

บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศ ในการศึกษา

The role of local government organizations in managing schools with excellence in education

บุญเกียรติ การะเวกพันธ์¹

Boonyakiat Karavekphan

boonyakiat.ru.mpa@gmail.com

Received: 23/06/63 Revised: 21/07/63 Accepted: 21/07/63

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศในการศึกษา เป็นการวิจัยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศในการศึกษา และศึกษาปัจจัยที่มีบทบาทในการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความเป็นเลิศ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างและการสนทนากลุ่มกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารโรงเรียน และครูผู้สอน ในโรงเรียนเทศบาล 6 เทศบาลนครเชียงราย จังหวัดเชียงราย และ โรงเรียนแพรภษาวิเทศศึกษา เทศบาลตำบลแพรภษา จังหวัดสมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดการโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศในการศึกษา เช่น โรงเรียนเทศบาล 6 เทศบาลนครเชียงราย เป็นโรงเรียนที่มีความเป็นเลิศด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ และ โรงเรียนแพรภษาวิเทศศึกษา เทศบาลตำบลแพรภษา ที่เป็นโรงเรียนนานาชาติสำหรับปัจจัยที่มีบทบาทต่อการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ ประกอบด้วยภาวะผู้นำของผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาศิศทางสังคม ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และมีความมั่นคงทางการเมือง

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; การจัดการศึกษาที่เป็นเลิศ; ภาศิศทางสังคม

¹ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Abstract

This research studies the role of local government organizations in managing schools with excellence in education. It aimed to study the role of local government organizations in managing schools that are excellent in education. And study the factors that play a role in the educational management of local administrative organizations to excellence. This research is a qualitative research using semi-structured interview and group discussions with the administrators of the local government organization school administrators and teachers of unicipal School 6, Chiang Rai Municipality Chiang Rai Province and Phraeksa Vitet Sueksa School, Phraeksa Subdistrict Municipality, Samut Prakan Province. The results of the research showed that local government organizations have important role to manage education to excellence, such as School District 6, Chiang Rai Municipality which is a school that is excellent in science, mathematics and English. Phraeksa Vitet Sueksa School, Phraeksa Sub-district Municipality, is an international school. Factors that play important role in the educational management of local administrative organizations to excellence consist of leadership of leaders in local government organizations, social partners, policy implementation and political stability.

Keywords: Local government organization; Excellent educational management; Social partners

บทนำ

เดือนตุลาคม พ.ศ. 2561 ได้มีการเผยแพร่รายงานของ CS Global Wealth Report 2018 เกี่ยวกับการจัดลำดับประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2561 โดยจัดให้ประเทศไทยมีสถานะความเหลื่อมล้ำมากที่สุด โดยวัดจากประชาชนจำนวน 1% ได้ถือครองทรัพย์สินเป็น 66.9% แซงประเทศรัสเซียที่ตกไปอยู่ที่สองที่ ประชาชนจำนวน 1% ถือครองทรัพย์สิน 57.1% และประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำอันดับสามคือตุรกีที่ประชาชนจำนวน 1% ถือครองทรัพย์สิน 54.1 % และอินเดียที่ตกไปเป็นที่สี่ โดยประชาชนจำนวน 1% ถือครองทรัพย์สิน 51.5% รายงานฉบับนี้ยืนยันว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทย แม้ประเทศจะมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทางการเงิน ทางการเมืองได้ดี แต่ถ้าไม่แก้เรื่องนี้ให้ได้ก็เสี่ยงว่าเสถียรภาพทางสังคมจะมีปัญหา (ไทยรัฐออนไลน์, 2561)

World Social Science Report (อ้างถึงใน สุปรียา หวังวัชรพล และคณะ, 2560, หน้า V) เสนอว่าความเหลื่อมล้ำไม่ได้มีเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้และความมั่งคั่งเท่านั้น แต่มีปฏิสัมพันธ์ใน 7 มิติสำคัญ คือ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม พื้นที่และการศึกษา ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถของประเทศในด้านต่าง ๆ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อทั้งมิติทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ปรากฏในรายงาน World Social Science Report ว่า ในแต่ละปีการศึกษา ระบบการศึกษาไทยสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีให้แก่เด็กเยาวชนอายุ 18 ปี ได้เพียงครึ่งเดียวเท่านั้น ทำให้เด็กและเยาวชนไทยที่เกิดปีเดียวกัน เกือบ 60% ต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานด้วยคุณวุฒิไม่สูงกว่า ม.6 เท่านั้น สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่ระบบการศึกษายังประสบปัญหาในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนทุกคนอย่างทั่วถึง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2561, หน้า 5) ได้รายงาน สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยปี 2561 ในเรื่องความเหลื่อมล้ำด้าน การศึกษาว่า โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาตามช่วงวัยของนักเรียนใน 10 ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ยังคงมีความแตกต่างชัดเจนในการเข้าถึงการศึกษาระหว่างกลุ่ม ประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน โดยเฉพาะเมื่อพ้นจากการศึกษาภาคบังคับ เมื่อ พิจารณาจากกลุ่มประชากรที่จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่า ในปี 2561 กลุ่มเด็กที่มีฐานะดีที่สุด (Decile ที่ 10) มีอัตราการเข้าศึกษาต่อระดับ มัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 80.3 สูงกว่าเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด (Decile ที่ 1) ประมาณสองเท่า ขณะที่อัตราการเข้าเรียนระดับอุดมศึกษา (รวม ปวส.) ของ Decile ที่ 10 กับ Decile ที่ 1 มีความแตกต่างกันถึง 15 เท่า แม้ว่านโยบายเรียนฟรี 15 ปี ซึ่ง ครอบคลุมถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และ การศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) และกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา จะเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาให้แก่เด็กทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่อัตราการเข้าเรียน ต่อระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษาในภาพรวมยังคงถือว่าต่ำ

การลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาจึงเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐ โดยไม่ใช่เป็น เพียงการเพิ่มโอกาสในการศึกษาเท่านั้น หากแต่ยังหมายความถึงการจัดโรงเรียนที่มีความ เป็นเลิศในการศึกษา เพื่อให้เด็กได้มีการเรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพ เช่น โรงเรียนด้าน คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ หรือโรงเรียนนานาชาติ ซึ่งต้องอยู่ในความรับผิดชอบของหลาย หน่วยงาน เช่น กระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ที่กำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรม สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งให้การส่งเสริมและสนับสนุนการ จัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (2545) ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อมความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และช่วยพัฒนาศักยภาพ การจัดการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานที่กำหนด

ตารางที่ 1 : แสดงประเภทและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76
เทศบาล	2,441
องค์การบริหารส่วนตำบล	5,333
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา	2
รวม	7,852

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2560

ที่มา: จาก ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่น, โดย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2560, ค้นเมื่อ 1 กันยายน 2562 จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีภารกิจในการจัดการศึกษา ซึ่งจากข้อมูลในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2556-2560 พบว่า จำนวนนักเรียนในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนนักเรียนในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับการศึกษา	ปีการศึกษา				
	2556	2557	2558	2559	2560
ปฐมวัย	1,162,113	1,158,981	1,162,259	1,048,538	1,003,592
ประถมศึกษา	504,345	507,824	509,478	306,501	429,930
มัธยมศึกษาตอนต้น	195,613	195,339	196,492	166,145	169,444
มัธยมศึกษาตอนปลาย	87,161	87,338	85,215	78,910	78,099
รวมทั้งสิ้น	1,949,232	1,949,482	1,953,444	1,600,104	1,681,065
คิดเป็นร้อยละของจำนวนนักเรียนทั้งหมด	16.0	16.4	16.5	13.66	15.35

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2561

ที่มา: จาก รายงานการศึกษาไทย พ.ศ. 2561 (หน้า 84), โดย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561, กรุงเทพมหานคร: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

Coleman (อ้างถึงใน วคิน โคมุท, 2558, หน้า 40) อธิบายว่าองค์ประกอบของความเสมอภาคทางการศึกษา ประกอบด้วยปัจจัย 4 ประการ คือ

- (1) เป็นการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้
- (2) เป็นการจัดหลักสูตรการเรียนสำหรับทุกคนไม่ว่าจะมีพื้นฐานอย่างไร
- (3) เด็กทุกคนสามารถเข้าเรียนโรงเรียนเดียวกันได้ แม้จะมีภูมิหลังที่ต่างกัน
- (4) ชุมชนแต่ละแห่งมีความเสมอภาคกัน

Farell (อ้างถึงใน วคิน โคมุท, 2558, หน้า 40) เสนอว่า ความไม่เสมอภาคทางการศึกษาครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน ดังนี้

- (1) ความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษา (inequality of access) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กทุกคนจากกลุ่มสังคมต่างๆ ไม่มีโอกาสในการเข้าสู่ระบบโรงเรียน
- (2) ความไม่เสมอภาคในการอยู่รอดในโรงเรียน (inequality of survival) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กจากกลุ่มสังคมต่างๆ ไม่สามารถอยู่ในโรงเรียนจนถึงระดับที่กำหนด ซึ่งโดยปกติหมายถึงระดับสุดท้ายของระดับชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา หรือ อุดมศึกษา
- (3) ความไม่เสมอภาคในผลผลิต (inequality of output) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กจากกลุ่มสังคมต่างๆ ไม่ได้เรียนในสิ่งเดียวกันในระดับการศึกษาเดียวกันตามที่กำหนดไว้ในโรงเรียน
- (4) ความไม่เสมอภาคในผลิตผล (inequality of outcome) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กจากกลุ่มสังคมต่าง ๆ ไม่ได้เข้าโรงเรียนเหมือนกัน ไม่ได้เรียนในสิ่งเดียวกัน

แนวความคิดด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ธนวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2555, หน้า 193) อธิบายว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) คือรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

วุฒิสาร ตันไชย (2547, หน้า 26-30) ได้อธิบายหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ

(1) หลักการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง รัฐยังคงไว้ซึ่งอำนาจด้านความมั่นคง การต่างประเทศ พินาศชาติและระบบการเงินการคลัง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต และบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โครงสร้างพื้นฐานระดับชุมชน เป็นต้น ส่วนการพิจารณาว่าภารกิจใดควรมอบให้ท้องถิ่นระดับใด ให้ดูประโยชน์หรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นแก่เฉพาะชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ จะมอบให้เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากเกี่ยวเนื่องระหว่าง/ข้ามพื้นที่ชุมชน ให้มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดระยะเวลาและการพยายามเพิ่มขีดความสามารถ หรือศักยภาพให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ซึ่งส่วนราชการจำเป็นต้องมีแผนพัฒนาพร้อมไปกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและผลลัพธ์การบริการที่ดีที่สุด

(3) หลักการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเพิ่มเติมโครงสร้างเท่าที่จำเป็นและเป็นงานหลักหรืองานพื้นฐานเท่านั้น แต่หากท้องถิ่นมีความต้องการจัดบริการสาธารณะเฉพาะ เช่น การท่องเที่ยว สามารถดำเนินการเองได้กล่าวอีกนัยหนึ่งโครงสร้างไม่ต้องเหมือนกันหรือสมมาตร (Asymmetrical) ได้ตามความ

เหมาะสมและความต้องการในแต่ละแห่ง

(4) หลักการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ หรือการสร้างควมประหยัดในเชิงขนาด (Economics of Scale) หรือต้นทุน (Cost) หากมีต้นทุนสูงควรมีการหาทางออกโดยสร้างความร่วมมือระหว่างกัน (Inter-local Government Cooperation) และต้องมุ่งเน้นให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงตามความต้องการ และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(5) การสร้างหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะ เมื่อส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติและส่งมอบบริการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบแทนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูง หรือไม่น้อยกว่าการให้บริการของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เคยดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือหลักเกณฑ์มาตรฐานของส่วนราชการและมาตรฐานทางวิชาการ

(6) หลักการกำกับดูแล หรือการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภารกิจบางประการซึ่งต้องการดูแลเป็นพิเศษ และต้องอาศัยความสามารถในวิชาชีพเฉพาะ ต้องมีโครงสร้างพิเศษในการดูแล ควบคุมและกำกับ ซึ่งในแผนการกระจายอำนาจกำหนดไว้ 3 เรื่อง ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องมีโครงสร้างกำกับและกำหนดนโยบายในรูปของคณะกรรมการระดับจังหวัด เพื่อเป็นหลักประกันด้านคุณภาพ ความยุติธรรมและความเสมอภาคระหว่างประชาชน

สมบูรณ์ สุขสำราญ (2545, หน้า 343-344) อธิบายถึงจุดมุ่งหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า

(1) เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพื่อให้เกิดความทั่วถึงในการให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน

(2) เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และรวดเร็ว เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า

(3) เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลในการประหยัดงบประมาณหรือเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล เพราะกิจการส่วนใหญ่ที่ท้องถิ่นรับมอบจากรัฐบาล ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยใช้รายได้ของตนเอง ซึ่งมาจากข้อกำหนดของกฎหมาย

(4) ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักการ รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเบื้องต้น เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง หรือการตรวจสอบการกำกับดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ

การกระจายอำนาจทางการศึกษา UNESCO (1985, pp. 9-11) อธิบายเหตุผลในการกระจายอำนาจการศึกษา ไว้ว่า

(1) การจัดการศึกษาในหลายประเทศไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควรเนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลางและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

(2) การกระจายอำนาจทางการศึกษาสามารถช่วยตอบสนองความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ และสามารถระดมความสามารถของทรัพยากรมนุษย์และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในพื้นที่ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา และเป็นการกระจายการลงทุนด้านการศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย

(3) การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตย เนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในพื้นที่ของตนเอง

โดยเฉพาะการวางแผนการจัดการศึกษาและการประเมินผลคุณภาพการศึกษาในท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

(4) การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมระหว่างท้องถิ่น หรือภูมิภาคในประเทศนั้นๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากขึ้น

(5) การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นหนทางในการส่งเสริมและตอบสนอง การเพิ่มขึ้นและการกระจายตัวของประชากร และการจัดการศึกษาที่เหมาะสม เพื่อให้ สอดคล้อง ตอบสนองความต้องการและความจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละท้องถิ่น แต่ละ กลุ่มเป้าหมายที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนใน ท้องถิ่นยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งพาตนเองของประชาชนและการพัฒนาตนเองที่ ยั่งยืนต่อไป

(6) ประชาชนมีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรงก่อให้เกิด การพัฒนาด้านคุณภาพการศึกษา การให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ จึง เป็นสิ่งที่รัฐบาลควรส่งเสริมอย่างยิ่ง

(7) การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการสร้างความสามารถให้แก่ท้องถิ่น ให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในกำหนดชีวิต ความเป็นอยู่และจุดหมาย ปลายทางชีวิตของตนเองและชุมชน อันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

(8) การกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจอันนำไปสู่กระบวนการประชาธิปไตย สู่ระบบและโครงสร้างที่ใกล้ชิดประชาชนได้ มากกว่า โปรงใสกว่า ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้มากกว่าระบบรวมศูนย์ อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

การจัดการศึกษาที่มีความเป็นเลิศ UNESCO (1985, pp. 6-7) อธิบายว่า การศึกษาที่มีความเป็นเลิศ หมายถึง ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์ อัน ประกอบด้วย

(1) ปัจจัยนำเข้า (Input) คือ ความสามารถ และความรู้พื้นฐานของนักเรียน ทรัพยากรของสถาบัน เช่น ห้องสมุด ห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ เวลาในการสอน และความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันของเนื้อหาหลักสูตรกับความต้องการทางสังคม

(2) กระบวนการ (Processes) ประกอบด้วย วิธีการในการสอน ขนาดของห้องเรียน การแนะนำให้คำปรึกษานักเรียน เพื่อให้นักเรียนมีโอกาสอยู่ร่วมกันในสังคม และโอกาสในการทำวิจัยและพัฒนา

(3) ผลผลิต (Output) อาจพิจารณาจาก ผลผลิตภาพของนักเรียน การบริการชุมชนและผลการวิจัยของนักเรียน

กัณฑ์พัฒน์ มณฑา (2561, หน้า 37) อธิบายการบริหารการศึกษาที่มีความเป็นเลิศ เพื่อโรงเรียนมาตรฐานสากล (World-Class Standard School) ว่า เป็นโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอน มุ่งเน้นให้นักเรียนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในฐานะพลเมืองของชาติ พลโลก ยกย่องระดับคุณภาพการจัดการเรียนการสอนด้านต่างๆ เพื่อเสริมสร้างนักเรียนให้มีศักยภาพ มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ความเป็นเลิศทางวิชาการ (Smart) มีความรู้พื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เทคโนโลยี มีผลการเรียนดีเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ สามารถศึกษาต่อในระดับสูง ระดับอุดมศึกษาได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(2) สื่อสารสองภาษา (Communication) มีทักษะการสื่อสารทางภาษาได้ดีทั้งภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาต่างประเทศอื่นๆ เป็นที่ยอมรับจากสถาบันทางภาษา

(3) ล้ำหน้าทางความคิด (Thinker) มีความใฝ่รู้ สร้างสรรค์ กล้าเผชิญความเสี่ยง คิดได้ในระดับสูง มีเหตุผลรู้จักคิดวิเคราะห์ วิจัย วิจารณ์ สังเคราะห์ และประเมินค่าได้ดี ตลอดจนแก้ปัญหา จัดการกับความซับซ้อนได้

(4) ผลิตผลงานอย่างสร้างสรรค์ (Innovation) สามารถจัดลำดับความสำคัญ วางแผนและบริหารจัดการสู่ความสำเร็จ สามารถใช้เทคโนโลยีในการเรียนรู้ ได้อย่าง

กว้างขวาง สามารถผลิตผลงานที่เหมาะสมมีคุณภาพสูง

(5) ร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคมโลก (Global Citizenship) มีความตระหนักรู้สถานการณ์โลก สามารถเรียนรู้และจัดการความซับซ้อน มีความรู้ความเข้าใจวัฒนธรรมขนบธรรมเนียม ประเพณีของไทยและของนานาชาติ

ปัจจัยที่นำไปสู่การเป็นโรงเรียนความเป็นเลิศมาตรฐานสากล กันตพัฒน์ มณฑา (2561, หน้า 31-34) อธิบายถึงปัจจัยที่นำไปสู่การเป็นโรงเรียนความเป็นเลิศมาตรฐานสากล มีปัจจัยสำคัญ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ครู และผู้เรียน

ผู้บริหารโรงเรียน : (1) ต้องมีคุณลักษณะของผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง (2) ต้องมีภาวะผู้นำในการสร้างการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และเสริมสร้างพลังให้กับผู้ร่วมงาน เปิดโอกาสให้บุคลากรในโรงเรียนสามารถสร้างสรรค์งานได้เต็มตามศักยภาพ (3) ต้องมีความสามารถในการกำหนดนโยบาย และวิสัยทัศน์ที่เน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสร้างนวัตกรรมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา (4) ต้องมีความสามารถเป็นที่ปรึกษาหรือที่เลี้ยงครู มีความสามารถในการพัฒนางาน วางแผน และสามารถทำให้เกิดปฏิบัติในโรงเรียน

ครู : (1) ต้องมีคุณลักษณะเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ (2) ต้องมีความสามารถในการพัฒนาตนเอง และสร้างองค์ความรู้หรือนวัตกรรมใหม่ๆ ในการพัฒนาการเรียนการสอน (3) ต้องเน้นการจัดการเรียนการสอนเป็นทีม และมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

ผู้เรียน : (1) ต้องมีคุณลักษณะมีความใฝ่รู้ใฝ่เรียน (2) มีความสามารถในการคิดอย่างเป็นระบบ (3) มีทักษะในการพัฒนาตนเอง และสร้างสรรค์ผลงานได้อย่างต่อเนื่อง

(4) มีความสามารถในการเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม (5) มีความสามารถขยายการเรียนรู้ไปสู่การปฏิบัติ

2. *ปัจจัยด้านองค์การ* ได้แก่โครงสร้างองค์การ งาน บรรยากาศและวัฒนธรรม วิทยาลัยทัศนฯ พันธกิจ และยุทธศาสตร์

โครงสร้างองค์การ : โครงสร้างโรงเรียนสู่ความเป็นเลิศมาตรฐานสากล ต้องเป็นโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่นบรรยากาศเปิดเผย มีความคล่องตัวก่อให้เกิดการทำงานเป็นทีมและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันตลอดจนตอบสนองต่อการสร้างนวัตกรรมในการจัดการเรียนการสอนได้อย่างต่อเนื่อง

งาน : งานของโรงเรียนสู่ความเป็นเลิศมาตรฐานสากล ประกอบด้วย งานวิชาการ งานบริหารการเงินและงบประมาณ งานบริหารงานบุคคล งานบริหารทั่วไป และงานบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยงานต้องมีลักษณะการดำเนินงานที่มีการประสานและจัดงานตามกลุ่มภารกิจ เน้นการออกแบบให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานมากกว่าการแข่งขัน และการบริหารผลการปฏิบัติงานให้เกิดผลงานที่มีคุณภาพในระดับสูง

บรรยากาศและวัฒนธรรม : บรรยากาศและวัฒนธรรมของโรงเรียนสู่ความเป็นเลิศมาตรฐานสากล ต้องเอื้อต่อการเรียนรู้ของบุคคล กลุ่ม และองค์การ ซึ่งได้แก่ การทำงานเป็นทีม และการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ต้องมีการมุ่งใจในเชิงสร้างสรรค์ เช่น การให้รางวัลในการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพ การยกย่องเชิดชูเกียรติ เป็นต้น

วิทยาลัยทัศนฯ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ : โรงเรียนสู่ความเป็นเลิศมาตรฐานสากล กำหนดวิสัยทัศน์มุ่งพัฒนาคนและองค์การให้มีความสามารถโดดเด่น โดยผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการสร้างนวัตกรรมที่ตอบสนองต่อคุณภาพการศึกษาระดับสูงและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยลักษณะของวิสัยทัศน์ของโรงเรียนอัจฉริยะต้องเป็นวิสัยทัศน์ร่วมและเป็นวิสัยทัศน์เชิงปฏิบัติ (Operational vision statement) มีเป้าหมายที่ชัดเจนเปิดกว้าง และหลากหลาย ยอมรับแนวคิดที่แตกต่างเพื่อ

สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ขึ้น มีการกำหนดพันธกิจและกลยุทธ์ที่สอดคล้องกัน ตลอดจนกำหนดแนวทางที่เป็นรูปธรรมและนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

3. ปัจจัยด้านความรู้ นวัตกรรม และเทคโนโลยี ได้แก่ หลักสูตร นวัตกรรมและเทคโนโลยีในการบริหารงานและจัดการเรียนการสอน

หลักสูตร : หลักสูตรของโรงเรียนสู่ความเป็นเลิศมาตรฐานสากลต้องมีเนื้อหาสาระสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และประเทศ เพื่อเสริมสร้างคุณลักษณะของบุคคลแห่งการเรียนรู้ เป็นหลักสูตรที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อนำไปสู่การจัดการเรียนการสอนโดยใช้ฐานความรู้ที่หลากหลายและมีกิจกรรมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

นวัตกรรมและเทคโนโลยีในการบริหารงานและจัดการเรียนการสอน : โรงเรียนสู่ความเป็นเลิศมาตรฐานสากลนั้น ต้องนำเทคโนโลยีมาใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนการปฏิบัติงาน มีการจัดระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันและมีการพัฒนา Software เพื่อการเรียนรู้ที่เหมาะสม ตลอดจนใช้การวิจัยเป็นฐานในการพัฒนาการเรียนรู้และการบริหารงาน

4. ปัจจัยด้านระบบการบริหารและการจัดการ

โรงเรียนสู่ความเป็นเลิศมาตรฐานสากลต้องมีระบบการบริหารและการจัดการที่เน้นคุณภาพและมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นหลักโดยใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานเป็นทีมและแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อสร้างนวัตกรรมและมูลค่าเพิ่มให้กับโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

การวิจัยนี้ศึกษาการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในทางการศึกษา โดยประเด็นการศึกษาหลักคือศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาที่มีความ

เป็นเลิศ ซึ่งจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำแบบหนึ่ง เพราะความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ไม่ได้เป็นเพียงความต้องการด้านปริมาณ หากแต่เป็นความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง การศึกษาที่มีคุณภาพด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน มีความเข้าใจในสภาพแวดล้อมของประชาชนรวมถึงเด็กนักเรียน ดังนั้นถ้าสามารถจัดการ การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นเลิศจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำ ได้ในอีกทางหนึ่ง การวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเพื่อหารูปแบบการจัดการศึกษาที่มีความเป็นเลิศ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการโรงเรียนที่มีความ เป็นเลิศในการศึกษา โดยศึกษาปัจจัยที่มีบทบาทในการจัดการการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ

วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยศึกษาข้อมูลเชิงลึกตาม วัตถุประสงค์การวิจัย ใช้วิธีการแบบอุปนัย (inductive approach) โดยใช้การสัมภาษณ์ แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview และการสนทนากลุ่มกับผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารโรงเรียน และครูผู้สอน โดยคัดเลือกผู้สนทนากลุ่มโรงเรียน ละ 10 คน

ผู้วิจัยจะคัดเลือกโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบ ความสำเร็จ โดยวัดจากการได้รับรางวัลในระดับประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกมา 2 แห่ง คือ

1. โรงเรียนเทศบาล 6 เทศบาลนครเชียงราย จังหวัดเชียงราย
2. โรงเรียนแพรภษาวิเทศศึกษา เทศบาลตำบลแพรภษา จังหวัดสมุทรปราการ

การทดสอบเครื่องมือการวิจัย ผู้วิจัยให้ผู้ทรงคุณวุฒิประเมิน ผลการประเมินพบว่า ประเด็นคำถามทุกคำถามในแบบสัมภาษณ์ตรงประเด็นกับวัตถุประสงค์การวิจัย และใช้ถ้อยคำที่ชัดเจน ทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิเข้าใจความหมายของคำถามตรงกัน แสดงว่าแบบสอบถามมีความแม่นยำตรงด้านเนื้อหาและมีความเชื่อมั่นเพียงพอที่จะนำมาใช้ได้

ผลการวิจัย

1. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ

การจัดการศึกษาในประเทศไทย นอกจากกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานการอาชีวศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนแล้ว ยังมีโรงเรียนที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโดยกองการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้งบประมาณของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจะมีลักษณะที่ต่างกันไปตามขีดความสามารถของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รายได้ การจัดลำดับความสำคัญ ตลอดจนถึงสภาพแวดล้อมอื่นๆ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทในการจัดการการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ โดยผู้บริหารท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับการศึกษา โดยจัดสรรทรัพยากรเพื่อพัฒนา

การศึกษา เช่น โรงเรียนเทศบาล 6 เทศบาลนครเชียงราย จังหวัดเชียงราย และ โรงเรียน
แพรภษาวิเทศศึกษา เทศบาลตำบลแพรภษา จังหวัดสมุทรปราการ

1. โรงเรียนเทศบาล 6 เทศบาลนครเชียงราย จังหวัดเชียงราย เริ่มดำเนินการ
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 โดยใช้งบประมาณของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและเทศบาล
นครเชียงรายโดยเปิดสอนในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ในปี พ.ศ. 2546
นายวันชัย จงสุทธนามณี นายกเทศมนตรีนครเชียงราย ที่เป็นผู้ให้ความสำคัญกับ
การศึกษาได้พัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนโดยเปิดหลักสูตรโครงการส่งเสริม
ความสามารถพิเศษทางด้านภาษาอังกฤษ ในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 2
ห้องเรียน พ.ศ.2550 ได้เปิดหลักสูตรโครงการส่งเสริมความสามารถพิเศษด้าน
วิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์ ในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 2 ห้องเรียนและ
ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 จำนวน 2 ห้องเรียน พ.ศ.2551 เปิดหลักสูตรโครงการส่งเสริม
ความสามารถพิเศษด้านภาษาอังกฤษ และโครงการส่งเสริมความสามารถพิเศษทางด้าน
วิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์ควบคู่กับภาษาอังกฤษ จำนวน 2 ห้องเรียน พ.ศ. 2552 เปิด
หลักสูตรโครงการส่งเสริมความสามารถพิเศษทางด้านคณิตศาสตร์ (Gifted Math) พ.ศ.
2553 เปิดหลักสูตรโครงการ ส่งเสริมความสามารถพิเศษทางด้านคณิตศาสตร์ (Gifted
Math) ฟิสิกส์ (Gifted Physics) เคมี (Gifted Chemistry) และชีววิทยา (Gifted
Biology) และในปัจจุบัน โรงเรียนได้จัดการเรียนการสอนแบบดีเลิศโดยในระดับชั้น
มัธยมศึกษาตอนต้น เปิดการเรียนการสอน 2 หลักสูตรได้แก่

1) หลักสูตรส่งเสริมศักยภาพด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์แบบเข้มข้น
(Science and Mathematics Plus Program)

2) หลักสูตรภาษาอังกฤษ (English Program) ในระดับมัธยมศึกษาตอน
ปลาย เปิดการเรียนการสอน 4 หลักสูตรได้แก่

(1) หลักสูตรส่งเสริมศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ (Medical Science Program)

(2) หลักสูตรส่งเสริมศักยภาพด้านวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ประยุกต์ (Engineering and Applied Science Program)

(3) หลักสูตรส่งเสริมศักยภาพด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์แบบเข้มข้น (Science and Mathematics Plus Program)

(4) หลักสูตรส่งเสริมศักยภาพด้านภาษาอังกฤษและคณิตศาสตร์ (Mathematics and English Program)

โรงเรียนได้มีการดำเนินการในพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาโดยได้มีความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เช่น มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช โรงเรียนโยธินบูรณะ และ โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ โรงเรียนมหิตลวิทยานุสรณ์ และ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) สถาบันวิทยาศาสตร์ชีวภาพ (Hankook Life Science Institute) ประเทศเกาหลีใต้

โรงเรียนเทศบาล 6 เทศบาลนครเชียงราย ได้รับการยกย่องว่าเป็นโรงเรียนที่มีการศึกษาในระดับดีเลิศ ประชาชนในท้องถิ่นมีความสนใจในการเข้าศึกษา และนักเรียนมีสัมฤทธิ์ผลในการศึกษาโดยเฉพาะในด้านวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้โรงเรียนยังมีโครงการระบบผู้สนับสนุนการเรียนรู้ หรือระบบครูพี่เลี้ยงซึ่งจะเข้ามาช่วยนักเรียนทั้งในเรื่องการเรียนและชีวิตส่วนตัว

2. โรงเรียนแพรภชาวิทศศึกษา เทศบาลตำบลแพรภชา จังหวัดสมุทรปราการ เป็นโรงเรียนสังกัดเทศบาลตำบลแพรภชา จังหวัดสมุทรปราการ ได้รับการอนุมัติให้เปิดจากกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2553 ในปีการศึกษา 2555 ดร.ยง

ยุทธ สุวรรณบุตร นายกเทศมนตรีตำบลแพรกษาได้เล็งเห็นคุณค่าการศึกษา ตามวิสัยทัศน์ เมืองอุตสาหกรรม นำเศรษฐกิจ ชีวิตมีคุณภาพ สร้างชาติด้วยการศึกษา มีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างหลักสูตรในระดับชั้นอนุบาล โดยการนำระบบโรงเรียนสองภาษามาใช้ เริ่มจาก (1) English Program เป็นหลักสูตรจัดการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ โดยมีครูต่างชาติ และครูไทยเป็นครูประจำชั้น (2) Mini English Program เป็นหลักสูตรจัดการเรียนการสอนภาษาอังกฤษสัปดาห์ละ 3 คาบโดยครูต่างชาติมีครูไทยเป็นครูประจำชั้น (3) General English Program เป็นหลักสูตรจัดกิจกรรมการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ สัปดาห์ละ 1 คาบ โดยครูต่างชาติมีครูไทยเป็นครูประจำชั้นทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้เด็กและผู้ปกครองได้เลือกเรียนตามศักยภาพมีโอกาสดำเนินเข้าสู่การเรียนรู้ที่มีมาตรฐานสู่ความเป็นสากล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้เป็นเพียงการสนองตอบต่อการศึกษาในเชิงปริมาณ หากแต่เป็นในเชิงคุณภาพด้วย

2. ปัจจัยที่มีบทบาทต่อการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ

ผู้วิจัยพบว่าปัจจัยที่มีบทบาทต่อการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ ประกอบด้วย

(1) ภาวะผู้นำ ผู้นำคือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือผู้ที่มีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะวิสัยทัศน์และการเห็นความสำคัญของคุณค่าในการศึกษา เพราะผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนมากให้ความสำคัญกับการพัฒนาท้องถิ่นในด้านวัตถุมากกว่า เพราะเห็นผลในการสร้างความนิยมอย่างรวดเร็ว หากแต่การศึกษาต้องใช้เวลา ยาวนานกว่าจะเห็นผล นอกจากนี้ผู้นำต้องกล้าตัดสินใจ มีความสามารถในการประสานงาน และขอความร่วมมือจากองค์กรภาคส่วนต่างๆ ในการให้การสนับสนุนเพื่อ

สร้างความเป็นเลิศทางการศึกษา

(2) ภาควิชาทางสังคม โรงเรียนจะมีความเป็นเลิศได้ ต้องมีเครือข่ายในการสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็น ผู้ปกครอง ภาครัฐกิจและสังคมในพื้นที่ เช่น องค์กรธุรกิจหรือประชาสังคมอื่นๆ ที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแบบ CSR ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนงบประมาณ การสนับสนุนความช่วยเหลืออื่นๆ เช่นทุนการศึกษา ความร่วมมือทางการศึกษา เป็นต้น

(3) ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะต้องให้ความสำคัญ ให้ความสำคัญร่วมมือในการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะเป็น ผู้บริหารโรงเรียน ครู-อาจารย์ ผู้สนับสนุนการเรียนรู้

(4) ความมั่นคงทางการเมือง คณะผู้วิจัยพบว่า การสร้างความเป็นเลิศทางการศึกษาจะเกิดขึ้นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีผู้บริหารที่บริหารงานอย่างต่อเนื่อง จึงจะมีขีดความสามารถในการตัดสินใจ ขีดความสามารถในการประสานงานกับภาคส่วนธุรกิจ ภาครัฐการ ภาคีสังคมอื่นๆ

3. รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีจำนวน 7,852 แห่ง และมีรูปแบบ ตลอดจนสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน เช่น (1) สภาพพื้นที่ บางแห่งอยู่ในเมือง บางแห่งอยู่ใกล้เมืองหลวง บางแห่งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (2) สภาพเศรษฐกิจ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพเศรษฐกิจดีก็จะเอื้อให้เกิดการจัดการศึกษาได้ดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย (3) ภาควิชาเครือข่ายในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ผู้ปกครอง ผู้ประกอบการ มีความแตกต่างกัน จะส่งผลต่อความสามารถในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่แตกต่างกัน อัตลักษณ์ของแต่ละ

ท้องถิ่นส่งผลให้การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันออกไป

ผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด ดังนั้น สถานศึกษาของท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

การอภิปรายผล

1. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ การวิจัยนี้พบว่า สอดคล้องกับแนวคิดของ UNESCO (1985, pp. 9-11) ที่ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการสร้างความสามารถให้แก่ท้องถิ่น ให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในกำหนดชีวิต ความเป็นอยู่และจุดหมายปลายทางชีวิตของตนเองและชุมชน อันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และสอดคล้องกับแนวคิดของวศิน โคมุท (2558, หน้า 16) ที่อธิบายว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาสามารถช่วยตอบสนองความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถระดมทรัพยากรในพื้นที่ ส่งเสริมและตอบสนองการเพิ่มขึ้นและการกระจายตัวของประชากร และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรง ก่อให้เกิดการพัฒนา ด้านคุณภาพการศึกษา เกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา และสร้างความเท่าเทียมกันมากขึ้น ทั้งนี้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์การ การตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานกฎหมาย สภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริง และก่อให้เกิดกระบวนการคิดที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และลดค่าใช้จ่ายโดยเฉพาะการบริหารทรัพยากรมนุษย์

2. ปัจจัยที่มีบทบาทต่อการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ

ปัจจัยที่มีบทบาทต่อการจัดการการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ ผลการวิจัยพบว่า สอดคล้องกับแนวคิดของ กันทพัฒน์ มณฑา (2561, หน้า 31-34) ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ คือ ผู้บริหารโรงเรียน ครู และผู้เรียน ปัจจัยด้านองค์กร ได้แก่ โครงสร้างองค์การ งาน บรรยากาศและวัฒนธรรม วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ ปัจจัยด้านความรู้ นวัตกรรม และเทคโนโลยี ได้แก่ หลักสูตร นวัตกรรมและเทคโนโลยีในการบริหารงานและจัดการเรียนการสอน และปัจจัยด้านระบบการบริหารและการจัดการ และสอดคล้องกับ UNESCO (1985, pp. 6-7) ที่อธิบายว่า คุณภาพทางการศึกษา หมายถึง ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์ อันประกอบด้วย (1) ปัจจัยนำเข้า (Input) คือ ความสามารถ และความรู้พื้นฐานของนักเรียน ทรัพยากรของสถาบัน เช่น ห้องสมุด ห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ ช่วงเวลาในการสอน และความสัมพันธ์อันสัมพันธ์กันของเนื้อหาหลักสูตรกับความต้องการทางสังคม (2) กระบวนการ (Processes) ประกอบด้วย วิธีการในการสอน ขนาดของห้องเรียนการแนะแนวให้คำปรึกษานักเรียน เพื่อให้นักเรียนมีโอกาสอยู่ร่วมกันในสังคม และโอกาสในการทำ วิจัยและพัฒนา (3) ผลผลิต (Output) อาจพิจารณาจาก ผลผลิตภาพของนักเรียน การบริการชุมชนและผลการวิจัยของนักเรียน

3. รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

การที่อัตลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่นส่งผลให้การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันออกไป รูปแบบที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของแต่ละท้องถิ่นจึงมีความแตกต่างกัน โดยการจัดการศึกษาของ

องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดของ Coleman (อ้างถึงใน วติน โงมุต, 2558, หน้า 40) ที่ว่าองค์ประกอบของความเสมอภาคทางการศึกษา ประกอบด้วยปัจจัย 4 ประการ คือ (1) เป็นการการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ (2) เป็นการจัดหลักสูตรการเรียนสำหรับทุกคนไม่ว่าจะมีพื้นฐานอย่างไร (3) เด็กทุกคนสามารถเข้าเรียนโรงเรียนเดียวกันได้ แม้จะมีภูมิหลังที่ต่างกัน (4) ชุมชนแต่ละแห่งมีความเสมอภาคกัน และสอดคล้องกับแนวคิดของ Farell (อ้างถึงใน วติน โงมุต, 2558, หน้า 40) ที่ว่า ความไม่เสมอภาคทางการศึกษาครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน ดังนี้ (1) ความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษา (inequality of access) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กทุกคนจากกลุ่มสังคมต่างๆ ไม่มีโอกาสในการเข้าสู่ระบบโรงเรียน (2) ความไม่เสมอภาคในการอยู่รอดในโรงเรียน (inequality of survival) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กจากกลุ่มสังคมต่างๆ ไม่สามารถอยู่ในโรงเรียนจนถึงระดับที่กำหนด ซึ่งโดยปกติหมายถึงระดับสุดท้ายของระดับชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา หรืออุดมศึกษา (3) ความไม่เสมอภาคในผลผลิต (inequality of output) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กจากกลุ่มสังคมต่างๆ ไม่ได้เรียนในสิ่งเดียวกันในระดับการศึกษาเดียวกันตามที่กำหนดไว้ในโรงเรียน (4) ความไม่เสมอภาคในผลิตผล (inequality of outcome) หมายถึง สภาวะการณ์ที่เด็กจากกลุ่มสังคมต่างๆ ไม่ได้เข้าโรงเรียนเหมือนกัน ไม่ได้เรียนในสิ่งเดียวกัน และสอดคล้องกับแนวคิดของ สมบูรณ์ สุขสำราญ (2545, หน้า 343-344) ที่ว่า ความสำคัญของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เพื่อให้เกิดความทั่วถึงในการให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและรวดเร็ว เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลในการประหยัดงบประมาณหรือเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล เพราะ

กิจการส่วนใหญ่ที่ท้องถิ่นรับมอบจากรัฐบาล ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยใช้รายได้ของตนเอง ซึ่งมาจากข้อกำหนดของกฎหมาย

รูปแบบที่สอดคล้องกับความเป็นเลิศทางการศึกษาพบว่า สอดคล้องกับแนวคิดของกันตพัฒน์ มณฑา (2561, หน้า 37) ที่ว่า มีความเป็นเลิศทางวิชาการ (Smart) สื่อสารสองภาษา (Communication) และการล้ำหน้าทางความคิด (Thinker)

ข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เป็นการวิจัยเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย จากรายงานของ CS Global Wealth Report 2018 เกี่ยวกับการจัดลำดับประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โดยรายงานฉบับนี้จัดให้ประเทศไทยมีสถานะความเหลื่อมล้ำมากที่สุด และ World Social Science Report (อ้างถึงใน สุปรียา หวังวัชรพล และคณะ, 2560, หน้า V) เสนอว่าความเหลื่อมล้ำไม่ได้มีเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้และความมั่งคั่งเท่านั้น แต่มีปฏิสัมพันธ์ใน 7 มิติสำคัญ คือ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม พื้นที่และการศึกษา โดยสามารถสรุปความเหลื่อมล้ำที่พบมากคือ มิติด้านพื้นที่ ส่วนลำดับต่อมาคือความเหลื่อมล้ำด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และการเมือง และลำดับสุดท้ายคือกลุ่มความเหลื่อมล้ำด้านสังคม วัฒนธรรมและการศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญในที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ เพราะในปัจจุบัน ด้านปริมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีนักเรียน 1,003,592 คิดเป็น 15.35 % ของจำนวนนักเรียนทั้งประเทศ ขณะเดียวกันในด้านคุณภาพพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ สอดคล้องกับหลักการการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นผู้ที่เข้าใจสภาพปัญหาของท้องถิ่นได้ดีที่สุด

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ โลกในยุค Disruption และการเปลี่ยนแปลงของโลกในศตวรรษที่ 21 ที่เน้นการเปลี่ยนแปลงทางสารสนเทศและความรู้ เทคโนโลยี ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12, แผนยุทธศาสตร์ชาติ (2561-2580) ที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต การลดความเหลื่อมล้ำที่สำคัญที่สุดคือการเพิ่มขีดความสามารถให้กับประชาชนในด้านความรู้ที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงโลก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพัฒนาบทบาทในการสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ผ่านภารกิจการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

- กันตพัฒน์ มณฑา. (2561). ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, มหาวิทยาลัยสยาม.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2560). ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ค้นเมื่อ 1 กันยายน 2562, จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2561). อันดับ 1 โลก ไทยเบียด 'รัสเซีย-ตุรกี' ขึ้นแชมป์เหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ. ค้นเมื่อ 7 สิงหาคม 2562, จาก <https://www.thairath.co.th/news/society/1438630>
- ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2555). การบริหารราชการไทย. เชียงใหม่: คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
คั้นเมื่อ 9 สิงหาคม 2562, จาก

https://www.bic.moe.go.th/images/stories/5Porobor._2542pdf.pdf

วคิน โคมุท. (2558). *การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเพิ่มโอกาส
การศึกษาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส*. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สหวิทยาการ)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วุฒิสาร ต้นไชย. (2547). *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลัง
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

สุปรียา หวังวัชรพล และคณะ. (2560). *ชุดวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง*.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สมบูรณ์ สุขสำราญ. (2545). การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ. *วารสาร
ราชบัณฑิตยสถาน*, 27(2), 343-344.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). *สถานการณ์ความ
เหลื่อมล้ำของประเทศไทยปี 2561*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2561). *รายงานการศึกษาไทย พ.ศ. 2561*.
กรุงเทพมหานคร: บริษัท ฟริกทวานกราฟฟิค จำกัด.

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