครู โรงเรียนเทศบาลห้วยพลู (วัดห้วยพลู) อำเภอนครชัยศรี
จังหวัดนครปฐม
12. นายชนาธิป ไกรสีขาว ครู โรงเรียนพิรามอุทิศ อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก
13. นางสุภาพรรณ เชื้อวงศ์ ครู โรงเรียนเทศบาลเล็งนกทา อำเภอเล็งนกทา จังหวัดยโสธร
14. นางนาฎยา คงทอง ครู โรงเรียนบ้านดอนเกลี้ยง อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี
15. นายธวัช อินทร์สมบัติ ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาฯ โรงเรียนพิรามอุทิศ
อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก
16. นายสุธี หอมชื่นชม ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาฯ
โรงเรียนเทศบาลห้วยพลู (วัดห้วยพลู) อำเภอนครชัยศรี
จังหวัดนครปฐม
17. นายเดชาวุธ วัฒนา ตัวแทนผู้ปกครองนักเรียน โรงเรียนบ้านดอนเกลี้ยง
อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี



ภาคผนวก ข

สรุปผลการตอบแบบสอบถามตามเทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย
(Delphi Technique) รอบที่ 2 และ 3

Frequencies

Notes

Output Created	23-AUG-2016 21:02:25	
Comments		
Input	Data	D:\datsspss\thida.sav
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	17
Missing Value Handling	Definition of Missing	User-defined missing values are treated as missing.
	Cases Used	Statistics are based on all cases with valid data.
Syntax	<pre> FREQUENCIES VARIABLES=a1 a2 a3 a4 a5 a6 a7 a8 a9 a10 a11 a12 a13 a14 a15 a16 a17 a18 a19 a20 a21 a22 a23 a24 a25 a26 a27 a28 a29 a30 a31 a32 a33 a34 a35 a36 a37 a38 a39 a40 a41 a42 a43 a44 a45 a46 a47 a48 a49 a50 a51 a52 a53 a54 a55 a56 a57 a58 a59 a60 /NTILES= 4 /STATISTICS=STDDEV MINIMUM MAXIMUM MEAN MEDIAN /ORDER= ANALYSIS . </pre>	
Resources	Elapsed Time	0:00:00.00
	Total Values Allowed	149796

Statistics

	a1	a2	a3	a4	a5	a6	a7	a8	a9	a10
Valid	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
Missing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
an	3.82	3.94	3.41	4.18	4.12	2.82	3.88	4.35	4.82	3.71
dian	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	3.00	4.00	5.00	5.00	4.00
Deviation										
	.728	.827	4.417	.951	.781	1.468	1.269	.931	.393	4.404
imum	3	3	1	2	3	1	1	2	4	1
dmum	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
centiles 25										
	3.00	3.00	2.00	3.50	3.50	1.50	3.00	4.00	5.00	2.00
50										
	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	3.00	4.00	5.00	5.00	4.00



Frequency Table

a1

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 3	6	35.3	35.3	35.3
4	8	47.1	47.1	82.4
5	3	17.6	17.6	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a2

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 3	6	35.3	35.3	35.3
4	6	35.3	35.3	70.6
5	5	29.4	29.4	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a3

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	2	11.8	11.8	11.8
2	3	17.6	17.6	29.4
3	3	17.6	17.6	47.1
4	4	23.5	23.5	70.6
5	5	29.4	29.4	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a4

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 2	1	5.9	5.9	5.9
3	3	17.6	17.6	23.5
4	5	29.4	29.4	52.9
5	8	47.1	47.1	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a5

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 3	4	23.5	23.5	23.5
4	7	41.2	41.2	64.7
5	6	35.3	35.3	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a6

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	4	23.5	23.5	23.5
2	4	23.5	23.5	47.1
3	3	17.6	17.6	64.7
4	3	17.6	17.6	82.4
5	3	17.6	17.6	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a7

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	1	5.9	5.9	5.9
2	2	11.8	11.8	17.6
3	2	11.8	11.8	29.4
4	5	29.4	29.4	58.8
5	7	41.2	41.2	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a8

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 2	1	5.9	5.9	5.9
3	2	11.8	11.8	17.6
4	4	23.5	23.5	41.2
5	10	58.8	58.8	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a9

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 4	3	17.6	17.6	17.6
5	14	82.4	82.4	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a10

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	1	5.9	5.9	5.9
2	4	23.5	23.5	29.4
3	1	5.9	5.9	35.3
4	4	23.5	23.5	58.8
5	7	41.2	41.2	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a11

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	1	5.9	5.9	5.9
2	4	23.5	23.5	29.4
3	5	29.4	29.4	58.8
4	4	23.5	23.5	82.4
5	3	17.6	17.6	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a12

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 3	2	11.8	11.8	11.8
4	7	41.2	41.2	52.9
5	8	47.1	47.1	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a13

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 2	1	5.9	5.9	5.9
3	4	23.5	23.5	29.4
4	2	11.8	11.8	41.2
5	10	58.8	58.8	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a14

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	5	29.4	29.4	29.4
	2	3	17.6	17.6	47.1
	3	5	29.4	29.4	76.5
	4	2	11.8	11.8	88.2
	5	2	11.8	11.8	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a15

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	5	29.4	29.4	29.4
	2	5	29.4	29.4	58.8
	3	5	29.4	29.4	88.2
	4	2	11.8	11.8	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a16

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	5	29.4	29.4	29.4
	2	4	23.5	23.5	52.9
	3	3	17.6	17.6	70.6
	4	2	11.8	11.8	82.4
	5	3	17.6	17.6	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a17

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	6	35.3	35.3	35.3
	2	5	29.4	29.4	64.7
	3	2	11.8	11.8	76.5
	4	3	17.6	17.6	94.1
	5	1	5.9	5.9	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a18

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	4	23.5	23.5	23.5
2	6	35.3	35.3	58.8
3	2	11.8	11.8	70.6
4	4	23.5	23.5	94.1
5	1	5.9	5.9	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a19

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	4	23.5	23.5	23.5
2	5	29.4	29.4	52.9
3	3	17.6	17.6	70.6
4	3	17.6	17.6	88.2
5	2	11.8	11.8	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a20

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	6	35.3	35.3	35.3
2	3	17.6	17.6	52.9
3	2	11.8	11.8	64.7
4	5	29.4	29.4	94.1
5	1	5.9	5.9	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a21

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	4	23.5	23.5	23.5
2	3	17.6	17.6	41.2
3	2	11.8	11.8	52.9
4	6	35.3	35.3	88.2
5	2	11.8	11.8	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a22

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	1	5.9	5.9	5.9
2	4	23.5	23.5	29.4
3	4	23.5	23.5	52.9
4	5	29.4	29.4	82.4
5	3	17.6	17.6	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a23

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 3	3	17.6	17.6	17.6
4	8	47.1	47.1	64.7
5	6	35.3	35.3	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a24

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 2	1	5.9	5.9	5.9
3	3	17.6	17.6	23.5
4	8	47.1	47.1	70.6
5	5	29.4	29.4	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a25

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 2	4	23.5	23.5	23.5
3	5	29.4	29.4	52.9
4	5	29.4	29.4	82.4
5	3	17.6	17.6	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a26

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	1	5.9	5.9	5.9
2	7	41.2	41.2	47.1
3	3	17.6	17.6	64.7
4	3	17.6	17.6	82.4
5	3	17.6	17.6	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a27

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	6	35.3	35.3	35.3
2	4	23.5	23.5	58.8
3	2	11.8	11.8	70.6
4	3	17.6	17.6	88.2
5	2	11.8	11.8	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a28

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	5	29.4	29.4	29.4
2	2	11.8	11.8	41.2
3	6	35.3	35.3	76.5
4	2	11.8	11.8	88.2
5	2	11.8	11.8	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a29

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	2	11.8	11.8	11.8
2	2	11.8	11.8	23.5
3	7	41.2	41.2	64.7
4	5	29.4	29.4	94.1
5	1	5.9	5.9	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a30

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	1	5.9	5.9	5.9
3	6	35.3	35.3	41.2
4	6	35.3	35.3	76.5
5	4	23.5	23.5	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a31

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 2	2	11.8	11.8	11.8
3	3	17.6	17.6	29.4
4	7	41.2	41.2	70.6
5	5	29.4	29.4	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a32

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	4	23.5	23.5	23.5
2	3	17.6	17.6	41.2
3	4	23.5	23.5	64.7
4	4	23.5	23.5	88.2
5	2	11.8	11.8	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a33

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	2	11.8	11.8	11.8
2	3	17.6	17.6	29.4
3	3	17.6	17.6	47.1
4	7	41.2	41.2	88.2
5	2	11.8	11.8	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a34

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	2	11.8	11.8	11.8
	2	6	35.3	35.3	47.1
	3	3	17.6	17.6	64.7
	4	5	29.4	29.4	94.1
	5	1	5.9	5.9	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a35

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	1	5.9	5.9	5.9
	2	2	11.8	11.8	17.6
	3	4	23.5	23.5	41.2
	4	4	23.5	23.5	64.7
	5	6	35.3	35.3	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a36

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	2	1	5.9	5.9	5.9
	3	3	17.6	17.6	23.5
	4	8	47.1	47.1	70.6
	5	5	29.4	29.4	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a37

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	1	5.9	5.9	5.9
	3	2	11.8	11.8	17.6
	4	8	47.1	47.1	64.7
	5	6	35.3	35.3	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a38

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	2	11.8	11.8	11.8
	2	1	5.9	5.9	17.6
	3	4	23.5	23.5	41.2
	4	5	29.4	29.4	70.6
	5	5	29.4	29.4	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a39

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	1	5.9	5.9	5.9
	2	2	11.8	11.8	17.6
	3	4	23.5	23.5	41.2
	4	4	23.5	23.5	64.7
	5	6	35.3	35.3	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a40

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	2	11.8	11.8	11.8
	2	1	5.9	5.9	17.6
	3	5	29.4	29.4	47.1
	4	7	41.2	41.2	88.2
	5	2	11.8	11.8	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a41

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	2	3	17.6	17.6	17.6
	3	6	35.3	35.3	52.9
	4	5	29.4	29.4	82.4
	5	3	17.6	17.6	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a42

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 3	6	35.3	35.3	35.3
4	7	41.2	41.2	76.5
5	4	23.5	23.5	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a43

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 3	5	29.4	29.4	29.4
4	7	41.2	41.2	70.6
5	5	29.4	29.4	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a44

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 2	2	11.8	11.8	11.8
3	5	29.4	29.4	41.2
4	6	35.3	35.3	76.5
5	4	23.5	23.5	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a45

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	1	5.9	5.9	5.9
2	3	17.6	17.6	23.5
3	4	23.5	23.5	47.1
4	7	41.2	41.2	88.2
5	2	11.8	11.8	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a46

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 3	6	35.3	35.3	35.3
4	6	35.3	35.3	70.6
5	5	29.4	29.4	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a47

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	3	5	29.4	29.4	29.4
	4	7	41.2	41.2	70.6
	5	5	29.4	29.4	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a48

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	3	17.6	17.6	17.6
	2	4	23.5	23.5	41.2
	3	1	5.9	5.9	47.1
	4	7	41.2	41.2	88.2
	5	2	11.8	11.8	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a49

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	4	23.5	23.5	23.5
	2	2	11.8	11.8	35.3
	3	5	29.4	29.4	64.7
	4	4	23.5	23.5	88.2
	5	2	11.8	11.8	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a50

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	2	1	5.9	5.9	5.9
	3	5	29.4	29.4	35.3
	4	9	52.9	52.9	88.2
	5	2	11.8	11.8	100.0
	Total	17	100.0	100.0	

a51

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	4	23.5	23.5	23.5
2	1	5.9	5.9	29.4
3	6	35.3	35.3	64.7
4	1	5.9	5.9	70.6
5	5	29.4	29.4	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a52

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 2	1	5.9	5.9	5.9
3	2	11.8	11.8	17.6
4	8	47.1	47.1	64.7
5	6	35.3	35.3	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a53

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 2	1	5.9	5.9	5.9
3	4	23.5	23.5	29.4
4	5	29.4	29.4	58.8
5	7	41.2	41.2	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a54

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 3	6	35.3	35.3	35.3
4	6	35.3	35.3	70.6
5	5	29.4	29.4	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a55

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	1	5.9	5.9	5.9
2	3	17.6	17.6	23.5
3	6	35.3	35.3	58.8
4	3	17.6	17.6	76.5
5	4	23.5	23.5	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a56

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 2	2	11.8	11.8	11.8
3	4	23.5	23.5	35.3
4	6	35.3	35.3	70.6
5	5	29.4	29.4	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a57

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 3	2	11.8	11.8	11.8
4	4	23.5	23.5	35.3
5	11	64.7	64.7	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a58

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 2	2	11.8	11.8	11.8
3	7	41.2	41.2	52.9
4	5	29.4	29.4	82.4
5	3	17.6	17.6	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a59

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	2	11.8	11.8	11.8
2	5	29.4	29.4	41.2
3	4	23.5	23.5	64.7
4	4	23.5	23.5	88.2
5	2	11.8	11.8	100.0
Total	17	100.0	100.0	

a60

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 2	4	23.5	23.5	23.5
3	3	17.6	17.6	41.2
4	5	29.4	29.4	70.6
5	5	29.4	29.4	100.0
Total	17	100.0	100.0	



6. ข้อเสนอแนะอื่น เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในการให้ความอนุเคราะห์ครั้งนี้
นางสาวฐิตาภรณ์ เฟื่องหนู



แบบสอบถามตามเทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย
(Delphi Technique) รอบที่ 2
วิทยานิพนธ์ดุขฎิบัณตติ เรื่อง “การประเมินผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอน
ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

คำชี้แจงในการตอบแบบสอบถาม

1. แบบสอบถามตามเทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย (Delphi Technique) รอบที่ 2 ครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ท่านได้พิจารณาผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำถามทั้งหมดได้รวบรวมมาจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในการตอบแบบสัมภาษณ์รอบที่ 1 ซึ่งผู้วิจัยได้รักษาใจความสำคัญและข้อความให้ใกล้เคียงกับผู้ทรงคุณวุฒิเสนอแนะให้มากที่สุด

2. แบบสอบถามตามเทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย (Delphi Technique) รอบที่ 2 เป็นแบบสอบถาม แบบมาตราส่วนประมาณค่า ให้ท่านพิจารณาว่าผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละข้อที่ท่านเห็นด้วยหรือคิดว่าจะมีความเหมาะสมในระดับใด

3. โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องระดับความคิดเห็นที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด โดยกำหนดค่าระดับคะแนนช่วงน้ำหนักเป็น 5 ระดับ มีความหมายดังนี้

- 5 หมายถึง เห็นด้วยมากที่สุด
- 4 หมายถึง เห็นด้วยมาก
- 3 หมายถึง เห็นด้วยปานกลาง
- 2 หมายถึง เห็นด้วยน้อย
- 1 หมายถึง เห็นด้วยน้อยที่สุด

4. ผู้วิจัยขอความกรุณาท่านในการตอบแบบสอบถามตามเทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย (Delphi Technique) รอบที่ 2 ครั้งนี้ ภายในระยะเวลา 1 สัปดาห์ เพื่อความเที่ยงตรงของการวิจัย และผู้วิจัยจะเร่งรวบรวมคำตอบของท่านเพื่อจัดทำแบบสอบถามตามเทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย (Delphi Technique) รอบที่ 3 ต่อไป

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้ ที่กรุณาสละเวลาตอบแบบสอบถาม

ฐิตาภรณ์ เฟื่องหนู

นักศึกษาปริญญาเอก

สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์

การประเมินผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ชื่อ-สกุล ผู้ทรงคุณวุฒิผู้ให้ข้อมูล.....

ที่	ผลกระทบ	ระดับความเห็นด้วย				
		5	4	3	2	1
1	ด้านวิชาการ โรงเรียนถ่ายโอน ฯ มีพัฒนาการด้านวิชาการที่ดี ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น					
2	โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์การศึกษาใช้อย่างเพียงพอ ทำให้นักเรียนได้เรียนรู้อย่างเต็มศักยภาพ มีคุณภาพการศึกษาสูง					
3	มีการใช้แหล่งเรียนรู้ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือใช้แหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่น ที่หลากหลายตามความต้องการของท้องถิ่น					
4	โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในมากขึ้น และมีคุณภาพดีขึ้น ทำให้ผู้เรียนได้รับโอกาสในการใช้สื่อ/แหล่งเรียนรู้มากขึ้น					
5	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา สนับสนุนและส่งเสริมมาก เช่น คอมพิวเตอร์ ส่งผลให้นักเรียนได้พัฒนาทักษะที่หลากหลาย					
6	ได้รับจัดสรรสื่อ วัสดุอุปกรณ์จำนวนมาก แต่ครูไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อ ทำให้การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ					
7	สถานศึกษาบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลง เพราะผู้บริหารให้ความสำคัญด้านอื่นมากกว่าด้านวิชาการ					
8	สถานศึกษาสังกัด อปท. ในบางจังหวัดมีน้อย และขาดองค์กรกลางในการประสานความร่วมมือ ทำให้การพัฒนาวิชาการของโรงเรียนสังกัด อปท. กับโรงเรียนอื่น ๆ อ่อนด้อยลงไป					
9	โรงเรียนและชุมชนมีความใกล้ชิด ช่วยเหลือเกื้อกูลกันเสมอมา จึงส่งเสริมสนับสนุนความรู้ซึ่งกันและกันมาตลอด ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทำให้การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน เป็นจุดแข็งของโรงเรียนสังกัด อปท.					
10	อปท.จะมีจุดแข็งในองค์ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับแหล่งการเรียนรู้ ทั้งในพื้นที่และต่างพื้นที่ ดังนั้น ในการพัฒนาแหล่งรู้เพื่อหนุนเสริมการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาในสังกัด จึงค่อนข้างคล่องตัว					
11	การส่งเสริมด้านวิชาการให้แก่ชุมชนทำได้มากขึ้น เนื่องจากโรงเรียนมีความพร้อมมาก เช่น การให้ชุมชนได้มาอบรมการใช้คอมพิวเตอร์, การบริหารสัญญาณ wifi กับชุมชนใกล้ ๆ โรงเรียน เป็นต้น					
12	มีหน่วยงาน จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ ในการอบรมให้ความรู้ ส่งผลให้ครู มีความรู้และทำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนฯ					

ที่	ผลกระทบ	ระดับความเห็นด้วย				
		5	4	3	2	1
13	ด้านบุคลากร ครูเข้ารับการฝึกอบรมในช่วงเปิดเรียนบ่อย ส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอน					
14	การย้ายของครู ผู้บริหารสถานศึกษา ทำได้จำกัดเฉพาะในท้องถิ่น ตำบล เพราะขึ้นกับ ความต้องการของคนในตำบลนั้น ๆ					
15	การโอนย้าย ข้าม อปท.ทำได้ยาก					
16	การบรรจุและแต่งตั้งครู ผู้บริหาร จะใช้ยุทธศาสตร์คนของใคร ก็เอาคนของคนนั้นลง ดังนั้น ตำแหน่งผู้บริหารอาจต้องกลับเป็นครูผู้สอนได้เพราะไม่มีข้อจำกัดเรื่องอำนาจบริหาร					
17	โรงเรียนถ่ายโอน ฯ ได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูที่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษามากขึ้น					
18	การให้มีและเลื่อนวิทยฐานะของผู้บริหารและครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ จัดทำได้ง่าย คล่องตัว เพราะมีปริมาณบุคลากรน้อย อีกทั้ง อปท. ยังสนับสนุนการพัฒนาเต็มที่					
19	อปท. ส่งเสริมให้ ครูทุกคนทำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ปีการศึกษาละ 1 เรื่องต่อคน ตามสาระการเรียนรู้ที่ทำการสอนตามโครงการวิจัยในชั้นเรียน ทำให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนฯ มีผลการศึกษาวิจัย ที่สามารถแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ					
20	โรงเรียนถ่ายโอนฯ ใน อปท. ที่มีความพร้อมด้านบุคลากร จะดำเนินการนิเทศการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากไม่พร้อมด้านบุคลากรและความเข้าใจของ อปท. ต้นสังกัด จะทำให้มีปัญหา					
21	การวางแผนอัตรากำลังของโรงเรียนถ่ายโอนฯ มีความอิสระลดลง ได้รับการแทรกแซง จากการเมืองท้องถิ่น					
22	อปท. ขาดการส่งเสริม ขวัญ กำลังใจ ในการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียนถ่ายโอน ฯ					
23	โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีเงินรางวัลตอนสิ้นปี ทำให้บุคลากรมีขวัญ กำลังใจที่ดี					
24	ครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการตื่นตัว กระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียน มีการพัฒนาความรู้มากขึ้น					
25	การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง เป็นไปตามเกณฑ์และโรงเรียนอิงเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นแนวปฏิบัติ แต่โรงเรียนสามารถบริหารจัดการสามารถใช้เงินอุดหนุนจ้างบุคลากรได้ตามสาขาที่ต้องการ					

ที่	ผลกระทบ	ระดับความเห็นด้วย				
		5	4	3	2	1
26	ครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ ปฏิบัติหน้าที่สอนอย่างเดียว ทำให้มีเวลาในการสอนมากขึ้น มีเวลาในการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม มีการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียนมีความรู้มากขึ้น					
27	ระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครูมีช่องทางใช้ระบบเส้นสาย ทำให้ได้ครูไม่มีคุณภาพ ไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา					
28	ด้านงบประมาณ โรงเรียนถ่ายโอนฯ สามารถจัดระบบบริหารและดำเนินการพัฒนาองค์กรได้ค่อนข้างคล่องตัว เพราะนอกจากจะได้รับงบประมาณจากกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังสามารถเสนอของบประมาณ จาก อปท. ต้นสังกัด และระดมทรัพยากรจากภาคส่วนอื่น ๆ ได้ด้วย					
29	โรงเรียนถ่ายโอนฯ ส่วนใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดีในการจัดสรรงบประมาณด้านอาคารสถานที่					
30	อปท. จะตั้งงบประมาณเพิ่มเติมให้กับโรงเรียน โรงเรียนในสังกัดอปท. มีระเบียบ มีรายได้เป็นของตนเอง เป็นอิสระ ทำโครงการเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองได้ ส่งผลให้พัฒนาโรงเรียนได้คล่องตัว					
31	ความไม่ต่อเนื่องในนโยบายของ อปท. ด้านการสนับสนุนงบประมาณให้การพัฒนา สื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยี ให้กับโรงเรียนถ่ายโอนฯ ทำให้โรงเรียนขาดโอกาส การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม					
32	โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับงบประมาณเพื่อการศึกษาอย่างเพียงพอจาก อปท. และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น					
33	ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านบัญชี โดยตรง ส่งผลด้านการจัดทำบัญชีของโรงเรียน					
34	การใช้เงินรายได้สถานศึกษา ละเอียด ซับซ้อน ใช้เงินยาก					
35	งบประมาณที่จัดให้กับโรงเรียน หากให้อำนาจผู้บริหารโรงเรียนสามารถจัดซื้อจัดจ้างได้โดยโรงเรียนเอง จะสามารถทำให้รวดเร็วยิ่งขึ้น และสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้					
36	ขาดความเป็นอิสระ ขาดอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีการมอบหมายอำนาจที่ชัดเจน					
37	งบประมาณบางแห่งมากมาย บางแห่งขาดแคลน ไม่มีอำนาจ ไม่มีอิสระ ส่งผลกระทบ ต่อการจัดกิจกรรม การเรียนการสอน อำนาจการบริหารงบประมาณน้อยลง					
38	การใช้งบประมาณ ของโรงเรียนถ่ายโอนฯ มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน					

ที่	ผลกระทบ	ระดับความเห็นด้วย				
		5	4	3	2	1
39	ด้านบริหารทั่วไป หน่วยงานต้นสังกัด ได้สนับสนุนการดูแลอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับดีมาก ส่งผลให้บรรยากาศของโรงเรียน สวยงาม น่าเรียน					
40	ความร่วมมือจากชุมชนน้อยลง ในด้านการระดมทรัพยากร					
41	โรงเรียนได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ ในด้านการจัดการศึกษาและการพัฒนาโรงเรียน					
42	ลดปัญหาห้วงครูกับผู้ปกครอง เพราะชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกติการ่วมกัน และดูแลช่วยเหลือนักเรียนร่วมกัน					
43	ความสมบูรณ์ของทฤษฎีการพัฒนาการศึกษา คือ “บวร” บ้าน วัด โรงเรียน จะมีความสมบูรณ์เต็มที่ สามารถพัฒนาและบูรณาการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้					
44	สวัสดิการต่าง ๆ ของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ในเรื่องการเบิกจ่าย มีความล่าช้า					
45	ครูมีภาระงานมากและบุคลากรสนับสนุนการเรียนการสอน ไม่เพียงพอกับภาระงาน ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาด้อยลง					
46	ด้านการบริหารจัดการ ด้านการบริหารที่ไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว เกิดความล่าช้า					
47	การเมืองท้องถิ่น แทรกแซงการบริหารงานบุคคล ทำให้บุคลากรในโรงเรียน ขาดความสามัคคีไม่มีวินัย ความรับผิดชอบในหน้าที่ หย่อนยาน การบริหารจัดการในโรงเรียนไม่ราบรื่น					
48	ผู้บริหารของท้องถิ่นมีบทบาทมาก ในการจัดการศึกษา หากมีวิสัยทัศน์ จะส่งผลให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้เต็มศักยภาพ					
49	ความไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นด้อยคุณภาพ					
50	ระเบียบของ อปท. ไม่เอื้อต่อผู้ปฏิบัติงาน ขาดความคล่องตัว					
51	คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก ทำให้โรงเรียนพัฒนาไม่เต็มที่					
52	ผู้บริหาร อปท. ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาเห็นความสำคัญกับการสร้างอาคาร หรือสิ่งก่อสร้างมากกว่า ส่งผลให้การจัดการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร					
53	โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงานลดลง เนื่องจากผู้บริหาร อปท. บางแห่งก้าวล่วงการทำงาน of โรงเรียน เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา					

ที่	ผลกระทบ	ระดับความเห็นด้วย				
		5	4	3	2	1
54	โรงเรียน ต้องทำงานสนับสนุนนโยบายอื่น ๆ ของ กระทรวงมหาดไทย นอกเหนือการจัดการศึกษา ส่งผลให้คุณภาพ การศึกษาต่ำ					
55	สถานศึกษามีอำนาจการตัดสินใจในขอบเขตจำกัด ขาดความ คล่องตัวในการบริหาร					
56	ชุมชนได้จัดการศึกษาตามรูปแบบที่ต้องการ สามารถตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่นได้ดี					
57	ครูได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จากการสนับสนุนงบประมาณของ อปท. ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา					
58	ผลกระทบจากโรงเรียนที่โอน ครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่โอนตาม ทำให้โรงเรียนนั้น ๆ ต้องบรรจุครูใหม่ ซึ่งขาด ประสบการณ์ ในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน					
59	มีการแข่งขันศักยภาพด้านการศึกษาระหว่าง อปท. ทั้งยังได้รับ ความเชื่อมั่น และความไว้วางใจจากชุมชน					
60	ครูมีขวัญกำลังใจที่ดี จากการดูแลของ อปท. ต้นสังกัดและ ค่าตอบแทนพิเศษ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง					





แบบสอบถามตามเทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย

(Delphi Technique) รอบที่ 3

วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต เรื่อง “การประเมินผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไป
สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

คำชี้แจงในการตอบแบบสอบถาม

1. แบบสอบถามฉบับนี้ เป็นแบบสอบถามตามเทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย (Delphi Technique) วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต เรื่อง “การประเมินผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” รอบที่ 3 ซึ่งเป็นผลการวิเคราะห์คำตอบของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความสอดคล้องของแต่ละข้อโดยระบุ ค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ที่คำนวณได้และระบุคะแนนการตอบของท่านในรอบที่ 2 มาด้วย โดยผู้วิจัยได้จัดทำสัญลักษณ์ดังนี้

△ หมายถึง ค่ามัธยฐาน (Median/Mdn.) แสดงถึงความเหมาะสม

↔ หมายถึง ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range/IR) แสดงถึงความสอดคล้องและไม่สอดคล้องกัน

★ หมายถึง คำตอบเดิมของท่านในแบบสอบถามรอบที่ 2

2. การตอบแบบสอบถามตามเทคนิคการวิจัยแบบเดลฟาย (Delphi Technique) รอบที่ 3 มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ท่านได้ทบทวนคำตอบโดยอาจยืนยันคำตอบเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำตอบได้ ดังนี้

2.1 หากท่านยืนยันคำตอบเดิมจากการตอบแบบสอบถาม รอบที่ 2 (คำตอบที่มีสัญลักษณ์ ★) ท่านไม่ต้องทำเครื่องหมายใด ๆ แต่หากคำตอบเดิมของท่านอยู่นอกเขตของค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) หรือนอกเครื่องหมาย ↔ โปรดให้เหตุผลประกอบเฉพาะข้อนั้น

2.2 หากท่านต้องการเปลี่ยนแปลงคำตอบ กรุณาทำเครื่องหมาย ✓ ในช่องค่าระดับคะแนนใหม่ และหากคำตอบใหม่ของท่านอยู่นอกเขตของค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) หรือนอกเครื่องหมาย ↔ โปรดให้เหตุผลประกอบเฉพาะข้อนั้น

3. ผู้วิจัยขอความกรุณาท่านในการตอบแบบสอบถามรอบที่ 3 นี้ ภายในเวลา 1 สัปดาห์หลังจากที่ได้รับแบบสอบถามแล้ว กรณีพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วและผู้ทรงคุณวุฒิไม่มีการตอบกลับทางช่องทางต่างๆ ผู้วิจัยถือว่าผู้ทรงคุณวุฒิเห็นชอบคำตอบตามรอบที่ 2 ที่ผู้ทรงคุณวุฒิได้เคยตอบมาแล้ว และผู้วิจัยจะได้รวบรวมและประมวลผลการวิจัยต่อไป

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้ ที่กรุณาสละเวลาตอบแบบสอบถามและให้ความร่วมมือด้วยดีตลอดมา

นางสาวจิตตาภรณ์ เพ็งหนู

นักศึกษาปริญญาเอก

สาขาวิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์

การประเมินผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ชื่อ-สกุล ผู้ทรงคุณวุฒิผู้ให้ข้อมูล.....

ที่	ผลกระทบ	ระดับความเห็นด้วย					ความเห็นที่ยืนยันคำตอบเดิม (เฉพาะข้อที่คำตอบอยู่นอกเขต ของค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (inter quartile range))
		5	4	3	2	1	
ด้านวิชาการ							
1	โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีพัฒนาการด้านวิชาการที่ดี ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น		△	★			
2	โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์การศึกษาใช้อย่างเพียงพอ ทำให้นักเรียนได้เรียนรู้ อย่างเต็มศักยภาพ มีคุณภาพการศึกษาสูง		△	★			
3	มีการใช้แหล่งเรียนรู้ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือใช้แหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่นที่หลากหลายตามความต้องการของท้องถิ่น		△	★			
4	โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในมากขึ้นและมีคุณภาพดีขึ้น ทำให้ผู้เรียนได้รับโอกาสในการใช้สื่อ/แหล่งเรียนรู้มากขึ้น		△	★			
5	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา สนับสนุนและส่งเสริมมาก เช่น คอมพิวเตอร์ ส่งผลให้นักเรียนได้พัฒนาทักษะที่หลากหลาย		△	★			
6	ได้รับจัดสรรสื่อ วัสดุอุปกรณ์จำนวนมาก แต่ครูไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อ ทำให้การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ		★		△		
7	สถานศึกษาบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลง เพราะผู้บริหารให้ความสำคัญด้านอื่นมากกว่าด้านวิชาการ		★		△		
8	สถานศึกษาสังกัด อปท. ในบางจังหวัดมีน้อย และขาดองค์กรกลาง ในการประสานความร่วมมือ ทำให้การพัฒนาวิชาการของโรงเรียนสังกัด อปท. กับโรงเรียนอื่น ๆ อ่อนด้อยลงไป		★	△			

ที่	ผลกระทบ	ระดับความเห็นด้วย					ความเห็นที่ยืนยันคำตอบเดิม (เฉพาะข้อที่คำตอบอยู่นอกเขต ของค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (inter quartile range))
		5	4	3	2	1	
9	โรงเรียนและชุมชนมีความใกล้ชิดช่วยเหลือเกื้อกูลกันเสมอมา จึงส่งเสริมสนับสนุนความรู้ซึ่งกันและกันมาตลอด ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทำให้การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชนเป็นจุดแข็งของโรงเรียนสังกัด อปท.	↔	△	★			
10	อปท. จะมีจุดแข็งในองค์ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับแหล่งการเรียนรู้ทั้งในพื้นที่และต่างพื้นที่ ดังนั้น ในการพัฒนาแหล่งรู้เพื่อหนุนเสริม การจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาในสังกัด จึงค่อนข้างคล่องตัว	↔	△		★		
11	การส่งเสริมด้านวิชาการให้แก่ชุมชนทำได้มากขึ้น เนื่องจากโรงเรียนมีความพร้อมมาก เช่น การให้ชุมชนได้มาอบรมการใช้คอมพิวเตอร์, การบริหารสัญญาณ wifi กับชุมชนใกล้ ๆ โรงเรียน เป็นต้น	↔	△		★		
12	มีหน่วยงาน จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบในการอบรมให้ความรู้ ส่งผลให้ครูมีความรู้และทำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนฯ	↔	△		★		
ด้านบุคลากร							
13	ครูเข้ารับการฝึกอบรมในช่วงเปิดเรียนบ่อย ส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอน	↔	★	△			
14	การย้ายของครู ผู้บริหารสถานศึกษาทำได้จำกัดเฉพาะ ในท้องถิ่นตำบล เพราะขึ้นกับความต้องการของคนในตำบลนั้น ๆ	↔	★	△			
15	การโอนย้ายข้าม อปท. ทำได้ยาก	↔	★	△			

ที่	ผลกระทบ	ระดับความเห็นด้วย					ความเห็นที่ยืนยันคำตอบเดิม (เฉพาะข้อที่คำตอบอยู่นอกเขต ของค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (inter quartile range))
		5	4	3	2	1	
16	การบรรจุและแต่งตั้งครู ผู้บริหารจะใช้ ยุทธศาสตร์คนของใครก็เอาคนของ คนนั้นลง ดังนั้น ตำแหน่งผู้บริหาร อาจต้องกลับเป็นครูผู้สอนได้เพราะไม่มี ข้อจำกัดเรื่องอำนาจบริหาร		★		△		
17	โรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้รับการจัดสรร อัตรากำลังครูที่ตรงกับความต้องการ ของสถานศึกษามากขึ้น			△	★		
18	การให้มีและเลื่อนวิทยฐานะของ ผู้บริหารและครู ในโรงเรียนถ่าย-โอนฯ จัดทำได้ง่าย คล่องตัว เพราะมีปริมาณ บุคลากรน้อยอีกทั้ง อปท. ยังสนับสนุน การพัฒนาเต็มที่		△	★			
19	อปท. ส่งเสริมให้ ครูทุกคนทำการวิจัย เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ปีการศึกษาละ 1 เรื่องต่อคน ตามสาระการเรียนรู้ที่ทำการสอน ตามโครงการวิจัยในชั้นเรียน ทำให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนฯ มีผลการ ศึกษาวิจัย ที่สามารถแก้ปัญหาคุณภาพ การศึกษาของโรงเรียนถ่ายโอนฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ		△	★			
20	โรงเรียนถ่ายโอนฯ ใน อปท. ที่มี ความพร้อม ด้านบุคลากรจะดำเนินการ นิเทศการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากไม่พร้อมด้านบุคลากรและความ เข้าใจของ อปท. ต้นสังกัด จะทำให้มี ปัญหา		△	★			
21	การวางแผนอัตรากำลังของโรงเรียน ถ่ายโอนฯ มีความอิสระลดลง ได้รับการ แทรกแซงจากการเมืองท้องถิ่น		△	★			
22	อปท.ขาดการส่งเสริม ขวัญ กำลังใจ ในการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียน ถ่ายโอนฯ		★	△			

ที่	ผลกระทบ	ระดับความเห็นด้วย					ความเห็นที่ยืนยันคำตอบเดิม (เฉพาะข้อที่คำตอบอยู่นอกเขต ของค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (inter quartile range))
		5	4	3	2	1	
23	โรงเรียนถ่ายโอนฯ มีเงินรางวัล ตอนสิ้นปี ทำให้บุคลากรมีขวัญ กำลังใจที่ดี			△ ★			
24	ครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการ ตื่นตัว กระตือรือร้น ในการพัฒนา ตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียนมีการพัฒนา ความรู้มากขึ้น		△		★		
25	การวางแผนอัตรากำลังและกำหนด ตำแหน่ง เป็นไปตามเกณฑ์และโรงเรียน อิงเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษา เป็นแนวปฏิบัติ แต่โรงเรียน สามารถบริหารจัดการสามารถใช้เงิน อุดหนุนจ้างบุคลากรได้ตามสาขาที่ ต้องการ		△	★			
26	ครูในโรงเรียนถ่ายโอนฯ ปฏิบัติหน้าที่ สอนอย่างเดียว ทำให้มีเวลาในการสอน มากขึ้น มีเวลาในการศึกษาค้นคว้า เพิ่มเติม มีการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ ผู้เรียนมีความรู้มากขึ้น			△ ★			
27	ระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครู มีช่องทางใช้ระบบเส้นสาย ทำให้ได้ครู ไม่มีคุณภาพ ไม่ตรงกับความต้องการ ของสถานศึกษา		△ ★				
ด้านงบประมาณ							
28	โรงเรียนถ่ายโอนฯ สามารถจัดระบบ บริหารและดำเนินการพัฒนาองค์กรได้ ค่อนข้างคล่องตัว เพราะนอกจากจะ ได้รับงบประมาณ จากกรรมการ ปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังสามารถ เสนอขอของบประมาณจาก อปท. ต้นสังกัด และระดมทรัพยากรจาก ภาคส่วนอื่น ๆ ได้ด้วย		△		★		
29	โรงเรียนถ่ายโอนฯ ส่วนใหญ่จะได้รับ ความช่วยเหลือเป็นอย่างดี ในการ จัดสรรงบประมาณด้านอาคารสถานที่	△		★			

ที่	ผลกระทบ	ระดับความเห็นด้วย					ความเห็นที่ยืนยันคำตอบเดิม (เฉพาะข้อที่คำตอบอยู่นอกเขต ของค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (inter quartile range))
		5	4	3	2	1	
30	อปท. จะตั้งงบประมาณเพิ่มเติมให้กับโรงเรียน โรงเรียนในสังกัด อปท. มีระเบียบ มีรายได้เป็นของตนเอง เป็นอิสระ ทำโครงการเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองได้ส่งผลให้พัฒนาโรงเรียนได้คล่องตัว			△ ★			
31	ความไม่ต่อเนื่องในนโยบายของ อปท. ด้านการสนับสนุน งบประมาณให้การพัฒนาศูนย์ นวัตกรรม เทคโนโลยี ให้กับโรงเรียนต่างๆ ทำให้โรงเรียนขาดโอกาส การพัฒนาศูนย์ นวัตกรรม		★	△			
32	โรงเรียนต่างๆ ได้รับงบประมาณเพื่อการศึกษาอย่างเพียงพอ จาก อปท. และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น		△	★			
33	ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ด้านบัญชีโดยตรง ส่งผลด้านการจัดทำบัญชีของโรงเรียน		★	△			
34	การใช้เงินรายได้สถานศึกษา ละเอียด ซับซ้อน ใช้เงินยาก		△ ★				
35	งบประมาณที่จัดให้กับโรงเรียน หากให้อำนาจผู้บริหารโรงเรียน สามารถจัดซื้อจัดจ้างได้โดยโรงเรียนเอง จะสามารถทำให้รวดเร็วยิ่งขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้		△ ★				
36	ขาดความเป็นอิสระ ขาดอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการเงิน การจัดซื้อ จัดจ้าง เนื่องจาก ในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีการมอบหมายอำนาจที่ชัดเจน		△ ★				
37	งบประมาณบางแห่งมากมาย บางแห่งขาดแคลน ไม่มีอำนาจ ไม่มีอิสระ กระทบต่อการจัดกิจกรรม การเรียน การสอน อำนาจการบริหาร งบประมาณน้อยลง		△ ★				

ที่	ผลกระทบ	ระดับความเห็นด้วย					ความเห็นที่ยืนยันคำตอบเดิม (เฉพาะข้อที่คำตอบอยู่นอกเขต ของค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (inter quartile range))
		5	4	3	2	1	
38	การใช้งบประมาณของโรงเรียน ถ่ายโอนฯ มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน		△ ★ ↔				
ด้านบริหารทั่วไป							
39	หน่วยงานต้นสังกัด ได้สนับสนุน การดูแลอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม อยู่ในระดับดีมาก ส่งผลให้บรรยากาศ ของโรงเรียน สวยงาม น่าเรียน	△ ↔		★			
40	ความร่วมมือจากชุมชนน้อยลง ในด้านการระดมทรัพยากร		★ ↔	△			
41	โรงเรียนได้รับการสนับสนุนงบประมาณ อย่างเต็มที่ ในด้านการจัดการศึกษาและ การพัฒนาโรงเรียน		△ ↔		★		
42	ลดปัญหาระหว่างครูกับผู้บริหาร เพราะชุมชน มีส่วนร่วมในการกำหนด กติการ่วมกัน และดูแลช่วยเหลือ นักเรียนร่วมกัน		△ ↔	★			
43	ความสมบูรณ์ของทฤษฎีการพัฒนา การศึกษา คือ “บวร” บ้าน วัด โรงเรียน จะมีความสมบูรณ์เต็มที่ สามารถพัฒนาและบูรณาการให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้	△ ↔		★			
44	สวัสดิการต่าง ๆ ของโรงเรียน ถ่ายโอน ฯ ในเรื่องการเบิกจ่าย มีความล่าช้า			△ ★ ↔			
45	ครูมีภาระงานมากและบุคลากร สนับสนุนการเรียนการสอนไม่เพียงพอ กับภาระงาน ส่งผลให้คุณภาพการศึกษา ด้อยลง			△ ★ ↔			
ด้านการบริหารจัดการ							
46	ด้านการบริหารที่ไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้ อำนาจ การจัดซื้อจัดจ้าง ไม่สามารถ ดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว เกิดความ ล่าช้า		△ ↔	★			

ที่	ผลกระทบ	ระดับความเห็นด้วย					ความเห็นที่ยืนยันคำตอบเดิม (เฉพาะข้อที่คำตอบอยู่นอกเขต ของค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (inter quartile range))
		5	4	3	2	1	
47	การเมืองท้องถิ่น แทรกแซงการบริหารงานบุคคล ทำให้บุคลากรในโรงเรียน ขาดความสามัคคี ไม่มีวินัย ความรับผิดชอบในหน้าที่ หย่อนยานการบริหารจัดการ ในโรงเรียนไม่ราบรื่น		★	△			
48	ผู้บริหารของท้องถิ่นมีบทบาทมากในการจัดการศึกษา หากมีวิสัยทัศน์จะส่งผลให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้เต็มศักยภาพ	△	★				หมายเหตุ ในข้อนี้ ค่าพิสัย=0
49	ความไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่น ด้อยคุณภาพ		△	★			
50	ระเบียบของ อปท. ไม่เอื้อต่อผู้ปฏิบัติงาน ขาดความคล่องตัว		★	△			
51	คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาน้อยมาก ทำให้โรงเรียนพัฒนาไม่เต็มที่	★			△		
52	ผู้บริหาร อปท. ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาเห็นความสำคัญกับการสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมากกว่า ส่งผลให้การจัดการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร		★		△		
53	โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงานลดลง เนื่องจากผู้บริหาร อปท. บางแห่ง ก้าวก่ายการทำงานของโรงเรียน เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา		★		△		
54	โรงเรียนต้องทำงานสนับสนุนนโยบายอื่น ๆ ของกระทรวงมหาดไทย นอกเหนือ การจัดการศึกษาส่งผลให้คุณภาพการศึกษาดำ		★		△		
55	สถานศึกษามีอำนาจการตัดสินใจในขอบเขตจำกัด ขาดความคล่องตัว ในการบริหาร		★	△			

ที่	ผลกระทบ	ระดับความเห็นด้วย					ความเห็นที่ยืนยันคำตอบเดิม (เฉพาะข้อที่คำตอบอยู่นอกเขต ของค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (inter quartile range))
		5	4	3	2	1	
56	ชุมชนได้จัดการศึกษาตามรูปแบบ ที่ต้องการ สามารถตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่นได้ดี		△		★		
57	ครูได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจาก การสนับสนุนงบประมาณของ อปท. ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา		△	★			
58	ผลกระทบจากโรงเรียนที่โอน ครูและ บุคลากรทางการศึกษาไม่โอนตาม ทำให้ โรงเรียนนั้น ๆ ต้องบรรจุครูใหม่ ซึ่งขาด ประสบการณ์ในการพัฒนากระบวนการ เรียนรู้ของผู้เรียน		△ ★				
59	มีการแข่งขันศักยภาพด้านการศึกษา ระหว่าง อปท. ทั้งยังได้รับความเชื่อมั่น และความไว้วางใจ จากชุมชน		△	★			
60	ครูมีขวัญกำลังใจที่ดี จากการดูแลของ อปท. ต้นสังกัดและค่าตอบแทนพิเศษ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ อย่างต่อเนื่อง		△	★			

ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง



ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล	นางสาวฐิตาภรณ์ เฟื่องหนู
วัน เดือน ปีเกิด	26 ตุลาคม 2504
ที่อยู่	88/86 หมู่ที่ 8 ตำบลบางแหม อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม 73000
ที่ทำงาน	โรงเรียนวัดใหม่สุคนธาราม (ปิ่นรัตนราษฎร์) สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครปฐม เขต 2 61/1 หมู่ 5 ตำบลวัดละมุด อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม 73120 โทร (034) 265110
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2526	ปริญญาตรี การศึกษาบัณฑิต (กศ.บ.) สาขาวิชาเอกวิทยาศาสตร์ทั่วไป มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
พ.ศ. 2544	ปริญญาโท ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต (ศษ.ม.) สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขต พระราชวังสนามจันทร์
พ.ศ. 2559	กำลังศึกษาปริญญาเอก สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตพระราชวังสนามจันทร์
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2526	อาจารย์ 1 ระดับ 3 โรงเรียนบ้านคลองโยง อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม
พ.ศ. 2536	ครูใหญ่ ระดับ 5 โรงเรียนบ้านทุ่งขี้ไต้ (วันครู 2501) อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม
พ.ศ. 2538	ครูใหญ่ ระดับ 6 โรงเรียนวัดท่าข้าม อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม
พ.ศ. 2539	อาจารย์ใหญ่ ระดับ 6 โรงเรียนบ้านหนองปรังกาญจนา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม
พ.ศ. 2540	อาจารย์ใหญ่ ระดับ 7 โรงเรียนวัดใหม่สุคนธาราม (ปิ่นรัตนราษฎร์) อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม
พ.ศ. 2545	ผู้อำนวยการโรงเรียน ระดับ 8 โรงเรียนวัดใหม่สุคนธาราม (ปิ่นรัตนราษฎร์) อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม
พ.ศ. 2559	ผู้อำนวยการโรงเรียน คศ.3 โรงเรียนวัดใหม่สุคนธาราม (ปิ่นรัตนราษฎร์) อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม

การประเมินผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอน ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ธิดาภรณ์ เพ็งหนู^{1*} และ นพดล เจนอักษร²

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อทราบผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญโดยเทคนิคเดลฟาย วิธีการดำเนินการวิจัย 3 ขั้นตอน คือ 1) การกำหนดคุณสมบัติผู้เชี่ยวชาญ 2) การพัฒนาแบบสอบถามรอบแรก และ 3) การวิเคราะห์แบบสอบถาม ประชากร คือ ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 17 คน ได้มาจากการเลือกแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามปลายเปิด และแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า ในรอบที่สองและรอบที่สาม เกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ผลการวิจัยพบว่า ผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ส่งผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ ทั้งด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณและด้านบริหารทั่วไป ผลกระทบด้านวิชาการเชิงบวก ได้แก่ มีการพัฒนาด้านวิชาการ ดีขึ้น มีสื่อวัสดุอุปกรณ์การศึกษาใช้อย่างเพียงพอ มีการใช้แหล่งเรียนรู้ผสมผสาน ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลาย ผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ ผู้บริหารให้ความสำคัญด้านอื่นมากกว่าด้านวิชาการและขาดองค์กรกลางในการประสานความร่วมมือ ผลกระทบด้านบุคลากรเชิงบวก ได้แก่ มีอัตรากำลังครูที่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษามากขึ้น การให้มีและเลื่อนวิทยฐานะของผู้บริหารและครู ทำได้ง่าย คล่องตัว มีเงินรางวัลตอนสิ้นปี ทำให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจที่ดี ผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ การเมืองท้องถิ่นแทรกแซง ทำให้การบริหารจัดการในโรงเรียน ไม่ราบรื่น ผลกระทบด้านงบประมาณเชิงบวก ได้แก่ การได้รับงบประมาณจากแหล่งงบประมาณที่หลากหลาย ทั้งจากกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้นสังกัด และจากภรรคมตรัพยากรจากภาคส่วนต่างๆ ผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ การบริหารที่ไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่สามารถดำเนินได้อย่างคล่องตัว เกิดความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการบางส่วน และผลกระทบด้านบริหารทั่วไปเชิงบวก ได้แก่ สนับสนุนการดูแลด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับดีมาก ส่งผลให้บรรยากาศของโรงเรียนสวยงาม น่าเรียน ชุมชนได้จัดการศึกษาตามรูปแบบ ที่ต้องการ สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดี ผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ ความไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น ระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษา เห็นความสำคัญกับการสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมากกว่า

คำสำคัญ: ผลกระทบทางการศึกษา โรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ภาควิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

* ผู้นิพนธ์ประสานงาน โทร. 08-2459-6991 อีเมล : tidapron_72@hotmail.com

The Educational Impact Assessment of School Transferred to Affiliated Local Organization Administration

Tidaporn Pengnoo^{1*} and Nopadol Chenaksara²

Abstract

The purposes of this research was to identified the education impact assessment of school transferred to affiliated local organisation administration. The research methodology was Delphi Technique composed of 3 steps: 1) setting the requirement of experts, 2) setting a question for collecting the data, and 3) data analyzing. The Jury of Experts were 17 experts where purposive sampling employed. The instruments for collecting the data were open-ended questionnaire at the beginning stage of this research and five rating scale opinionnaire was used in the second and third stage of this research. The statistics used to analyzed the data were median and interquartile range. The findings were as follows: The educational impact of school transferred to affiliated local organisation based on the opinion of experts shown that there were two dimension of education impact ; positive and negative impacts. The postivie impact on academies affaiels administration; its shown that there were better developing in academe affaires, more supporting in teaching media and variety local resource. For the negative impact; the school administration emphasised other duties more than academic affaires , and also lack of control cooperate. In the positive impact of personal administration; the school got more adequate teacher as school needed, teacher had more and easier for promoting, teachers got extra bonus at the end of year, teacher had more moral at want. For the negative impact in personnel administration; the local politician used to interrupt school work that made unsuitable for school work. In the positive impact of school finance; there were more supporting from variety organisation local department, local organisation and commanity. For the negative impact in school finance; the school was not authonomus organisation that could not make a self decision on purchasing of school equipment, there was red tape in school finance. Lastly, the positive impact in general school administration; the school got more supported for school plant and environment that cause to a better school environment, its enhance the community more participate, more responsible on school work. In the negative impact in general school administration , some of the local administration had less understood on education administration and also miss concept on education vision some local regulation and laws were not suitable some local administration, some of local politicians emphasized these work on structure constructing more than the education task.

Keywords: Educational Impact, School Transferred To Affiliated Local Organization

¹ Degree Doctor of Philosophy Program in Educational Administration Department of Educational Administration, Silpakorn University

² Assistant Professor of Educational Administration, Silpakorn University

* Corresponding Author Tel. 08-2459-6991 E-mail : tidapron_72@hotmail.com

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 80 (4) [1] ได้บัญญัติหลักการสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาไว้ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวโน้มนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 289 [2] กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอบรม ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ และการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นดังกล่าวต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งถือกันเป็นกฎหมายแห่งบทบาททางการบริหารและมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาว่าด้วยเรื่อง การบริหารและจัดการศึกษาในส่วนที่ 1 ที่ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ โดยได้กำหนดไว้ใน มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงาน การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจที่กำหนดใน กฎกระทรวง และมาตรา 40 ให้มีคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่ กำกับ และส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ก็ได้ระบุไว้ในหมวด 5 ในส่วนที่ 2 ที่ว่าด้วย การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 41 ให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษา ในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการ ภายในท้องถิ่น แต่ในมาตรา 42 [3] กำหนดให้ กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน ความพร้อม ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานส่งเสริมองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกันนโยบาย และได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะ

การจัดสรรงบประมาณอุดหนุน การจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [4] และพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 [5] ได้บัญญัติในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษา ทำให้ผู้วิจัยมี ความสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการประเมินผล กระบวนการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการ ตัดสินใจและเป็นแนวปฏิบัติสำหรับโรงเรียนสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีความ ประสงค์ที่จะถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อทราบผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียน ที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. สมมติฐานของการวิจัย

ผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไป สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายด้าน

4. ขอบเขตของการวิจัย

4.1 ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

4.1.1 ตัวแปรพื้นฐาน คือ ตัวแปรที่เกี่ยวกับ สถานภาพส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูล

4.1.2 ตัวแปรศึกษา คือ ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับ ผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 ผลกระทบ หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำ เรื่องใดเรื่องหนึ่ง อาจเป็นผลที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและ อนาคตเป็นได้ทั้งทางบวกและทางลบและอาจเกิดขึ้นกับ กลุ่มเป้าหมายและมีใช้กลุ่มเป้าหมาย หรือกระทบต่อ สถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

5.2 ผลกระทบทางการศึกษา หมายถึง ผลที่เกิดจาก การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปในโรงเรียน รายละเอียดมีดังนี้

5.2.1 การบริหารด้านวิชาการ หมายถึง การ บริหารวิชาการทุกชนิดในโรงเรียนซึ่งเกี่ยวข้องกับการ ปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนให้ได้ผลดีมีประสิทธิภาพ

5.2.2 การบริหารด้านบุคลากร หมายถึง การดำเนินการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานทุกด้านและอัตราค่าจ้างบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.3 การบริหารด้านงบประมาณ หมายถึง การจัดการดำเนินการใช้เงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ถูกต้องตามระเบียบทันเวลาหรือเหตุการณ์

5.2.4 การบริหารด้านการบริหารทั่วไป หมายถึง การดำเนินการให้ทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานโรงเรียน

5.3 การถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษา หมายถึง การกระทำหรือการปฏิบัติตามภารกิจ ในหน้าที่รับผิดชอบด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

5.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

6. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงอนาคต (Future Research) โดยใช้เทคนิคการวิจัย แบบเดลฟาย (Delphi Technique) โดยใช้ผู้ให้ข้อมูลเป็นหน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ประกอบด้วยขั้นตอน การดำเนินการวิจัย 3 ขั้นตอน คือ 1) การกำหนดคุณสมบัติผู้เชี่ยวชาญ 2) การพัฒนาแบบสอบถาม และ 3) การวิเคราะห์แบบสอบถาม

6.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญที่เป็นบุคลากร ในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สภาการศึกษาแห่งชาติ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 17 คน โดยมีเกณฑ์ในการเลือก ดังนี้

6.1.1 เป็นผู้ที่มีตำแหน่ง/มีประสบการณ์สาขาที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ

6.1.2 มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ

6.1.3 เป็นผู้มีผลงานเกี่ยวกับการถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ

6.1.4 เป็นผู้ที่มีทัศนคติที่ดีและมีวิสัยทัศน์ด้านการถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1.5 เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

6.2.1 แบบสอบถามปลายเปิด (Open – ended Questions) เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอน ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2.2 แบบสอบถามในรอบที่ 2 เป็นแบบสอบถามที่มีมาตราส่วนประเมินค่า 5 ระดับ (Rating Scale) [6]

6.2.3 แบบสอบถามรอบที่ 3 ได้จากการคำนวณวิเคราะห์หาค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range)

6.3 การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสอบถามและการสัมภาษณ์โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) ต้องดำเนินการประมวลข้อมูลทางสถิติในรอบที่ 2 โดยหาค่ามัธยฐาน (Median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ของโอกาสที่จะเกิดขึ้นจริง

7. ผลการวิจัย

จากการแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิสามารถสรุปผลการวิจัย ได้เป็นผลกระทบเชิงบวกและผลกระทบเชิงลบ ทั้งด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณและ ด้านบริหารทั่วไป และสามารถสรุปค่ามัธยฐาน และ ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านบริหารทั่วไป จากแบบสอบถามรอบที่สาม ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลกระทบ	ความคิดเห็น	ค่ามัธยฐาน	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์
ด้านวิชาการ	1) มีพัฒนาการสูงขึ้น	4.00	0.00
	2) มีสื่อ ใช้เพียงพอ	4.00	1.00
	3) มีแหล่งเรียนรู้	4.00	1.00
	4) มีการพัฒนามากขึ้น	4.00	1.00
	5) เทคโนโลยีสูง	4.00	0.00
	6) ได้รับสื่อมาก	2.00	1.00
	7) มีผลสัมฤทธิ์สูง	3.00	2.00
	8) ร.ร.อปท.มีน้อย	4.00	1.00
	9) มีความใกล้ชิด	4.00	1.00
	10) อปท. มีจุดแข็ง	4.00	1.00
	11) บริการชุมชน	4.00	1.00
	12) มีหลายหน่วยงาน	4.00	0.00
	รวมเฉลี่ย		3.75
ด้านบุคลากร	1. การเมืองท้องถิ่น	3.00	1.00
	2) การฝึกอบรม	3.00	1.00
	3) การย้าย	4.00	1.00
	4) การโอนย้าย	3.00	1.00
	5) การบรรจุแต่งตั้งครู	2.00	2.00
	6) การจัดสรรอัตราครู	4.00	1.00
	7) การให้มีวิทยฐานะ	4.00	0.00
	8) ได้รับการพัฒนา	4.00	1.00
	9) ผลจากการโอน ครู	4.00	0.00
	10) ส่งเสริมครูทุกคน	4.00	1.00
	11) โรงเรียนถ่ายโอนฯ	4.00	1.00
	12) อัตราค่าจ้างครู	4.00	1.00
	13) ขาดขวัญ กำลังใจ	4.00	1.00
	14) มีเงินรางวัล	3.00	2.00
	15) ครูและบุคลากรฯ	5.00	1.00
	16) การวางแผน	4.00	1.00
	17) ปฏิบัติหน้าที่สอน	3.00	1.00
	18) มีขวัญกำลังใจที่ดี	4.00	1.00
	19) คัดเลือก/แต่งตั้ง	4.00	1.00
รวมเฉลี่ย		3.38	1.00

ตารางที่ 1 แสดงค่ามัธยฐาน และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับผลกระทบทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

ผลกระทบ	ความคิดเห็น	ค่ามัธยฐาน	ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์
ด้านงบประมาณ	1) อำนาจการจัดซื้อ	4.00	2.00
	2) จากหลายส่วน	4.00	1.00
	3) ด้านอาคารสถานที่	5.00	0.50
	4) มีรายได้	3.00	1.00
	5) นโยบายของ อปท.	4.00	1.00
	6) เพื่อการศึกษา	4.00	0.00
	7) ขาดบุคลากร	3.00	1.00
	8) การใช้เงินรายได้	3.00	2.00
	9) ได้รับการสนับสนุน	4.00	1.00
	10) งบประมาณที่จัด	5.00	0.00
	11) ขาดอิสระ	4.00	1.00
	12) งบฯน้อยลง	4.00	1.00
	13) มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก	4.00	0.00
รวมเฉลี่ย		3.92	0.88
ด้านบริหารทั่วไป	1) ท้องถิ่นมีบทบาท	5.00	0.00
	2) ความไม่เข้าใจ	4.00	1.50
	3) การดูแลอาคาร	5.00	1.00
	4) ระเบียบไม่เอื้อ	2.00	2.00
	5) กรรมการร่วมน้อย	2.00	1.50
	6) ผ.บ.ขาดวิสัยทัศน์	2.00	2.00
	7) อิสระลดลง	2.00	1.00
	8) สนับสนุนนโยบาย	2.00	1.00
	9) ขาดความคล่องตัว	3.00	1.00
	10) ความร่วมมือน้อย	3.00	1.00
	11) จัดตามรูปแบบ	4.00	1.00
	12) มีศักยภาพ	4.00	0.00
	13) ลดปัญหา	4.00	1.00
	14) ทฤษฎีการพัฒนา	5.00	0.00
	15) สวัสดิการต่าง ๆ	4.00	0.00
	16) ครูมีภาระงานมาก	3.00	1.00
รวมเฉลี่ย		3.38	0.94

สำหรับเกณฑ์วิเคราะห์ค่ามัธยฐาน (Median) วิเชียร [7] แปลความหมายได้ ความเหมาะสม/ความคิดเห็น ดังนี้
 4.50-5.0 หมายถึง มากที่สุด 3.50-4.49 หมายถึง มาก
 2.50-3.49 หมายถึง ปานกลาง 1.50-2.49 หมายถึง น้อย
 1.00-1.49 หมายถึง น้อยมาก

เกณฑ์ความเหมาะสม/ความคิดเห็น พิจารณาในระดับปานกลาง มาก และมากที่สุด คือ ค่าคะแนนมัธยฐานตั้งแต่ 2.50-5.00

เกณฑ์ความสอดคล้องของความคิดเห็นของข้อมูลพิจารณาจากค่าคะแนนระหว่างพิสัยควอไทล์ ที่หนึ่งและที่สาม ที่มีค่าคะแนนเท่ากับ 1.50 หรือน้อยกว่า และค่ามัธยฐาน (Median) ที่มีค่า 1.00 หรือน้อยกว่า หมายถึงผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นสอดคล้องกัน

8. สรุปและอภิปรายผล

8.1 จากการค้นพบผลกระทบเชิงบวกด้านวิชาการ ได้แก่ มีพัฒนาการด้านวิชาการที่ดีมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์การศึกษาใช้อย่างเพียงพอทำให้นักเรียนได้เรียนรู้อย่างเต็มศักยภาพ มีคุณภาพการศึกษาสูง มีการใช้แหล่งเรียนรู้ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลาย ได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมด้านคอมพิวเตอร์ ส่งผลให้นักเรียนได้พัฒนาทักษะที่หลากหลาย ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากวิสัยทัศน์ของผู้นำท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ พิธราชัย [8] ที่ได้ศึกษาเรื่อง โรงเรียน อบจ.: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการจัดการศึกษา ผลการวิจัยพบว่าองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีได้ให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาแก่โรงเรียนต่างๆ ในเขตจังหวัดนนทบุรีมาตั้งแต่ก่อนรับถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา และเมื่อได้รับถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาแล้ว องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีมีบทบาทในการจัดการศึกษาในประเด็นต่างๆ ได้แก่ ด้านงานวิชาการ พบว่าได้มีโครงการพัฒนาการเรียนการสอนในโรงเรียน เช่น การจ้างครูภาษาต่างประเทศหรือการจัดซื้ออุปกรณ์คอมพิวเตอร์เพื่อส่งเสริมการศึกษา ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ นอกจากนี้ยังได้มีการเชิญบุคคลในท้องถิ่นเข้ามาให้ความรู้ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงข้าราชการครูได้จัดทำสื่อการสอนที่สอดคล้องกับเนื้อหาเกี่ยวกับท้องถิ่น

8.2 จากการค้นพบผลกระทบเชิงบวก ด้านบุคลากร ซึ่งได้แก่ การได้รับจัดสรรอัตรากำลังครู ที่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษามากขึ้น การให้มีและเลื่อนวิทยฐานะของผู้บริหารและครู จัดทำได้ง่าย คล่องตัว ได้รับการสนับสนุนในการพัฒนาอย่างเต็มที่และต่อเนื่อง เพราะได้รับการสนับสนุนงบประมาณ ของ อบท. ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ส่งเสริมให้ครูทุกคน ทำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาปีการศึกษาละ 1 เรื่องต่อคนตามสาระการเรียนรู้ที่ทำการสอน ตามโครงการวิจัยในชั้นเรียน

ทำให้โรงเรียนมีผลการศึกษาวิจัย ที่สามารถแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีเงินรางวัลตอนสิ้นปี ทำให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจ ที่ดีครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการตื่นตัว กระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียนมีการพัฒนาความรู้มากขึ้น การวางแผนอัตรากำลัง และกำหนดตำแหน่ง เป็นไปตามเกณฑ์และสามารถใช้เงินอุดหนุนจ้างบุคลากรได้ ตามสาขาที่ต้องการ ครูปฏิบัติหน้าที่สอนอย่างเต็มที่ ทำให้มีเวลาในการสอนมากขึ้น มีเวลาในการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม มีการพัฒนาตนเอง ส่งผลให้ผู้เรียนมีความรู้มากขึ้น ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากวิสัยทัศน์ของผู้นำท้องถิ่นในด้านการบริหารบุคลากร ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของเกษร [9] ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนาบุคลากรกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า 1) การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย ดังนี้ การออกแบบวิธีการพัฒนาบุคลากร การประเมินความต้องการในการพัฒนาบุคลากร การดำเนินการพัฒนาบุคลากร และการประเมินผลการพัฒนาบุคลากร 2) ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาพรวม และรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยดังนี้ แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษา การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการบริหารและการจัดการศึกษาระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของชุมชนและประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา 3) ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาบุคลากรโดยภาพรวมและรายด้าน โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้ การประเมินความต้องการในการพัฒนาบุคลากร การดำเนินการพัฒนาบุคลากร การประเมินผลการพัฒนาบุคลากรและการออกแบบวิธีการพัฒนาบุคลากร

8.3 จากการค้นพบผลกระทบเชิงบวกด้านงบประมาณ ที่พบว่า โรงเรียนถ่ายโอนฯ สามารถจัดระบบบริหารและดำเนินการพัฒนาองค์กรได้ค่อนข้างคล่องตัว เพราะนอกจากจะได้รับงบประมาณ จากกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังสามารถเสนอของบประมาณจาก อบท. ต้นสังกัด และระดมทรัพยากรจากภาคส่วนอื่นๆได้ด้วย

โรงเรียนถ่ายโอน ฯ ส่วนใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดี ในการจัดสรรงบประมาณด้านอาคารสถานที่ อปท. จะตั้งงบประมาณเพิ่มเติมให้กับโรงเรียน โรงเรียนในสังกัด อปท. มีระเบียบ มีรายได้เป็นของตนเอง เป็นอิสระ สามารถทำโครงการขอสนับสนุนเงินจากผู้ปกครองได้ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากอปท.มีโรงเรียนที่รับผิดชอบน้อยและได้รับงบประมาณจากการบริหารงานของท้องถิ่นมาก

8.4 จากการค้นพบผลกระทบเชิงบวกด้านบริหารทั่วไป พบว่า ผู้บริหารของท้องถิ่นมีบทบาทมาก ในการจัดการศึกษา หากมีวิสัยทัศน์จะส่งผลให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้เต็มศักยภาพ หน่วยงานต้นสังกัดได้สนับสนุน การดูแลอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับดีมาก ส่งผลให้บรรยากาศของโรงเรียน สวยงาม น่าเรียน ชุมชน ได้จัดการศึกษาตามรูปแบบที่ต้องการ สามารถตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่นได้ดี ทั้งยังได้รับความเชื่อมั่นและความไว้วางใจจากชุมชน ลดปัญหาระหว่างครูกับผู้ปกครอง เพราะชุมชน มีส่วนร่วมในการกำหนดกติการ่วมกัน และดูแลช่วยเหลือนักเรียนร่วมกันความสมบูรณ์ของทฤษฎีการพัฒนาการศึกษา คือ “บวร” บ้าน วัด โรงเรียน จะมีความสมบูรณ์เต็มที่ สามารถพัฒนาและบูรณาการให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัย ของยงยุทธ [10] ซึ่งได้ทำการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหาร สถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ถ่าย โอนไปสังกัด อปท.ผลการวิจัยพบว่า ผลการใช้รูปแบบการ บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วม มีโครงสร้าง การบริหารสถานศึกษา มีความเหมาะสมกับขนาด จำนวน นักเรียน ระดับการศึกษา มีความคล่องตัว มุ่งสู่คุณภาพ มีการประสานงานภายใน และภายนอกเป็นอย่างดี มีกลุ่ม บริหารที่เหมาะสมกับความจำเป็นของโรงเรียนถ่ายโอน และสภาพบริบทของโรงเรียนที่ต้องพัฒนาในทุกด้านและยัง สอดคล้องกับงานวิจัย ของคราฟฟ์ (Craff) [11] ที่ได้ศึกษา ทัศนคติของชุมชนต่อการจัดการศึกษา และระดับการมีส่วนร่วม ในกิจการของโรงเรียนที่จะทำให้ทัศนคติของชุมชนต่อ โรงเรียนดีขึ้นจุดมุ่งหมาย ต้องการศึกษาคความสัมพันธ์ ระหว่างระดับการมีส่วนร่วมสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนกับ ทัศนคติต่อสถานศึกษาของครู ผลการศึกษาพบว่า มีค่า ความสัมพันธ์กันระหว่างระดับทัศนคติกับระบบโรงเรียนใน แต่ละสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างทัศนคติ ของชุมชนกับสิ่งแวดล้อมหรือทัศนคติของชุมชนกับระดับ การเข้าร่วมกิจการของโรงเรียน

8.5 จากการค้นพบผลกระทบเชิงลบด้านวิชาการ ที่พบว่า โรงเรียนถ่ายโอนฯได้รับจัดสรรสื่อ วัสดุอุปกรณ์

จำนวนมาก แต่ครูไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อ ทำให้ การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ สถานศึกษาบางแห่งมี ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลง เพราะผู้บริหารให้ความสำคัญด้านอื่นมากกว่าด้านวิชาการสถานศึกษาสังกัด อปท.ในบางจังหวัดมีน้อย และขาดองค์รกลางในการ ประสานความร่วมมือ ทำให้การพัฒนาวิชาการของ โรงเรียนสังกัด อปท.กับโรงเรียนอื่นๆอ่อนด้อยลงไปทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการที่ผู้บริหารสถานศึกษาบางท่านสนใจ งานอื่นมากกว่างานวิชาการและยังรวมถึงวิสัยทัศน์ ของ ผู้นำท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษาด้วย ซึ่งสอดคล้องกับ พัธราชัย [8] ที่ได้ศึกษาเรื่อง โรงเรียน อปท.: บทบาท ของ องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการจัดการศึกษา ผลการวิจัยส่วนหนึ่งพบว่าการบริหารจัดการศึกษาใน ประเด็นต่างๆ นั้น ยังพบปัญหาด้านวิชาการ ว่าคุณภาพ ทางวิชาการของนักเรียนในสังกัดยังไม่เป็นที่น่าพอใจ มากนัก

8.6 จากการค้นพบผลกระทบเชิงลบด้านบุคลากร พบว่าการเมืองท้องถิ่นแทรกแซงการบริหารงานบุคคล ทำให้บุคลากรในโรงเรียน ขาดความสามัคคี ไม่มีวินัย ความรับผิดชอบในหน้าที่ที่ย่อนยาน การบริหารจัดการใน โรงเรียนไม่ราบรื่น ครูเข้ารับการฝึกอบรมในช่วงเปิดเรียน บ่อย ส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอน การย้ายของครู ผู้บริหารสถานศึกษา ทำได้จำกัดเฉพาะในท้องถิ่นตำบล เพราะขึ้นกับความต้องการของคนในตำบลนั้นๆ การโอนย้าย ข้าม อปท.ทำได้ยาก การวางแผนอัตรากำลัง ของโรงเรียนถ่ายโอนฯ มีความอิสระลดลง ได้รับการแทรกแซง จากการเมืองท้องถิ่น ระบบการคัดเลือกและ บรรจุแต่งตั้งครูมีช่องทางใช้ระบบเส้นสาย ทำให้ได้ครู ไม่มี คุณภาพ ไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษาซึ่ง สอดคล้องกับงานวิจัยของ พัตแนม (Putnam) [12] ได้ทำ การวิจัยเกี่ยวกับ เรื่อง สภาพการบริหารองค์การปกครอง ท้องถิ่นในอิตาลี โดยศึกษาระดับความสำเร็จ ในการบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นในภาคเหนือและ ภาคใต้ ซึ่งมีกฎหมายเรื่องการกระจายอำนาจเหมือนกัน ผลการวิจัยพบว่าการบริหารท้องถิ่นในภาคใต้ของอิตาลีมี ปัญหาเรื่องอิทธิพลและการทุจริตมาก ผิดกับการปกครอง ท้องถิ่น ทางตอนเหนือที่ประสบความสำเร็จสูงกว่าและมีการทุจริตน้อยมาก โดยการบริหารองค์การปกครองท้องถิ่น ในภาคเหนือกลุ่มบุคคลต่างๆ มีส่วนร่วมในการบริหาร กลุ่มประชาคมในภาคเหนือมีความเข้มแข็ง มีสภาพ ความเป็นธรรมาภิบาลมากกว่าในภาคใต้ซึ่งใช้การบริหาร แบบพรรคพวก ระหว่างเจ้าพ่อและกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น

8.7 จากการค้นพบผลกระทบเชิงลบด้านงบประมาณ ที่พบว่า ด้านการบริหารที่ไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจการจัดซื้อจัดจ้างไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว เกิดความล่าช้า ความไม่ต่อเนื่อง ในนโยบายของ อปท. ด้านการสนับสนุน งบประมาณให้กับ การพัฒนา สื่อ นวัตกรรม เทคโนโลยี ให้กับโรงเรียนถ่ายโอนฯ ทำให้โรงเรียนขาดโอกาส การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม ขาดบุคลากร ที่มีความรู้ความสามารถด้านบัญชี โดยตรง ส่งผลด้านการจัดทำบัญชีของโรงเรียน การใช้เงินรายได้สถานศึกษา ละเอียดซับซ้อน ใช้เงินยากขาดความเป็นอิสระ ขาดอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการที่โรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณมีข้อจำกัด ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของดวงเนตร และไชยันต์ [13] ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอน สู่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัญหาและอุปสรรคหลังการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาให้แก่ อบจ.เกิดจากความไม่พร้อมของ อบจ. ในการบริหารจัดการสถานศึกษา สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆที่บุคลากรได้รับ ค่าจ้างสูงกว่าเดิม โดยเฉพาะไม่สามารถเบิกจ่ายตรงค่ารักษาพยาบาล กระทบการเบิกจ่ายงบประมาณและการบริหารงานบุคคล ที่ล่าช้าขึ้นตอนมาก

8.8 จากการค้นพบผลกระทบเชิงลบด้านบริหารทั่วไปพบว่า ความไม่เข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษา ของผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดการศึกษา ของท้องถิ่นด้อยคุณภาพ คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก ทำให้โรงเรียนพัฒนาไม่เต็มที่ผู้บริหารอปท.ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาเห็นความสำคัญกับการสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมากกว่า ส่งผลให้การจัดการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากนักการเมืองท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการสถานศึกษามากเกินไป ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของนันทรัตน์ [14] ที่ได้ ทำวิจัยเรื่อง การบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่า ด้านการบริหารงานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม สถานศึกษามีการสำรวจความต้องการในการใช้อาคารสถานที่และห้องเรียนต่างๆ มีการดูแลความสะอาด การจัดเวรยาม ปัญหาด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญที่สุดคือ การขาดงบประมาณที่จะซ่อมแซมอาคารสถานที่ชำรุด ด้านการบริหารงานความสัมพันธ์กับชุมชน สถานศึกษามีการเชิญ

ผู้ปกครองและตัวแทนชุมชนเข้าร่วมประชุมและเข้าร่วมกิจกรรมในโอกาสพิเศษต่างๆ ที่สถานศึกษาจัดขึ้นเปิดโอกาสให้ชุมชนมาใช้บริการอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ ปัญหาด้านความสัมพันธ์กับชุมชนที่สำคัญที่สุด คือขาดการดำเนินการที่เป็นระบบและต่อเนื่อง นอกจากนี้ อัคราร์ท (Aktar) [15] ยังได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทของประเทศกำลังพัฒนา พบว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่โครงการพัฒนาชนบทของประเทศกำลังพัฒนาล้มเหลว คือ ประชาชนในชนบทไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนา ทำให้ขาดความสำนึกร่วมในการเป็นเจ้าของโครงการ พร้อมกันนั้นยังเป็นเหตุให้ขาดการบำรุงรักษา หลังจากโครงการเสร็จสิ้น สำหรับ ทอย (Toy) [16] ก็ยังได้ศึกษาแผนการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนในโรงเรียนชุมชน และให้ข้อเสนอแนะไว้ว่าในการที่จะวางแผนสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนของโรงเรียนในชนบทนั้น ควรจะมีการพัฒนาทางด้านนโยบาย และกฎต่างๆให้มีการวิจัยปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่บกพร่องอยู่กำหนดจุดมุ่งหมายเป้าหมายให้ชัดเจน สร้างความสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกภายใต้ให้มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี การทำให้เกิดความไว้วางใจ ความกระตือรือร้นในการทำงาน และจัดให้มีการประเมินผลในการดำเนินงานด้วย

9. ข้อเสนอแนะ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย ควรส่งเสริม สนับสนุน แนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ได้แก่

9.1 ด้านวิชาการ ได้แก่ การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาที่ชัดเจนและต่อเนื่อง สถานศึกษาต่างๆ ในสังกัดก็จะมีอิสระในการพัฒนาด้านวิชาการได้อย่างมีทิศทางซึ่งจะส่งผลให้คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดของ อปท.สูงขึ้น

9.2 ด้านบุคลากร ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ กระบวนการสรรหา และการคัดเลือกบุคลากร ที่มีประสิทธิภาพโดยให้ครอบคลุม ทั้งคุณวุฒิ ความรู้ความสามารถทางวิชาการ ประสบการณ์ทางวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษา รวมทั้งให้เกิดความโปร่งใส ยุติธรรม และหลักเกณฑ์ที่มุ่งให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางการศึกษาเข้ามาปฏิบัติงาน

9.3 ด้านงบประมาณ อปท.ควรมีกฎระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณที่คล่องตัว ลดขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินที่ยุงยากโดยเฉพาะสถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาจากสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเคยเป็นโรงเรียนนิตยบุคคลมาก่อน จะรู้สึกว่ระเบียบของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่คล่องตัวและยุ่งยากมากกว่าที่เคยปฏิบัติมา

9.4 ด้านบริหารทั่วไป ควรมีการกำหนดวิสัยทัศน์และนโยบายการศึกษาที่ชัดเจน และต่อเนื่อง เพราะหากผู้บริหารสถานศึกษามีวิสัยทัศน์ มีภาวะผู้นำ กล้าคิดกล้าตัดสินใจและเห็นความสำคัญของภารกิจด้านการจัดการศึกษาก็จะเอื้อให้มีการจัดสรรงบประมาณและการบริหารงานที่ส่งเสริมประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของอปท.

10. เอกสารอ้างอิง

- [1] Academic department publisher The books. (2007) Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2550. Bangkok : The books Printing House. (in Thai)
- [2] Pintanon, S. and Wattanasoontorn K.(n.d). The administrative system with school based management for local development. Bangkok : Edumedia Publishing Printing house. (in Thai)
- [3] The office of national education commission. (1999) National Education Act of B.E. 2542. Bangkok : Prikwan graphic Co.,Ltd. Printing house. (in Thai)
- [4] Boonprasert U. (2001) : Educational decentralization in Thailand. Bangkok : Tummada press Printing house. (in Thai)
- [5] Royal Thai Government Gazette. (Nov.17th, 1999.) Strategy of decentralization for local administrative organization Act of B.E.1999. Vol. No.116 Chapter 114 G: 5-8. (in Thai)
- [6] Rensis Likert. (1961). The Human Organization. New York : McGraw-Hill.
- [7] Ketsing W. (2007) "Means and interpretation: easy topics which are sometimes confusing." Education research journal.41, 3: 8-11.(in Thai)
- [8] Pattanasuwan P.(2011)Provincial Administrative Schools : Role of local administrative Organization in education management. (M.A., thesis in public administration, graduate school, Thammasat university. (in Thai)
- [9] Kasorn Sukjinda. (2007) Personnel Development And Readiness In Educational Administration Of Local Authority Administration. Thesis Master of Education Department of Educational Administration Graduate School Silpakorn University.
- [10] Yaboonthong Y. (2007) A Proposed Model of Participative Administration In Basic Education Institution Transferred To Office Of Local Administrative Organization : Case study Tongtinvittayakom School Changwat Suwannapum Doctor of Ph.D. of Educational Administration Naresuan University.
- [11] Craft, Rickie Clinton. (1988). "Community Attitudes Toward Education and Levels of Participation in School," Dissertation Abstracts International. Vol.34 No.11 : 13-21.
- [12] Putnam, Robert D. (1933). Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy .s.l. : Princeton University.
- [13] Samranwong D and Rachakul Ch. (2014). The Effectiveness of administrating schools transferred to Nakhonrachasima Provincial administrative organization. Sakon Nakhon Rajabhat University Journal. 6.11 (Jan.-Jun.) : 149-150. (in Thai)
- [14] Chareonkul N. (2009). Administrating schools transferred to local administrative Organization in the region. The national academic meeting on education research No.13. Bangkok: The office of education commission. 685-690. (in Thai)
- [15] Akhtar, Ali. (1977)"Integrated Rural Development," Journal of Public Administration. Vol.21 No.1 : 26 – 27.
- [16] Toy, Steven Leonard. (1983) " The Development of a School - Community Relations Plan For a Small Rural School District." Dissertation Abstracts International. Vol. 45 No.7 : 1951-A.

