

รายงานการวิจัย

เรื่อง

ระบบงานแผนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการศึกษา  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.กล้า ทองขาว

## คำนำ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา เมื่อครั้งที่ยังเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 – 2559) ขึ้น ตามบทบัญญัติมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน แผนพัฒนาการอาชีวศึกษา แผนพัฒนาการอุดมศึกษา และแผนพัฒนาด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม รวมทั้งแผนปฏิบัติการในระดับเขตพื้นที่ ระดับท้องถิ่น และระดับสถานศึกษา ให้ยุทธศาสตร์การพัฒนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมสอดคล้องต่อเนื่องกันทั่วประเทศ

เนื่องจากแผนการศึกษาแห่งชาติเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวที่ยังประโยชน์โดยรวมต่อการพัฒนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมของประเทศ รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและท้องถิ่น ดังนั้น ระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความสำเร็จของยุทธศาสตร์การจัดการศึกษา เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของชาติที่ต้องการบูรณาการคุณภาพชีวิตทุกด้านของประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นให้สอดคล้องกับเป้าหมายและทิศทางการจัดการศึกษาของชาติ

เพื่อให้แนวความคิดดังกล่าวเป็นผลในทางปฏิบัติ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จึงได้เรียนเชิญ รองศาสตราจารย์ ดร.กล้า ทองขาว ดำเนินการวิจัยเรื่อง ระบบงานแผนเพื่อประสิทธิภาพการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษา และระบบงานแผนด้านการศึกษา รวมทั้งแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำไปกำหนดเป็นกรอบยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษาของชาติ และของท้องถิ่นสู่ความสำเร็จได้เหมาะสม

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.กล้า ทองขาว ที่ได้ทำงานวิจัยที่มีคุณค่านี้จนเสร็จสมบูรณ์ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการวิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการของแผนการศึกษาของท้องถิ่น นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชนผู้สนใจการศึกษาที่จะได้นำไปค้นคว้าและอ้างอิงต่อไป

(นายรุ่ง แก้วแดง)

เลขาธิการสภาการศึกษา

## กิตติกรรมประกาศ

ผลการวิจัยระบบงานแผนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความอนุเคราะห์และการสนับสนุนจากผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ คือ ศาสตราจารย์ ดร. เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรสร และอาจารย์สมชาย เสียงหลาย ที่กรุณาได้รับผู้อ่านร่างผลงานการวิจัยและได้ให้คำแนะนำ เพื่อการปรับปรุง แก้ไขให้รายงานมีความถูกต้องสมบูรณ์ ซึ่งผู้วิจัยได้น้อมรับข้อคิดเห็นทุกประการมาใช้ประโยชน์ร่วมกับข้อคิด ความเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิท่านอื่นๆ ในการเสวนากลุ่ม เช่น จาก รองศาสตราจารย์ ดร.सनานจิตร สุคนชทรัพย์ รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ ท่านอาจารย์เสรี लाखโรจน์ รวมทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้แทนจาก ส่วนกลาง และภูมิภาคที่ให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะในการ เข้าร่วมเสวนา และขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.สุวัฒน์ เงินน้ำ ที่กรุณาได้รับประธานการประชุมเสวนา และมีข้อสรุปที่ช่วยให้ผู้วิจัยได้กรอบแนวทางการปรับปรุงร่างรายงานให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณอีกครั้งหนึ่งสำหรับทีมงานของท่านอาจารย์สมชาย เสียงหลาย (ผู้อำนวยการสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น) ที่กรุณาอนุเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์ ข้อมูลเอกสารและหลักฐานการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่องานวิจัย ขอขอบคุณผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง รวมทั้งผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาที่กรุณาให้ข้อมูลการสัมภาษณ์ ช่วยอำนวยความสะดวกและอนุเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวิจัยแก่ผู้วิจัยอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาที่กรุณาให้การสนับสนุนการวิจัย และจัดพิมพ์เผยแพร่ผลงานการวิจัยเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ขอขอบพระคุณท่านเลขาธิการสภาการศึกษา (ดร.รุ่ง แก้วแดง) ท่านที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนการศึกษา (ดร.นงราม เศรษฐพานิช) ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนหลักที่ทำให้มีการวิจัยครั้งนี้ ขอขอบคุณ

อาจารย์ ดร. สุรางค์ วีรกิจพาณิชย์ อาจารย์ ดร.ประภาพรรณ ไชยวงศ์ และทีมงานที่กรุณาช่วยอำนวยความสะดวกทุกๆ ด้าน ทั้งด้านเอกสาร การประสานงาน การจัดประชุม และอื่นๆ จนทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์

หากผลงานวิจัยนี้มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่หากผลงานวิจัยนี้จะมีคุณค่าและประโยชน์อยู่บ้าง ผู้วิจัยใคร่ขออุทิศส่วนดีทั้งหมดแก่ท่านผู้ที่มีส่วนร่วมดูแลงานการศึกษาของชุมชนและท้องถิ่นทุกท่าน

กล้า ทองขาว

สาขาศึกษาศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

## สารบัญ

หน้า

|  |    |
|--|----|
| คำนำ.....  | ก  |
| สารบัญ.....  | ง  |
| สารบัญตาราง.....   | ช  |
| สารบัญภาพ.....   | ซ  |
| บทที่ 1 บทนำ.....  | 1  |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย.....  | 1  |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....   | 4  |
| ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย.....  | 5  |
| กรอบแนวคิดและวิธีการดำเนินการวิจัย.....  | 6  |
| นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย.....  | 7  |
| ผลที่คาดว่าจะได้รับ.....   | 10 |
| เค้าโครงของรายงานการวิจัย.....   | 10 |
| บทที่ 2 พันธกิจและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<br>ในการจัดการศึกษา.....               | 11 |
| ความนำ.....  | 11 |
| แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดกรอบพันธกิจด้านการจัดการศึกษา<br>ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... | 11 |
| การแปลงนโยบายสู่แผนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กร<br>ปกครองส่วนท้องถิ่น.....         | 22 |

## สารบัญ (ต่อ)

|   | หน้า      |
|---|-----------|
| สภาพจริงเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจ      |           |
| ด้านการจัดการศึกษา.....   | 29        |
| งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....  | 34        |
| สรุปความ.....   | 37        |
| <b>บทที่ 3</b> ระบบงานแผนด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... | <b>38</b> |
| ความนำ.....   | 38        |
| ระบบงานแผนการศึกษาของท้องถิ่นระดับองค์กร.....                         | 41        |
| การจัดทำแผนการศึกษาระดับองค์กร.....                                   | 41        |
| การนำแผนไปปฏิบัติระดับองค์กร.....                                     | 52        |
| การส่งเสริมสนับสนุนและการเสริมแรงผู้ปฏิบัติระดับองค์กร.....           | 53        |
| การกำกับตรวจสอบและการประเมินผลแผนระดับองค์กร.....                     | 54        |
| การปรับปรุงแผนการศึกษาระดับองค์กร.....                                | 56        |
| ระบบงานแผนการศึกษาระดับสถานศึกษา.....                                 | 58        |
| การจัดทำแผนการศึกษาระดับสถานศึกษา.....                                | 58        |
| การนำแผนการศึกษาไปปฏิบัติระดับสถานศึกษา.....                          | 62        |
| การส่งเสริม สนับสนุน และเสริมแรงผู้ปฏิบัติระดับสถานศึกษา.....         | 63        |
| การกำกับตรวจสอบและประเมินผลแผนระดับสถานศึกษา.....                     | 65        |
| การปรับปรุงแผนการศึกษาระดับสถานศึกษา.....                             | 66        |
| สรุปความ.....   | 68        |

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

|         |  |    |
|---------|--|----|
| บทที่ 4 | ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของพันธกิจด้านการจัดการศึกษากับพันธกิจ<br>ด้านอื่นๆ.....  | 69 |
|         | ความนำ.....  | 69 |
|         | ความสัมพันธ์ของพันธกิจด้านการจัดการศึกษากับงานด้านอื่น ๆ.....                  | 69 |
|         | ความสัมพันธ์ในเชิงแผนงานโครงการพัฒนาท้องถิ่นในระดับองค์กร ....                 | 70 |
|         | ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดสรรและการใช้งบประมาณ.....                              | 71 |
|         | ความสัมพันธ์ในเชิงแผนงานโครงการในสถานศึกษา.....                                | 72 |
|         | ความสัมพันธ์ในเชิงการใช้ทรัพยากรบุคคลและสถานที่ร่วมกัน .....                   | 73 |
|         | ความสัมพันธ์ในเชิงการเป็นแกนนำจัดและร่วมจัดกิจกรรม.....                        | 75 |
|         | สรุปความ.....  | 77 |
| บทที่ 5 | แนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ..                 | 78 |
|         | ความนำ.....  | 78 |
|         | แนวคิดพื้นฐานของการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กร<br>ปกครองส่วนท้องถิ่น..... | 78 |
|         | กรอบแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาระดับองค์กร<br>ในภาพรวม.....               | 79 |
|         | กรอบแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาระดับสถานศึกษา<br>ในภาพรวม.....            | 83 |
|         | แนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาตามประเภทองค์กร.....                           | 85 |
|         | สรุปความ.....  | 93 |
|         | บรรณานุกรม.....  | 94 |



## สารบัญตาราง

หน้า

|          |     |   |    |
|----------|-----|---|----|
| ตารางที่ | 2.1 | การวิเคราะห์เปรียบเทียบพันธกิจด้านการจัดการศึกษาและพันธกิจด้านอื่นที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ และ พ.ร.บ. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... | 15 |
| ตารางที่ | 2.2 | การเปรียบเทียบพันธกิจด้านการจัดการศึกษาและพันธกิจอื่นที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ.....   | 17 |
| ตารางที่ | 2.3 | การวิเคราะห์ลักษณะพันธกิจด้านการจัดการศึกษาและพันธกิจด้านอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....                                       | 18 |
| ตารางที่ | 2.4 | การเปรียบเทียบพันธกิจด้านการจัดการศึกษาและพันธกิจอื่นที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....  | 20 |
| ตารางที่ | 2.5 | ภารกิจด้านการจัดการศึกษาและการสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นแหล่งศึกษาข้อมูลภาคสนาม.....   | 32 |

## สารบัญภาพ

หน้า

|            |  |    |
|------------|--|----|
| ภาพที่ 1.1 | กรอบแนวคิดการวิจัยระบบงานแผนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหาร<br>การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....           | 6  |
| ภาพที่ 2.1 | โครงสร้างความสัมพันธ์ของกฎหมายหลักที่กำหนดกรอบพันธกิจเกี่ยวกับ<br>การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น..... | 13 |
| ภาพที่ 3.1 | กรอบการศึกษาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....   | 40 |
| ภาพที่ 3.2 | ผลการวิเคราะห์ระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....   | 67 |
| ภาพที่ 5.1 | กรอบแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครอง<br>ส่วนท้องถิ่นระดับองค์กรและระดับสถานศึกษา.....             | 84 |

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย

ประสบการณ์ในการวางแผนพัฒนาประเทศ รวมทั้งแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาที่ผ่านมาชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงประการสำคัญ คือ คนและคุณภาพชีวิตของคนซึ่งเป็นองค์รวมจากปัจจัยในทุกๆ ด้าน คือ มิติสำคัญที่สุดที่จะทำให้เกิดพลังการพัฒนาอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน โดยแสดงออกด้วยผลสำเร็จ คือ การเป็น “คน” ที่สมบูรณ์พร้อมทั้งกาย ใจ จิต และปัญญา

สังคมทุกวันนี้และในอนาคตเป็นสังคมฐานความรู้ การพัฒนาประเทศอย่างมีคุณภาพในระยะต่อไปนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องส่งเสริมการเรียนรู้ สร้างเสริมสภาพการณ์เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องของทุกคน โดยยึดถือและเน้นหลักการ “การพัฒนาโดยประชาชน ของประชาชน เพื่อประชาชน ด้วยระบบการบริหารและการจัดการที่ดี” เพื่อให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและตัดสินใจในกิจกรรมสาธารณะ ที่เกี่ยวข้องกับตนเองและชุมชนท้องถิ่น การปฏิบัติเช่นนี้จะทำให้เกิดพลังชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง อันจะเป็นฐานรากที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศอย่างมีเสถียรภาพ และยั่งยืนตลอดไป และจากแนวความคิดดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78, 282 และ 284 ให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง รวมทั้งด้านการจัดการศึกษาตามมาตรา 289 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสม ตามความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ

จากสาระของนโยบายข้างต้นนำไปสู่การกำหนดหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9(2) ให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 9(6) ที่ให้จัดการศึกษาโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น นอกจากนั้นยังกำหนดไว้ในมาตรา 41 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และมาตรา 42 ที่ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 16(9) และ 18 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา และกำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 31 และ 32 ซึ่งแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2544 ในขณะเดียวกันสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงศึกษาธิการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งเดิมมีชื่อว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้จัดทำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติและประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2545 เปลี่ยนชื่อใหม่เป็น “แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2559)” ในลักษณะของแผนยุทธศาสตร์ ที่บูรณาการเรื่องการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและการกีฬา เชื่อมโยงเป็นกระบวนการโดยรวมที่มี “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา บนฐานแห่งปรัชญาพื้นฐานเศรษฐกิจพอเพียง

แผนการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารและการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ เพื่อการดำเนินงานให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด โดยระบุให้หน่วยงานในภาครัฐส่วนกลาง สถานศึกษา ประชาชน องค์กรประชาคม ภาคเอกชน องค์กรอิสระและองค์กรวิชาชีพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนพัฒนาฯ และแผนปฏิบัติการที่มีรายละเอียดของแผนงานโครงการ เพื่อดำเนินงานในขั้นปฏิบัติ ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กร หรือหน่วยงานดังกล่าว ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและยุทธศาสตร์ของแผนการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้สามารถพัฒนาทั้ง “คนและสังคม” ได้ตามเจตนารมณ์และเป้าหมายในภาพรวมของประเทศอย่างจริงจัง อันจะนำมาซึ่งประโยชน์ต่อการสร้างชาติ สร้างคน และสร้างงานตามหลักการแห่งนโยบายของรัฐบาลต่อไป

จะเห็นได้ว่าสาระของนโยบายแห่งรัฐที่กล่าวมา สะท้อนถึงเจตนารมณ์ในการจัดการศึกษาต่อจากนี้ไป คือ “การศึกษาเพื่อทุกคน และทุกคนเพื่อการศึกษา” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนรวม 7,951 แห่ง แบ่งเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งในจำนวนนี้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 134 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 1.68 เท่านั้น ที่มีสถานศึกษาในสังกัดและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบโรงเรียน (สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น, 2545: 1) และส่วนใหญ่เป็นการจัดการศึกษาตามอัธยาศัยมีเพียงแห่งเดียว คือ กรุงเทพมหานคร ที่จัดการศึกษาดังแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจนถึงอุดมศึกษา จากสภาพการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องสนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีความรู้ ความสามารถ และทักษะในการจัดการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินกิจกรรมใดๆที่จะให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ประสิทธิผลตามที่กำหนด การจัดระบบงานแผนและการดำเนินงานตามที่แผนกำหนด รวมทั้งการกำกับ ติดตาม และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ครบกระบวนการถือเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากแผนจะเป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางการดำเนินงาน ลดผลกระทบ

จากการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ลดความสูญเสียซ้ำซ้อนในองค์กร เป็นเครื่องมือในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการปฏิบัติงาน ทำให้สามารถเปรียบเทียบระดับความสำเร็จที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งในการประเมินความพร้อมด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ได้กำหนดให้การจัดทำแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ เพื่อเตรียมความพร้อมด้านการจัดการศึกษา เป็นองค์ประกอบหนึ่งของเกณฑ์การประเมิน

การตระหนักถึงความสำคัญของภารกิจในการจัดการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ และทักษะของบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งย่อมเป็นการพัฒนาการศึกษาให้เข้มแข็งตั้งแต่ระดับฐานราก ที่ส่งผลถึงการพัฒนาการศึกษาของชาติในภาพรวมต่อไป สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ในฐานะองค์กรทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาของชาติ สร้างและพัฒนาความรู้ให้คำปรึกษา และเสนอแนะความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำ และการบริหารนโยบายและแผนการศึกษาของชาติ จึงกำหนดให้มีโครงการวิจัยระบบงานแผน เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ระยะที่ 1 นี้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ ขอบเขตการวิจัย กรอบแนวคิด ระเบียบวิธีการวิจัย และรายละเอียดอื่นๆ ดังต่อไปนี้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อวิเคราะห์บทบาท หน้าที่ และพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการจัดการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในนโยบายและกฎหมาย
- (2) เพื่อศึกษาระบบงานแผนด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับองค์กรและระดับสถานศึกษา
- (3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชื่อมโยงของพันธกิจด้านการจัดการศึกษากับพันธกิจด้านอื่น ๆ

(4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับองค์กรและระดับสถานศึกษา

### 1.3 ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย

(1) การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเอกสาร การวิเคราะห์กฎหมาย และการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้อง ศึกษาสภาพจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ระดับองค์กรและระดับสถานศึกษา และศึกษาข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการประชุมเสวนาผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลที่ได้มาและผลการวิเคราะห์อาจพิจารณาได้ในแนวกว้างมากกว่าในแนวลึก ที่ดึงลงไปสู่การปฏิบัติที่หลากหลายในการจัดการศึกษา และส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

(2) การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ประเภท ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทต่างมีพันธกิจด้านการศึกษาที่แตกต่างกัน ยิ่งไปกว่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทยังมีศักยภาพและความสามารถแตกต่างกันอย่างมาก เป็นสาเหตุให้มีข้อจำกัดด้านการวิเคราะห์ระบบงานแผนการศึกษาในภาพรวม

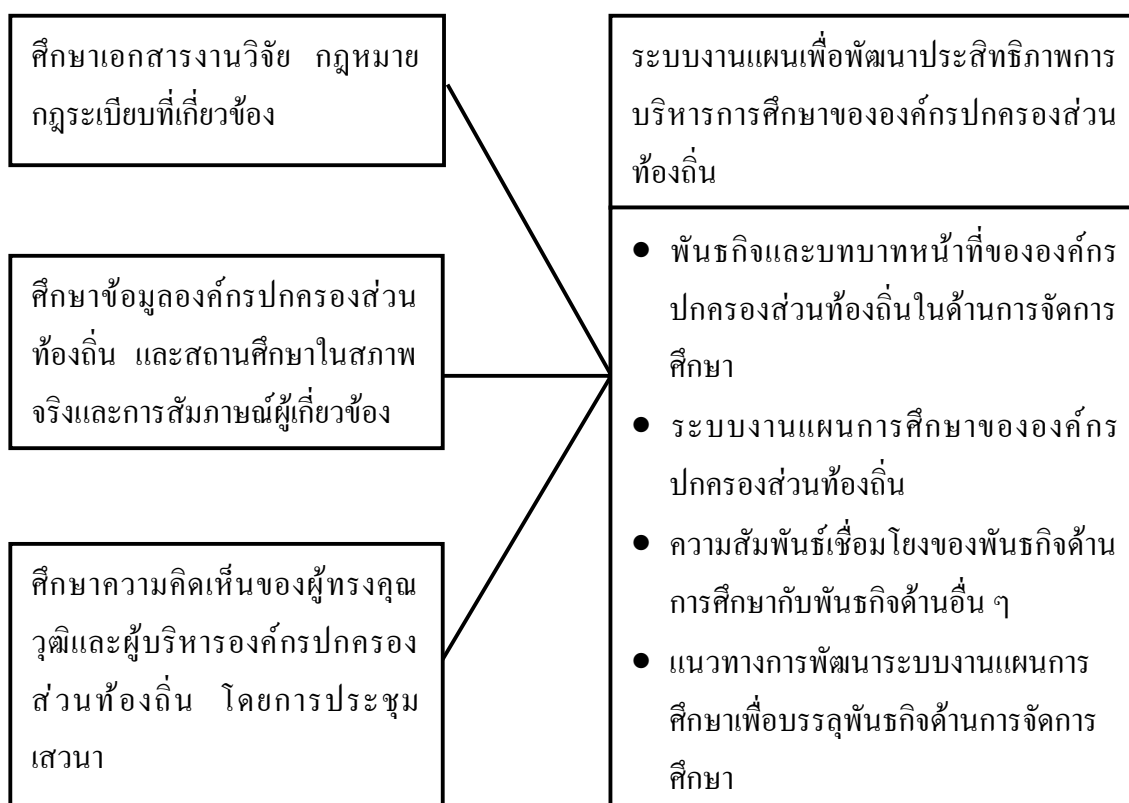
(3) การวิจัยครั้งนี้ได้เลือกกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8 กรณี เพื่อทำการศึกษาในภาคสนาม คือ อบจ.แพร่ อบต.บางพระ จังหวัดฉะเชิงเทรา อบต.บางพระ จังหวัดชลบุรี อบต.แม่เกาะ จังหวัดลำปาง เทศบาลเมืองพัทลุง เทศบาลนครนครปฐม และกรุงเทพมหานคร กลุ่มตัวอย่างการศึกษาสภาพจริงภาคสนามที่สุ่มมาแบบเจาะจงนี้ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ค่อนข้างประสบความสำเร็จในด้านการจัดการ และส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา กรณีตัวอย่างความสำเร็จเป็นเงื่อนไขและความสนใจศึกษาระบบงานแผนการศึกษาให้เป็นบทเรียน เพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม

(4) การวิจัยครั้งนี้ได้ใช้ระยะเวลาการศึกษาในช่วงเวลา 3 เดือน คือ เมษายน - มิถุนายน 2546 ซึ่งอาจมีตัวแปรแทรกซ้อนเกิดขึ้นภายหลัง หากมีการยุบรวม อบต. เพื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตามแนวความคิดของรัฐบาล

#### 1.4 กรอบแนวคิดและวิธีดำเนินการวิจัย

##### กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยระบบงานแผนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกรอบแนวคิดในการวิจัยดังภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัยระบบงานแผนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



## วิธีดำเนินการวิจัย

(1) ศึกษาพันธกิจ และบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการจัดการศึกษาและพันธกิจด้านอื่นๆ ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับด้านการจัดการศึกษา ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พ.ร.บ. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายรัฐบาล แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 - 2559 กฎและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเปรียบเทียบความสัมพันธ์

(2) ศึกษาข้อมูลระบบงานแผนด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ในระดับองค์กรและระดับสถานศึกษา จากเอกสารและงานวิจัยต่างๆ จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาสภาพจริงเชิงประจักษ์ในภาคสนาม

(3) จัดเสวนาผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งส่วนกลางและหน่วยปฏิบัติ เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างรายงาน

(4) นำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการประชุมมาประกอบการพิจารณาปรับปรุง และจัดทำรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอคณะกรรมการพิจารณาผลงานวิจัย คณะกรรมการตรวจรับงาน และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

### 1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

ความหมายของคำและคำศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีดังนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่น 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

(2) **การจัดการศึกษา** หมายถึง การจัดตั้งและดำเนินงานจัดการศึกษา การฝึกอบรม การศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือการรับถ่ายโอนงานการศึกษาในระบบ นอกกระบวนและการศึกษาตามอัธยาศัยมาดำเนินการตามความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) **การบริหารการศึกษา** หมายถึง การบริหารและดำเนินงานด้านการศึกษาของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งการศึกษาในระบบ นอกกระบวน และการศึกษาตามอัธยาศัยที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา

(4) **การสนับสนุนการจัดการศึกษา** หมายถึง การให้การสนับสนุนด้านงบประมาณหรือด้านทรัพยากรอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่สถานศึกษาตามแผนงานและโครงการรองรับในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการอนุมัติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) **ระบบงานแผน** หมายถึง ระบบและวิธีการดำเนินงานแผนการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์กรและสถานศึกษา ประกอบด้วยกระบวนการจัดทำแผนการศึกษา ได้แก่ กลไกที่รับผิดชอบงานแผนการศึกษา ลักษณะของแผนการศึกษาที่จัดทำ และการอนุมัติแผน กระบวนการนำแผนที่จัดทำไปปฏิบัติ การกระตุ้นส่งเสริมการสนับสนุนแผนที่นำไปปฏิบัติ และการกำกับ ตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติ การนำผลการกำกับ ตรวจสอบและประเมินไปปรับปรุงแผนการศึกษาของท้องถิ่น

(6) **การจัดทำแผนการศึกษา** หมายถึง การจัดทำกรอบแนวทางการจัดการศึกษา การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา การจัดทำโครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำข้อตกลงและแผนแม่บท (ธรรมนูญ) สถานศึกษาที่เป็นแผนพัฒนา 5 ปี ของสถานศึกษา และแผนปฏิบัติงานด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา

(7) **พันธกิจด้านการจัดการศึกษา** หมายถึง บทบาทหรืออำนาจหน้าที่และภาระงานด้านการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมและการกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) **ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของพันธกิจด้านการจัดการศึกษากับพันธกิจด้านอื่นๆ** หมายถึง ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของระบบงานแผนการศึกษาที่ระบบบริการสาธารณะด้านอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ งานพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมการประกอบอาชีพและการทำมาหากินของราษฎร การบำรุงสงเคราะห์มารดาและเด็ก การบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ พิพิธภัณฑ์และห้องสมุดประชาชน และการบำรุงรักษามรดกชาติ และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(9) **แนวทางการพัฒนาระบบงานแผน** หมายถึง ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะที่บูรณาการการศึกษา ศาสนา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมและการกีฬา เชื่อมโยงกับพันธกิจด้านอื่นๆ เป็นกระบวนการโดยรวม ที่มีคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาที่มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2559)

(10) **ประสิทธิภาพการบริหารการศึกษา** หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานแผนการศึกษาตามแนวนโยบายในการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 - 2559) และแนวนโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545 - 2559) อันเนื่องมาจากการให้หลายฝ่ายเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบบูรณาการแนวความคิดและการปฏิบัติงานแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมและการกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยลดภาระด้านค่าใช้จ่าย หรือการสูญเสียชีวิต และสามารถบริหารจัดการศึกษาได้ตรงกับเจตนารมณ์ของท้องถิ่นและของชาติ ซึ่งอาจวัดได้จากการที่บุคคลหรือองค์กรต่างๆ เข้าไปมีส่วนร่วมช่วยเหลือด้านการคิดและร่วมรับภาระในรูปแบบต่าง ๆ

## 1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะระบบงานแผนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

(1) บทบาทหน้าที่และภาระงานด้านการบริหารการศึกษาตามพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์เชื่อมโยงของพันธกิจด้านการศึกษา กับพันธกิจด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) ระบบงานแผนด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์กร และระดับสถานศึกษา การบริหารงานแผน การกำกับ ตรวจสอบ การประเมินและปรับปรุงแผนได้ตามพันธกิจ

(3) แนวทางการพัฒนาระบบงานแผน ด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบบูรณาการ ที่มีแผนการศึกษาเชื่อมโยงกับการจัดระบบบริการสาธารณะด้านอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 1.7 कैโครงสร้างของรายงานการวิจัย

รายงานการวิจัยแบ่งออกเป็น 5 บท คือ

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 พันธกิจและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการศึกษา

บทที่ 3 ระบบงานแผนด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 4 ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของพันธกิจด้านการจัดการศึกษากับพันธกิจด้านอื่น ๆ

บทที่ 5 แนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## บทที่ 2

### พันธกิจและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

#### ความนำ

ในบทนี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน ส่วนแรก จะเป็นการศึกษาเจตจำนง (intention) หรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา อบรมและการฝึกอาชีพ ที่ต้องการให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและดำเนินงาน ด้านการศึกษา ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพันธกิจด้านการ ศึกษาและด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและกฎหมายอื่น ส่วนที่สอง จะเป็นเรื่องของ การแปลงนโยบายสู่แผนการกระจาย อำนาจและการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนที่สาม จะ เป็นการนำเสนอผลการศึกษาสภาพจริง เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ด้านการจัดการศึกษา และ การสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากข้อมูลการศึกษา กลุ่มตัวอย่าง 8 องค์กร ส่วนสุดท้าย จะเป็นสังเขปงานวิจัยด้านความพร้อมและความต้องการ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดกรอบพันธกิจด้านการจัดการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 การศึกษาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่แสดงเจตจำนงไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน มีความชัดเจนว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่น (ม.78) รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการ ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (ม.282) องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

(ม.284) มีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพและการจัดการศึกษาอบรมต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมท้องถิ่น (ม.289)

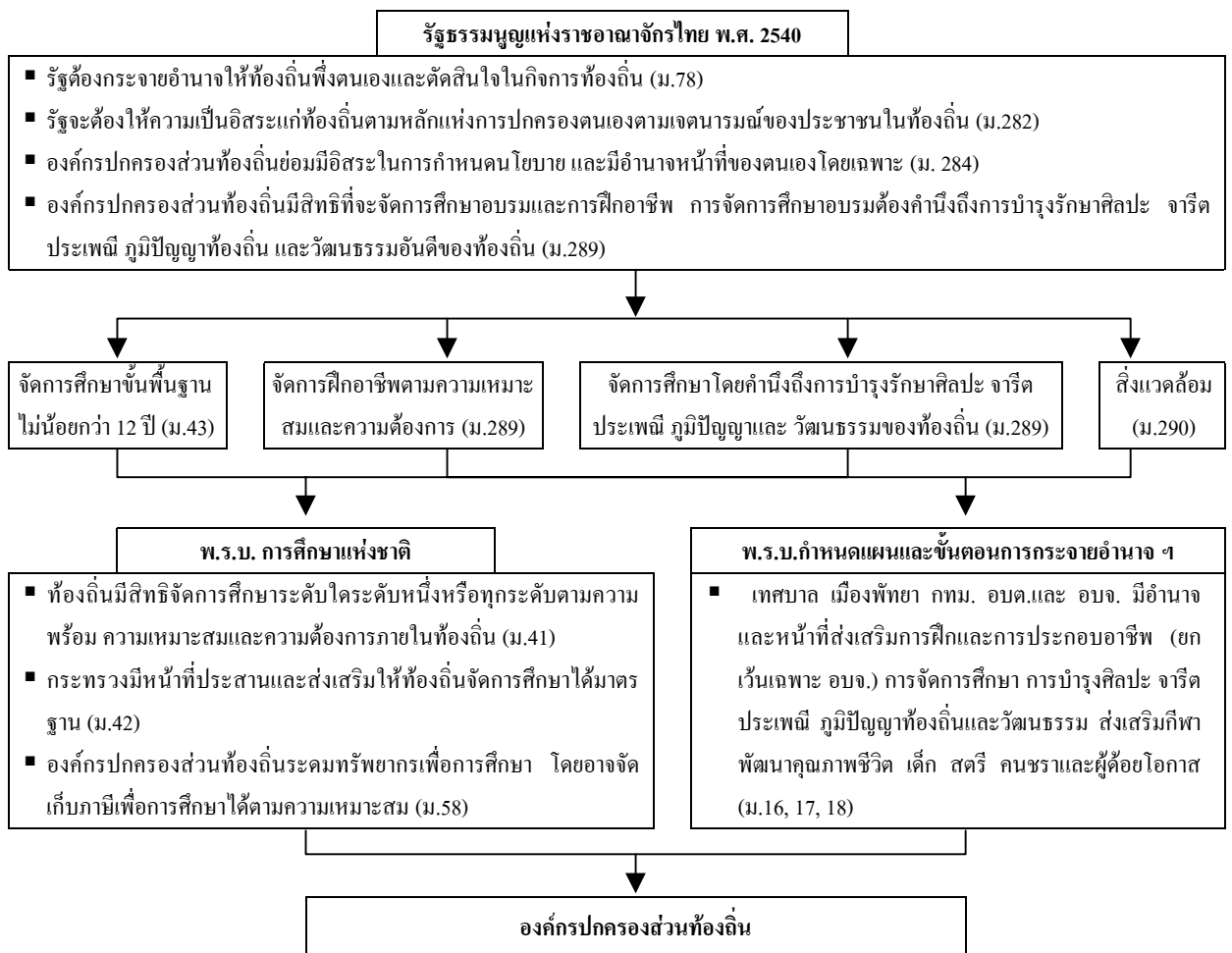
จากกรอบพันธกิจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่น ที่จะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี (ม.43) จัดการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการ (ม.289) แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยการจัดการศึกษาจะต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น (ม.289) และสิ่งแวดล้อม (ม.290) ไปพร้อมๆ กัน

**1.2** **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดสิทธิหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษาใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545** พบว่า บทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. นี้ กำหนดให้การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ม.9) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น (ม.41) กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ม.42) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม (ม.58)

**1.3** **พันธกิจตามนโยบายการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542** กำหนดให้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยาและ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ส่งเสริมการฝึกและการประกอบอาชีพ การจัดการ

ศึกษา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การส่งเสริมกีฬา การสังคมนาสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (ม.16,17,18) การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาอบรมให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้ทำได้ 2 ลักษณะ คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาอบรมเอง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าร่วมในการจัดการฝึกอบรมของรัฐ

ความสัมพันธ์ของกฎหมายหลัก ที่เป็นแม่บทในการกำหนดกรอบพันธกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษา มีลักษณะตามภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 โครงสร้างความสัมพันธ์ของกฎหมายหลักที่กำหนดกรอบพันธกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มา: ดัดแปลงจาก กรมส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (อัครสำเนา)

1.4 ขอบข่ายพันธกิจด้านการศึกษาโดยรวมกับพันธกิจตามกฎหมายเฉพาะ พันธกิจตามกรอบนโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาอบรมรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ประกอบกับที่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายรองรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดว่า การจัดการศึกษามี 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย (ม.15) ดังนั้น พันธกิจด้านการจัดการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการจึงครอบคลุมการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบ ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีพันธกิจอีกหลายเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพันธกิจด้านการจัดการศึกษาและการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ และอาจจัดทำ เช่น การส่งเสริมกีฬาและนันทนาการ การส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การบำรุงส่งเสริมมารดาและเด็ก การบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส ซึ่งพิจารณาได้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบพันธกิจที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ และ พ.ร.บ.เฉพาะขององค์กรส่วน ท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังตารางที่ 2.1-2.4





ตารางที่ 2.1 การวิเคราะห์ลักษณะพันธกิจด้านการจัดการศึกษาและพันธกิจด้านอื่นที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ

| ประเภท<br>พันธกิจ<br>ตาม พ.ร.บ.   | ประเภท<br>อปท. | กรุงเทพมหานคร   | เมืองพัทยา  | เทศบาล  | องค์กรบริหารส่วนตำบล<br>(อบต.)  | องค์กรบริหารส่วนจังหวัด<br>(อบจ.)  |
|---|----------------|---|---|---|---|--|
| พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ<br>พ.ศ. 2542<br><br>พันธกิจด้านการจัด<br>ระบบบริการสาธารณะ<br>กฎหมายกำหนดให้<br>อปท. จัดระบบบริการ<br>สาธารณะตามอำนาจ<br>หน้าที่และอาจร่วมมือ<br>กันดำเนินการ หรืออาจ<br>ร้องขอให้รัฐ หรือ อปท.<br>อื่นดำเนินการแทนหรือ<br>อาจมอบให้เอกชน<br>ดำเนินการแทนได้ โดย<br>วิธีมอบอำนาจ<br>(ม. 21, 22) |                | (1) การส่งเสริมการฝึก<br>และการประกอบ<br>อาชีพ [ม.18,16(6)]<br><br>(2) การจัดการศึกษา<br>[ม.18,16(9)]<br><br>(3) การสังคมสงเคราะห์<br>และการพัฒนา<br>คุณภาพชีวิต เด็ก สตรี<br>คนชราและผู้ด้อย<br>โอกาส [ม.18,16(10)]<br><br>(4) การบำรุงรักษาศิลปะ<br>จารีตประเพณี<br>ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ<br>วัฒนธรรมอันดีของ<br>ท้องถิ่น [ม.18,16(11)] | (1) การส่งเสริมการฝึกและ<br>การประกอบอาชีพ<br>[ม.16(6)]<br><br>(2) การจัดการศึกษา [ม.<br>(9)]<br><br>(3) การสังคมสงเคราะห์<br>และการพัฒนาคุณภาพ<br>ชีวิตเด็ก สตรี คนชรา<br>และผู้ด้อยโอกาส [ม.16<br>(10)]<br><br>(4) การบำรุงรักษาศิลปะ<br>จารีตประเพณี<br>ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ<br>วัฒนธรรมอันดีของ<br>ท้องถิ่น [ม.16(11)] | (1) การส่งเสริมการฝึกและ<br>การประกอบอาชีพ<br>[ม.16(6)]<br><br>(2) การจัดการศึกษา[ม.16(9)]<br><br>(3) การสังคมสงเคราะห์และ<br>การพัฒนาคุณภาพชีวิต<br>เด็ก สตรี คนชราและ<br>ผู้ด้อยโอกาส [ม.16(10)]<br><br>(4) การบำรุงรักษาศิลปะ<br>จารีตประเพณี ภูมิปัญญา<br>ท้องถิ่น และวัฒนธรรม<br>อันดีของท้องถิ่น [ม.16<br>(11)]<br><br>(5) การส่งเสริมกีฬา [ม.16<br>(14)] | (1) การส่งเสริมการฝึก<br>และการประกอบ<br>อาชีพ [ม.16(6)]<br><br>(2) การจัดการศึกษา<br>[ม.16(9)]<br><br>(3) การสังคมสงเคราะห์<br>และการพัฒนาคุณ<br>ภาพชีวิต เด็ก สตรี<br>คนชราและผู้ด้อย<br>โอกาส [ม.16(10)]<br><br>(4) การบำรุงรักษาศิลปะ<br>จารีตประเพณี ภูมิ-<br>ปัญญาท้องถิ่นและ<br>วัฒนธรรมอันดีของ<br>ท้องถิ่น ม.16(11)] | (1) การจัดการศึกษา [ม.17(6)]<br><br>(2) การสนับสนุนองค์กร<br>ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นใน<br>การพัฒนาท้องถิ่น [ม.17<br>(2)]<br><br>(3) การประสานและให้ความ<br>ร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่<br>ขององค์กรปกครองส่วน<br>ท้องถิ่นอื่น [ม.17(3)]<br><br>(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตาม<br>กฎหมายจะต้องแบ่งให้<br>องค์กรปกครองส่วน<br>ท้องถิ่นอื่น [ม.17(4)]<br><br>(5) การส่งเสริมและพัฒนา<br>เทคโนโลยีที่เหมาะสม<br>[ม.17(9)] |

| ประเภท<br>พันธกิจ<br>ตาม พ.ร.บ. | ประเภท<br>อปท.<br>กรุงเทพมหานคร  | เมืองพัทยา  | เทศบาล  | องค์การบริหารส่วนตำบล<br>(อบต.)  | องค์การบริหารส่วนจังหวัด<br>(อบจ.)  |
|---------------------------------|--|---|---|--|---|
|                                 | <p>(5) การส่งเสริมกีฬา [ม.18,16(14)]</p> <p>(6) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุ [ม.18,17 (20)]</p> <p>(7) การจัดการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และการประสานการจัดทำแผนพัฒนา [ม.18,17(11)]</p> <p>(8) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่น [ม.18,17(2)]</p> | <p>(5) การส่งเสริมกีฬา [ม.16(14)]</p> <p>(6) การจัดการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง [ม.16(11)]</p> | <p>(6) การจัดการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง [ม.16(11)]</p> | <p>(5) การส่งเสริมกีฬา [ม.16(14)]</p> <p>(6) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง [ม.16(11)]</p> | <p>(6) การส่งเสริมกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น [ม.17(18)]</p> <p>(7) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ [ม.17 (20)]</p> <p>(8) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในการพัฒนาท้องถิ่น [ม.17(25)]</p> <p>(9) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส [ม.17(27)]</p> <p>(10) การทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่ กรม. กำหนด [ม.17(1)]</p> |

ตารางที่ 2.2 การเปรียบเทียบพันธกิจด้านการจัดการศึกษาและพันธกิจอื่นที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ

| พันธกิจประเภทอปท. | ส่งเสริมการฝึกอาชีพ | จัดการศึกษา | ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิต | บำรุงศิลปะ | ส่งเสริมกีฬา | พิพิธภัณฑสถาน | จัดทำแผนพัฒนา |
|-------------------|---------------------|-------------|-----------------------------|------------|--------------|---------------|---------------|
| กรุงเทพมหานคร     | ✓                   | ✓           | ✓                           | ✓          | ✓            | ✓             | ✓             |
| พัทยา             | ✓                   | ✓           | ✓                           | ✓          | ✓            | -             | ✓             |
| เทศบาล* (3 ระดับ) | ✓                   | ✓           | ✓                           | ✓          | ✓            | -             | ✓             |
| อบต.              | ✓                   | ✓           | ✓                           | ✓          | ✓            | -             | ✓             |
| อบจ.**            | -                   | ✓           | ✓                           | ✓          | ✓            | ✓             | ✓             |

✓ = พันธกิจที่ต้องทำ

\* ต่างกันตามระดับเทศบาล

\*\* สนับสนุน อปท. อื่นในการพัฒนาท้องถิ่น แบ่งสรรเงินให้ อปท. อื่น และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตาราง 2.2 พบว่า กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ส่งเสริมกีฬา และจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น



ตารางที่ 2.3 การวิเคราะห์ลักษณะพันธกิจด้านการจัดการศึกษาและพันธกิจด้านอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

| ประเภทพันธกิจตาม พ.ร.บ.   | ประเภทอปท.  | กรุงเทพมหานคร   | เมืองพัทยา  | เทศบาล   | องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.)   | องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)  |
|---|---|---|---|--|---|---|
| 1) พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการ กทม. พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถึง พ.ศ. 2538 | (1) การบำรุงรักษา ศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ วัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น [ม.89(14 ทวิ)] | (1) การบำรุงรักษา ศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น [ม.62 (13)]   | (1) การบำรุงรักษา ศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น [ม.62 (13)]   | (1) เทศบาลตำบล <b>หน้าที่ต้องทำ</b> คือ ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงรักษา ศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น [ม.50 (6) - (8)] และ <b>อาจทำกิจกรรมอื่น</b> คือ การบำรุงและ ส่งเสริมการทำมาหากินของ ราษฎร [ม.51(5)] | <b>หน้าที่ต้องทำ</b><br>(1) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม [ม.67(5)] (2)<br>(2) ส่งเสริมการพัฒนา สตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ [ม.67(6)]<br>(3) บำรุงรักษา ศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น [ม.67 (8)] | (1) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด [ม.45 (2)]<br>(2) สนับสนุนสภาตำบลและ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในการพัฒนาท้องถิ่น [ม.45(3)]<br>(3) ประสานและให้ความ ร่วมมือในการปฏิบัติ หน้าที่ของสภาตำบลและ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น [ม.45(4)]<br>(4) แบ่งสรรเงินซึ่งตาม กฎหมายจะต้องแบ่งให้ สภาตำบลและราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่น [ม.45 (5)] |
| 2) พ.ร.บ. ระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542                                     | (2) จัดการศึกษา [ม.89 (21)]   | (2) <b>ต้องทำกิจกรรมตาม หน้าที่ของเทศบาลนคร</b> คือ ให้ราษฎรได้รับการ ศึกษา อบรม ส่งเสริม การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและ ผู้พิการให้มีและบำรุง สงเคราะห์มารดาและ เด็ก [ม.56 (1)(2)] | (2) <b>ต้องทำกิจกรรมตาม หน้าที่ของเทศบาลนคร</b> คือ ให้ราษฎรได้รับการ ศึกษา อบรม ส่งเสริม การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและ ผู้พิการให้มีและบำรุง สงเคราะห์มารดาและ เด็ก [ม.56 (1)(2)] |  |   |   |
| 3) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2543                       | (3) การสังคมสงเคราะห์ [ม.89(23)]<br>(4) การส่งเสริมการศึกษา [ม.89(24)]                              | (3) การสังคมสงเคราะห์ [ม.89(23)]<br>(4) การส่งเสริมการศึกษา [ม.89(24)]  | (3) การสังคมสงเคราะห์ [ม.89(23)]<br>(4) การส่งเสริมการศึกษา [ม.89(24)]  |  |   |   |
| 4) พ.ร.บ. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540                                     | (5) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ [ม.89(25)]  | (5) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ [ม.89(25)]  | (5) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ [ม.89(25)]  |  |   |   |

| ประเภท<br>พันธกิจ<br>อปท.<br>ตาม พ.ร.บ.  | กรุงเทพมหานคร | เมืองพัทยา  | เทศบาล   | องค์การบริหารส่วนตำบล<br>(อบต.)  | องค์การบริหารส่วนจังหวัด<br>(อบจ.)   |
|--|---------------|---|--|--|--|
| 5) พ.ร.บ. สถาตำบลและ<br>องค์การบริหารส่วน<br>ตำบล พ.ศ. 2537 และ<br>ที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง<br>พ.ศ. 2542 |               | (3) อาจทำกิจกรรมตาม<br>หน้าที่ของเทศบาล คือ<br>บำรุงและส่งเสริมการ<br>ทำมาหากินของราษฎร<br>จัดตั้งและบำรุงโรงเรียน<br>อาชีวศึกษา ให้มีและ<br>บำรุงสถานที่สำหรับ<br>การกีฬาและพลศึกษา<br>ให้มีและบำรุงสวน<br>สาธารณะ สวนสัตว์<br>และสถานที่พักผ่อน<br>หย่อนใจ [ม.57] | (2) เทศบาลเมือง หน้าที่ต้องทำ<br>เหมือนเทศบาลตำบล [ม.53(1)]<br>และอาจทำกิจการอื่น คือ การ<br>บำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของ<br>ราษฎร ให้มีและบำรุงสงเคราะห์<br>มารดาและเด็ก จัดตั้งและบำรุง<br>โรงเรียนอาชีวศึกษา ให้มี และ<br>บำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและ<br>พลศึกษา ให้มีและบำรุงสวน<br>สาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่<br>พักผ่อนหย่อนใจ [ม.54(3) - (4)(8)<br>- (10)]<br><br>(3) เทศบาลนคร หน้าที่ต้องทำ<br>เหมือนเทศบาลเมืองและเพิ่ม<br>หน้าที่ให้มีการบำรุงสงเคราะห์<br>มารดาและเด็ก [ม.56(1)(2)]<br>และอาจทำกิจการอื่นเหมือน<br>เทศบาลเมือง [ม.57] | หน้าที่ที่อาจจัดทำ<br><br>(1) ให้มีและบำรุงสถานที่<br>ประชุม การกีฬา การ<br>พักผ่อนหย่อนใจและ<br>สวนสาธารณะ [ม.68<br>(4)]<br><br>(2) บำรุงและส่งเสริมการ<br>อาชีพของราษฎร<br>[ม.68(7)] | (5) บำรุงรักษาศิลปปะ จาริต<br>ประเพณี ภูมิปัญญา<br>ท้องถิ่นและวัฒนธรรม<br>อันดีของท้องถิ่น [ม.45(7<br>ทวิ)]<br><br>(6) จัดทำกิจกรรมใด ๆ อัน<br>เป็นอำนาจหน้าที่ของ<br>ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่<br>อยู่ในเขตองค์การบริหาร<br>ส่วนจังหวัดและกิจกรรม<br>นั้นเป็นการสมควรให้<br>ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น<br>ร่วมกันดำเนินการ หรือ<br>ให้องค์การบริหารส่วน<br>จังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่<br>กฎหมายกำหนด [ม.45<br>(8)] |

ตารางที่ 2.4 การเปรียบเทียบพันธกิจด้านการจัดการศึกษาและพันธกิจอื่นที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

| พันธกิจประเภท     | บำรุงศิลปะ  | จัดการศึกษา | สังคมสงเคราะห์/พัฒนาสตรีฯ | ส่งเสริมกีฬา | ส่งเสริมฝึกอาชีพการทำมาหากิน | ให้การศึกษาอบรม | ส่งเสริมการศึกษา |
|-------------------|---|-------------|---------------------------|--------------|------------------------------|-----------------|------------------|
| กรุงเทพมหานคร     | ✓   | ✓           | ✓                         | ✓            | ✓                            | -               | -                |
| พัทยา             | ✓   | -           | ✓                         | อาจทำ        | อาจทำ                        | ✓               | -                |
| เทศบาล* (3 ระดับ) | ✓   | -           | ✓                         | อาจทำ        | อาจทำ                        | ✓               | -                |
| อบต.              | ✓   | -           | ✓                         | อาจทำ        | อาจทำ                        | -               | ✓                |
| อบจ.**            | --- จัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น --- |             |                           |              |                              |                 |                  |

✓ = พันธกิจที่ต้องทำ

ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.เฉพาะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตารางที่ 2.4 พบว่า กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่วนการส่งเสริมกีฬาส่วนใหญ่เป็นพันธกิจที่อาจจัดทำ ในขณะที่กฎหมายเฉพาะของกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวที่กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ส่วนเมืองพัทยาและเทศบาล กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่จัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม และ อบต.กำหนดให้มีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา กรณี อบจ.กฎหมายเขียนไว้กว้างให้จัดทำกิจกรรมอันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตของ อบจ. หรือร่วมดำเนินการ

สรุปผลการวิเคราะห์และการเปรียบเทียบขอบข่ายพันธกิจด้านการจัดการศึกษาและพันธกิจ อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่า กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ



ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท ระบุพันธกิจด้านการจัดการศึกษาและด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาไว้คล้ายกัน ได้แก่ การส่งเสริมการฝึกและการประกอบอาชีพ การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์และพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และการส่งเสริมกีฬา ส่วนความแตกต่างที่มีอยู่ ขึ้นอยู่กับ ศักยภาพ หรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีหน้าที่สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่งเสริมและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม จัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุคล้ายกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลักษณะพิเศษ ส่วนเมืองพัทยาทำหน้าที่ต้องทำและอาจทำตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่พันธกิจด้านการศึกษาและด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจะมีลักษณะคล้าย เทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง อย่างไรก็ตาม พันธกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ที่ต้องดำเนินการคือ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร นอกจากจะต้องมีแผนพัฒนาตนเองเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและเมืองพัทยาแล้ว ยังจะต้องมีหน้าที่ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดหรือท้องถิ่นด้วย

**1.5 นโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544** ซึ่งเป็นนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ประกาศนโยบายเกี่ยวกับท้องถิ่นและการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาว่าจะส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เหมาะสม ตามขั้นตอนของการกระจายอำนาจ

เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละท้องถิ่น [ข้อ 15.3(2)] ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ให้มีความคล่องตัว และเป็นอิสระจากราชการส่วนกลางมากขึ้น ทั้งด้านงบประมาณ การกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ [ข้อ 16.2(2)] ส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบจัดการศึกษาและฝึกอบรม โดยรัฐเป็นผู้วางระบบ นโยบาย กำกับคุณภาพมาตรฐาน สนับสนุนและระดมทรัพยากร เตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการศึกษา ทั้งการศึกษาเพื่อคนพิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส [ข้อ 11.1(5)] ส่งเสริมให้เกิดบูรณาการทางการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและการกีฬาในการให้การศึกษาอบรมแก่เด็กและเยาวชน [ข้อ 11.1(7)] ส่งเสริมกิจกรรมกีฬาระดับชุมชนและโรงเรียน [ข้อ 10.2(1)] สนับสนุนให้มีศูนย์เลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียนที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานในชุมชนและสถานประกอบการ [ข้อ 10.4(2)] ส่งเสริมสิทธิ สถานภาพและบทบาทของสตรี พัฒนาศักยภาพของสตรีให้สามารถมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการพัฒนาชุมชนและประเทศ ยกย่องให้หลักประกันแก่ ผู้สูงอายุ นำประสบการณ์และภูมิปัญญาของผู้สูงอายุมาช่วยในการพัฒนาสังคม [ข้อ 10.4(4)(5)] สนับสนุนให้เด็กและเยาวชนได้ศึกษาศาสนาธรรม และส่วนประกอบพิธีกรรมทางศาสนา มากขึ้น โดยเฉพาะกับสมาชิกในครอบครัว [ข้อ 11.2(2)] ส่งเสริมให้นักเรียน นักศึกษา ได้สืบค้นและศึกษา เรื่องราวของมรดกศิลปวัฒนธรรมไทย เพื่อการอนุรักษ์ เผยแพร่และสืบสานศิลปวัฒนธรรมไทย [ข้อ 11.3(1)] ประเด็นนโยบาย (policy issues) ที่รัฐบาลประกาศต่อรัฐสภาที่กล่าวมาจะกลายเป็นกรอบภารกิจด้านการจัดการศึกษาและด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 2. การแปลงนโยบายสู่แผนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่จัดทำขึ้นตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 ที่มีการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น เพื่อปฏิบัติตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บทบัญญัติของ พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ มาตรา 12 กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี คือ ภายในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2544 แผนการกระจายอำนาจยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย มิใช่แผนเบ็ดเสร็จ แต่มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้ จากประสบการณ์ที่เพิ่มมากขึ้น โดยแบ่งช่วงเวลาการถ่ายโอนภารกิจเป็น 3 ช่วง ช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 - 2547) เป็นช่วงปรับปรุงระบบบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนากลยุทธ์ สร้างความพร้อมรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ ทรัพย์สิน และแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ช่วง 6 ปีหลังสิ้นสุดช่วงแรก (พ.ศ. 2548 - 2553) หรือระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน จะมีการปรับบทบาท ปรับกลไกความสัมพันธ์ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะ ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนจะเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจ กำกับดูแล ตรวจสอบและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่ พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ ใช้บังคับให้ดำเนินการถ่ายโอนภายในกำหนดเวลาดังนี้

(1) ภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขต

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และภารกิจที่เป็น การดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี [ม.30(1)]

(2) ภารกิจใดที่กล่าวถึงในข้อ (1) ที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อม ให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนเตรียมความพร้อม ความพร้อมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งให้พิจารณาจากรายได้ บุคลากรขององค์กรปกครองท้องถิ่น นั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชน จะได้รับ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จไม่เกินระยะเวลา 10 ปี [ม.30(2)] ในระหว่างความไม่ พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการ อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ ไปก่อน จนกว่าจะครบเวลาที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการ

โดยสรุป สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ ซึ่งเป็น พันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบบริการสาธารณะ กำหนดขอบเขต ความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และกำหนดแนวทางว่า หากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อมรับการถ่ายโอน ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถรับได้ใน 4 ปี ให้ทำการถ่ายโอนให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี นับแต่วันที่ 17 มกราคม 2544

ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 จัดทำโดย คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้งานด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและการ กีฬา เป็นสาระในพันธกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย งานส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม (การสังคมสงเคราะห์ พัฒนาคุณภาพ ชีวิต เด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส) งานนันทนาการ (การส่งเสริมกีฬา จัดให้มีสถานที่ พักผ่อนหย่อนใจ) งานการศึกษา (การจัดการศึกษาในระบบและนอกระบบ) คณะรัฐมนตรี มีมติให้ความเห็นชอบแผนฯ นี้เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 ในแผนการกระจายอำนาจนี้ มีหลักการเพื่อรองรับการถ่ายโอนประการหนึ่งว่า การดำเนินการกิจขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นบางด้าน เช่น ด้านการจัดการศึกษา ต้องการความชำนาญในวิชาชีพเฉพาะ และ ความมีเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ จำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบาย มาตรฐานการ จัดการ จัดสรรทรัพยากร การกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (แผนการกระจายอำนาจฯ 2544: 16)

**2.2 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น** ที่กำหนดรายละเอียด ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติการถ่ายโอน งาน ส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการศึกษา ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2544 สาระสำคัญของแผนคือ ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษา กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาระดับชาติและระดับเขตพื้นที่การศึกษา ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา เสนอแนะแนวทาง การจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา ร่วมกับคณะกรรมการการกระจาย อำนาจฯ เร่งรัดในการสร้างความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา เอง โดยกำหนดให้มีคณะทำงานเฉพาะด้าน เพื่อดำเนินการเรื่องนี้โดยเฉพาะ และให้มีการ รายงานความก้าวหน้าให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯทราบอย่างต่อเนื่อง (สำนักงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2544: 2-30)

กรอบภารกิจด้านการศึกษาที่อยู่ในแผนการถ่ายโอน ได้แก่ การศึกษาในระบบและ การศึกษานอกระบบ กล่าวคือ

**1) การศึกษาในระบบ** ภารกิจที่ถ่ายโอนได้แก่ การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือระดับ ประถมวัย การศึกษาขั้นพื้นฐาน ยกเว้นการจัดการศึกษาในสถานศึกษาลักษณะพิเศษบาง ประการ ที่อยู่ในการศึกษาระดับพื้นฐาน และ โครงการที่รับโอนไปแล้ว เช่น วัสดุการศึกษา

2) การศึกษานอกระบบ การกิจที่ถ่ายโอน ได้แก่ ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน ห้องสมุดประชาชนตำบล อำเภอและจังหวัด งานฝึกอบรมอาชีพระยะสั้น ศูนย์บริการการศึกษาระดับอำเภอและระดับเขต

เป้าหมายของภารกิจการถ่ายโอนการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงเวลา 10 ปี ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ มีรายละเอียดพอสรุปได้ คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ 2544: 2/6 - 6/4)

(1) การกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อม โดยยังไม่กำหนดเวลาชัดเจน คือ การศึกษาก่อนวัยเรียน หรือปฐมวัย (อนุบาล 4-6 ปี) การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมและมัธยมศึกษา) ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอหรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขต

(2) การกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรส่วนท้องถิ่นทุกประเภทใน พ.ศ. 2544 คือ กิจกรรมจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (วัสดุการศึกษา) กิจกรรมอาหารเสริม (นม) เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม) ที่อยู่ในความรับผิดชอบของงานการศึกษาของกรมสามัญศึกษา (เดิม) กรมการศึกษานอกโรงเรียน (เดิม) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และโครงการอาหารกลางวันของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

(3) การกิจที่ถ่ายโอนให้เทศบาล อบต. และ อบจ. ในปี พ.ศ. 2544-2545 คือ โครงการศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา กิจกรรมอาหารเสริม (นม) ของกรมการศาสนา (เดิม)

(4) การกิจที่ถ่ายโอนงานการศึกษานอกระบบ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทในปี พ.ศ. 2545 คือ การดำเนินงานที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน การดำเนินงานห้องสมุดประชาชนตำบล

(5) การกิจที่ถ่ายโอนงานการศึกษานอกระบบให้ อบจ. ในปี พ.ศ. 2545 คือ ห้องสมุดประจำอำเภอ/จังหวัด และปี พ.ศ 2546 อบจ. รับถ่ายโอน โครงการพัฒนาเพื่อความ

หวังใหม่ของไทย 5 จังหวัด ชายแดนภายใต้ และโครงการพัฒนาการศึกษาชุมชนบนพื้นที่สูง

(6) การกิจที่ถ่ายโอนจากกรมศิลปากร (เดิม) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ในปี พ.ศ. 2546 คือ การบำรุงรักษาโบราณสถานและการดูแลรักษาโบราณสถานในท้องถิ่น

จากเป้าหมายการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาตามแผนปฏิบัติการประกอบกับได้มีการประกาศใช้กฎหมาย เพื่อรองรับการปฏิรูปการศึกษาของประเทศอีกหลายฉบับ ที่เน้นหลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่นและสถานศึกษา หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จัดระบบการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบาย มีความหลากหลายในการปฏิบัติ และให้มีระบบประกันคุณภาพมาตรฐานการศึกษา กรมส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นราชการส่วนกลางที่รับผิดชอบการวางนโยบายการจัดการศึกษา และส่งเสริมการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกำหนดเป้าหมายการจัดการศึกษาของท้องถิ่น กำหนดกรอบการแบ่งภาระความรับผิดชอบการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และกำหนดกลยุทธ์ย่อยในการกระจายอำนาจจัดการศึกษาท้องถิ่น เพื่อเป็นกรอบแนวทางรองรับการกระจายอำนาจ และการปฏิรูปการศึกษาสำหรับท้องถิ่น พอสรุปได้ดังนี้ (กรมส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่น 2545: 7-14 และ โชคชัย คำแหง: การสัมภาษณ์)

(1) เป้าหมายการจัดการศึกษาของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด ตามความพร้อมและความต้องการของประชาชน 5 ลักษณะ โดยการจัดตั้งสถานศึกษาเอง และรับโอนสถานศึกษาเป็นของท้องถิ่น คือ

(1.1) จัดการศึกษาประถมวัย 2 ประเภท คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และจัดอนุบาลศึกษาในระบบโรงเรียน (ปัจจุบันมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ท้องถิ่น (อบต.) จัดตั้งเอง จำนวน 784 ศูนย์ รับถ่ายโอนจากโรงเรียนสังกัด สปช. จำนวน 1,336 ศูนย์)

(1.2) จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาคบังคับระดับประถมและมัธยมศึกษา (ในปัจจุบันจัดอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 132 แห่ง) และจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต่อเนื่องและ ปวช. (ในปัจจุบันมี 11 โรงเรียนในกลุ่มเทศบาลนาร่อง)

(1.3) จัดการศึกษานอกระบบและการส่งเสริมอาชีพ จัดการศึกษาสายสามัญ สำหรับเยาวชนนอกระบบและประชาชน จัดการศึกษาแก่ผู้ด้อยโอกาส ฝึกอาชีพระยะสั้น และพัฒนาฝีมือแรงงาน

(1.4) จัดกิจกรรมเยาวชนและนันทนาการ ในรูปการจัดกิจกรรม หรือศูนย์ เยาวชน เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้ดำเนินกิจกรรมกีฬา นันทนาการ นาฏศิลป์ ดนตรี ศิลป-หัตถกรรม

(1.5) จัดงานด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญา ท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจกรรมที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

(2) กรอบการแบ่งความรับผิดชอบการจัดการศึกษาของท้องถิ่น การแบ่งภารกิจการจัดการศึกษาตามความพร้อม ศักยภาพและขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเกณฑ์ รายได้ของท้องถิ่นเป็นกรอบการพิจารณาแบ่งความรับผิดชอบ คือ

(2.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม ระดับที่ 1 (รายได้ 20 ล้านบาท ขึ้นไปและมีความพร้อมสูง) ให้ดำเนินการจัดการศึกษาปฐมวัย/อนุบาลศึกษา จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี จัดการส่งเสริมอาชีพ จัดการศึกษานอกระบบ จัดกิจกรรมเยาวชน และจัดบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

(2.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความพร้อมระดับ 2 (รายได้ 10 ล้านบาท ขึ้นไปและมีความพร้อมปานกลาง) ให้ดำเนินการจัดการศึกษาปฐมวัย/อนุบาลศึกษา จัดการส่งเสริมอาชีพ จัดการศึกษานอกระบบ จัดกิจกรรมเยาวชนและบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

(2.3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความพร้อมระดับ 3 (รายได้ไม่เกิน 10 ล้านบาทและมีความพร้อมต่ำ) ให้ดำเนินการจัดการส่งเสริมอาชีพ จัดการศึกษานอกระบบ จัดกิจกรรมเด็กและเยาวชน บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญา



ท้องถิ่น และร่วมสนับสนุนการจัดการศึกษากับสถานศึกษาในกำกับของรัฐ (แต่ปัจจุบันมี อบต. ชั้น 4 และชั้น 5 จัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเอง 637 แห่ง รั้งถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจาก หน่วยงานอื่นแล้ว 1,085 แห่ง)

(3) การกำหนดยุทธศาสตร์ย่อย เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษา ท้องถิ่น 4 ประการ คือ

(3.1) ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ ให้ มีหน่วยงานรองรับภารกิจด้านการศึกษา (ปัจจุบันมี 220 จาก 1,129 เทศบาลที่มีกองการศึกษาและมี 131 เทศบาลกับ 1 เมืองพัทยาที่จัดการศึกษาในระบบ)

(3.2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีบุคลากรด้านการศึกษา เพื่อรองรับภารกิจการบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่น

(3.3) กำหนดขั้นตอนการดำเนินงาน เพื่อการบริหารจัดการศึกษาของ ท้องถิ่น

(3.4) ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการจัดการศึกษาตามความพร้อม โดย พิจารณาจากเกณฑ์รายได้ของท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบหลัก

### 3. สภาพจริงเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจด้านการจัดการศึกษา

การมีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ และการให้ความเป็นอิสระ แก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นทุกประเภทมีบทบาท หรือมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อ ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

การศึกษาข้อมูลภาคสนามด้านการจัดการศึกษาและการสนับสนุนการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ประเภท ที่ค่อนข้างประสบความสำเร็จในการจัดการและ ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา จำนวน 8 องค์กร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก ประเภท มีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาและสนับสนุนการจัดการศึกษา กล่าวคือ

### 3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีบทบาท ดังนี้

(1) ร่วมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษากับกระทรวงศึกษาธิการ ตามโครงการพัฒนาเยาวชนคนเก่งสู่ดวงดาว เพื่อสนับสนุนเด็กเรียนดีในเขตจังหวัด ให้ได้รับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา จัดโรงเรียนมุ่งเน้นความเป็นเลิศทางวิชาการ จากโรงเรียนเดิมที่เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็ก มีนักเรียนจำนวนน้อยมาเป็นโรงเรียนประจำ รับนักเรียนเรียนดีจบ ชั้น ป.6 จากทุกตำบลและเทศบาล แห่งละ 1 คน เข้าเรียน การเข้าศึกษาต่อของนักเรียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้าไปดำเนินการด้านการจัดหลักสูตร จัดจ้างครูสอน ก่อสร้างและดูแลหอพัก จัดงานบริการนักเรียนและกิจกรรมเสริมหลักสูตร โดยการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนปีละ 5 – 10 ล้านบาท (กองแผนและงบประมาณ อบต. แพร่ 2456: 6)

(2) สนับสนุนการจัดการศึกษาใน 2 ลักษณะคือ **ลักษณะแรก** สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตามโครงการ “โรงเรียนเงินล้าน” พัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ที่เน้นการพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณลักษณะที่เป็นคนดี คนเก่งและมีความสุข โดยการคัดเลือกโรงเรียนมัธยมศึกษาจากทุกอำเภอ ๆ ละ 1 โรงเรียน รวม 8 โรงเรียน โรงเรียนประถมศึกษาทุกอำเภอๆ ละ 1 โรงเรียน รวม 8 โรงเรียน รวมโรงเรียน 2 ระดับจำนวน 16 โรงเรียน ร่วมเป็นโรงเรียนในโครงการโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาที่ร่วมโครงการจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านการศึกษา โรงเรียนละ 1 ล้านบาท เป็นระยะเวลาต่อเนื่อง 3 ปี **ลักษณะที่สอง** ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณพัฒนาคุณภาพการศึกษาแก่สถานศึกษาต่างๆ ไปที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่บริการทุกระดับ ตั้งแต่ก่อนประถมศึกษาถึงอุดมศึกษา ตัวอย่างการสนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในปีงบประมาณ 2546 มีจำนวนเท่ากับ 44.07 ล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 92 ของงบพัฒนาของ อบจ. แพร่ (กองแผนและงบประมาณ 2546: 21 และชาญชัย ศิลปอวยชัย: การสัมภาษณ์)

**3.2 องค์การบริหารส่วนตำบล** จากการศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งคือ อบต. บางพระ จังหวัดฉะเชิงเทรา (อบต. ชั้น 4) อบต. บางพระ จังหวัดชลบุรี (อบต. ชั้น 1) และอบต. แม่เมาะ จังหวัดลำปาง (อบต. ชั้น 1) อบต. ทั้ง 3 แห่ง จัดดำเนินการศูนย์เด็กเล็กจากการรับถ่ายโอนไปแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2544 นอกจากนี้ อบต. แม่เมาะยังมีการจัดการ โรงเรียนอนุบาล (3 ขวบ) จำนวน 1 โรงเรียน มีเด็ก 3 ห้องเรียน จำนวน 60 คน เปิดดำเนินการมาเป็นเวลา 3 ปี จากการศึกษาพบว่าทุก อบต. มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่บริการ โดยจัดทำเป็นแผนงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบ และอนุมัติจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามคำขอของสถานศึกษาทุกปี

**3.3 เทศบาล** เทศบาลที่จัดการศึกษาในระบบโรงเรียนในปัจจุบัน มี 131 เทศบาล (ไม่รวมเมืองพัทยา) จากจำนวน เทศบาลทั้งหมด 1,129 ที่ยกฐานะสุขาภิบาล 980 แห่งเป็น เทศบาลในปี 2542 รวมกับที่มีอยู่เดิม 149 แห่ง (สมชาย เสียงหลาย: การสัมภาษณ์) กลุ่มตัวอย่างการจัดการศึกษาที่ผู้วิจัยเข้าไปศึกษามี 2 เทศบาล คือ เทศบาลเมืองพัทลุงและเทศบาลนครนครปฐม การจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองพัทลุง รับผิดชอบศูนย์เด็กเล็ก 1 ศูนย์ โรงเรียนประถมศึกษา 3 โรงเรียน มีการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษาและระดับอนุบาลในโรงเรียนประถมศึกษา และจัดมัธยมศึกษาขยายโอกาสในโรงเรียนประถมศึกษา 1 โรงเรียน (สมชาย ชิดเชื้อ: การสัมภาษณ์)

เทศบาลนครนครปฐม จัดศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 6 ศูนย์ จัดโรงเรียนอนุบาล (3 ขวบ) 1 โรงเรียน จัดโรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 5 โรงเรียน มีระดับมัธยมศึกษาขยายโอกาสทุกโรงเรียน จัดโรงเรียนกีฬา 1 ห้องเรียน จัดวิทยาลัยอาชีวศึกษา (ปวช.) 1 วิทยาลัย เปิดรับนักเรียน 5 สาขาวิชาชีพ จัดศูนย์พัฒนาอาชีพของตนเอง 1 ศูนย์ และร่วมกับการศึกษานอกโรงเรียนจัดอีก 1 ศูนย์ (สุพล อ่างวางษ์: การสัมภาษณ์)

**3.4 เมืองพัทยา** จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาจำนวน 10 โรงเรียน ใน 10 โรงเรียนมีมัธยมศึกษาขยายโอกาส 8 โรงเรียน จัดการศึกษาระดับอนุบาลในโรงเรียน

ประถมศึกษาทุกโรงเรียน จัดศูนย์ฝึกอบรมอาชีพพร้อมกับการศึกษานอกโรงเรียน 1 ศูนย์ (วิชาชีพ รัตตัญญู: การสัมภาษณ์)

**3.5 กรุงเทพมหานคร** มีโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 431 โรงเรียน จัดการศึกษาระดับอนุบาลในโรงเรียนประถมศึกษา มีระดับมัธยมศึกษาขยายโอกาส 62 โรงเรียน จัดวิทยาลัยชุมชนกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยโรงเรียนฝึกอาชีพ 10 โรงเรียน มีโรงเรียนฝึกอาชีพคืนแดงเป็นแม่ข่าย จัดศูนย์ฝึกอาชีพจำนวน 10 ศูนย์ จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา 2 แห่ง คือ วิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์ และวิทยาลัยแพทยศาสตร์ กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล (อนันต์ ศิริภัสราภรณ์: การสัมภาษณ์)

ข้อมูลภารกิจจัดการศึกษา การร่วมจัดและการสนับสนุนการจัดการศึกษา ที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีลักษณะดังรายละเอียดใน ตารางที่ 2.5

ตารางที่ 2.5 ภารกิจด้านการจัดการศึกษาและการสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นแหล่งศึกษาข้อมูลภาคสนาม

| ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | ภารกิจการจัด/ร่วมจัด   |                   | ภารกิจสนับสนุนการจัด  |                   |
|--------------------------------|--|-------------------|---|-------------------|
|                                | ประเภท/ระดับการศึกษาที่จัด   | จำนวน (โรง/ศูนย์) | ประเภท/ระดับการศึกษาที่สนับสนุน   | จำนวน (โรง/ศูนย์) |
| 1. องค์กรบริหารส่วนจังหวัดแพร่ | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ โรงเรียนมัธยมศึกษา (โครงการพัฒนาเยาวชนคนเก่งสู่ดวงดาว)</li> </ul> | 1                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตอำเภอต่างๆ 168</li> <li>▪ โรงเรียนประถมศึกษาทั่วไป 155</li> <li>▪ โรงเรียนเงินล้านระดับประถมศึกษา 8</li> <li>▪ โรงเรียนมัธยมศึกษาทั่วไป 10</li> <li>▪ โรงเรียนเงินล้านระดับมัธยมศึกษา 8</li> <li>▪ สนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา 4</li> </ul> |                   |

| ประเภทองค์กร<br>ปกครองส่วนท้องถิ่น | ภารกิจการจัด/ร่วมจัด  |  | ภารกิจการสนับสนุนการจัด  |                      |
|------------------------------------|---|--|--|----------------------|
|                                    | ประเภท/ระดับ<br>การศึกษาที่จัด  | จำนวน<br>(โรง/ศูนย์)                   | ประเภท/ระดับการศึกษาที่<br>สนับสนุน                                    | จำนวน<br>(โรง/ศูนย์) |
| 2. องค์การบริหารส่วน<br>ตำบล       |   |  |  |                      |
| 2.1 อบต.บางพระ<br>ฉะเชิงเทรา       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก</li> </ul>  | 3                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ โรงเรียนประถมศึกษา</li> </ul> | 3                    |
| 2.2 อบต. บางพระ<br>ชลบุรี          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก</li> </ul>  | 2                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ โรงเรียนประถมศึกษา</li> </ul> | 5                    |
| 2.3 อบต. แม่เมาะ<br>ลำปาง          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ โรงเรียนอนุบาล (3 ขวบ)</li> </ul>  | 1                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ โรงเรียนประถมศึกษา</li> </ul> | 5                    |
|                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก</li> </ul>  | 6                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ โรงเรียนมัธยมศึกษา</li> </ul> | 1                    |
| 3. เทศบาล                          |   |  |  |                      |
| 3.1 เทศบาลเมือง<br>พัทลุง          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก</li> <li>▪ โรงเรียนประถมศึกษา (จัด<br/>อนุบาลใน ร.ร. ประถมศึกษา<br/>และจัดขยายโอกาส 1 โรง)</li> </ul>   | 1<br><br>3                             |  |                      |
| 3.2 เทศบาลนคร<br>นครปฐม            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก</li> <li>▪ โรงเรียนอนุบาล (3 ขวบ)</li> <li>▪ โรงเรียนประถมศึกษา (มีขยาย<br/>โอกาสทุกโรง)</li> <li>▪ วิทยาลัยอาชีวศึกษา</li> <li>▪ ศูนย์พัฒนาอาชีพ (การศึกษา<br/>นอกระบบ)</li> <li>▪ โรงเรียนกีฬา</li> </ul> | 6<br>1<br>5<br>1<br>1<br>1 (ห้องเรียน) |  |                      |

| ประเภทองค์กร<br>ปกครองส่วนท้องถิ่น | ภารกิจการจัด/ร่วมจัด  |   | ภารกิจการสนับสนุนการจัด             |                      |
|------------------------------------|---|---|-------------------------------------|----------------------|
|                                    | ประเภท/ระดับ<br>การศึกษาที่จัด  | จำนวน<br>(โรง/ศูนย์)                      | ประเภท/ระดับการศึกษาที่<br>สนับสนุน | จำนวน<br>(โรง/ศูนย์) |
| 4. เมืองพัทยา                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ โรงเรียนประถมศึกษา (จัด<br/>อนุบาลใน ร.ร. ประถมศึกษาทุก<br/>โรงและจัดขยายโอกาส 8 โรง)</li> <li>▪ ศูนย์ฝึกอบรมอาชีพ (กศน. ใช้<br/>โรงเรียนเป็นศูนย์การเรียนรู้<br/>ชุมชน)</li> </ul>  | 10<br><br>1                               |                                     |                      |
| 5. กรุงเทพมหานคร                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ โรงเรียน สังกัดกรุงเทพมหานคร<br/>(จัดอนุบาลใน ร.ร. ประถมศึกษา<br/>จัดขยายโอกาส 62 โรง<br/>จัดมัธยมศึกษา 2 โรง)</li> <li>▪ วิทยาลัยชุมชนกรุงเทพมหานคร</li> <li>▪ ศูนย์ฝึกอาชีพกรุงเทพมหานคร</li> <li>▪ วิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์</li> <li>▪ วิทยาลัยแพทยศาสตร์<br/>กรุงเทพมหานครและ วชิ<br/>รพยาบาล</li> </ul> | 431<br><br>10<br><br>10<br><br>1<br><br>1 |                                     |                      |

#### 4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มีงานวิจัยที่ศึกษาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษา ความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และบทบาทการมีส่วนร่วมจัดศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่จะนำมากล่าวถึงพอสังเขป เพื่อเสริมข้อมูลการศึกษาครั้งนี้ คือ

การศึกษาของศิริธรรม จันทพันธ์ (2001: 130-140) เรื่องความพร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษาตามแนว พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาลในเขตจังหวัดยะลา โดยแบ่งเทศบาลเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีสถานศึกษาในสังกัดกับกลุ่มที่ไม่มีสถานศึกษาในสังกัด ผลการศึกษา พบว่า เทศบาลในเขต

จังหวัดยะลาส่วนใหญ่ มีความพร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษาตามแนว พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในระดับต่ำ โดยกลุ่มเทศบาลที่มีสถานศึกษาในสังกัดอยู่แล้ว คือ เทศบาลนครยะลา มีความพร้อมปานกลาง เทศบาลตำบลเบตง มีความพร้อมต่ำ กลุ่มเทศบาลที่ไม่มีสถานศึกษาในสังกัด คือ เทศบาลแหลมใหญ่และเทศบาลยะหา มีความพร้อมต่ำ มีข้อเสนอแนะจากการวิจัยว่า ควรมีการปรับปรุงพื้นที่เขตความรับผิดชอบของเทศบาล ให้เหมาะสมกับจำนวนประชากรและรายได้ ควรเร่งพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้มีความพร้อม สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มในเขตพื้นที่ ส่งเสริมธุรกิจในพื้นที่ให้เติบโตมากขึ้น ควรให้อิสระในการบริหารงานบุคคลแก่เทศบาล ให้สิทธิเทศบาลสรรหาบุคคลให้เพียงพอ ควรเสริมสร้างความรู้และพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ สร้างระบบการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ระหว่างสถานศึกษาและท้องถิ่น ควรแสวงหาแหล่งสนับสนุนอุปกรณ์ อาคาร สถานที่จากแหล่งทุนอื่น และควรพัฒนาการบริหารระบบงบประมาณให้สามารถจัดเก็บได้มากขึ้น

การวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษา และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประภาพรณ ไชยวงษ์ (2544 : 198 - 208) พบว่า สภาพที่ปฏิบัติจริง อบต. ส่วนใหญ่จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยมากกว่าการศึกษาในระบบ การศึกษาในระบบส่วนใหญ่จัดระดับก่อนประถมศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อบต.ส่วนใหญ่ร่วมจัดระดับก่อนประถมและประถมศึกษา และมีความพร้อมที่จะร่วมจัดระดับก่อนประถมและประถมศึกษา ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการจัดและการร่วมจัดการศึกษาของ อบต. คือ ประสพการณ์ในการจัดการศึกษาของสมาชิก อบต.

การดำเนินภารกิจบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีผู้ศึกษาไว้ เช่น การศึกษาของกรมล เพชรล้อมทอง (2542: 107 - 110) เรื่องการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานศูนย์เด็กก่อนเกณฑ์ในวัด จังหวัดมหาสารคามพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม มีส่วนร่วมในการดำเนินงานศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัดมีค่าเฉลี่ยของคะแนนการปฏิบัติภารกิจบริการสาธารณะสูงกว่าด้านอื่นๆ ส่วนข้อค้นพบของนิคม สุวรรณทา (2542: 86 - 88) ที่ศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ในจังหวัดนครราชสีมาพบว่า ความ

ต้องการมีส่วนร่วมด้านงานวิชาการ คือ ช่วยสนับสนุนการจัดสอนพิเศษแก่นักเรียนนอกเวลาเรียน งานกิจการนักเรียน คือ ต้องการร่วมแก้ปัญหาหาสาเหตุในโรงเรียน งานบุคคล คือ ช่วยสอดคล้องดูแลเกี่ยวกับจรรยาบรรณและความประพฤติของครู งานธุรการ คือ ต้องการร่วมกำกับ ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินที่ชุมชนบริจาคให้โรงเรียน งานอาคารสถานที่คือ ต้องการช่วยแนะนำการปรับปรุงบริเวณโรงเรียนให้มีสภาพแวดล้อมร่มรื่นสวยงาม งานสัมพันธ์กับชุมชน ต้องการช่วยเสนอปัญหาและความต้องการของโรงเรียนต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ความต้องการมีส่วนร่วมสนับสนุนการจัดการศึกษาด้านอื่นๆ ของ อบต. คือ ต้องการมีส่วนร่วมจัดห้องสมุดชุมชนหรือที่อ่านหนังสือของชุมชน ต้องการร่วมจัดหาอุปกรณ์การเรียน ร่วมคัดเลือกวิทยากรท้องถิ่นช่วยสอนวิชาชีพ และต้องการมีส่วนร่วมยกย่องเชิดชูเกียรติแก่ครูที่สร้างคุณความดี และการศึกษาความต้องการมีส่วนจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ของประธาน ท่าข้าม (2543: บทคัดย่อ) พบว่า ภารกิจที่ อบต. ต้องการมีส่วนร่วมจัดเป็นอันดับแรกคือ การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา

จากสังเขปงานวิจัยที่มีการศึกษาความพร้อมและความต้องการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนที่นำมาเสนอ เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาข้อมูลศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างการวิจัยครั้งนี้ ย่อมทำให้มองเห็นได้ว่า ศักยภาพ ความสามารถ ความต้องการและความพร้อมด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความไม่เท่ากัน ซึ่งฝ่ายนโยบายในส่วนกลางมีความตระหนักในเรื่องนี้ดี จึงได้กำหนดเป้าหมาย กรอบการแบ่งความรับผิดชอบการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และกำหนดยุทธศาสตร์ย่อยเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาท้องถิ่นตามที่ได้เสนอไว้แล้ว สำหรับปัญหาสำคัญระดับนโยบายก็คือ การทำความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ศักยภาพ ความสามารถและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งมีอยู่เพียงพอแล้ว เพียงแต่ว่าทำอย่างไรจะสามารถเชื่อมต่อกับความคิดที่เป็นนโยบายแนะนำ (ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดทำกับส่วนกลาง) หรือแผนการศึกษาแห่งชาติ



(พ.ศ. 2545 - 2559) ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่น และนำปัญหาเหล่านั้นมาสู่การกำหนดแนวทาง หรือแผนกลยุทธ์ทางการศึกษาของท้องถิ่น การหมุนเวียนเปลี่ยนคนท้องถิ่นเพื่อการบริหารองค์กร การเลือกตั้งนายก การแพ้เสียงยอมเป็นปกติ แต่แผนจะเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้เกิดความต่อเนื่องของการดำเนินพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ลู่ทางตามเจตจำนงของรัฐและประชาชนในท้องถิ่น (สมชาย เสียงหลาย: การสัมภาษณ์)

### สรุปความ

ในบทนี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์พันธกิจและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอาณัติ (mandate) ของกฎหมายและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจการบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น ศึกษาสภาพจริงเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ ในภารกิจด้านการจัดการศึกษา และสังเขปงานวิจัยด้านความพร้อมและความต้องการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจะได้เชื่อมโยงเข้าสู่ระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบทถัดไป

## บทที่ 3

### ระบบงานแผนด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ความนำ

กรอบแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2545-2554) ที่เรียกว่า คู่มือการจัดทำแผนมีข้อเสนอแนะสำคัญในการจัดทำแผนการศึกษา เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) นำไปพิจารณา 3 เรื่อง คือ (ส่วนส่งเสริมและพัฒนาการศึกษา 2542: 5) เรื่องความเสมอภาคของผู้ที่จะได้รับการศึกษา โดยเฉพาะผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาส เรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องวิเคราะห์ศักยภาพและความพร้อมของตนเอง ภายใต้เกณฑ์ความพร้อมที่กำหนด และเรื่องความร่วมมือของประชาชนในชุมชน และองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น รวมทั้งการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้อย่างเต็มศักยภาพ

ในคู่มือการจัดทำแผนยังมีข้อเสนอแนะให้มีกลไกหรือองค์กรขึ้นมารับผิดชอบการจัดทำแผน โดยให้จัดตั้งอนุกรรมการขึ้นมา 2 คณะ คือ

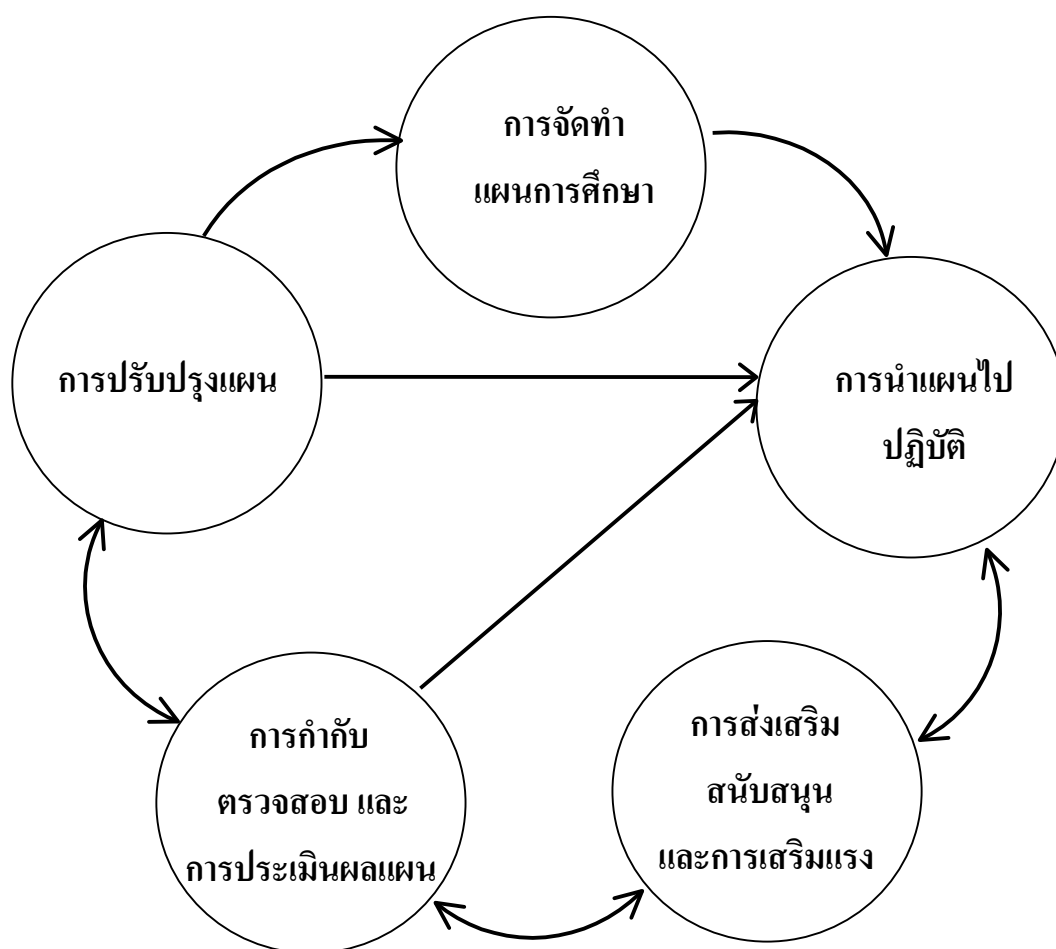
**คณะแรก** เรียกว่า คณะอนุกรรมการพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ในคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุกรรมการคณะนี้ประกอบด้วยฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการประจำ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ผู้นำองค์กรเอกชนและหรือผู้นำชุมชน มีผู้บริหารจากฝ่ายการเมือง (ที่รับผิดชอบการศึกษา) เป็นประธาน องค์กรประกอบของอนุกรรมการอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม หน้าที่ของอนุกรรมการคณะนี้ คือ การกำหนดแนวทางการพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนพัฒนาการศึกษา ประเมินผลการดำเนินงานตามแผน และให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาการศึกษา

**ตอนที่สอง** เรียกว่าคณะอนุกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ในคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการคณะที่สองคล้ายคณะแรก หน้าที่และความรับผิดชอบ คือ กำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่คณะแรกเห็นชอบ วิเคราะห์และ ประสานงานแผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรวบรวมรายละเอียด เกี่ยวกับวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่น เพื่อให้ความเห็นชอบ

ขั้นตอนการจัดทำแผนที่แนะนำในคู่มือมี 7 ขั้นตอน เริ่มตั้งแต่

- (1) การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ความต้องการและแนวทางการแก้ไข ปัญหา
- (2) จัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาศึกษาในระยะ 5 ปี
- (3) จัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาการศึกษา
- (4) กำหนดรายละเอียดของกิจกรรม แผนงาน และโครงการในระยะ 5 ปี
- (5) จัดทำร่างแผนพัฒนาการศึกษา ระยะเวลา 5 ปี
- (6) รับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (จัดทำประชา พิจารณ์) เพื่อปรับปรุงร่างแผนพัฒนาการศึกษา และ
- (7) ดำเนินการปรับปรุงแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะ 5 ปี ให้เป็นแผนฉบับสมบูรณ์

จากกรอบแนวทางการจัดทำแผนการศึกษา หรือแผนพัฒนาการศึกษาที่แนะนำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปดำเนินการ โดยราชการส่วนกลาง เป็นส่วนหนึ่งที่จะใช้ เป็นแนวทางการศึกษาระบบงานแผน โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นขั้นตอนการจัดทำแผนการ ศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกรอบการวิเคราะห์ระบบงานแผนจะใช้ตาม ประเด็นที่ได้นิยามไว้ในงานวิจัยครั้งนี้แล้วดังภาพที่ 3.1



ภาพที่ 3.1 กรอบการศึกษาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาสภาพจริง โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา การศึกษาเอกสารร่องรอยการดำเนินงานแผนและงบประมาณการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อค้นพบเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานแผนการศึกษาระดับองค์กร และระดับสถานศึกษามีประเด็นครอบคลุมเรื่องต่างๆ คือ การจัดทำแผน การอนุมัติแผน การนำแผนไปปฏิบัติ การส่งเสริมสนับสนุนและการเสริมแรงผู้ปฏิบัติ การกำกับตรวจสอบ การประเมินผลแผน และการปรับปรุงแผนการศึกษา รายละเอียดมี ดังนี้

## ระบบงานแผนการศึกษาของท้องถิ่นระดับองค์กร

1. การจัดทำแผนการศึกษาระดับองค์กร เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกลไกการจัดทำแผน ลักษณะและวิธีการจัดทำแผนดังนี้

1.1 กลไกการจัดทำแผนการศึกษาระดับองค์กร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้รูปแบบการจัดองค์กรหรือกลไกการจัดทำแผนดังนี้

(1) มีการจัดองค์กรรับผิดชอบจัดทำแผนการศึกษาคล้ายกับที่กำหนดไว้ในคู่มือการจัดทำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม 5 ปี ที่เสนอแนะจากส่วนกลาง (กรมส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่น) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท มีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการขึ้นมาเป็นการเฉพาะ โดยจัดแผนพัฒนาการศึกษาเป็นแผนพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง แผนพัฒนาคุณภาพชีวิต (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาท้องถิ่น) คือแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา (องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ 2546:1) เนื่องจากการพัฒนาคุณภาพการศึกษาจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนในท้องถิ่น และแผนการศึกษาจัดอยู่ในแผนพัฒนาสังคมของจังหวัด

(2) องค์ประกอบของคณะกรรมการ หรืออนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ในส่วนปลีกย่อยอาจแตกต่างกันบ้าง ตามบริบทของสังคมและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น เช่น ในคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาลนครนครปฐมที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนใหญ่จะมาจากสมาชิกสภาเทศบาล (สุพล อ่ำภาวงษ์: การสัมภาษณ์) อนุกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่เมาะ จะเชิญผู้ทรงคุณวุฒิด้านงานสาธารณสุขและด้านงานพัฒนาชุมชนเข้ามาเป็นอนุกรรมการด้วย (เอนก มณีไสย: การสัมภาษณ์)

(3) ลักษณะของกลไกที่ร่วมรับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่น ที่ต่างไปจากกรอบข้อเสนอแนะของส่วนกลาง โดยมีการนำกลไกองค์กรประชาคมเข้ามาเสริมความเข้มแข็งในกระบวนการจัดทำแผนการศึกษา เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบางพระ จังหวัดชลบุรี องค์การบริหารส่วนตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง โดยเฉพาะ

อบต. แม่เมาะจะใช้คณะกรรมการประชาคมตำบล (เลือกจากประชาคมชุมชน ๆ ละ 5 คน จากทั้งหมด 10 ชุมชนในตำบลเป็นกรรมการ) มีหน้าที่หลักในการกลั่นกรองและพิจารณาจัดเรียงลำดับความเร่งด่วนของปัญหา และความต้องการทางการศึกษาของแต่ละ ชุมชน ที่คณะกรรมการประชาคมชุมชนร้องขอ เมื่อคณะกรรมการประชาคมตำบลพิจารณาเรียบร้อยแล้ว จึงจะเสนอแนะให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ สภาพิจารณาให้ความเห็นชอบในสิ่งที่ร้องขอตามศักยภาพ ก่อนส่งให้คณะกรรมการบริหารนำไปจัดทำเป็นแผน (องอาจ มุทอง: การสัมภาษณ์) การใช้องค์กรประชาคมและองค์กรประชาชนร่วมสะท้อนปัญหาและความต้องการทางการศึกษาของชุมชนและท้องถิ่น เป็นมิติสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา

(4) กลไกการจัดทำแผนการศึกษาของตำบลบางลักษณะ อาจใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเป็นฝ่ายสนับสนุน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบางพระ จังหวัดฉะเชิงเทรา มีหน้าที่เพียงให้การสนับสนุนการจัดทำแผนการศึกษาของตำบล เนื่องจากองค์กรประชาชนในตำบลมีแนวความคิดว่า งานจัดทำแผนการศึกษา เป็นหน้าที่ของสถานศึกษาและกรรมการสถานศึกษา เมื่อสถานศึกษาเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 สถานศึกษาต้องเป็นฝ่ายรับผิดชอบจัดทำแผนการศึกษา การวางกรอบแนวทางการศึกษาของตำบลเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาตำบล (ประกอบด้วยกรรมการสถานศึกษาทั้ง 3 แห่ง ในตำบลเป็นกรรมการ มีประธานกรรมการสถานศึกษาคนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการ) การจัดทำแผนการศึกษาตำบลของ อบต.บางพระ ปัจจุบันยึดหลัก “การศึกษาของชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน” และเห็นว่าการบริหารการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ชุมชน ความเข้มแข็งและความอยู่รอดของการศึกษา ขึ้นอยู่กับความสามารถที่จะดึงศักยภาพของชุมชนออกมาใช้ในการบริหารการศึกษา การวางนโยบายและการจัดทำแผนการศึกษาของตำบล ควรเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาและสถานศึกษา สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีบทบาทด้านการสนับสนุน และส่งเสริมการจัดการศึกษา (โชคชัย ช่วยณรงค์: การสัมภาษณ์)

(5) คณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการของท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผนงานวิชาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการของท้องถิ่นมี 3 ระดับ คือ ระดับเขต มีผู้อำนวยการสำนักงานศึกษาคนหนึ่งเป็นประธาน ระดับท้องถิ่น คือ เทศบาลและเมืองพัทยา มีผู้อำนวยการสำนักงานศึกษาเป็นประธาน ระดับสถานศึกษา มีผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นประธาน ข้อมูลข่าวสารทางวิชาการที่นำมาใช้ในการจัดทำแผนการศึกษาส่วนใหญ่เป็นข้อเสนอจากคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการทั้ง 3 ระดับ (สมพงษ์ กาวงศ์: การสัมภาษณ์)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกลไกการจัดทำแผน ที่ปรากฏชัดเจนมี 2 ลักษณะ คือ กรณีกรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการศึกษา และผู้แทนองค์กรเอกชนใน คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในกรณี อปต. ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการศึกษาในรูปของประชาคมชุมชนและประชาคมตำบล เช่น ประชาคมชุมชน และประชาคมตำบลแม่เมาะ การมีส่วนร่วมในลักษณะองค์กรประชาชน เช่น คณะกรรมการศึกษาตำบลบางพระ จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นต้น

**1.2 ลักษณะและวิธีการจัดทำแผนการศึกษาระดับองค์กร** แผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จัดทำเป็นแผนพัฒนา 5 ปี (ยกเว้นแผนการศึกษาสำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร ซึ่งจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์ 3 ปี) ยังไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจัดทำแผนยุทธศาสตร์ทางการศึกษาที่ยาวนานกว่า 5 ปี ลักษณะทั่วไปของแผนและวิธีการจัดทำแผนการศึกษา มีดังนี้

(1) แผนการศึกษาที่จัดทำ มีลักษณะเป็นแผนพัฒนาที่เดินตามกรอบนโยบายหรือแผนแม่บทหรือแผนหลักขององค์กร เช่น แผนพัฒนาการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายจัดทำร่างแผนจะนำบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาจังหวัดออกมากาง ทำการสังเคราะห์และกำหนดกรอบนโยบายพัฒนาการศึกษา

ผนวกปรัชญา แนวคิดและความต้องการของฝ่ายบริหาร แล้วเสริมกรอบการพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประชาชนเข้าไป (ชาญชัย ศิลปอวยชัย: การสัมภาษณ์) ในทำนองเดียวกัน นโยบายที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แผนนโยบายในแผนแม่บทของกรุงเทพมหานคร และข้อมูลปัญหาความต้องการของประชาชน และผลการศึกษากาอนาคต (Future Search) ทางการศึกษาของเมืองหลวง กลไกที่จัดทำร่างแผนจะนำข้อมูลเหล่านี้มาประกอบการจัดทำแผนการศึกษาระดับองค์กร (อนันต์ ศิริภัสราภรณ์: การสัมภาษณ์) สำหรับแผนนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545 - 2559) และแผนนโยบายในแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 - 2559) นำมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา 5 ปีไม่ทัน เพราะได้รับเอกสารล่าช้า แต่จะมีการนำมาใช้บ้างในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี

(2) รูปแบบและเนื้อหาสาระของแผนที่จัดทำส่วนใหญ่ (ยกเว้นแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร)ยังมีลักษณะเป็นแผนพัฒนาล้าสมัยที่เคยจัดทำมาแต่เดิม (Traditional Plan) คือ ยังเป็นแผนพัฒนาแบบ Program - Project มิใช่แผนแบบบูรณาการ (Comprehensive Plan) ที่มีการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และสิ่งแวดล้อม บูรณาการเชื่อมโยงเป็นกระบวนโดยรวมที่มี “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ตามหลักการจัดทำแผน ตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา และเจตนารมณ์ของแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 - 2559) แต่ก็พบความพยายามที่จะจัดทำให้เป็นแผนยุทธศาสตร์ โดยจัดทำเนื้อหาสาระของแผนที่ระบุวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบาย และมาตรการที่จะดำเนินการให้แล้วเสร็จ ตามช่วงเวลาต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผน แต่แผนยังขาดสาระสำคัญหลายเรื่อง เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับองค์กร ยุทธศาสตร์ระดับแผนงานและโครงการไว้ชัดเจน แผนยังมีได้กำหนดตัวบ่งชี้ (Key Performance Indicators - KPI) ผลสำเร็จ หรือยังมีได้กำหนดเกณฑ์ การประเมินผลสำเร็จของแผนงานและโครงการไว้ชัดเจน เป็นต้น เนื้อหาสาระหลักของแผน มีลักษณะแสดงแผนงานและโครงการที่คาดว่าจะจัดทำ มิใช่ลักษณะแผนยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการบริหาร (Result Based Management) ตามแนวทางการบริหารภาครัฐ แนวใหม่



(3) การจัดทำแผนการศึกษาเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายเห็นความสำคัญ เพราะเห็นว่า แผนเป็นเรื่องที่องค์กรและผู้เกี่ยวข้องนิกฝันและต้องการจัดทำ และสำคัญที่สุดเพราะแผนเกี่ยวข้องกับงบประมาณสนับสนุน การจัดทำแผนจึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการประจำ และฝ่ายประชาชนในท้องถิ่นที่มีส่วนได้เสียให้ความสำคัญมากเป็นพิเศษ กระบวนการมีส่วนร่วม การจัดเตรียมข้อมูล การจัดการประชุมปฏิบัติการเพื่อการจัดทำร่างแผนพัฒนาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับความเอาใจใส่จากทุกฝ่ายอย่างเห็นได้ชัด สำหรับฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบการนำแผนการศึกษาไปการปฏิบัติ ที่ร่วมจัดทำแผนมีความเห็นว่า การขอรับการสนับสนุนทรัพยากรแผนการศึกษาจะปรากฏในแผนพัฒนาท้องถิ่น เมื่อองค์กรและสถานศึกษาจะจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ก็สามารถขอยกกิจกรรม 5 ปี ออกเป็นปีๆ เพื่อจัดทำรายละเอียดกิจกรรมของแผนได้ แต่ถ้าหากไม่มีแผนงานโครงการปรากฏในแผนพัฒนาท้องถิ่น ก็ไม่สามารถใช้งบประมาณได้ (ชนบ จรูญศรีสวัสดิ์: การสัมภาษณ์) ซึ่งแต่เดิมการจัดทำแผนเป็นการจัดทำเพื่อให้มีแผน แต่ปัจจุบันการทำแผนคือการทำเพื่อนำไปใช้จริง (ชลิต ตุ่มทองคำ: การสัมภาษณ์)

(4) ขั้นตอนการจัดทำแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะดำเนินการตามขั้นตอน 7 ขั้น ที่ราชการส่วนกลางแนะนำไว้ในคู่มือ แต่อาจมีการยืดหยุ่นบ้างตามปัจจัยแวดล้อมของท้องถิ่น เช่น ขั้นการจัดทำวิสัยทัศน์ ขั้นการจัดทำยุทธศาสตร์ ขั้นการกำหนดรายละเอียดกิจกรรม และขั้นการจัดทำร่างแผนสามารถรวมปฏิบัติเป็นขั้นตอนเดียวที่ต่อเนื่องกัน เพราะกระบวนการส่วนนี้ต้องใช้ทักษะและความชำนาญของผู้ปฏิบัติ จะเห็นได้ว่า กระบวนการจัดทำแผนการศึกษาของท้องถิ่นโดยรวมอาจดำเนินการเพียง 4 ขั้นตอน คือ ขั้นที่ 1 การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ความต้องการ และแนวทางแก้ไข ขั้นที่ 2 การจัดทำวิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์การพัฒนาและรายละเอียดร่างแผน ขั้นที่ 3 การจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และขั้นที่ 4 การปรับปรุงและจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับสมบูรณ์

(5) การจัดทำแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีและใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของบุคลากรหลากหลายเข้าร่วม กล่าวคือ นอกจากกรรมการที่รับผิดชอบยังมีผู้ที่ได้รับเชิญและผู้สนใจเข้าร่วมประชุมปฏิบัติการจำนวนมาก จากทุกฝ่าย เช่น ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการประจำ ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนครู ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษา ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรประชาคม ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ และประชาชนทั่วไปในท้องถิ่น โดยเฉพาะประชาชนทั่วไป มีบทบาทสำคัญในขั้นการประชาพิจารณ์ร่างแผน

(6) การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนไม่มีข้อจำกัดหรือข้อแตกต่างมากนักระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกับไม่มีสถานศึกษาในความรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น ในแผนพัฒนาบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ซึ่งเป็นองค์กรไม่มีสถานศึกษาเป็นของตนเอง (มีร่วมจัดกับกระทรวงศึกษาธิการ 1 โรง) ได้มีการจัดทำโครงการอบรมการวิจัยในชั้นเรียนเพื่อพัฒนาครูผู้สอนในสถานศึกษาทุกสังกัดในจังหวัดแพร่ ให้ครูผู้สอนทุกระดับ ทุกสังกัด สามารถทำวิจัยในชั้นเรียนเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน จัดทำโครงการสอนเสริมเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายของจังหวัด จัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่บริการ โครงการพัฒนาสื่อการเรียนการสอนตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา โครงการพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณลักษณะ เก่ง ดี มีสุข และมีผลการเรียนสูงขึ้นตามโครงการ “โรงเรียนเงินล้าน” (16 โรงเรียน) โดยกำหนดให้สถานศึกษาในโครงการ จัดทำแผนงานและโครงการขอสนับสนุนการพัฒนาการศึกษา ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา ที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นของ อบจ. แพร่ได้ต่อเนื่อง กรณีสถานศึกษานอกโครงการ ก็สามารถจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาตามแนวนโยบายของ อบจ.ผ่านหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อขอรับการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาได้เป็นปีๆ ไป (ชาตชัย ศิลปอวยชัย: การสัมภาษณ์ และเอกสารแผนงานและงบประมาณ)

ในบางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีสถานศึกษาในความรับผิดชอบ (ยกเว้นศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก) อาจกำหนดแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาไว้กว้างๆ เพื่อเปิดโอกาสและรองรับการขอรับการสนับสนุนงบประมาณ จากสถานศึกษาในเขตพื้นที่บริการไว้ในแต่ละปี ในแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปีขององค์กร เช่น อบต.บางพระ ชลบุรี อบต.แม่เมาะ ลำปาง เป็นต้น

(7) ข้อมูลข่าวสารเพื่อประกอบการตัดสินใจการจัดทำแผนมีที่หลากหลาย แต่ยังขาดการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ข้อมูลข่าวสารเพื่อการจัดทำแผนการศึกษาของท้องถิ่นมีจำนวนมากและมีที่หลากหลาย เช่น ข้อมูลข่าวสารปัญหาและความต้องการด้านการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่น ข้อมูลข่าวสารปัญหาและความต้องการของสถานศึกษา ข้อมูลข่าวสารปัญหาด้านศาสนา ด้านศิลปะ ด้านความต้องการพัฒนาอาชีพในท้องถิ่น ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการกีฬา ฯลฯ ซึ่งมีที่หลากหลาย เช่น จากฝ่ายการเมืองของท้องถิ่น จากผลการประชุมสภาท้องถิ่น จากผลการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) ผลการประชุมกรรมการประชาคมชุมชน ที่เสนอปัญหาความต้องการผ่านเทศมนตรี (เช่น เทศบาลนครนครปฐม มีประชาคมชุมชน 72 ชุมชน และมีการประชุมทุกเดือน) ผลการประชุมกรรมการสถานศึกษา ผ่านผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการประชุมคณะกรรมการเครือข่ายการเรียนรู้ (ระดับเขตจะประชุม 2 เดือนต่อครั้ง) ผลการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการของท้องถิ่น (เดือนละครั้ง) ผลการประชุมกลุ่มส่งเสริมงานวิชาการ (เทศบาลเมืองพัทลุง) ฯลฯ แต่ปัญหาความต้องการและความคาดหวังด้านการศึกษา ยังไม่ได้รับการพัฒนาเป็นระบบ มีประสิทธิภาพและทันสมัยพร้อมใช้ประกอบการตัดสินใจในการจัดทำแผนการศึกษา (จเนบ จรูญศรีสวัสดิ์: การสัมภาษณ์)

(8) การจัดทำแผนศึกษามุ่งที่จะตอบสนองปัญหาความต้องการและความคาดหวังของประชาชนตามลักษณะวิถีชีวิตที่แตกต่างกัน เช่น กรณีกรุงเทพมหานคร แบ่งประชาชนที่มีสภาพปัญหาและวิถีชีวิตใกล้เคียงกันไว้เป็นโซน เรียกว่า “กลุ่มโซน” (หนึ่งกลุ่มโซนมีประมาณ 7 - 8 เขต) จำนวน 6 กลุ่มโซน ได้แก่ กลุ่มโซนรัตนโกสินทร์ เจ้าพระยา กรุงธนใต้ กรุงธนเหนือ ศรีนครินทร์และบูรพา การจัดทำแผนการศึกษาจะมีการ

ศึกษาปัญหาและความต้องการของประชาชนตามกลุ่มโชน และสรุปความต้องการว่า ประชาชนแต่ละกลุ่มโชนต้องการศึกษาอย่างไร คาดหวังอย่างไร ปัญหาความต้องการและความคาดหวังของประชาชนทั้ง 6 กลุ่มโชน จะถูกส่งไปแปลงเป็นกรอบนโยบายและแผนการศึกษา โดยสำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร (อนันต์ ศิริภัสราภรณ์: การสัมภาษณ์)

(9) บางกรณีแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเพียงการรวมแผน (กรณีแผนปี) เช่น การจัดทำแผนการศึกษาของกรุงเทพมหานครระดับเขตสำนักงานเขต (50 เขต) จะทำหน้าที่รวบรวมแผนการศึกษาของเขตจากแผนการศึกษาของสถานศึกษา ไปยังสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของแผนการศึกษาเขตกับแผนแม่บท และพิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุน แผนการศึกษาประจำปีของเขตไม่จำเป็นต้องขออนุมัติสภากรุงเทพมหานคร แต่จะสิ้นสุดที่ระดับเขต (อนันต์ ศิริภัสราภรณ์: การสัมภาษณ์) เช่นเดียวกับแผนพัฒนาการศึกษาประจำปีของสถานศึกษาสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เมื่อแผน (แผนปี) ได้รับอนุมัติจากกรรมการสถานศึกษาของท้องถิ่นก็เป็นอันสิ้นสุด การรวบรวมแผนของสถานศึกษาเป็นความรับผิดชอบคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการของเทศบาล (วัชชัย รัตตัญญู: การสัมภาษณ์) สำหรับงบประมาณสนับสนุนแผนต้องได้รับอนุมัติโดยสภาท้องถิ่น

(10) แผนที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสูงจำเป็นต้องมีการชี้แจง การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น ที่เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นการพัฒนาคน เป็นการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขนาดใหญ่ของท้องถิ่น เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงความคิดที่เคยให้ความสำคัญกับการพัฒนาแหล่งน้ำ ถนนหนทาง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งเป็นวิธีการทำงานของคนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ที่ปฏิบัติจนเคยชิน ให้หันมาเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือการพัฒนาคน เป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ถนัดและชำนาญ ในกระบวนการจัดทำแผน ทำให้ผู้บริหารองค์กรที่ต้องการการเปลี่ยนแปลง จำเป็นต้องใช้ความพยายามสูงในการชี้แจง จึงจะสามารถจัดทำแผนให้เป็นไปตามแนวความคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงได้

ตัวอย่างกรณีความพยายามเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการจัดทำแผนการศึกษาของ อบจ.แพร่ ที่ผู้บริหารองค์กรมีแนวความคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย งบพัฒนาท้องถิ่น จากที่เคยจัดเพื่อสนับสนุนกิจกรรมพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานร้อยละ 92 ในปีงบประมาณ 2540 มาเป็นงบส่งเสริมการศึกษา หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตในจำนวนร้อยละเท่ากันนี้ (ร้อยละ 92) ได้ในงบประมาณปี 2546 จะต้องใช้ศาสตร์และศิลป์อย่างยิ่งในการบริหารคน (โดยเฉพาะสมาชิกสภาจังหวัด) เช่น การใช้กระบวนการเจรจาต่อรอง การยกย่องให้เกียรติ การสร้างการยอมรับ และบางครั้งจำเป็นต้องใช้กระแสสังคมบีบ ตัวอย่างเช่น การจัดทำแผนขึ้นการทำประชาพิจารณ์ ซึ่งคัดลอกจากประชาชนไม่ต้องการใช้งบเพื่อการรับเหมามากมาย เพราะผู้บริหารที่คิดเปลี่ยนแปลงได้ทำความเข้าใจกับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเตรียมการไว้ก่อนแล้ว โดยผู้บริหารท้องถิ่นจะหมั่นออกพบปะพูดคุย ชี้นำ เชิญกลุ่มนักศึกษาต่างๆ เข้ามาช่วยทำความเข้าใจ เชิญผู้นำด้านภูมิปัญญาและผู้ทรงคุณวุฒิจากศูนย์วัฒนธรรม มาชี้นำทางความคิด ชี้นำประชาชนให้เห็นความสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน พัฒนาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ประชาชนมองเห็นว่า การพัฒนาคนคือ การพัฒนาที่ยั่งยืน ส่งผลให้เกิดการยอมรับจากสมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาชน (ชาญชัย ศิลปอวยชัย: การสัมภาษณ์)

(11) การจัดทำแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดทำประชาพิจารณ์ค่อนข้างกว้างขวาง ทั้งกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล อบต. และ อบจ. ความเห็นของประชาชนในท้องถิ่น ได้นำไปเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแผนการศึกษาตามสมควร

(12) บุคลากรด้านการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีความต้องการการพัฒนาความรู้และทักษะการจัดทำแผนการศึกษา บุคลากรที่รับผิดชอบงานแผนสามารถจัดทำแผนแบบแผนพัฒนา (Development Plan) ได้ดีภายใต้คำแนะนำและการให้คำปรึกษาของนักวิชาการ (ยกเว้นองค์กรบริหารส่วนตำบล เพราะมีข้อจำกัดที่ไม่มีอัตรากำลังบุคลากรด้านการศึกษาของ อบต.) แต่ความรู้ ทักษะ และความสามารถในการจัดทำแผนแบบบูรณาการและแผนยุทธศาสตร์ หรือแผนระยะยาวของบุคลากรที่รับผิดชอบ

งานแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ยังมีความต้องการความช่วยเหลือและสนับสนุนทางวิชาการจากส่วนกลาง

(13) การประสานแผนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคมีทุกระดับ กรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค (เทศบาล เมืองพัทยา อบจ.และ อบต.) แผนพัฒนาการศึกษา (5 ปี) หรือแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล เมืองพัทยาและ อบจ.) จะมีการจัดประสานให้บรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของ แผนพัฒนาจังหวัด (สุพล อำภาวษ์และรัชชัย รัตต์ญู: การสัมภาษณ์) เป็นแผนสาขา พัฒนาสังคมของจังหวัด (ชาญชัย ศิลปอวยชัย: การสัมภาษณ์) ในระดับ อบต. ศูนย์ประสาน การจัดทำแผนของอำเภอ ที่มีผู้แทนระดับตำบลร่วมเป็นกรรมการ จะจัดแผนการศึกษาของ อบต.ไว้ในแผนพัฒนาอำเภอ (องอาจ มุทอง: การสัมภาษณ์)

ในขั้นการจัดทำแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนมี บทบาทสำคัญหลายลักษณะ เช่น

(1) ร่วมศึกษาภาพอนาคตทางการศึกษาของชุมชนและท้องถิ่น (Future search Conference) ในกระบวนการจัดทำวิสัยทัศน์การศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและการ กีฬาของชุมชนและท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนการศึกษาของ อบต.บางพระ ฉะเชิงเทรา และ การจัดทำแผนการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

(2) ร่วมกำหนดปัญหาความต้องการและความคาดหวังทางการศึกษา เป็นการ เสนอข้อมูลข่าวสารจากประชาชนผ่านทางประชาคมชุมชนและผู้แทนองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เช่น กรณีประชาคมชุมชนในเทศบาล ประชาคมชุมชน ในเขตพื้นที่ อบต.

(3) ร่วมจัดเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาและความต้องการทาง การศึกษาของตำบล ในฐานะที่เป็นผู้แทนประชาคมชุมชนในประชาคมตำบล เพื่อเสนอให้ ฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดทำร่างแผนการศึกษาของตำบล เช่น กรณี ประชาคมตำบลของ อบต.แม่มาะ ลำปาง

(4) เข้าร่วมประชาพิจารณ์ในขั้นตอนการจัดทำแผนตามข้อบังคับขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

**1.3 การอนุมัติแผนการศึกษา** แผนการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือแผนสาขาสังคมที่จัดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีแผนพัฒนา 5 ปี ของเทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ อบจ. การพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น และสำหรับกรุงเทพมหานคร แผนพัฒนาการศึกษาเป็นสาขาหนึ่งของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร การพิจารณาอนุมัติแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร (แผนแม่บท) เป็นอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร เช่นเดียวกัน

ในกรณีแผนพัฒนาหรือแผนปฏิบัติการประจำปี สภาท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องอนุมัติแผน แต่แผนปีจะต้องผ่านหน่วยกั่นกรอง เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องกับแผนแม่บท (5 ปี) และความเหมาะสมด้านงบประมาณ แต่การพิจารณาอนุมัติงบประมาณสนับสนุนแผน ยังเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น

หน่วยกั่นกรองแผนและจัดทำร่างงบประมาณประจำปี ก่อนเสนอสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติ ท้องถิ่นแต่ละประเภทใช้กลไกต่างกัน กรณีกรุงเทพมหานคร กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักนโยบายและแผน ในกรณีเทศบาลนครนครปฐม มอบหมายให้คณะกรรมการบริหารวิชาการระดับเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบกั่นกรอง กรณีเทศบาลเมืองพัทลุงและเมืองพัทยา ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการระดับท้องถิ่น กรณี อบจ.และ อบต. หน่วยกั่นกรองและวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษาประจำปี คือ คณะผู้บริหารของท้องถิ่น เมื่อคณะผู้บริหารพิจารณาเห็นชอบแผนแล้ว สำนักปลัด อบจ. หรือ อบต. แล้วแต่กรณี จัดทำร่างงบประมาณ (เอกสารงบประมาณ) สนับสนุนแผน เพื่อเสนอสภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติ และจัดทำเป็นข้อบังคับประกาศเป็นงบประมาณประจำปี

## 2. การนำแผนไปปฏิบัติระดับองค์กร

การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ เป็นเรื่องที่หน่วยงานหรือกลไกที่ท้องถิ่นมอบหมายต้องรับผิดชอบ และการมอบหมายความรับผิดชอบการนำแผนการศึกษาไปปฏิบัติมีความชัดเจน เพราะแผนที่หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเป็นการริเริ่มจากผู้ปฏิบัติ (Implementers) ดังนั้น ผู้นำงานแผนไปปฏิบัติ คือ หน่วยงาน คณะบุคคลหรือบุคคลที่เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำแผนงานและโครงการที่ระบุไว้ในเอกสารแผน

กรณีกรุงเทพมหานคร สำนักการศึกษาได้จัดทำและกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานตามแผน กำหนดตัวบ่งชี้และเกณฑ์คุณภาพการนำแผนสู่การปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและสถานศึกษารับทราบกรอบแนวทางการกำกับติดตาม การตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น อยู่ในขั้นตระหนักและพยายามศึกษาและพัฒนาให้มีใช้ในอนาคต

ขั้นการนำแผนการศึกษาไปปฏิบัติ เป็นขั้นที่สถานศึกษาและหน่วยงานที่รับผิดชอบงานการศึกษาของท้องถิ่นต้องแปลงแผนสู่การปฏิบัติ โดยการจัดทำโครงการรองรับแผนงานการศึกษา และนำไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลตามที่กำหนดไว้ในแผน กระบวนการและกลไกการกำกับติดตาม การตรวจสอบและการประเมินผลแผน จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในขั้นการนำแผนการศึกษาของท้องถิ่นไปปฏิบัติ

ในขั้นการนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมไปปฏิบัติ ประชาชนในชุมชนและท้องถิ่น นอกจากจะเป็นฝ่ายรับผลการดำเนินกิจกรรมตามแผนแล้ว ยังจะต้องเป็นฝ่ายเข้าร่วมกิจกรรม เช่น เป็นวิทยากรให้ความรู้ด้านศิลปะ ดนตรี จารีตประเพณี และวัฒนธรรมแก่เยาวชน เพื่อร่วมสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น ร่วมกิจกรรมกีฬา ร่วมทำนุบำรุงรักษาศิลปะ และวัฒนธรรมของท้องถิ่นตามการมอบหมายงานแผนของท้องถิ่นร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่น



### 3. การส่งเสริมสนับสนุนและการเสริมแรงผู้ปฏิบัติระดับองค์กร การศึกษาพบ ดังนี้

(1) การสนับสนุนด้านงบประมาณ เมื่อหน่วยปฏิบัติจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีรองรับสอดคล้องแผนการศึกษาของท้องถิ่น ตามที่สภาท้องถิ่นอนุมัติไปแล้ว ย่อมเป็นหลักประกันว่าจะได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสภาท้องถิ่น

(2) ฝ่ายบริหารในระบบการเมืองท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและผลักดันแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จสูงด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษา มักเป็นผลจากแรงบันดาลใจ ความตั้งใจและการใช้แรงผลักดันส่งเสริม และสนับสนุนของฝ่ายบริหารจากระบบการเมืองท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ความร่วมมือของผู้บริหารสถานศึกษา ครู อาจารย์ศึกษานิเทศ รวมทั้งบุคลากรของหน่วยงานราชการฝ่ายสนับสนุนงานการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและการกีฬาของท้องถิ่นตามลำดับ

(3) การสนับสนุนทางด้านวิชาการและทรัพยากรทางวิชาการจากภายนอก มีความจำเป็น ส่วนกลางและสถาบันอุดมศึกษา มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนระบบงานแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งทางด้านวิชาการและในกระบวนการจัดทำแผน การสร้างเครื่องมือการกำกับติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลแผน โดยการจัดส่งเอกสารวิชาการ วิทยากรเพื่อฝึกอบรม เพิ่มพูนความรู้ ทักษะการจัดทำแผน และดำเนินงานแผนการศึกษาแก่บุคลากร ช่วยสร้างความเข้มแข็งทางความคิดในระบบงานแผนของท้องถิ่น

(4) การเสริมแรงผู้ปฏิบัติงานแผนการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาในความรับผิดชอบ ไม่นิยมการเสริมแรงที่เน้นการแข่งขันเพื่อรางวัล (แต่อาจส่งไปแข่งขันกับข้างนอกบ้าง) แต่การเสริมแรงบุคลากรจะเน้นการสนับสนุนให้เพิ่มพูนความรู้ทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เช่น การฝึกอบรม การดูงานและการศึกษาต่อ การเสริมแรงระดับสถานศึกษา มุ่งที่จะสร้างความเท่าเทียมกันของการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา (เพื่อลดปัญหาการกระจายเด็กด้วย) เพราะมีความเห็นว่า การแข่งขันเพื่อรางวัลเป็นข้อ

ผิดพลาดของการบริหารแบบเดิม ที่ไปให้ความสำคัญกับโรงเรียนกลุ่มเล็กๆ ไม่ก็โรงเรียน และไปทำให้โรงเรียนส่วนใหญ่ถูกทอดทิ้ง แนวความคิดขององค์กรปกครองท้องถิ่น คือ การสร้างระบบใหม่ขึ้นมาทดแทน เรียกว่า “ทุกโรงเรียนต้องมีคุณภาพเท่ากัน” ตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานครได้สร้างแนวความคิดเรียกว่า “ทีมพลังเกื้อกูล” ให้แต่ละส่วนแต่ละโซนไปพัฒนา เพื่อยกระดับทุกโรงเรียนให้มีคุณภาพเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ และจะไม่แข่งขันที่รางวัล แต่จะดูผลตามตัวบ่งชี้คุณภาพ เช่น ผลผลิตนักเรียนที่ออกมา พฤติกรรมการเรียนการสอนของครูที่เปลี่ยนแปลงไป ตามแนวทางการปฏิบัติการเรียนรู้ เพื่อให้เป็นโรงเรียนที่เข้าสู่เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนคุณภาพของกรุงเทพมหานคร (อนันต์ศิริภัตราภรณ์: การสัมภาษณ์)

#### 4. การกำกับตรวจสอบและการประเมินผลแผนระดับองค์กร การศึกษาพบดังนี้

(1) มีการใช้กลไกในรูปคณะกรรมการ ทำหน้าที่กำกับติดตาม และส่งเสริมงานแผน เช่น ใช้คณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการระดับเขต ระดับท้องถิ่น และระดับสถานศึกษา (กรณีเทศบาล) เพื่อให้ความช่วยเหลือ แนะนำ ติดตาม ตรวจสอบ โดยให้มีการรายงานผลต่อที่ประชุมทุก 2 เดือนระดับเขต ทุกเดือนระดับท้องถิ่นและสถานศึกษา แล้วแต่กรณี ในระดับท้องถิ่น อาจมีการจัดตั้งกลุ่มทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนและกำกับตรวจสอบ เช่น กรณีเทศบาลเมืองพัทลุง ท้องถิ่นได้จัดตั้งกลุ่มส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการขึ้นมาดูแลงานวิชาการ กลุ่มส่งเสริมจริยธรรมคุณเลขาธิการและบุคลากรทางการศึกษา เด็กและเยาวชน กลุ่มส่งเสริมการกีฬา ดูแลการจัดกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ เด็กและเยาวชน เป็นต้น กลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีส่วนประกอบจากผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนครูและผู้แทนกองการศึกษา

(2) ใช้ผู้บริหารขององค์กรและศึกษานิเทศก์กำกับตรวจสอบและประเมินผู้บริหารและศึกษานิเทศก์ของท้องถิ่นเข้าไปปรับทราบปัญหา กำกับ ตรวจสอบแนะนำ การปฏิบัติงานแก่ผู้บริหารสถานศึกษาและครู (กรณีเทศบาล) โดยใช้มาตรฐานและตัวบ่งชี้ (ดัดแปลงและเพิ่มเติมจากที่กำหนดโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพ

การศึกษา - สมศ.) เข้าไปดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ (กรณีกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา)

(3) การไปเยี่ยมชมสถานปฏิบัติกิจกรรม เพื่อพูดคุย ซักถามอย่างไม่เป็นทางการของผู้บริหารองค์กร รับฟังปัญหาและให้ข้อเสนอแนะให้คำปรึกษาตามโอกาส

(4) เริ่มมีการพัฒนาและนำมามาตรฐานและตัวบ่งชี้ มาใช้ในกระบวนการกำกับ ตรวจสอบและประเมิน ตามกรอบแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษาของ สมศ. ในบางแห่งค่อนข้างเป็นระบบ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) บางแห่งอยู่ในขั้นตระหนักและพยายามพัฒนา (เทศบาล) และทุกแห่งมีความประสงค์จะได้รับการสนับสนุนทางวิชาการ เพื่อพัฒนาบุคลากรในเรื่องดังกล่าวจากส่วนกลาง

(5) มีการใช้ทีมจากภายนอกตรวจสอบและประเมินประจำปี กรณี กรุงเทพมหานคร จะใช้ทีมตรวจสอบและประเมินจากภายนอก ทีมตรวจสอบและประเมินประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิสายการเมือง ผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนราชการหรือเป็นข้าราชการเกษียณอายุ และศึกษานิเทศ จำนวน 10 ทีมๆ ละ 10 คน ออกตรวจประเมินสถานศึกษาประจำปี ๆ ละประมาณ 120 โรงเรียน (ร้อยละ 25 ของโรงเรียนกรุงเทพมหานครทั้งหมด) การตรวจสอบ ทบทวนและการประเมินจะกระทำอย่างจริงจัง คือ มีการสัมภาษณ์นักเรียน มีการสัมภาษณ์ผู้ปกครอง มีการตรวจสอบเอกสารหลักฐานการปฏิบัติงาน และผลการปฏิบัติงาน ทีมตรวจสอบจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ ระบุจุดเด่นจุดด้อยในการปฏิบัติงาน และมีข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปรับปรุง การรายงานผลการตรวจสอบและประเมินของทีมตรวจสอบจะนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ประจำปี

(6) การกำกับตรวจสอบและประเมินโดยการประชุมใหญ่ประจำปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาในความรับผิดชอบ (กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและเทศบาล) จะมีการจัดประชุมใหญ่ประจำปีๆ ละ 2 ครั้ง โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาทุกโรงเรียน ผู้แทนครูจากโรงเรียน ผู้เกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษาทุกคน ฝ่ายการเมือง เช่น (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี เทศมนตรีที่ดูแลการศึกษา และอื่นๆ) ฝ่ายราชการประจำและกรรมการสถานศึกษา ในกรณีของกรุงเทพมหานคร การประชุมใหญ่

ประจำปีมีจุดประสงค์ให้โรงเรียนที่ถูกสุ่มตรวจสอบและประเมิน รับทราบข้อมูลย้อนกลับของตนเอง และถือเป็นโอกาสพิเศษ ให้เป็นบทเรียนแก่โรงเรียนอื่นได้รับรู้ผลการตรวจสอบเฉพาะตัว และผลทั้งหมดจะมีการเปรียบเทียบจุดร่วมจุดต่าง เพื่อนำไปปรับปรุงคุณภาพการศึกษาของตน (อนันต์ ศิริภัสราภรณ์: การสัมภาษณ์) กรณีเทศบาลและเมืองพัทยา การประชุมใหญ่ประจำปีมุ่งสะท้อนผลการปฏิบัติงานแผน ปัญหาการปฏิบัติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความต้องการของผู้รับบริการสาธารณะด้านการศึกษา จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) มีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานแผนและการใช้จ่ายเงิน กรณีการขอรับการสนับสนุนแผนงานโครงการของสถานศึกษาในเขตพื้นที่บริการของ อบต.และ อบจ. สถานศึกษามีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามแผน และรายงานการใช้จ่ายเงินโครงการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้การสนับสนุน

ในกระบวนการกำกับตรวจสอบและประเมินแผนระดับองค์กร ประชาชนในท้องถิ่น มีโอกาสเข้าร่วมในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา เช่น เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทีมตรวจสอบและประเมินจากภายนอกของกรุงเทพมหานคร และการเข้าร่วมรับทราบผลการตรวจสอบและประเมินการประชุมใหญ่ประจำปี อย่างไรก็ตาม การกำกับ ตรวจสอบการดำเนินงานแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ โดยการสลับตรับฟังความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงและวิพากษ์วิจารณ์สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในวิถีชีวิตประจำวันของประชาชนจัดเป็นเรื่องปกติทั่วไป

## 5. การปรับปรุงแผนการศึกษาระดับองค์กร

การนำข้อมูลผลการกำกับ ตรวจสอบและการประเมินไปปรับปรุงแผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการมีลักษณะดังนี้

(1) มีการปรับปรุงการดำเนินงานแผนตามข้อเสนอแนะจากการตรวจเยี่ยมในกรณีการเข้าไปตรวจเยี่ยมการปฏิบัติของสถานศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ หรือการเข้าไปตรวจสอบและประเมินของทีมตรวจสอบ หากพบข้อบกพร่องหรือปัญหาในการปฏิบัติงานแผน หรือผู้ปฏิบัติงานแผนมีปัญหาหรือขอหารือการปฏิบัติ ผู้บริหารหรือทีมตรวจสอบ

อาจให้ความช่วยเหลือแนะนำ เพื่อให้สถานศึกษานำไปปรับปรุงแก้ไขในลักษณะการยอมรับร่วมกัน

(2) มีการปรับปรุงการดำเนินงานแผนจากผลการประชุมใหญ่ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้การปฏิบัติงานแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการประชุมใหญ่ปีละ 2 ครั้ง จะใช้เป็นเวทีแสวงหาความรู้ร่วมกันของการปฏิบัติงานตามแผน สถานศึกษาที่ถูกสุ่มตรวจ จะได้รับการสะท้อนกลับผลการตรวจสอบอย่างเป็นทางการจากการรายงานผลการตรวจสอบและประเมินของทีมตรวจสอบ สถานศึกษาที่ไม่ถูกสุ่มตรวจจะได้รับโอกาสเรียนรู้จากผลการรายงาน และนำไปปรับปรุงการปฏิบัติงานของตน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ลักษณะนี้ ฝ่ายปฏิบัติงานแผนจะได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมประชุม และสามารถนำผลการศึกษาไปใช้ได้หลากหลาย

(3) การปรับปรุงการดำเนินงานแผนจากผลการจัดงานมหกรรมทางวิชาการของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายให้สถานศึกษาของท้องถิ่นจัดแสดงผลงานของสถานศึกษา (เช่น ผลงานจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา) แสดงผลงานของครู - อาจารย์ และผลงานของนักเรียน เป็นต้น อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง การจัดนิทรรศการงานมหกรรมทางวิชาการ มีการจัดในระดับเขต (เขตการศึกษา 12 เขต) ระดับท้องถิ่น โดยมีการหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพ การปรับปรุงการดำเนินงานแผนที่เป็นผลของนโยบาย ช่วยสร้างบรรยากาศทางวิชาการในวงการศึกษาระดับท้องถิ่น ทำให้สถานศึกษารู้สึกกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงผลงาน และเข้าร่วมแสดงผลงาน ทำให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในงานแสดงนิทรรศการ และเป็นโอกาสที่สถานศึกษาจะได้นำผลการเรียนรู้ไปปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาของตนเอง

(4) การนำผลของปัญหาการปฏิบัติงานแผนไปใช้ในการปรับปรุงแผนในปีต่อไป จากการศึกษาครั้งนี้ยังไม่พบหลักฐานชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการประเมินผลแผนการศึกษาโดยทำการวิจัยประเมินผลการดำเนินงานแผนแต่ละปีหรือแผน 5 ปี เป็นระบบ และนำผลการประเมินปัญหาการปฏิบัติงานแผนไปใช้ในการปรับปรุงแผนใหม่ พบแต่เพียงว่า ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลปัญหาต่างๆจากอดีตไว้ตามสมควร ส่วน

ใหญ่ มักใช้ข้อมูลจากผลการสัมมนาปัญหาการปฏิบัติงานแผนที่ผ่านมา ซึ่งผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องจะนำประเด็นปัญหาเหล่านี้ไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขในแผนที่จะจัดทำขึ้นในรอบใหม่ต่อไป

## ระบบงานแผนการศึกษาระดับสถานศึกษา

### 1. การจัดทำแผนการศึกษาระดับสถานศึกษา

การจัดทำแผนการศึกษาระดับสถานศึกษาในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกลไกการจัดทำ ลักษณะและวิธีการจัดทำ และการอนุมัติแผน ดังนี้

**1.1 กลไกที่รับผิดชอบในการจัดทำแผน (ร่างแผนสถานศึกษา)** พบว่า แต่ละท้องถิ่นใช้กลไกที่มีชื่อและองค์ประกอบต่างกัน กรณีเมืองพัทยาใช้กลไกคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการระดับสถานศึกษา ทำหน้าที่จัดทำร่างแผนการศึกษา องค์ประกอบของกรรมการมีผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นประธาน ผู้แทนครูจาก 8 กลุ่มสาระเป็นกรรมการ ผู้แทนครูเด็กเล็กเป็นกรรมการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการเป็นกรรมการ และเลขานุการ (วิรัชชัย รัตตัญญู: การสัมภาษณ์) กรณีเทศบาลนครนครปฐม โรงเรียนแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมารับผิดชอบจัดทำแผนเฉพาะ เรียกว่า “คณะกรรมการจัดทำร่างแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน” ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นประธาน ฝ่ายปกครอง ฝ่ายกิจกรรม และหัวหน้าหมวดต่างๆเป็นกรรมการ (ชลิต คุ้มทองคำ: การสัมภาษณ์) กรณีเทศบาลเมืองพัทลุงที่จัดทำแผนการศึกษาในรูปแบบที่เรียกว่า “ข้อตกลงและแผนแม่บท (ธรรมนูญ) สถานศึกษา” เป็นแผนพัฒนา 5 ปี โรงเรียนแต่งตั้งผู้รับผิดชอบเป็นคณะทำงาน คือ คณะทำงาน “จัดทำรายละเอียดธรรมนูญสถานศึกษา” มีผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการเป็นรองประธาน หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน เป็นคณะทำงาน ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายธุรการเป็นเลขานุการ (โรงเรียนเทศบาลบ้านคูหาสวรรค์ 2545: 126) อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าสถานศึกษาจะแต่งตั้งคณะกรรมการ รูปแบบใดเพื่อจัดทำร่างแผน

การศึกษา 5 ปี แต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการศึกษาของโรงเรียน คือ คณะกรรมการสถานศึกษา

### 1.2 ลักษณะและวิธีการจัดทำแผนสถานศึกษามีดังนี้

(1) สถานศึกษาจัดทำแผนการศึกษา 5 ปี ตามกรอบนโยบายของท้องถิ่น สถานศึกษาจะนำกรอบการจัดทำแผนการศึกษา 5 ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจัดเป็นกรอบแนวทางการจัดทำแผนการศึกษา 5 ปี ของสถานศึกษา สถานศึกษาจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานขึ้นมาเป็นการเฉพาะ หรือใช้กลไกคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการของสถานศึกษารับผิดชอบจัดทำร่างแผน โดยศึกษาปัญหาความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นมาประกอบการจัดทำแผนการศึกษา

(2) แผนการศึกษา 5 ปี ของสถานศึกษา ส่วนใหญ่จัดเป็นธรรมนูญสถานศึกษา หรือจัดทำเป็นแผนพัฒนา 5 ปี องค์ประกอบสำคัญของแผนการศึกษานี้ คือ แผนมีการกำหนดมาตรฐานและตัวบ่งชี้ (เช่น มาตรฐานการศึกษาโรงเรียนสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา) มีการกำหนดเป้าหมายของสถานศึกษา กำหนดยุทธศาสตร์รองรับเป้าหมาย แสดงจุดเน้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา กำหนดกรอบยุทธศาสตร์ที่จะนำไปปฏิบัติแต่ละจุดเน้น และแสดงกิจกรรมที่จะนำไปปฏิบัติ ตามกรอบยุทธศาสตร์แต่ละจุดเน้น กระจายเป็นรายปีตลอดระยะเวลา 5 ปี ของแผน แสดงแผนการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตร กำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ตั้งแต่กรรมการสถานศึกษาถึงผู้ปกครองและชุมชน บทบาทหน้าที่ของนักเรียน แสดงแผนการดำเนินงานของสถานศึกษา (Master Plan) ที่กำหนดแผนงบประมาณรายปีทั้ง 5 ปี เอาไว้ตามแผนการดำเนินงานแต่ละแผน ระบุแหล่งที่มาของงบประมาณ แสดงแผนปฏิบัติงานแต่ละปี อธิบายระบบการกำกับ ตรวจสอบและรายงาน และมีการลงนามสัตยาบัน (Agreement) ร่วมกันระหว่างผู้แทนประชาชน ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนสถานศึกษาและผู้อำนวยการกองการศึกษา แต่รูปแบบและสาระของแผน ยังมีได้จัดทำในลักษณะแผนยุทธศาสตร์ ที่มีการบูรณาการการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและการกีฬา เป็นกระบวนการโดยรวม และมุ่งเน้น

ผลสัมฤทธิ์ของการบริหารตามแนวทางการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ ที่สอดคล้องกับวิธีการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting -PBB) ของสถานศึกษา

(3) ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน การจัดทำข้อตกลงและแผนแม่บท (ธรรมนูญ) สถานศึกษา หรือแผนการศึกษา 5 ปี ได้ใช้กระบวนการร่วมคิดร่วมทำของบุคลากรในสถานศึกษา กรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองนักเรียน โดยมีนักวิชาการจากภายนอกให้คำปรึกษา ใช้เวลาในการจัดทำประมาณ 1 เดือน

(4) ใช้ข้อมูลข่าวสารหลากหลายแต่ยังไม่เป็นระบบ กล่าวคือ สถานศึกษามีแหล่งข้อมูลข่าวสารและสารสนเทศของโรงเรียน ข้อมูลข่าวสารปัญหาและความต้องการของผู้ปกครองนักเรียนผ่านทางกลไกต่างๆที่โรงเรียนจัดตั้งขึ้น ตามนโยบายของฝ่ายบริหารท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการสถานศึกษาระดับห้องเรียน (ผู้ปกครอง 7 คน มีครูเป็นเลขานุการ) คณะกรรมการห้องเรียนระดับโรงเรียน (มาจากประธานกรรมการแต่ละห้องเรียน) และคณะกรรมการสถานศึกษาระดับโรงเรียน (ยินดี ถาวรโรจน์: การสัมภาษณ์) คณะกรรมการดังกล่าวจะมีการประชุมภาคการศึกษาละไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง ข้อมูลปัญหาความต้องการด้านการจัดการศึกษาของสถานศึกษาจะสะท้อนผ่านกลไกเหล่านี้ค่อนข้างมาก นอกจากนั้นปัญหาและความต้องการของผู้ปกครองนักเรียนอาจได้จากการจัดประชุมผู้ปกครองก่อนเปิดภาคเรียน และก่อนปิดภาคสุดท้ายของปีการศึกษา สถานศึกษาบางแห่งรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนด้วยการเชิญผู้ประกอบอาชีพรอบบริเวณ โรงเรียนมาร่วมประชุม เช่น กลุ่มพ่อค้าแม่ค้า หรือฝ่ายดูแลสวัสดิภาพนักเรียนนอกโรงเรียน เช่น ข้าราชการตำรวจ เพื่อรับทราบข้อมูลปัญหา ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะด้านต่างๆ สม่ำเสมอ (ชลิต ตุ่มทองคำ: การสัมภาษณ์) ช่องทางรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในวงกว้าง คือ การเข้าร่วมประชุมและสังเกตการณ์ประชุมประจำเดือนของประชาคมชุมชนต่างๆ ของผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น นอกจากนี้ ข้อมูลบางด้านอาจได้มาจากการพบปะพูดคุยตามวิถีชีวิตปกติ เช่น การสนทนากับผู้นำในชุมชน ผู้นำทางศาสนาและผู้นำด้านภูมิปัญญาในท้องถิ่น เป็นต้น



อย่างไรก็ตาม การได้มาและการนำข้อมูลข่าวสารของสถานศึกษาไปใช้ เป็นความสามารถและเทคนิควิธีของผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา แต่ใน ภาพรวมการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร ยังขาดระบบการจัดเก็บ การพัฒนาและ การนำไป ใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจในกระบวนการบริหารงานแผนการศึกษาอย่างเป็นจริงเป็นจัง

### 1.3 การอนุมัติแผนสถานศึกษา

เนื่องจากการกำหนดนโยบายและแผนของสถานศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการสถานศึกษา เมื่อสถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างแผนการ ศึกษา (แผนพัฒนา 5 ปี) หรือแผนปฏิบัติการประจำปี แผนทั้ง 2 ระดับ จำเป็นต้องได้รับความ เห็นชอบและอนุมัติโดยคณะกรรมการสถานศึกษา

จากการศึกษาสภาพจริงโดยพิจารณาหลักฐานร่องรอยที่ปรากฏ และการ สัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาของท้องถิ่น (โดยเฉพาะเทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร) พบว่า ในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติแผนของ คณะกรรมการสถานศึกษา กรรมการจะมีการตรวจสอบ ชักถาม ตั้งข้อสังเกต ให้คำแนะนำ และ เสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขร่างแผนที่สถานศึกษาจัดทำอย่างจริงจัง ตัวอย่างการทำ หน้าที่พิจารณาแผนพัฒนา 5 ปี ของคณะกรรมการสถานศึกษาเทศบาลพัทลุง กรรมการจะ ประชุมเพื่อพิจารณาแผนของสถานศึกษาจริงจัง โดยใช้เวลา 2 - 3 วัน ก่อนพิจารณาอนุมัติ แผน (ขณบ จรูญศรีสวัสดิ์: การสัมภาษณ์) และในกรณีการพิจารณาร่างแผนปฏิบัติการ ประจำปีก่อนให้ความเห็นชอบกรรมการสถานศึกษาก็จะพิจารณาอย่างรอบคอบเช่นเดียวกัน

แผนปฏิบัติการประจำปีที่ได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษา แล้ว จะถูกส่งไปรวบรวมที่สำนักงานการศึกษา หรือกองการศึกษา แล้วแต่กรณี เพื่อเสนอสำนัก ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำร่างงบประมาณสนับสนุนแผน และนำเสนอ สภาท้องถิ่นเพื่ออนุมัติเอกสารงบประมาณ

กรณีแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา ที่อยู่ในเขตบริการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และอยู่ในข่ายที่จะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. และ อบต.) สถานศึกษาจะจัดทำโครงการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

สถานศึกษา และการรับรองตามสายการบังคับบัญชา (ระดับอำเภอและจังหวัด) มายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อคณะกรรมการบริหารให้ความเห็นชอบแล้ว สำนักปลัด อบจ.หรือ อบต. แล้วแต่กรณีจะจัดทำร่างงบประมาณสนับสนุน เพื่อเสนอสภาท้องถิ่นอนุมัติเป็นเอกสารงบประมาณ เมื่อสภาท้องถิ่นอนุมัติแล้ว จะจัดทำเป็นข้อบังคับการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี และแจ้งสถานศึกษาให้รับทราบและนำไปปฏิบัติต่อไป

## 2. การนำแผนการศึกษาไปปฏิบัติระดับสถานศึกษา มีลักษณะดังนี้

(1) การนำแผนพัฒนาการศึกษา 5 ปี (ธรรมนูญสถานศึกษา) ไปปฏิบัติสถานศึกษาจะต้องแปลงแผนแม่บทที่ปรากฏในแผนปีการศึกษานั้น ออกมาเป็นโครงการอย่างละเอียด เพื่อขอสนับสนุนงบประมาณจากท้องถิ่น

งบประมาณสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร) มีที่มาจาก 4 แหล่ง คือ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากสมาคมครู ผู้ปกครองและศิษย์เก่าหรือมูลนิธิ จากคณะกรรมการการเงินของสถานศึกษา (เงินบำรุงการศึกษา) และงบอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง แผนที่จัดทำเพื่อนำไปปฏิบัติ ต้องนำเสนอไปตามแหล่งสนับสนุนงบประมาณดังกล่าวให้ถูกต้อง

(2) กิจกรรมของแผนการศึกษา จะดำเนินไปตามภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายต่างๆ ในสถานศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในแผนที่ตกลงสัตยาบัน คือ คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษาทุกฝ่าย ครู - อาจารย์ บุคลากรอื่นๆ ผู้ปกครอง ชุมชนและนักเรียน

(3) กิจกรรมการนำแผนสถานศึกษาไปปฏิบัติ สถานศึกษาจะพยายามมุ่งให้มีการบูรณาการการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา และสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน ทั้งกิจกรรมการบริหาร การเรียนการสอน และกิจกรรมส่งเสริมหลักสูตร ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดที่ไม่สามารถจัดทำแผนสถานศึกษาให้เป็นแผนแบบบูรณาการ (ยินดี ถาวโรจน์: การสัมภาษณ์)

ในกระบวนการนำแผนสถานศึกษาไปปฏิบัติ จะมีการส่งเสริม สนับสนุน มีการกำกับตรวจสอบ การประเมินและปรับปรุงแผน

**3. การส่งเสริม สนับสนุน และการเสริมแรงผู้ปฏิบัติระดับสถานศึกษา** ผลการศึกษาลักษณะและวิธีการส่งเสริม สนับสนุน และการเสริมแรงผู้ปฏิบัติแผนการศึกษาระดับสถานศึกษา พบดังนี้

(1) การสนับสนุนการนำแผนไปปฏิบัติระดับสถานศึกษา เป็นหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา ครู อาจารย์และบุคลากรอื่นในสถานศึกษา กรรมการสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารฝ่ายการเมืองที่ดูแลงานการศึกษา ผู้บริหารระดับสูงสุดและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครองนักเรียน ผู้นำชุมชน ภูมิปัญญาในท้องถิ่น องค์กรประชาชนและอื่นๆ

(2) การสนับสนุนด้านวิชาการ จะมีคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการ 3 ระดับ คือ ระดับสถานศึกษา ระดับท้องถิ่น และระดับเขต ให้การสนับสนุนสำหรับส่วนกลางและนักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษา จะมีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนทางด้านวิชาการในกระบวนการบริหารงานแผนการศึกษาเช่นกัน

(3) การสนับสนุนทางด้านงบประมาณ เมื่อแผนพัฒนาการศึกษา 5 ปี ของโรงเรียนได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการสถานศึกษา ทุกโครงการของสถานศึกษาจะได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ

(4) การสนับสนุนที่สมาชิกสภาท้องถิ่นให้ความสำคัญมาก คือ การจัดงานวันวิชาการ เพื่อให้สถานศึกษาได้แสดงนิทรรศการผลงานของโรงเรียน ครู อาจารย์และผลงานนักเรียน โดยจัดขึ้นเป็นประจำทุกปี และมีการหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพทั้งระดับเขตและระดับท้องถิ่น ผลที่ได้จากการจัดงานวันวิชาการของท้องถิ่น นอกจากโรงเรียนจะได้แสดงผลงานความก้าวหน้าทางวิชาการด้านต่างๆแล้ว ยังเปิดโอกาสให้บุคลากรทางการศึกษาของท้องถิ่นได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาของท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง (รัชชัช รัตตัญญูและอนันต์ ศิริภัสราภรณ์: การสัมภาษณ์)

(5) การสนับสนุนแผนการจัดการศึกษา มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การสนับสนุนการจัดการอาชีวศึกษาของฝ่ายบริหารด้านการเมืองเทศบาลนครนครปฐม ส่งผลให้มีการจัดตั้งวิทยาลัยอาชีวศึกษาผลิตผู้เรียนระดับ ปวช. ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักศึกษาที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจ ครอบครัวยากจน และไม่มีโอกาสศึกษาต่อได้เข้าศึกษาโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ในสาขาวิชาชีพ 5 สาขา คือ ช่างยนต์ ช่างไฟฟ้ากำลัง ช่างเทคนิคสถาปัตยกรรมทั่วไป และพานิชยกรรม มีผู้สำเร็จการศึกษารุ่นแรกในปีการศึกษา 2543 จนถึงปัจจุบัน โดยออกไปประกอบอาชีพและศึกษาต่อจำนวน 466 คน มีคุณภาพทัดเทียมผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันอื่น กรณีการสนับสนุนการจัดการศึกษาโรงเรียนปัญญาเลิศของ อบจ.แพร่ ก็เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างของผลการริเริ่มผลักดันและการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารด้านการเมืองของท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ความพยายามของฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ก็อาจกระทำได้ภายใต้ข้อจำกัดของระเบียบกฎหมาย ปัญหาที่พบจากการดำเนินงานวิทยาลัยอาชีวศึกษาของเทศบาลนครนครปฐม คือ ครู - อาจารย์มีการลาออกสูง อันเนื่องมาจากสาเหตุของระเบียบบริหารงานบุคคล และสถานภาพของการจ้างครู - อาจารย์ส่วนใหญ่มีฐานะเพียงอัตราจ้างชั่วคราว ไม่สามารถเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี และไม่มีสวัสดิการ ส่งผลให้ผู้รับผิดชอบนำแผนพัฒนาอาชีวศึกษาไปปฏิบัติได้รับความยุ่งยากด้านการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา

(6) การให้รางวัลผู้ปฏิบัติที่มีผลงานดีเด่น ส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบเกียรติบัตร หรือโล่รางวัลแก่ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและนักเรียน

(7) บุคลากรที่ดูแลรับผิดชอบงานแผน ผู้ปฏิบัติงานสอนและผู้บริหารสถานศึกษา จะได้รับการเสริมแรงการปฏิบัติงาน โดยการส่งเสริมให้เข้ารับการฝึกอบรม ดูงาน และการศึกษาต่อ

#### 4. การกำกับตรวจสอบและการประเมินผลแผนระดับสถานศึกษา

การกำกับและการตรวจสอบการปฏิบัติงานแผนระดับสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะใช้กรอบมาตรฐาน ตัวบ่งชี้และเกณฑ์ของ สมศ. ที่หน่วยงานระดับองค์กรที่ดูแลงานประกันคุณภาพการศึกษากำหนดให้สถานศึกษานำไปใช้ ซึ่งคณะกรรมการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาจะจัดทำคู่มือการประกันคุณภาพการศึกษา (Quality Manual) จัดทำรายงานการศึกษาตนเอง (Self Study Report - SSR) มีการประเมินและจัดทำรายงานการประเมินคุณภาพการศึกษาภายใน (Self Assessment Report - SAR) มีการจัดทีมประเมินคุณภาพการศึกษาภายในระหว่างสถานศึกษา (Peer Audit and Peer Assessment) ก่อนการประเมินคุณภาพนอกโดย สมศ. ปัจจุบันมีโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากผ่านการประเมินคุณภาพการศึกษาภายนอกจาก สมศ. แล้ว

ในกระบวนการกำกับตรวจสอบ และการประเมินการปฏิบัติงานแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา จากการศึกษาจะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของ สมศ. มาพัฒนาปรับปรุงมาตรฐานตัวบ่งชี้และเกณฑ์การประเมิน ให้สอดคล้องกับลักษณะธรรมชาติและภารกิจของสถานศึกษา สำหรับการกำกับ ตรวจสอบและการประเมินการปฏิบัติงานแผนในภาพรวมระดับองค์กรทั้งหมดจะมีลักษณะดังที่เคยอธิบายไว้แล้ว

อนึ่ง การกำกับติดตามการนำแผนไปปฏิบัติในระดับสถานศึกษา สถานศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นบางแห่งใช้กรรมการ 8 กลุ่มสาระ ครูได้รับผิดชอบตามกรอบปฏิทินการดำเนินงานกิจกรรมของแผน โดยจะทำการตรวจสอบกันเองภายในกลุ่มและแลกเปลี่ยนหมุนเวียนตรวจสอบระหว่างกลุ่ม ตามแผนการกำกับตรวจสอบที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้า ผลการกำกับตรวจสอบการปฏิบัติงานแผนภายในกลุ่มสาระและระหว่างกลุ่ม จะต้องนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงของท้องถิ่น กรรมการสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและคณะครู เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากที่ประชุม และนำไปแก้ไขต่อไป (ชลิต คุ้มทองคำ: การสัมภาษณ์)

การประเมินผลแผนการศึกษา โดยการออกแบบวิจัยประเมินงานแผนทั้งระบบ สถานศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยนิยมจัดทำ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับเวลา งบประมาณ ความถนัดของผู้รับผิดชอบ หรืออาจเป็นเพราะผู้บริหารมองเห็นประโยชน์ไม่ชัดเจน

การประเมินผลโครงการวิทยาลัยอาชีวศึกษา จะพิจารณาที่คุณภาพผลผลิต 3 รุ่นที่ผ่านมา โดยใช้วิธีการสอบถามผู้ประกอบการที่เป็นนายจ้าง และสถิติการศึกษาต่อพบว่า จุดเด่นของผู้สำเร็จการศึกษาจากโครงการคือ ความตั้งใจทำงาน มีความเป็นผู้นำและสามารถศึกษาต่อในระดับสูงขึ้นได้ค่อนข้างสูง (เต็มเดช เขตุนพ: การสัมภาษณ์)

บทบาทของประชาชนในการกำกับ ตรวจสอบและประเมินแผนระดับสถานศึกษา คงเป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสถานศึกษา การซักถามติดตามการดำเนินโครงการของสถานศึกษาจะจัดทำเป็นรายงานเอกสารและรายงานด้วยวาจาต่อกรรมการสถานศึกษา ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการสม่ำเสมอ (ยินดี ถาวรโรจน์: การสัมภาษณ์)

### 5. การปรับปรุงแผนการศึกษาระดับสถานศึกษา

การนำผลการกำกับ ตรวจสอบและการประเมินไปใช้ปรับปรุงการบริหารงานแผนของสถานศึกษา มีลักษณะดังนี้

(1) นำผลการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากการประชุมใหญ่ (ปีละ 2 ครั้ง) ไปปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานแผนการศึกษาของสถานศึกษา ตามประเด็นต่างๆ ที่ได้จากบทเรียนที่แลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน

(2) นำผลการสะท้อนกลับจากผลการตรวจสอบและประเมิน ไปปรับปรุงจุดอ่อน เพื่อเพิ่มจุดแข็งในกระบวนการตรวจสอบและประเมินคุณภาพการศึกษาภายใน

(3) นำประสบการณ์ที่ได้จากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในงานนิทรรศการทางวิชาการของท้องถิ่นไปปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานแผนของสถานศึกษา

(4) ใช้ข้อเสนอแนะจากการตรวจเยี่ยมสถานศึกษาของผู้บริหารฝ่ายการเมืองและคณะกรรมการสถานศึกษาไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานแผนของสถานศึกษา

(5) ใช้เป็นข้อมูลปรับปรุงแผนการศึกษาของสถานศึกษารอบใหม่ คณะกรรมการที่สถานศึกษามอบหมาย จะนำผลการกำกับ การตรวจสอบและประเมินผลแผนไป ใช้จริงจัง เมื่อมีการจัดทำแผนการศึกษาในรอบใหม่ในปีการศึกษาต่อไป

สรุปผลการวิเคราะห์ตามกรอบแนวทางการศึกษาระบบงานแผนการศึกษาของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์กรและสถานศึกษา มีลักษณะดังภาพที่ 3.2



ภาพที่ 3.2 ผลการวิเคราะห์ระบบงานแผนการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

## สรุปความ

ในบทนี้เป็นการอธิบายระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาสภาพจริง การศึกษาเอกสารหลักฐานต่างๆ และการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ในระดับองค์กรและระดับสถานศึกษา ตามกระบวนการการบริหารงานแผน คือ การจัดทำแผน การนำแผนไปปฏิบัติ การประเมินและปรับปรุงแผนการศึกษา



## บทที่ 4

### ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของพันธกิจด้านการจัดการศึกษากับพันธกิจด้านอื่นๆ

#### ความนำ

ในบทนี้จะแสดงผลการศึกษาความสัมพันธ์ของพันธกิจด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับพันธกิจด้านอื่นๆ เช่น ด้านการศาสนา ศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่นและการกีฬา การพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมการประกอบอาชีพและการทำมาหากินของราษฎร การบำรุงสงเคราะห์มารดา และเด็ก การบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ พิพิธภัณฑ์และห้องสมุด การบำรุงรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

#### ความสัมพันธ์ของพันธกิจด้านการจัดการศึกษากับงานด้านอื่นๆ

จากการศึกษาตามสภาพจริงในภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องในท้องถิ่น รวมทั้งการศึกษาเอกสารแผนและงบประมาณของท้องถิ่น พบว่า ยังไม่มีความชัดเจน ด้านความสัมพันธ์เชื่อมโยงพันธกิจในเชิงการบูรณาการในเรื่องของการกำหนดทิศทาง การกำหนดยุทธศาสตร์หรือกำหนดวิธีการบริหารงานแผน แต่สิ่งที่ปรากฏมักเป็นเรื่องการปฏิบัติกิจกรรมตามแผนงานโครงการ

ความสัมพันธ์เชื่อมโยงในทางปฏิบัติจากการศึกษาครั้งนี้ สามารถจำแนกลักษณะความสัมพันธ์ได้เป็น 5 รูปแบบ คือ ความสัมพันธ์ในเชิงแผนงานโครงการพัฒนาท้องถิ่น ความสัมพันธ์เชิงการจัดสรรและการใช้งบประมาณ ความสัมพันธ์ในเชิงแผนงานโครงการในสถานศึกษา ความสัมพันธ์เชิงการใช้ทรัพยากรบุคคลและสถานที่ร่วมกัน และความสัมพันธ์ในเชิงการเป็นแกนนำจัดและร่วมจัดกิจกรรม รายละเอียดดังนี้

## 1. ความสัมพันธ์ในเชิงแผนงานโครงการพัฒนาท้องถิ่นในระดับองค์กร

ดังที่เคยอธิบายไว้ในบทก่อนๆ ว่า ระบบงานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบข่ายกว้างขวาง งานจัดการศึกษาเป็นเพียงส่วนหนึ่งในพันธกิจตามหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ 31 ประการ องค์การบริหารจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ 29 ประการ (ม.17) ส่วนกรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่เท่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ รวมกัน และกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ มีพันธกิจอย่างหนึ่ง ที่ต้องทำเหมือนกัน คือ “การจัดการศึกษา”

การจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนการศึกษาจะเป็นกลุ่มสาขาย่อยหนึ่งของแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในโครงสร้างการบริหาร อาจมีการแบ่งงานบริการสาธารณะของท้องถิ่นแต่ละงานออกจากกัน แต่เมื่อมีการนำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นแผนแม่บท มาจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการประจำปี แต่ละหน่วยงานจะมีการประชุมประสานการจัดทำแผนร่วมกัน ทั้งในระดับองค์กรและระดับสถานศึกษา การจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น บุคลากรจะร่วมประสานการจัดทำแผนร่วมกันไม่แยกอิสระจากกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผน 5 ปี หรือแผนปี ทุกฝ่ายจะมีการปรึกษาหารือ มีข้อซักถามและข้อเสนอแนะซึ่งกันและกัน เช่น เมื่อกองการศึกษาต้องการปรับปรุงสนามกีฬาเยาวชนกลาง ต้องการก่อสร้างเวทีเพื่อจัดกิจกรรมแสดงดนตรี แสดงกิจกรรมทางวิชาการและกิจกรรมนันทนาการของเยาวชน กองการศึกษาจะประสานให้กองช่างจัดทำแบบแปลนและกำหนดราคากลางประกอบโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยกองการศึกษายังเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ กองการศึกษาอาจเสนอให้กองสวัสดิการสังคมเข้าไปดูแลงานพัฒนาชุมชนในท้องถิ่น หรือจัดทำโครงการฝึกอบรมอาชีพให้แก่เยาวชนในกรณีที่พบว่าประชาชนในชุมชนมีความต้องการพัฒนาอาชีพ ในบางกรณีกองการศึกษาอาจเสนอแนะกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมให้จัดทำโครงการตรวจและรักษาสุขภาพอนามัยนักเรียน ขณะเดียวกัน

กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม อาจเสนอให้สถานศึกษาจัดทำโครงการรณรงค์ป้องกัน ยาเสพติดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น ความสัมพันธ์ของงานการศึกษากับงานด้านอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงแผนงานโครงการ ท้องถิ่นจะดำเนินการทั้งระดับแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการประจำปี (สมชาย ชิดเชื้อ: การสัมภาษณ์)

## 2. ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดสรรและการใช้งบประมาณ

การจัดทำงบประมาณ เป็นกิจกรรมสืบเนื่องจากงานแผนของท้องถิ่น กระบวนการจัดทำคำของบประมาณสนับสนุนแผนงานโครงการ หน่วยปฏิบัติสามารถแยกกันจัดทำ เช่น สถานศึกษาแต่ละแห่งสามารถจัดตั้งงบประมาณตามกรอบแผนงบประมาณ (Master Plan) ของสถานศึกษาได้โดยอิสระ (กรณีเทศบาล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร) ส่วนคำของบประมาณสนับสนุนงานแผนของสถานศึกษาจาก อบจ. และ อบต. หากคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเห็นชอบแผนงานโครงการ ราชการฝ่ายประจำจะจัดทำงบประมาณสนับสนุนเป็นปี ๆ ความสัมพันธ์ของงานการศึกษากับงานด้านอื่นๆ คงพิจารณาได้จากอัตราส่วนในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนงานแต่ละด้านของท้องถิ่น

ในขั้นการใช้งบประมาณสนับสนุนแผนงานโครงการ หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานการศึกษา สำนักการศึกษาหรือกองการศึกษาของท้องถิ่น จะทำหน้าที่ประสานให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผน การใช้จ่ายเงินงบประมาณระดับสถานศึกษา จะเป็นไปตามแผนงานโครงการและกิจกรรมของสถานศึกษา การใช้จ่ายงบประมาณหลายประเภทสถานศึกษาจะไม่ได้รับเป็นตัวเลข ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแหล่งที่มาของงบประมาณ เช่น งบปรับปรุงอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมของสถานศึกษาที่สนับสนุนโดยท้องถิ่นสถานศึกษาเป็นเจ้าของโครงการ กองคลังดูแลการจัดซื้อจัดจ้าง กงช่างของท้องถิ่น กองการศึกษา และสถานศึกษาจะดูแลการควบคุมงานก่อสร้าง (ยินดีถาวรโรจน์: การสัมภาษณ์) ความสัมพันธ์ของงานการศึกษากับงานอื่นๆ เชิงงบประมาณมีลักษณะ “แยกกันทำแต่ร่วมกันใช้” ซึ่งหมายถึง ร่วมกันจัดทำแผนพัฒนา แยกกันจัดตั้งงบประมาณและร่วมกันใช้งบประมาณ

### 3. ความสัมพันธ์ในเชิงแผนงานโครงการในสถานศึกษา

แผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้รับงบประมาณสนับสนุนการจัดกิจกรรมหรือโครงการ ที่เกี่ยวข้องกับ ศาสนา ศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรม การกีฬา การส่งเสริมและการเรียนรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในกิจกรรมการเรียนการสอน กิจกรรมเสริมหลักสูตร และกิจกรรมนันทนาการทั้งในและนอกสถานศึกษา ตัวอย่างโครงการและกิจกรรมประจำปีของสถานศึกษา (โรงเรียนเทศบาลบ้านคูหาสวรรค์ เทศบาลเมืองพัทลุง และวิทยาลัยอาชีวศึกษา เทศบาลนครนครปฐม) เช่น

- โครงการสำรวจแหล่งเรียนรู้ในชุมชน
- โครงการพัฒนาอัจฉริยภาพทางด้านศิลปะ
- โครงการประกวดเขียนเรื่องจากภาพ
- โครงการประกวดเขียนภาพจากเรื่อง
- โครงการพบบุคคลสำคัญในชุมชน
- โครงการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น
- กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ
- โครงการเดินทางไกลอยู่ค่ายพักแรมลูกเสือเนตรนารี
- โครงการจัดแปลงสาธิตเกษตรทฤษฎีใหม่
- โครงการรักษ์สะอาดรักโรงเรียน
- โครงการต่อต้านสิ่งเสพติดให้โทษ
- โครงการบริการความรู้ด้านอาชีพแก่ชุมชน
- โครงการส่งเสริมการหารายได้และการออมทรัพย์
- โครงการกีฬาและนันทนาการ
- โครงการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมตามประเพณีไทย

#### 4. ความสัมพันธ์ในเชิงการใช้ทรัพยากรบุคคลและสถานที่ร่วมกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามจัดกิจกรรมทางการศึกษาให้เอื้อหรือเสริมกิจกรรมตามพันธกิจด้านอื่นๆ อยู่มาก โดยเฉพาะการใช้ทรัพยากรบุคคลและสถานที่เพื่อประโยชน์ต่องานด้านอื่นๆ ดังนี้

(1) การใช้สถานศึกษาเป็นแหล่งส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน เช่น นโยบายของกรุงเทพมหานคร กำหนดให้ทุกโรงเรียนเป็นโรงเรียน 3 ประโยชน์ คือ

- ประโยชน์ทางการเรียนการสอนตามปกติ
- ประโยชน์ในด้านการเป็นสนามกีฬาของชุมชน
- ประโยชน์ในด้านการเป็นที่ฝึกอาชีพให้แก่ชุมชนและใช้สถานที่จัด

ประชุม จัดงานสังสรรค์และงานประชุมต่างๆ

(2) สถานศึกษาเป็นแหล่งรับบริการด้านการบำรุงสงเคราะห์มารดาและเด็ก การกิจของท้องถิ่นด้านการบำรุงสงเคราะห์มารดาและเด็ก อยู่ในความรับผิดชอบของกองอนามัย (กรณีเทศบาลและเมืองพัทยา) ความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับการศึกษา คือ สถานศึกษาเป็นแหล่งรับบริการ เช่น ยา อาหารเสริมและการดูแลสุขภาพอนามัยเด็ก สถานศึกษาของท้องถิ่นเป็นเป้าหมายหนึ่งของงานบำรุงสงเคราะห์มารดาและเด็ก (สุพล อ่ำภาวงษ์: การสัมภาษณ์) การเชื่อมประสานการทำงานร่วมกัน ในทางปฏิบัติ คือ สถานศึกษากับกองอนามัย จะมาตกลงจัดทำปฏิทินการปฏิบัติกิจกรรมทั้งปีร่วมกัน โรงเรียนบางส่วนจะจัดทำเป็นกิจกรรมการเรียนรู้เรื่องการดูแลสุขภาพอนามัยคู่กันไป (ธวัชชัย รัตต์บุญ: การสัมภาษณ์)

(3) การใช้บุคลากรทางการศึกษาเป็นฝ่ายส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมมีกิจกรรมของท้องถิ่นจำนวนมาก ต้องอาศัยบุคลากรทางการศึกษา คือ ผู้บริหาร ครู - อาจารย์ และนักเรียนเป็นกำลังสำคัญในการจัดและการร่วมสนับสนุนการจัด เช่น กิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและการกีฬา โดยบุคลากรทางการศึกษาจะเข้าไปเกี่ยวข้อง ทั้งทางตรงและทางอ้อมในการดำเนินกิจกรรม

ในวันสำคัญทางศาสนา ผู้บริหารของท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู - อาจารย์นักเรียน ผู้ปกครองและชุมชนจะเข้าร่วมกิจกรรมตามจารีตประเพณีของท้องถิ่น เช่น การร่วมสวดมนต์เย็นวาระเกียรติที่หน้าพระพุทธรูปทุกวันเพ็ญ (เทศบาลเมืองพัทลุง) ในการแข่งขันกีฬาและกรีฑาทุกประเภททุกระดับในท้องถิ่นจะมีครูพลศึกษาเป็นกรรมการผู้ตัดสิน นอกจากนี้ ครูและบุคลากรทางการศึกษาของท้องถิ่นร่วมเป็นวิทยากรฝึกอบรมวิชาชีพแก่กลุ่มสตรี เยาวชน คนชราและกลุ่มอาชีพต่างๆ ในชุมชนร่วมกับกองสวัสดิการสังคม (กรณีเทศบาล) ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสังคมสงเคราะห์ (กรณีเขต) กรุงเทพมหานคร เป็นต้น ตัวอย่างโครงการ “ต้นไม้สวยหนูช่วยปลูก” ของเทศบาลเมืองพัทลุง ตามแนวนโยบายการปลูกฝังเยาวชนให้รักธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกิจกรรมเชิญชวนเด็กนักเรียนและเยาวชนนำต้นไม้มาปลูกประดับบริเวณถนนในเขตเทศบาลคนละ 5 ต้น อาจเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างการเชื่อมโยงสัมพันธ์งานการศึกษากับการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น

(4) การใช้กิจกรรมส่งเสริมเยาวชนเป็นแกนประสานกิจกรรมร่วมกัน เช่น การจัดแสดงบนเวทีของเยาวชนเกี่ยวกับกิจกรรมทางวิชาการ กิจกรรมส่งเสริมทักษะทางด้านดนตรี ศิลปะ การแสดง การวาดภาพ กิจกรรมศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น การเล่นกีฬา และกิจกรรมลักษณะอื่นๆ ของศูนย์เยาวชน กองการศึกษาหรือสำนักงานการศึกษา สถานศึกษา และหน่วยงานอื่นของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง จะมีส่วนร่วมจัดทำแผนกิจกรรม ร่วมดำเนินกิจกรรม และร่วมใช้ทรัพยากรร่วมกัน

(5) การใช้สถานที่และกิจกรรมเป็นแหล่งเรียนรู้ของสถานศึกษาและเยาวชน ทั้งในและนอกโรงเรียน โครงการส่งเสริม อนุรักษ์และพัฒนาต่างๆ ของท้องถิ่น มีส่วนสัมพันธ์เชื่อมโยงกับงานด้านแหล่งเรียนรู้ทางการศึกษา เช่น การจัดสวนสาธารณะ การเข้าร่วมพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว (เช่น น้ำตก ป่าไม้ สวนสัตว์) การจัดพิพิธภัณฑ์ (พิพิธภัณฑ์ป่าชายเลน พิพิธภัณฑ์ศูนย์รถไฟของกรุงเทพมหานคร) การจัดห้องสมุดประชาชน และที่อ่านหนังสือหรือห้องสมุดตำบล ฯลฯ สถานศึกษาสามารถใช้สถานที่เหล่านี้เป็นแหล่งเรียนรู้ของนักเรียนได้ เช่น กิจกรรมคุณกและธรรมชาติศึกษา (อบต. บางพระ ชลบุรี)

งานส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่นหลายลักษณะ เป็นกิจกรรมที่เป็นแหล่งเรียนรู้ของเด็กและเยาวชน ทั้งในระบบและนอกระบบ เช่น กิจกรรมวันอนุรักษ์มรดกไทย (เทศบาลเมืองพัทลุง) กิจกรรมส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น (การฟ้อนเล็บ สล้อซอชิงหม่องวง) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฝ่ายจัดซื้ออุปกรณ์ จ้างครูสอน เชิญภูมิปัญญาท้องถิ่น เข้ามาเป็นวิทยากร ผู้นำชุมชนจูงใจกลุ่มเด็กและเยาวชนให้สนใจเข้าศึกษาอบรม (องอาจ มุทอง: การสัมภาษณ์) ช่วยส่งเสริมการอนุรักษ์สืบสานศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นให้คงอยู่คู่ท้องถิ่น และเป็นกิจกรรมส่งเสริมการศึกษาแก่เด็กและเยาวชน ทั้งในระบบและนอกระบบตามพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 5. ความสัมพันธ์ในเชิงการเป็นแกนนำจัดและร่วมจัดกิจกรรม

งานตามพันธกิจด้านอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้หน่วยงานทางการศึกษาของท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบโดยตรง เช่น งานส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่น (ร่วมกับสภาวัฒนธรรมท้องถิ่น) การกีฬาและนันทนาการของท้องถิ่น (กรณีเมืองพัทลุง งานกีฬาที่เกี่ยวข้องกับเยาวชนอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานการศึกษา แต่การแข่งขันกีฬาสำคัญของท้องถิ่นและระดับประเทศ จะอยู่ในความรับผิดชอบของงานส่งเสริมการท่องเที่ยว กรณีกรุงเทพมหานคร งานส่งเสริมกีฬาเยาวชน ศูนย์เยาวชนจะมีสำนักบริการสังคมเป็นผู้ดูแล) ลักษณะของความสัมพันธ์และการดำเนินกิจกรรมมีดังนี้

(1) กิจกรรมส่งเสริมการกีฬาและงานส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่น สำนักหรือกองการศึกษา (ในกรณีของเทศบาล) จะเป็นฝ่ายดูแลรับผิดชอบแผนงานและรับผิดชอบการจัดกิจกรรม ร่วมกับสถานศึกษาของท้องถิ่น ในกรณีงานส่งเสริมการกีฬาท้องถิ่น อบต. จะสนับสนุนงบประมาณและอุปกรณ์การกีฬา ให้ทุกชุมชนจัดกิจกรรมกีฬาหลายประเภทให้เหมาะกับคนหลายวัย เช่น กีฬาเปตองสำหรับผู้ใหญ่และผู้สูงอายุ บาสเกตบอล วอลเลย์บอล และฟุตบอลสำหรับเยาวชนชายหญิง กลุ่มแม่บ้าน พ่อบ้าน ท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณให้มีการแข่งขันกีฬาระดับชุมชน และระดับตำบลทุกประเภทกีฬา สม่่าเสมอตลอดทั้งปี กีฬาเยาวชนระดับชุมชน และระดับตำบลส่วนใหญ่จะเป็นเยาวชนในสถานศึกษาในเขตพื้นที่บริการของท้องถิ่น (องอาจ มุทอง: การสัมภาษณ์) บางตำบลใช้ศูนย์เยาวชน

ตำบลเป็นศูนย์กลางการจัดกิจกรรมเยาวชน (โชคชัย ช่วยณรงค์: การสัมภาษณ์) สำหรับ อบจ.แพร่ รับผิดชอบดูแลศูนย์กีฬาของ อบจ.เอง มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนและเยาวชนได้ออกกำลังกายและดูแลสุขภาพ (ชาญชัย ศิลปอวยชัย: การสัมภาษณ์) นอกจากนี้ทุกท้องถิ่นยังส่งเสริมและสนับสนุนชุมชนให้ประชาชนออกกำลังกายแอโรบิกเพื่อสุขภาพ ประโยชน์สำคัญของการส่งเสริมการกีฬาของท้องถิ่น คือ การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ด้านสุขภาพ ความรักสามัคคี การเรียนรู้ที่จะรับรู้ปัญหาและแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น

งานส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่นที่สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นร่วมกับสภาวัฒนธรรมท้องถิ่น ในลักษณะที่เป็นงานประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น มีกิจกรรมหลากหลาย ตัวอย่างเช่น โครงการมารยาทไทย โครงการพุดสุนทรพจน์ โครงการเนื่องในโอกาสวันสำคัญของชาติ ศาสนา และสถาบันพระมหากษัตริย์ โครงการจำหน่ายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการจัดนิทรรศการศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น โครงการประกวดไก่ โครงการส่งเสริมศิลปะการแสดงพื้นบ้านและการแสดงของชาวเผ่าต่างๆ ในชุมชน กิจกรรมลักษณะนี้จะใช้บุคลากรทางการศึกษาเป็นแกนนำสำคัญในการจัดกิจกรรม และอาจมีองค์กรเอกชนเข้าร่วมสนับสนุนงบประมาณ เช่น สมาคมโรตารี สมาคมไลออน งานส่งเสริมวัฒนธรรม เป็นโครงการที่ประชาชนและเยาวชนทั้งในและนอกโรงเรียนได้เรียนรู้กระบวนการทางสังคมและวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งสำนักงานศึกษาจะจัดไว้ในแผน เป็นฝ่ายริเริ่มจัดทำและร่วมจัดกิจกรรมให้เกิดบูรณาการ (สุพล อ่ำภาวณษ์: การสัมภาษณ์)

(2) กิจกรรมการส่งเสริมการประกอบอาชีพ อาจเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองสวัสดิการสังคมของท้องถิ่น (เทศบาลและเมืองพัทยา) แต่ในเชิงกิจกรรมต้องเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงาน เช่น กองการศึกษาดูแลศูนย์ฝึกอาชีพท้องถิ่น กองสวัสดิการสังคมดูแลงานส่งเสริมสตรี เด็ก เยาวชน คนชรา และผู้ด้อยโอกาส กองอนามัยดูแลสุขภาพและการจัดระเบียบ เมื่อมีกรณีการจัดกิจกรรมตามแผน เพื่อแก้ปัญหาการเร่ร่อน จรจัดแผนแก้ปัญหาการประกอบอาชีพที่เสี่ยงต่อสุขภาพของผู้บริโภค แผนแก้ปัญหาความไม่เป็น



ระเบียบของการประกอบอาชีพขายหาท ต้องถิ่นจะเข้าไปแก้ปัญหาล่าช้า โดยให้ทุกหน่วยงานที่กล่าวถึงร่วมมือกัน เช่น เมื่อกองสวัสดิการสังคมรับปัญหาบุคคลเร่ร่อนจรจัด ซึ่งเป็นเยาวชนวัยเรียนที่ขาดโอกาส และเห็นว่าพอจะศึกษาเล่าเรียนได้ จะส่งมอบให้สำนักงานการศึกษาจัดสอนอ่านเขียน หรือจัดเข้าเรียนในสถานศึกษาของท้องถิ่น โดยไม่ต้องใช้ หลักฐานทะเบียนราษฎร หรืออาจจัดให้เรียนวิชาชีพระยะสั้นตามความถนัด ในกรณีการจัดระเบียบหากกองอนามัยท้องถิ่น พบว่า ผู้ประกอบอาชีพหมอนวดขายหาท ขาดความรู้และทักษะในการนวดแผนไทย ซึ่งอาจจะเป็นอันตรายและสร้างความรำคาญให้นักท่องเที่ยว กองอนามัยอาจจัดขึ้นทะเบียนให้ส่วนหนึ่ง บางส่วนอาจถูกจัดส่งไปฝึกอบรมในศูนย์ฝึกอาชีพของกองการศึกษา หรือหน่วยจัดฝึกงานศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เรียนหลักสูตรระยะสั้น เพิ่มพูนความรู้และทักษะให้มีความชำนาญก่อนการจัดขึ้นทะเบียน (ธวัชชัย รัตต์บุญ: การสัมภาษณ์)

จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ของพันธกิจด้านการศึกษาของท้องถิ่น กับพันธกิจด้านอื่นๆ มีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นการเชื่อมโยงและบูรณาการ ที่มีคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอีกรูปแบบหนึ่ง ที่มีพันธกิจด้านการจัดการศึกษาเป็นแกนนำ การดำเนินกิจกรรมลักษณะนี้ พบว่ามีการจัดอยู่ในทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## สรุปความ

ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของพันธกิจด้านการศึกษา กับพันธกิจด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อค้นหาประเด็นและลักษณะความสัมพันธ์เชื่อมโยง ซึ่งพบว่า ลักษณะความสัมพันธ์เกิดขึ้นตามประเด็นกิจกรรม 5 รูปแบบ คือ ความสัมพันธ์ในเชิงแผนงานโครงการพัฒนาท้องถิ่น ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดสรรและการใช้งบประมาณ ความสัมพันธ์ในเชิงแผนงาน โครงการในสถานศึกษา ความสัมพันธ์ในเชิงการใช้ทรัพยากรบุคคลและสถานที่ร่วมกัน และความสัมพันธ์ในเชิงการเป็นแกนนำจัดและร่วมจัดกิจกรรม แบบแผนความสัมพันธ์เชื่อมโยงทั้ง 5 รูปแบบ จะปรากฏในกิจกรรมตามพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท

## บทที่ 5

### แนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ความนำ

ในบทนี้จะเป็นข้อเสนอกรอบแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้ระบบงานแผนเป็นปัจจัยส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดทำแผนการศึกษาแบบบูรณาการที่มีการศึกษาเชื่อมโยงกับระบบบริการสาธารณะอื่นๆ ของท้องถิ่น จะทำอย่างไร กรอบแนวทางการพัฒนาตามประเด็นดังกล่าว จะต้องสามารถนำไปกำหนดเป็นแนวไปปฏิบัติได้ในระดับองค์กรและสถานศึกษา

จากการศึกษาวิจัยในบทที่ผ่านมา ทำให้มองเห็นว่า ระบบงานแผนที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพการบริหารแบบบูรณาการ ที่มีระบบการศึกษาสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบบริการสาธารณะอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งระดับองค์กรและสถานศึกษา ทำให้ได้ข้อสรุปในเชิงแนวคิดและกรอบแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

#### แนวคิดพื้นฐานของการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท จัดเป็นองค์กรในระบบราชการ แต่เป็นองค์กรราชการที่รัฐต้องการให้มีความเป็นอิสระ ตามหลักการปกครองตนเอง มีอำนาจในการบริหาร ที่สามารถตัดสินใจและพึ่งตนเองได้ มีอิสระที่จะกำหนดนโยบายตามอำนาจหน้าที่การให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนด

(2) สิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพระดับใด หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมและความต้องการจัดการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการจะประสานส่งเสริม ให้ท้องถิ่นจัดให้ได้มาตรฐาน

(3) การจัดการศึกษาหรือการส่งเสริมการฝึกอบรมและการประกอบอาชีพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคำนึงถึงการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น

(4) ระบบบริการสาธารณะอื่นที่อาจบูรณาการเชื่อมโยงได้ดีกับระบบการศึกษา ศาสนา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา วัฒนธรรมท้องถิ่น และการกีฬา คือ การบริการให้ความรู้ด้านการอาชีพ กิจกรรมนันทนาการ กิจกรรมเด็กและเยาวชน การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส การจัดบริการห้องสมุด การจัดบริการพิพิธภัณฑสถาน จัดบริการหอจดหมายเหตุ การจัดบริการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และสวนสัตว์

(5) การบูรณาการการศึกษา ศาสนา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา วัฒนธรรมท้องถิ่น และการกีฬาให้เชื่อมโยงสัมพันธ์กับพันธกิจด้านอื่นๆ จะดำเนินการได้โดยการบูรณาการทิศทางการพัฒนาไว้ในสาระของแผนที่ท้องถิ่นร่วมกันจัดทำ โดยมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติงานหรือปฏิทินการทำงานร่วมกัน มีการปฏิบัติกิจกรรมของแผนร่วมกัน มีการร่วมใช้ทรัพยากร ใช้บุคลากรร่วมกันทั้งภายในและระหว่างหน่วยงาน

#### **กรอบแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาระดับองค์กรในภาพรวม**

ระบบงานแผนการศึกษาที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพการบริหาร มีการบูรณาการที่มีการศึกษาเชื่อมโยงกับระบบบริการสาธารณะอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะมีกรอบแนวทางการพัฒนาในภาพรวม ดังนี้

1) สร้างแผนการศึกษาของท้องถิ่นให้มีเสถียรภาพ แผนการศึกษาจัดเป็นสาขาหนึ่งที่แยกย่อยอยู่ในแผน แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม จะมีเสถียรภาพได้ ประการแรก จะต้องทำความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ยอมรับสถานะของแผนการศึกษา ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์ด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม คือ สามารถเข้าใจหลักการ ความรู้และทักษะที่จะจัดการกับปัญหาของการศึกษา และมีเจตคติที่ดีต่องานการศึกษา และยอมรับว่า แผนงานการศึกษา คือ

แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตที่สำคัญยิ่งของท้องถิ่น **ประการที่สอง** การหมุนเวียนเปลี่ยนคนท้องถิ่นเข้ามาบริหารกิจการสาธารณะเป็นเรื่องปกติ เมื่อมีการเลือกตั้ง ผู้บริหารสูงสุดและกรรมการสภาท้องถิ่นอาจเปลี่ยนไป แต่แผนจะเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้เกิดความต่อเนื่อง แผนการศึกษาเป็นแผนการสร้างคุณภาพคน เป็นเรื่องที่ต้องมองยาวมองไกล และปฏิบัติให้ต่อเนื่อง การสร้างกลไกในภาพรวมเพื่อเตรียมความพร้อม และผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาน่าจะต้องมีความจำเป็น และ**ประการที่สาม** วิธีการที่จะทำให้สำเร็จจะต้องให้ประชาชน องค์กรประชาคม องค์กรชุมชน และองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมลงทุนในรูปที่จะช่วยป้องกันนักการเมืองท้องถิ่นบิดเบี้ยว เป็นกระบวนการที่ต้องใช้ภาคประชาสังคมเข้าร่วมผนึกกำลังเป็นองค์กรรวม และจะเป็นการสร้างข้อผูกพัน (Commitment) ให้ผู้บริหารว่าต้องให้ความสำคัญกับการศึกษา

2) **แผนการศึกษาที่ท้องถิ่นจัดทำจะต้องเชื่อมต่อกับความคิด ที่เป็นนโยบายแนะนำ** ในแผนการศึกษาแห่งชาติ 15 ปี หรือ **แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 15 ปี** ให้ไปสู่ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น การเชื่อมต่อนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชาติ ตามทิศทางของการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะในแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 - 2559) ที่ เชื่อว่า ทิศทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือการพัฒนาคุณภาพของคนเท่านั้น จะช่วยประคับประคองให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน แนวทางการพัฒนาคนให้สมบูรณ์พร้อมทั้งศีล จิตและปัญญา ที่สามารถสร้างสรรค์สังคมคุณภาพ สังคมแห่งการเรียนรู้ มีความสมานฉันท์และความเอื้ออาทรต่อกัน ตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาของชาติ ซึ่งเป็นผลรวมจากการระดมความคิด ที่ทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ เป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแปลงไปสู่การปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับปัญหา ความต้องการ และวิถีชีวิตของคนและ ประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐและหน่วยงานด้านนโยบายจะต้องให้การส่งเสริมและสนับสนุน ทั้งด้านวิชาการ และงบประมาณ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถ และพร้อมที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น

3) เปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาให้เป็นแผนยุทธศาสตร์ แผนการศึกษาของท้องถิ่น ทั้งส่วนที่จัดการศึกษาเอง และส่วนที่สนับสนุนการจัดการศึกษา ยังใช้แผนพัฒนาแบบ แผนงานโครงการตามกรอบของแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ท้องถิ่นควรเปลี่ยนแปลงแผนระดับ องค์กรและสถานศึกษาให้เป็นแผนยุทธศาสตร์ เพราะแผนยุทธศาสตร์เป็นแผนที่พยายามลด ปัญหาที่เป็นจุดอ่อนของแผนพัฒนาแบบเดิมให้สามารถกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของชาติ จัดเป้าหมายการให้บริการทางการศึกษาของหน่วยปฏิบัติ ได้ชัดเจน และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี กำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ของหน่วยงานทุกระดับได้ชัดเจน มีตัวบ่งชี้คุณภาพของบริการทางการศึกษาได้ หลายมิติทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และต้นทุน ในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุน แผนก็สามารถที่จะคำนวณค่าใช้จ่ายกับผลผลิต และสามารถใช้ประโยชน์ในการจัดทำ งบประมาณได้มากขึ้น สามารถจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะกลาง (3 ปี) ทั้ง ระดับ Top - down และ Bottom - up เพื่อความมั่นคงทางการคลัง โดยคำนึงถึงข้อผูกพัน ค่าใช้จ่ายในกรอบยุทธศาสตร์ตามนโยบายของรัฐบาล และสามารถทำงบประมาณที่เชื่อมโยง อย่างบูรณาการได้ ดังนั้นระบบงานแผนการศึกษาของท้องถิ่นควรมีการเปลี่ยนแปลง โดยส่วนกลางจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนทางด้านวิชาการแก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

4) พัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานและตัวบ่งชี้ เพื่อการกำกับตรวจสอบและ ประเมินคุณภาพผลงานการศึกษาของท้องถิ่น ระบบการกำกับตรวจสอบเป็นกุญแจสำคัญของความสำเร็จของการนำแผนไปปฏิบัติ กลไกการกำกับตรวจสอบและการประเมิน จะต้องสามารถสะท้อนกลับผลการตรวจสอบแก่ผู้ปฏิบัติชัดเจน เครื่องมือสำคัญที่จะช่วย อธิบายความล่าช้า ความไม่ถูกต้อง ไม่ตรงตามเป้าหมายของแผน คือ มาตรฐานและตัวบ่งชี้ การตรวจสอบ ในเบื้องต้นท้องถิ่นอาจพัฒนาและใช้มาตรฐานและตัวบ่งชี้ตามแนวทางการ ประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ไปก่อน ระยะต่อไปควรมีการพัฒนามาตรฐานและตัวบ่งชี้ ให้ครอบคลุมงานพัฒนา คุณภาพชีวิตต่างๆ ด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมุ่งยกระดับ และ ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ไปสู่ระบบ

“การประกันคุณภาพชีวิต” ที่ได้มาตรฐานตามที่ท้องถิ่นต้องการ โดยวิธีปฏิบัติอาจจะต้องนิยาม “คุณภาพชีวิต” เสียใหม่ ให้มีขอบข่ายครอบคลุมประเด็นที่ต้องการพัฒนา แล้วจึงกำหนดมาตรฐาน ตัวบ่งชี้และเกณฑ์การกำกับ ตรวจสอบและประเมิน เช่น อาจนำเรื่องสุขภาพอนามัย สิ่งแวดล้อม การกีฬา นันทนาการ ศิลปวัฒนธรรม การดนตรีและอื่น ๆ เท่าที่เห็นสมควรเข้าไปในกรอบการนิยาม เพื่อจะได้นำไปพัฒนาเป็นระบบการกำกับ ตรวจสอบและประเมินคุณภาพชีวิตของชุมชนท้องถิ่นตามประสงค์

5) พัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศท้องถิ่น ให้สามารถนำไปประกอบการตัดสินใจในการจัดทำแผนการศึกษา ข้อมูลหลากหลายที่มีอยู่แล้วในท้องถิ่น ยังขาดระบบการจัดการ การจัดเก็บ การพัฒนาและจัดระบบหมวดหมู่ และจัดประสานเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายให้เอื้อต่อการนำไปใช้ประโยชน์ด้านการบริหารงานแผน เช่น ข้อมูลด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ รวมทั้งแหล่งการเรียนรู้ในชุมชนและท้องถิ่น ท้องถิ่นควรเร่งพัฒนาและนำข้อมูลข่าวสารเหล่านี้มาใช้ประโยชน์ในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตของท้องถิ่น

6) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบการกำกับ ควบคุม ที่เป็นสาเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความคล่องตัวและลดความเป็นอิสระ เช่น ระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น และระเบียบด้านงานบุคคล ที่เป็นสาเหตุที่ทำให้บุคลากรรู้สึกไม่มั่นคงและไม่ก้าวหน้าในอาชีพตามแผนพัฒนาอาชีวศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งอาจมีผลกระทบในระยะยาวต่อคุณภาพอาชีวศึกษาและการศึกษาระดับอื่นของท้องถิ่น นอกจากนั้นควรมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงบประมาณและงานบุคคลมากยิ่งขึ้น และควรกำหนดให้มีอัตรากำลังบุคลากรด้านการศึกษาแก่ท้องถิ่น (อบต. หรือ อบจ.) ที่พร้อมจัดการศึกษา ตามแผนการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## กรอบแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาระดับสถานศึกษาในภาพรวม

ระบบงานแผนการศึกษาระดับสถานศึกษาที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารแบบบูรณาการ ที่มีการศึกษาเชื่อมโยงกับระบบบริการอื่นๆ ของท้องถิ่น กรอบแนวทางการพัฒนาน่าจะมีดังนี้

1) **ปรับแผนการศึกษาของสถานศึกษาเป็นแผนยุทธศาสตร์** ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตของท้องถิ่น โดยเบื้องต้นควรปรับปรุงธรรมนูญสถานศึกษาที่ใช้อยู่ให้แสดงยุทธศาสตร์การพัฒนา ตามกรอบของแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของสถานศึกษาให้เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นและของชาติ ตามที่ได้อธิบายไว้แล้วในระดับองค์กร

2) **สร้างเครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้** ในการจัดทำแผนการศึกษาของสถานศึกษา โดยใช้ระบบไตรภาคี ระหว่างสถานศึกษา (ผู้บริหารครูและกรรมการการศึกษา) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของสถานศึกษา มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ให้เกิดบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในด้านการดำเนินการ เพื่อบรรลุเป้าหมายด้านผลผลิตและผลลัพธ์ของแผน

3) **พัฒนามาตรฐาน** ตัวบ่งชี้และเกณฑ์การกำกับตรวจสอบและการประเมินแผนการศึกษา สถานศึกษาร่วมมือกับท้องถิ่น กำหนดมาตรฐาน ตัวบ่งชี้และเกณฑ์การกำกับตรวจสอบและการประเมินแผนของสถานศึกษา เพื่อให้ระบบการกำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลแผนประสานสอดคล้องกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา

4) **พัฒนาระบบข้อมูล และเครือข่ายสารสนเทศทางการศึกษาระดับสถานศึกษา** ท้องถิ่น สถานศึกษา และนักวิชาการของท้องถิ่นร่วมกันพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาให้ครอบคลุมประเภทข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่องานการศึกษาหลากหลาย เพื่อให้สถานศึกษาสามารถจัดทำแผนแบบบูรณาการงานการศึกษากับงานด้านอื่นๆ ของท้องถิ่น ได้ดียิ่งขึ้น

5) ฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้และทักษะการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ทางการศึกษา เพื่อเตรียมคนของสถานศึกษาให้มีทักษะในการจัดทำแผนตามความจำเป็น โดยท้องถิ่นให้การสนับสนุนงบประมาณ ส่วนกลางสนับสนุนด้านวิชาการ

กรอบแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

แนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์กรและสถานศึกษามีลักษณะดังภาพ 5.1



ภาพที่ 5.1 กรอบแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์กรและระดับสถานศึกษาในภาพรวม



## แนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาตามประเภทองค์กร

การพิจารณาระบบงานแผน เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารการศึกษาแบบบูรณาการที่มีการศึกษาสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบบริการสาธารณะอื่น ผลการศึกษาและการสังเคราะห์ข้อมูลที่ผ่านมาจากบทก่อนๆ ช่วยชี้ให้เห็นว่าน่าจะมีตัวร่วมบางประการในระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แสดงให้เห็นการบูรณาการพันธกิจที่เกี่ยวข้องกันให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ตัวบ่งชี้การบูรณาการพันธกิจต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการศึกษาสัมพันธ์เชื่อมโยงมีลักษณะสำคัญ 5 ประการคือ

1) การจัดทำวิสัยทัศน์ร่วม (shared vision) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หมายความว่า การบูรณาการพันธกิจเริ่มต้นที่การจัดทำวิสัยทัศน์ร่วมในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่สะท้อนให้เห็นแนวปฏิบัติพันธกิจต่างๆ ที่ประสานสอดคล้องกัน โดยมีสาระของการจัดการศึกษาเป็นแกนกลางของกิจกรรม ผลของการศึกษาคั้งนี้อาจยังไม่พบความชัดเจนมากนัก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ เลือกลงใช้แนวทางการกำหนดเนื้อหาสาระของแผนการศึกษาตามความรับผิดชอบ แต่ลักษณะสำคัญประการแรกของการบูรณาการพิจารณาได้จากการร่วมกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์ของการดำเนินงานแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับพันธกิจต่างๆ ร่วมกัน

2) การบูรณาการในชั้นการจัดทำแผนรองรับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น โดยผู้เกี่ยวข้องนำพันธกิจแต่ละส่วนมาทำการศึกษาประมวลกับปัญหา ความต้องการ ความคาดหวังของประชาชนด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น การกีฬาและนันทนาการ การส่งเสริมกิจกรรมเด็กและเยาวชน การตั้งคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้สูงอายุ คนชราและผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ เชื่อมต่อแนวความคิดและปรัชญาการศึกษาของชาติ กำหนดเป็นทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษา รวมทั้งแนวปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกัน วางแนวทางการส่งเสริมสนับสนุนให้กิจกรรมที่จะนำไปปฏิบัติเกื้อกูลสัมพันธ์กันเป็นองค์รวม ที่มีทุกภาคส่วนในท้องถิ่นเข้าร่วมรับผิดชอบ ก่อนการพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้เป็นแผนการศึกษาของ

ท้องถิ่น ผลการศึกษาครั้งนี้พบว่า กระบวนการจัดทำแผนมีการบูรณาการพันธกิจที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์บางขั้นตอน เช่น ขั้นตอนรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และขั้นตอนการเข้าร่วมจัดทำประชาพิจารณ์งานแผนพัฒนาท้องถิ่น

3) การบูรณาการในขั้นตอนการนำแผนสู่การปฏิบัติ เป็นการพิจารณาว่า การปฏิบัติกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในแผน ทุกฝ่ายได้รับมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบอย่างไร ฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีการประชุมจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างไร มีการเตรียมการและประสานการปฏิบัติในภาคสนามร่วมกันอย่างไร มีการส่งต่อปัญหาหรือกรณี (cases) ต่างๆ ระหว่างกันรวดเร็วทันกาลหรือไม่ อย่างไร มีการร่วมกันกำกับ ตรวจสอบ รายงานผล แลกเปลี่ยนเรียนรู้ปัญหาและประสบการณ์การทำงานกันอย่างไร มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาและผลการปฏิบัติระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายในภาคสนามอย่างไร และมีการร่วมกันรับผลการปฏิบัติกิจกรรมอย่างไร เป็นต้น ผลการศึกษาครั้งนี้พบว่า การบูรณาการในเชิงการดำเนินกิจกรรมของแผนการศึกษาท้องถิ่น ค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะเมืองพัทยา เทศบาล และกรุงเทพมหานคร

4) การบูรณาการในลักษณะการร่วมใช้ทรัพยากร เป็นการพิจารณาว่าแผนงานโครงการที่นำไปปฏิบัติที่อยู่ในความรับผิดชอบของทุกฝ่าย มีการร่วมใช้ทรัพยากรกันอย่างไร หรือไม่ เช่น การร่วมใช้บุคลากร งบประมาณ และการเงิน การร่วมใช้วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ รวมทั้งเอกสาร ข้อมูลและสารสนเทศต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจร่วมกันหรือไม่ อย่างไร ผลการศึกษาครั้งนี้พบว่า มีการร่วมใช้ทรัพยากรอยู่บ้าง เช่น อาคารสถานที่ และบุคลากร ส่วนการร่วมใช้ทรัพยากรอื่นๆ ยังไม่ชัดเจน

5) การบูรณาการมีกลุ่มเป้าหมายผู้รับประโยชน์จากแผนร่วมกัน เป็นการพิจารณาว่าเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์จากแผนงานการศึกษาและงานบริการสาธารณะอื่นที่นำมาบูรณาการกัน คือ กลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์จากการบริหารงานแผนการศึกษาของท้องถิ่นเป็นกลุ่มเดียวกัน จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า ประชาชน เยาวชน เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสในชุมชนและท้องถิ่นที่รับบริการทางการศึกษาและรับบริการสาธารณะอื่นจากท้องถิ่นเป็นกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป ระบบงานแผนการศึกษา เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการบริหารแบบบูรณาการที่มีการศึกษาสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบบริการสาธารณะอื่นๆ ในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาได้จากการประสานการจัดทำวิสัยทัศน์ร่วมในสาระของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของท้องถิ่น การบูรณาการในขั้นตอนการจัดทำแผน ขันการนำไปสู่การปฏิบัติ บูรณาการในลักษณะการร่วมใช้ทรัพยากร และการบูรณาการที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมของแผนการศึกษาร่วมกัน ซึ่งแนวทางการพิจารณาทั้ง 5 ประการที่กล่าวมา สามารถใช้เป็นกรอบในการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

สำหรับการจำแนกประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผู้วิจัยระบุว่า มี 5 ประเภท แต่กฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบพันธกิจตามหน้าที่ของเทศบาลนคร แนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาในครั้งนี้ จะจัดเมืองพัทยาไว้ในกลุ่มเทศบาล รายละเอียดมีดังนี้

### 1) แนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจาก อบจ. มีพันธกิจด้านการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา แนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาที่มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารควรดำเนินการดังนี้

1.1) ควรปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้เป็นแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยจัดแผนยุทธศาสตร์การศึกษา ศาสนา ศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรม และการกีฬาไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

1.2) ดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น โดยผนึกกำลังภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ขั้นการกำหนดปัญหาความต้องการและคาดหวังทางการศึกษาของท้องถิ่นและสังคม ให้เชื่อมต่อกับปรัชญา แนวทางการจัดการศึกษาของชาติที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

2545 – 2559 ร่วมจัดทำวิสัยทัศน์การศึกษาของท้องถิ่น ร่วมจัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางการนำแผนการศึกษาท้องถิ่นสู่การปฏิบัติ ร่วมกำหนดตัวบ่งชี้ความสำเร็จของแผน เกณฑ์การกำกับตรวจสอบและการประเมินผลแผน ร่วมกำหนดลักษณะผลผลิตและผลลัพธ์ของแผน ร่วมวิพากษ์วิจารณ์กรอบแนวทางการปฏิบัติงานแผน และร่วมในการปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์ทางการศึกษาของท้องถิ่น

1.3) ปรับปรุงเกณฑ์และเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ อบจ. ควรมีการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณการพัฒนาท้องถิ่น ให้มีอัตราส่วนของงบประมาณ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือการพัฒนาทางด้านสังคมมากขึ้น ในขณะเดียวกัน อบจ. ควรมีการจัดทำแผนงบประมาณที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ของงาน ให้สามารถคำนวณค่าใช้จ่ายกับผลผลิตและผลลัพธ์ สามารถจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า ระยะกลางได้ทั้งบนลงล่างและล่างขึ้นบน และสามารถเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การศึกษาของชาติให้สอดคล้องกับท้องถิ่นได้ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากที่สุด

1.4) ในกระบวนการนำแผนการศึกษาไปปฏิบัติ อบจ. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชน ประชาคม องค์กรเอกชน และพลังสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบ ร่วมกำกับตรวจสอบ ร่วมรับรู้ปัญหา เรียนรู้ประสบการณ์ ร่วมปรับปรุงแก้ไข และให้การสนับสนุนการดำเนินงานการศึกษาของท้องถิ่น

1.5) ควรมีการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน ตัวบ่งชี้ผลผลิตและผลลัพธ์ เพื่อการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลแผนให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่กำกับ ตรวจสอบและประเมินผลแผนสามารถนำไปใช้ได้ตรงตามวัตถุประสงค์

1.6) ควรพัฒนาศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีระบบและเครือข่ายข้อมูลข่าวสารและสารสนเทศที่จำเป็นทุกด้านให้เป็นปัจจุบันพร้อมใช้ และสามารถเชื่อมโยงถึงกันได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น เช่น ระหว่าง อบจ. กับเทศบาล สำนักงานจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา รวมทั้งองค์กรภาคเอกชน เช่น สภาหอการค้าจังหวัด สภาวัฒนธรรมจังหวัด และอื่นๆ ทั้งนี้

เพื่อให้องค์กรทุกภาคส่วนในท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์จากระบบข้อมูลและสารสนเทศที่มีอยู่ร่วมกันในกระบวนการบริหารการพัฒนาของท้องถิ่น

1.7) สร้างปัจจัยที่เอื้อต่อการนำแผนยุทธศาสตร์การศึกษาของท้องถิ่นไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ เช่น การปรับปรุงกฎหมาย และกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานแผนการศึกษา หรือกฎระเบียบซึ่งไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระของการบริหารงานด้านการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของ อบจ. และส่งเสริมปัจจัยที่เอื้อต่อการบริหารการพัฒนาท้องถิ่น เช่นการนำภูมิปัญญาของท้องถิ่น วิทยาการและความเชี่ยวชาญจากสถาบันในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาของท้องถิ่น

## 2) แนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนตำบล

กฎหมายกำหนดให้ อบต. มีสิทธิและมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา แต่เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นพันธกิจที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ และ อบต. ยังมีข้อจำกัดเรื่องความพร้อมปัจจุบันงานจัดการศึกษาของ อบต. ที่จัดเองและรับถ่ายโอนมาจากหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ยังเป็นการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและอนุบาล 3 ขวบ ส่วนการศึกษาประเภทนอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่รับผิดชอบจัด เช่น การจัดการศึกษาอบรมหลักสูตรระยะสั้นแก่เยาวชน เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส ด้านส่งเสริมการประกอบอาชีพ การฝึกอบรมการแสดงศิลปะพื้นบ้าน การจัดสอนด้านหัตถกรรม การสืบสานจารีตประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยส่งเสริมและสนับสนุนการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในกิจกรรมการเรียนการสอน ตามวิถีชีวิตของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น สำหรับแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาของ อบต. ที่มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารควรดำเนินการดังนี้

2.1) ควรใช้พลังทางสังคม จากโครงสร้างของตำบลและหมู่บ้าน ร่วมกันกำหนดกรอบทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาของตำบล องค์กรในตำบลและหมู่บ้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เช่น กรรมการสถานศึกษา กรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก กรรมการพัฒนาสตรี กรรมการวัด รวมทั้งประชาคมชุมชน ประชาคมตำบล องค์กรเอกชน

และองค์กรประชาชนรูปแบบต่างๆ ควรร่วมกันศึกษาและกำหนดทิศทางอนาคตการศึกษาของตำบลและชุมชนให้สอดคล้องและเชื่อมต่อกับทิศทางและเป้าหมายการศึกษาของท้องถิ่นและของชาติ โดย อบต. ร่วมกับเขตพื้นที่การศึกษาให้การส่งเสริมและสนับสนุนทางด้านการงบประมาณ ทรัพยากร และการจัดการ ให้ทุกตำบลมีทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาของตนเอง

2.2) เปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดทำแผนการศึกษาให้เป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยหน่วยงานส่วนกลางร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นระดับมัธยมศึกษา เอกสาร และสื่อต่างๆ เพื่อพัฒนาความรู้ และทักษะการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งให้มีการปรับวิธีการจัดทำงบประมาณให้เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Performance Based Budgeting) ให้ อบต. ทุกแห่งทั่วประเทศ มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพ สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นและของชาติ สามารถจัดทำและบริหารงบประมาณแบบบูรณาการตามแนวนโยบายของรัฐบาลได้ด้วยความมั่นใจ

2.3) ส่วนกลางคือกรมส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่น ควรจัดทำการศึกษาและพัฒนากรอบแนวทางเกี่ยวกับมาตรฐานการบริหารงานแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพ กำหนดตัวบ่งชี้ และเกณฑ์การกำกับ การตรวจสอบและการประเมินผลแผน เพื่อเป็นแนวทางทางให้ อบต. นำไปประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของการบริหารงานแผนยุทธศาสตร์การพัฒนแต่ละตำบลและหมู่บ้าน

2.4) ทุกตำบลควรได้รับการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารและสารสนเทศ โดยจัดสร้างศูนย์ข้อมูลตำบลขึ้น ให้มีการศึกษาข้อมูล กำหนดขอบข่ายสาระและประเภทของข้อมูลที่จำเป็นของตำบล พัฒนาระบบการจัดเก็บ ปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย จัดระบบการใช้และบริการข้อมูลข่าวสารของตำบล สร้างเครือข่ายเชื่อมโยงให้ทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารระหว่างตำบลและท้องถิ่น มีการสร้างฐานข้อมูลด้านต่างๆ ไว้ให้พร้อมใช้ เช่น ฐานข้อมูลภูมิปัญญาท้องถิ่น ข้อมูลด้านการศึกษา ข้อมูลแหล่งการเรียนรู้ ข้อมูลด้านศิลปะและวัฒนธรรมในชุมชน ข้อมูลด้านการศึกษา ข้อมูลด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในชุมชน

ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลในชุมชน ข้อมูลเกี่ยวกับคนชรา ผู้ด้อยโอกาสและอื่นๆ ข้อมูลข่าวสาร และสารสนเทศชุมชนตำบลจะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบงานแผนการศึกษา และยุทธศาสตร์การพัฒนาตำบลและหมู่บ้าน

2.5) สร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการบริหารงานแผนการศึกษาของตำบล แต่ละตำบลและหมู่บ้านควรมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์การบริหารงานแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การกีฬาและนันทนาการ ระหว่างกันและกันสม่ำเสมอ บทเรียนเกี่ยวกับการเผชิญปัญหา และการค้นพบแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานแผนการศึกษาของตำบลหนึ่งหรือชุมชนหนึ่ง อาจเป็นประโยชน์ต่อตำบลอื่นและชุมชนอื่น ยิ่งไปกว่านั้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้โดยใช้เวทีแห่งการเรียนรู้ เช่น การจัดประชุมสัมมนา หรือการประชุมอภิปรายบทเรียนความสำเร็จของท้องถิ่น ย่อมเป็นการส่งเสริมกำลังใจแก่ ผู้ปฏิบัติ และการเปิดโอกาสให้มีการสังสรรค์ทางความคิดของมวลชน เป็นวิถีแห่งปัญญาซึ่งสมควรได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากทุกฝ่าย

### 3) แนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาของเทศบาลและเมืองพัทยา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาล และเมืองพัทยา เป็นองค์กรที่มี ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษามาเป็นเวลายาวนาน แต่ศักยภาพด้านบริการสาธารณะของ เทศบาลมีความแตกต่างกันสูงมาก อย่างไรก็ตาม สำหรับเมืองพัทยาและเทศบาลที่มีศักยภาพ สูงและมีสถานศึกษาในความรับผิดชอบ หากต้องการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาให้มี ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลควรดำเนินการดังนี้

3.1) วางแนวทางยุทธศาสตร์การศึกษา ให้นำผลการศึกษาปัญหาความต้องการ และความคาดหวังด้านการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่นมาบูรณาการให้สอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และนโยบายของชาติตามแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 – 2559) และนำภาคประชาสังคมเข้าร่วมผนึกกำลัง เพื่อสร้างยุทธศาสตร์การศึกษาของ ท้องถิ่นทั้งระดับองค์กรและสถานศึกษา โดยปรับเปลี่ยนรูปแบบและกระบวนการจัดทำแผน การศึกษาของท้องถิ่นให้เป็นยุทธศาสตร์เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่

มุ่งเน้นผลงาน ให้สามารถเชื่อมโยงอย่างบูรณาการและมีความชัดเจน เช่น มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานในแต่ละยุทธศาสตร์ การพัฒนาการศึกษาในระดับองค์กรและสถานศึกษา กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน กำหนดตัวบ่งชี้ เพื่อการกำกับตรวจสอบและการประเมิน ระบุผลผลิตและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาตามมาตรฐานและตัวบ่งชี้ ในกระบวนการบริหารงานแผนการศึกษา ระบุแหล่งที่มาและจำนวนงบประมาณสนับสนุนแนวทางการดำเนินงานแผนแต่ละยุทธศาสตร์ของการพัฒนาการศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้ ส่วนกลางควรให้การส่งเสริมและสนับสนุนทางด้านวิชาการ ให้โอกาสบุคลากรที่รับผิดชอบงานแผนการศึกษาของท้องถิ่น ได้รับความรู้และทักษะด้านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาการศึกษา การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) และการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) ไปพร้อมกัน

3.2) ควรพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของระบบงานแผน โดยการพัฒนาศูนย์สารสนเทศของเทศบาลและเมืองพัทยา ให้เป็นแหล่งบริการข้อมูลข่าวสารด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น การกีฬา และอื่นๆ แก่สถานศึกษาและองค์กรต่างๆ ของเทศบาลและเมืองพัทยาให้สามารถเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายทั้งภายในและภายนอก ทั้งนี้เพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารงานแผนทั้งระบบ เช่น ใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผน ใช้เพื่อการตัดสินใจแก้ปัญหาการบริหารงานแผน การกำกับและตรวจสอบความก้าวหน้าการดำเนินงานแผน การตรวจสอบผลการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ของแผน และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารงานการศึกษาต่อสาธารณะ เป็นต้น

3.3) ปรับปรุงกฎระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานการศึกษาของเทศบาลและเมืองพัทยา ทั้งนี้ดังที่เคยได้อธิบายไว้แล้วในแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม

#### 4) แนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลักษณะพิเศษที่มีการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษาของ



กรุงเทพมหานครจะมีลักษณะคล้ายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ คือ ควรเชื่อมต่อแนวความคิดทางการศึกษาของชาติสู่ปัญหาและความต้องการของประชาชนในกรุงเทพมหานครให้บูรณาการเชื่อมโยงกัน ควรปรับปรุงระบบงานแผนการศึกษาทุกระดับให้เป็นแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาการศึกษา มีการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน มีการนำระบบบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการบริหารงานแผนการศึกษา มีการจัดและพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร และสารสนเทศ เพื่อใช้ในระบบงานแผนการศึกษา และควรใช้เครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา ให้ทัดเทียมและทั่วถึงทุกระดับ

### สรุปความ

ในบทนี้เป็นข้อเสนอกรอบแนวทางการพัฒนาระบบงานแผนการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าทำอย่างไรจะสามารถทำให้ระบบงานแผนเป็นปัจจัยส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารการศึกษา โดยการบูรณาการที่มีการศึกษาสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบสาธารณะอื่นของท้องถิ่น ในรายงานมีข้อเสนอกรอบแนวทางการพัฒนาในระดับองค์กรและระดับสถานศึกษา และมีข้อเสนอตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจมีทั้งส่วนที่ต่างกันและคล้ายกัน

## บรรณานุกรม

- กรกมล เพชรล้อมทอง. **การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานศูนย์  
อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด จังหวัดมหาสารคาม**. วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตรมหา  
บัณฑิต (บริหารการศึกษา) สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
2542.
- กรมการปกครอง. **วิสัยทัศน์การจัดการศึกษาท้องถิ่นที่สนองต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย พ.ศ. 2540**. กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2542.
- กล้า ทองขาว. **ยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติ  
สู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ : บริษัท พริกหวาน จำกัด, 2544.
- กองวิชาการ. **สถิติจำนวนนักเรียน/ห้องเรียนโรงเรียนกรุงเทพมหานครปีการศึกษา 2545**.  
กองวิชาการ สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร 2545 (อัดสำเนา)
- เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์. **แนวคิดและกระบวนการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติและแผน  
พัฒนาการศึกษาแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ : บริษัท เค.อาร์. พับบลิซซิ่ง จำกัด, 2544.
- นิคม สุวรรณทา. **ความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสมาชิก  
องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครราชสีมา**. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหา  
บัณฑิต (บริหารการศึกษา) สาขาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
2542.
- ประภาพรรณ ไชยวงษ์. **การวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการ  
ศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา**. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย 2544.

ประสาน ท่าข้าม. *ความต้องการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลใน  
จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารการศึกษา) สาขา  
วิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2543.

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 (อัดสำเนา).

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น พ.ศ. 2542. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 114ก หน้า 45 – 86 . 17  
พฤศจิกายน 2546.

รุ่ง แก้วแดง. *การปฏิวัติการศึกษาไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2543.

โรงเรียนเทศบาลบ้านคูหาสวรรค์. *ข้อตกลงและแผนแม่บท (ธรรมนูญ) สถานศึกษา (School  
Charter) แผนพัฒนา 5 ปี พ.ศ. 2545 - 2549*. โรงเรียนเทศบาลบ้านคูหาสวรรค์  
กองการศึกษา เทศบาลเมืองพัทลุง สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง  
กระทรวงมหาดไทย 2545 (อัดสำเนา)

โรงเรียนเทศบาล 2 วัดเสนาหา(สมัครพลผดุง). *ปฏิทินการปฏิรูปสถานศึกษา 2545 โรงเรียน  
เทศบาล 2 วัดเสนาหา (สมัครพลผดุง) โรงเรียนเทศบาล 2 วัดเสนาหา (สมัครพล  
ผดุง)*. สำนักงานการศึกษา เทศบาลนครนครปฐม 2545 (อัดสำเนา)

วรเดช จันทรเดช. *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.  
สำนักนายกรัฐมนตรี, 2540.

วิทยาลัยอาชีวศึกษาเทศบาลนครปฐม. *การดำเนินงานของวิทยาลัยอาชีวศึกษาเทศบาล  
นครปฐม*. สำนักงานการศึกษา เทศบาลนครนครปฐม 2545 (อัดสำเนา)

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์และคณะ. *รายงานการวิจัย เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและ  
การจัดการศึกษา*. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541 (อัดสำเนา).

สำนักงานการศึกษา. *แผนยุทธศาสตร์สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพฯ : สำนักงาน  
ศึกษา กรุงเทพมหานคร 2546.

- สำนักงานงบประมาณ. *การปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณ*. กรุงเทพฯ : สำนักงานงบประมาณ  
สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *ยุทธศาสตร์การนำแผนสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ  
: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2541.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 - 2549*.  
กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี 2545.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การประเมิน  
ความก้าวหน้าเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น : ความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการ*. 30 กันยายน 2545  
ณ โรงแรมโกลเดนครากอน นนทบุรี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
ร่วมกับเทศบาลนนทบุรีและสมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทย 2545 (อัดสำเนา)
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ  
ที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการ  
ศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี 2545.
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *แผนปฏิบัติการ  
กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : รายละเอียด  
การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพ  
ชีวิต 2.4 การศึกษา*. สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2545 (อัดสำเนา)
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. *รวมพระราชบัญญัติเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วน  
ท้องถิ่นรวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2545*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2545.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นาย  
กรัฐมนตรี*. สำนักนายกรัฐมนตรี 2544.

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา. *รายละเอียดการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สำนักนโยบายและแผนการศึกษา สำนักปลัดกระทรวงการศึกษาธิการ 2544. (อัดสำเนา).

สำนักบริหารการศึกษา. *คู่มือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เล่ม 1 การจัดตั้งและบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก*. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารการศึกษา ท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 2545.

สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น. *คู่มือศูนย์เยาวชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2544.

สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น. *คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2545 – 2549)*. กรุงเทพฯ: ส่วนส่งเสริมและพัฒนาการศึกษา สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2545.

สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น. *แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรมการปกครอง. กระทรวงมหาดไทย 2545.

สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น. *สถิติข้อมูลการศึกษา ปีการศึกษา 2545 และผลการวิเคราะห์การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ปีการศึกษา 2544 ของโรงเรียนสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา*. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 2545.

หน่วยศึกษานิเทศก์. *ความก้าวหน้าการดำเนินงานด้านการปฏิรูปการศึกษาของกรุงเทพมหานคร*. หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร 2544 (อัดสำเนา).

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่. *โครงการอุดหนุนพัฒนาคุณภาพการศึกษา (โครงการโรงเรียนเงินล้าน) ระยะที่ 1 ปีงบประมาณ 2546*. องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ 2546 (อัดสำเนา).

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่. *เอกสารสรุปองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษา*. กองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ 2546 (อัดสำเนา).

อุทัย บุญประเสริฐ. *รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ครุสภาลาดพร้าว, 2542.

Chantapun, Siritham. *Municipal, Readiness for Education Organization in Accordance with the National Education Act of B.E. 2542 (1999) : A case Study in Yala*, A Thesis Submitted in Patial Fulfillment of the Requirments for the Degree of Master of Arts (Public Administration) Fuculty of Graduate Studies Mahidol University, 2001.

Young, Richard Y., Mark W.Morgan, *Performance Scorecards Measuring the Right Things in the Real Worlds*. Sanfrancisco: Jossey Bass. A Wiley Company, 2000.

#### การสัมภาษณ์

นายสมชาย เสียงหลาย; ผู้อำนวยการสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย วันที่ 10 เมษายน 2546.

นายโชคชัย คำแหง; หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพการศึกษาท้องถิ่น สำนักบริหาร  
การศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย วันที่ 10  
เมษายน 2546.

นางอุทุมพร แว่วศรี; หัวหน้าฝ่ายประสานงานและแผน สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น  
กรมส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย วันที่ 10 เมษายน 2546.

นายสมชาย ชิดเชื้อ; ผู้อำนวยการกองการศึกษา เทศบาลเมืองพัทลุง วันที่ 25 เมษายน 2546.

นายขนบ จรูญศรีสวัสดิ์; ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดภูผาภิมุข (เทศบาล 2) เทศบาลเมือง  
พัทลุง วันที่ 25 เมษายน 2546.

นายยินดี ถาวโรจน์; ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลบ้านคูหาสวรรค์ เทศบาลเมืองพัทลุง  
วันที่ 25 เมษายน 2546.

นายสมพงษ์ กาพวงศ์; ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลบ้านคูหาสวรรค์ เทศบาลเมือง  
พัทลุง วันที่ 25 เมษายน 2546.

นางสาวอนงค์ ช่างมณีตั้ง; นักบริหารการศึกษา กองการศึกษา เทศบาลเมืองพัทลุง วันที่  
25 เมษายน 2546.

นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย; นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ วันที่ 30 เมษายน  
2546.

นายองอาจ มุกทอง; นายกองค้การบริหารส่วนตำบลแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดแพร่  
วันที่ 1 พฤษภาคม 2546.

นายเอนก มณีไสย; ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดแพร่  
วันที่ 1 พฤษภาคม 2546.

นายรัชชัย รัตตัญญู; ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรม สำนักการศึกษา  
เมืองพัทลุง วันที่ 12 พฤษภาคม 2546.

นายสุพงษ์ เสมอวงษ์; นายกองค้การบริหารส่วนตำบลบางพระ อำเภอบางพระ จังหวัด  
ชลบุรี วันที่ 12 พฤษภาคม 2546.

นายประสิทธิ์ เตชะมา; ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางพระ อำเภอบางพระ จังหวัดชลบุรี วันที่ 12 พฤษภาคม 2546.

นายโชคชัย ช่วยณรงค์; กำนันตำบลบางพระ อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา วันที่ 12 พฤษภาคม 2546.

นายชวลิต ตุ่มทองคำ; ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล 2 วัดเสนาหา (สมักรพลผดุง) สำนักงานการศึกษา เทศบาลนครนครปฐม วันที่ 14 พฤษภาคม 2546.

นายสุพล อภิวงษ์; ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเทศบาลนครปฐม วันที่ 14 พฤษภาคม 2546.

นายเต็มเดช เขตุน; ผู้อำนวยการวิทยาลัยอาชีวศึกษา สำนักงานการศึกษา เทศบาลนครนครปฐม วันที่ 14 พฤษภาคม 2546.

นายอนันต์ ศิริภัสราภรณ์; ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร วันที่ 21 พฤษภาคม 2546.



### ผู้เสนอแนวคิดจากการเสวนา

24 มิถุนายน 2546 ห้องประชุมกำแพง พลาญกูร สำนักงานเลขาธิการ สภาการศึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์

ดร.สุวัฒน์ เงินน้ำ

รองศาสตราจารย์ ดร.सनานจิตร สุกนทรทรัพย์

รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ

นายเสรี ลาขโรจน์

นายสมชาย เสี่ยงหลาย

กำนันโชคชัย ช่วยณรงค์

นางละออศรี ประภัสสรพงษ์

นางสาวกัญญารัตน์ ตรึงสถิตย์วงศ์

นางสาวมัทนา โชควรวัดนาการ

นางสุปราณี จินดา

นายประสิทธิ์ บรรณศิลป์

นายยุทธพิงศ์ รัตนานุกงศ์

นายวรรณชัย กุศลาศรัย

นายวีระ พณสัตย์

นายสุเทพ ชูชัยยะ

นางสาวจิตาภา มีสมเดช

นายธวัช พุ่มพฤษย์

นางวาสนา นควรรณ์

นางสาวสุวรรณ วัชรอากาศไพบูลย์

นางสาวเก็จกนก เอื้อวงศ์

นางสร้อยญา สุวัฒน์

นางสุรางค์ วงษ์สมบูรณ์

นายพงศ์ศักดิ์ ประดิษฐ์ศิลป์

นายพิสุทธิ์ ปิปานุสรณ์

นางสาวสมใจ ตั้งจิตวงศ์ไพศาล

นายมนัส นาคา

นางสาวนัยนา สุขกุล

นายชัยรัตน์ ภัทรกานต์

## เกี่ยวกับผู้วิจัย

**ชื่อ** นายกล้า ทองขาว

### การศึกษา

กศ.บ. (ภาษาอังกฤษ – บริหารการศึกษา) มศว.บางแสน

กศ.ม. (บริหารการศึกษา) มศว.บางแสน

Ph.D. (การบริการการพัฒนา) คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Cert.in T.Q.M. SEAMEO INNOTECH

### ตำแหน่ง

- รองศาสตราจารย์ สาขาศึกษาศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (มสธ.)

### ประสบการณ์การบริหาร

- ผู้อำนวยการศูนย์ประกันคุณภาพการศึกษา มสธ.
- ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ มสธ.

### ที่ทำงาน

สาขาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ปากเกร็ด นนทบุรี 11120 โทร. (02)503-3566

โทรสาร (02)503-3567

## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

ดร.รุ่ง แก้วแดง

เลขาธิการสภาการศึกษา

ดร.นงราม เศรษฐพานิช

ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนการศึกษา

### ผู้วิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร.กล้า ทองขาว

### กรรมการพิจารณารายงานการวิจัย

ศาสตราจารย์ ร.ต.อ.วรเดช จันทิศ

ประธานกรรมการ

ศาสตราจารย์เสริมศักดิ์ วิศวลาภรณ์

กรรมการ

นายสมชาย เสี่ยงหลาย

กรรมการ

### ผู้ประสานงาน

ดร.ประภาพรณ ไชยวงษ์

ดร.สุรางค์ วีรกิจพาณิชย์

นางสาวดารณี อรุณวรารักษ์

นายณัฐวุฒิ อ่าวสกุล

### หน่วยงานรับผิดชอบ

กลุ่มส่งเสริมและประสานแผนชาติ

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา