

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

ในยุคโลกาภิวัตน์ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมนุษย์จึงจำเป็นต้องเรียนรู้และปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งต้องเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับความท้าทายกับกระแสโลก โดยปัจจัยสำคัญที่จะเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ได้เป็นอย่างดีก็คือ การใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือพัฒนาคนให้มีคุณภาพ มีศักยภาพในการคิดวิเคราะห์ รู้จักแก้ปัญหา มีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ มีคุณธรรม จริยธรรม รู้จักพึ่งพาตนเอง สามารถพิจารณาถ่วงถ่วงเลือกรับรู้และเรียนรู้สารสนเทศที่เหมาะสมและปรับตัว ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข (ฉัตรชัย เลิศวิริยะภากร. 2546 : 12)

การจัดการศึกษาในปัจจุบันจึงมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (2555-2559) มีเป้าหมายที่สำคัญคือ มุ่งให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ครอบคลุมรอบด้าน ชุมชนเข้มแข็ง การมีสังคมที่พึงปรารถนาและประเทศชาติมั่นคง ในการพัฒนาเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจะต้องมีวิสัยทัศน์ของการพัฒนาคนให้เป็นคนดี คนเก่งและมีความสุข มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม ดังพระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ตอนหนึ่งว่า “นอกจากการศึกษาจะสอนให้คนเป็นคนเก่งแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะอบรมให้ดีพร้อมกันไปด้วย ประเทศเราจึงจะได้คนที่มีคุณภาพ คือ ทั้งเก่งทั้งดีมาเป็นกำลังของบ้านเมืองให้ความเก่งเป็นปัจจัยและพลังสำหรับการสร้างสรรค์ และให้ความดีเป็นปัจจัย เพื่อให้ประคับประคอง หนุนนำความเก่งเพื่อให้เป็นไปในแนวทางที่เป็นประโยชน์ อันพึงปรารถนา” (กรมวิชาการ. 2541 : 60) ดังนั้นรัฐบาลจะต้องจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพที่สามารถ สร้างความมั่นใจหรือความเชื่อมั่นให้กับกลุ่มคนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ผู้ปกครองและชุมชน นั่นก็คือ ต้องประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับเพื่อให้เกิดผลกับ

ประชาชนของชาติ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 บัญญัติสิทธิของประชาชนในด้านการศึกษาและการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาและฝึกอบรมตามความเหมาะสม และ ความต้องการภายในท้องถิ่น ซึ่งรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจ ในกิจการท้องถิ่นได้เอง ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตาม เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การ บริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มีอำนาจเป็นของตนเองโดยเฉพาะ สำหรับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงการ กระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น (ราชกิจจานุเบกษา. 2540 : 11-12) และสอดคล้อง กับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 41 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงได้ดำเนินการให้มี การถ่ายโอนสถานศึกษาแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดการศึกษาขั้น พื้นฐาน (กระทรวงศึกษาธิการ. 2545 : 4) ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อทำ หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่มี ความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับประชาชนในเขตบริการขององค์การส่วนท้องถิ่นนั้นๆ บริการ สาธารณะด้านการศึกษาเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งที่กำหนดให้องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นดำเนินการ (สำนักประสานและพัฒนากิจการศึกษารัฐบาลส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริม การปกครองส่วนท้องถิ่น. 2548 : 1)

จากสาระสำคัญที่เกี่ยวกับแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจการบริหารการ จัดการศึกษาให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าวเปรียบเสมือนโครงสร้างและหลักยึดเหนี่ยวที่มั่นคงในการจัดการศึกษาและพัฒนา คุณภาพเด็กซึ่งเป็นทรัพยากรที่ทรงคุณค่าและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ในอนาคต การพัฒนาเด็กให้ได้รับความพร้อมทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา จึงนับเป็นภารกิจที่สำคัญที่สุดของหน่วยงาน ซึ่งรับผิดชอบจะต้องตระหนัก และให้ความสนใจเพื่อให้การพัฒนาเด็กเป็นไปอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐานเหมาะสม

กัวยัย นักการศึกษาสมัยใหม่เชื่อว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในชุมชน และท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้านการให้การศึกษาแก่บุตรหลาน โดยส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งการพัฒนาการศึกษาของประเทศไทยตามกฎหมายต่างๆ และตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษา ในปัจจุบันได้ดำเนินตามความคิดนี้ ดังนั้นชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการสนับสนุนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ส่งเสริมและพัฒนาเยาวชนในท้องถิ่นของตนอย่างรอบด้านและมีคุณภาพสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จ จึงส่งเสริมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นความจำเป็น (สำนักประสานและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2549 : 3)

กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน การบริหารการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้จัดทำแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545-2559 ขึ้น โดยได้จัดทำภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อีกทั้ง พ.ร.บ. ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยครอบคลุมภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการจัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับศักยภาพ ตามความพร้อมและตรงตามความต้องการขององค์กร โดยกระทรวงมหาดไทยได้เสนอแนะยุทธศาสตร์การนำแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติคือแนวทางการดำเนินการจัดการศึกษา เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความแตกต่างกัน ทั้งในด้านความพร้อมและศักยภาพ เมื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและพระราชบัญญัติแผนการพัฒนากการศึกษาท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ

- 1) การดำเนินการจัดการศึกษาเองโดยดำเนินการได้ 2 กรณีคือ 1.1) ดำเนินการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเองภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1.2) ดำเนินการรับถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาที่รัฐจะถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการศึกษาสำหรับการดำเนินการทั้ง 2 กรณี ซึ่งองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดและกรณี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินกระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ต้อง ดำเนินการช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถ จัดการศึกษาได้ตามมาตรฐานที่กำหนด 2) การดำเนินการโดยองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นมีส่วนร่วม เป็นการดำเนินการโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัด การศึกษาของรัฐโดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารการจัดการส่งเสริม สนับสนุน งบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ อุปกรณ์ทางการศึกษา ทรัพย์สินอื่นๆ รวมทั้งการเสนอแนะ แนะนำ และร่วมพัฒนาการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. 2544 : 12-15)

จากบทบัญญัติดังกล่าวขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างและแนวนโยบายการดำเนินการจัดการศึกษารวมทั้งจัดระบบการบริหาร การศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายและกฎหมายที่ได้ กำหนดไว้มีการจัดทำแผนการศึกษาท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานการจัด การศึกษาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนการศึกษาชาติ (พ.ศ.2545-2559) และเป็นไปตาม กรอบทิศทางการพัฒนาการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและสนอง ความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับถ่ายโอนโรงเรียนจากสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานและโรงเรียนถ่ายโอนมาทั้งหมดแล้วได้ดำเนินการจัดการศึกษา ต่อเนื่องจากสังกัดเดิมของโรงเรียนที่รับการถ่ายโอนมาโดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการบริหารโดยแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติและมีข้าราชการประจำในฝ่าย บริหาร โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด มีหน้าที่หลักในการมุ่ง บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้ประชาชนในขณะเดียวกันโรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัดเคยดำเนินการ บริหารจัดการที่มีลักษณะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการบริหาร โดยใช้โรงเรียน เป็นฐานมีหน้าที่จัดการศึกษา ในเขตพื้นที่บริการของตนเองให้ได้มาตรฐานตามกระทรวง ศึกษาธิการกำหนดเมื่อหน่วยงานที่มีลักษณะที่แตกต่างกันทั้งลักษณะการทำงานและ จุดมุ่งหมายที่แตกต่างกันมารวมกันและทำงานร่วมกันจึงต้องร่วมกันทำงานช่วยเหลือซึ่งกัน และกันโดยกำหนดจุดมุ่งหมายหรือวิสัยทัศน์ร่วมกัน ปฏิบัติงานทุกด้านโดยการ

ประสานงานกันมีการใช้ทรัพยากรร่วมกันมีลักษณะการมอบอำนาจบางอย่างเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานมีการบูรณาการวิธีการทำงานร่วมกัน ทุกส่วนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดและทุกโรงเรียนที่ได้รับการถ่ายโอนมาต้องขับเคลื่อนไปพร้อมๆ กันโดยจะแยกกันปฏิบัติไม่ได้การจัดการศึกษาก็เช่นเดียวกัน เมื่อโรงเรียนได้ถ่ายโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วการจัดการศึกษาต้องได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้นโดยการมีส่วนร่วมจากฝ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 อย่างไรก็ตามจากการประเมินที่ผ่านมาแม้จะพบว่าการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในด้านการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความก้าวหน้าไปมากโดยมีจำนวนโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมาก แต่ก็ยังมีส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนท้องถิ่นทั้งหมดและยังพบปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการศึกษาหลายประการ เช่นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจด้านการศึกษาศุภลากร ด้านการศึกษาไม่เพียงพอและบุคลากรด้านการศึกษาดูแลขวัญกำลังใจและยังมีปัญหาด้านกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งปัญหาในการดำเนินงานการถ่ายโอนการจัดการศึกษาหลายประการ (รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี 2551, 2553.) ดังนั้นเพื่อให้นายกขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสมอีกทั้งยังเป็นการเตรียมความพร้อมที่จะเผชิญอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งสุบรรณเอี่ยมวิจารย์ (2550 : 7) กล่าวว่าแนวทางที่จะศึกษาภาพเหตุการณ์ในอนาคตได้ก็คือการวิจัยเชิงอนาคตซึ่งเป็นวิธีศึกษาอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับทางเลือกในอนาคตที่ชนกลุ่มหนึ่งหรือสังคมหนึ่งคิดว่าเป็นไป

การจัดการศึกษาจึงมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีเป้าหมายให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง เพื่อให้ประเทศมั่นคง ประชาชนมั่งคั่งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 บัญญัติสิทธิของประชาชนในด้านการศึกษาและการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิที่จะจัดการศึกษา และฝึกอบรมตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเหมาะสม ซึ่งรัฐบาลได้ถ่ายโอนสถานการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานกระทรวง

มหาดไทย ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับผิดชอบในการกำกับดูแล ส่งเสริมสนับสนุน การบริหารการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้จัดทำแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545-2559 ขึ้น โดยได้จัดทำภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อีกทั้ง พ.ร.บ. ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยครอบคลุมภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการจัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับศักยภาพ ตามความพร้อมและตรงตามความต้องการขององค์กรซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดต้องบริหารจัดการศึกษาตามแนวนโยบายมาตรฐานการจัดการศึกษาของท้องถิ่น พบปัญหาหลายประการที่สมควรแก้ไขและพัฒนา ดังจะเห็นได้จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ซึ่งจากรายงานการประชุมของคณะกรรมการจัดการแผนยุทธศาสตร์ทางการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายจังหวัด เช่น กภาพสินธุ์ ปี พ.ศ. 2553 พบว่า 1) ด้านบริหารจัดการศึกษา ผู้บริหารของท้องถิ่นยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจการจัดการศึกษา 2) รูปแบบโครงสร้างการบริหารของโรงเรียนยังใช้การบริหารเดิมจากกระทรวงศึกษาธิการ ไม่เป็นไปตามโครงสร้างของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 3) โรงเรียนบางแห่งไม่ได้รับมาตรฐานการศึกษาจากสำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) 4) ระบบสวัสดิการไม่สมบูรณ์ 5) การจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ และไม่แน่นอน ตลอดทั้งมีปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายที่ล่าช้า 6) การบริหารจัดการไม่สะดวกเนื่องจากติดขัดเรื่องการมอบอำนาจการบริหารโรงเรียน 7) การบริหารจัดการศึกษายังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8) ขาดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยปฏิบัติกับหน่วยงานนโยบาย 10) ขาดศึกษานิเทศก์ในการตรวจประเมิน 11) ปริมาณนักเรียนมีจำนวนน้อยลง 12) ขาดการประสานกันระหว่างชุมชน/โรงเรียน/ องค์การบริหารส่วนจังหวัด กภาพสินธุ์ 13) โรงเรียนแต่ละแห่งตั้งกระจายอยู่ไกลจากจังหวัด 14) ด้านครูผู้สอนสอนไม่ตรงกับสาขาวิชาที่เรียน ครูบางสาขาไม่เพียงพอเช่นด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ และ 15) บุคลากรด้านการศึกษายังไม่ได้รับการพัฒนาด้านการจัดการศึกษาและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรส่วนท้องถิ่น (ธนกร เชื้อจัญญู. 2554 : 4-5)

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การจัดการศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการศึกษา คือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจ การจัดการศึกษารูปแบบโครงสร้างการบริหารของโรงเรียนยังใช้การบริหารเดิมจากกระทรวงศึกษาธิการไม่เป็นไปตามโครงสร้างของกรมส่งเสริมปกครองท้องถิ่นการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอและไม่แน่นอนตลอดทั้งมีปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายที่ล่าช้ารวมถึงบุคลากรด้านการศึกษายังไม่ได้รับการพัฒนาด้านการจัดการศึกษาและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ธนกร เชื้อจำรูญ. 2554 : 5)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาภาวะผู้นำทางการจัดการศึกษาของนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2556 – 2565) เป็นการศึกษาเชิงอนาคตในระยะกลาง เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน ตลอดจนกำหนดรูปแบบการพัฒนาภาวะผู้นำทางการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้จัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ เพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นเจริญก้าวหน้าอยู่ดีมีสุข และประเทศชาติมั่นคง

## คำถามการวิจัย

ภาวะผู้นำทางการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2556-2565) มีลักษณะเป็นอย่างไร

## ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาภาวะผู้นำทางการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2556-2565) ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

## ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาภาวะผู้นำทางการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2556-2565) ตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้วยกระบวนการวิจัยอนาคตแบบ Ethnographic Delphi Futures Research (EDFR) ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านประชากร

1.1 ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน เพื่อเป็นผู้คัดเลือกผู้เชี่ยวชาญจากรายชื่อที่ผู้วิจัยนำเสนอ หรือบุคคลที่ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าเป็นผู้ที่มีความเหมาะสม

1.2 ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 20 คน ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้คัดเลือกจากคน 5 กลุ่มๆ ละเท่าๆ กัน ได้แก่ 1) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายการทั้งทางตรงและทางอ้อม 2) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานสนองตอบนโยบาย 3) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้บริหารสถานศึกษา 4) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้ใช้ผลผลิต

### 2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ครอบคลุมประเด็นการศึกษาสภาพที่เป็นมา สภาพที่เป็นอยู่และแนวโน้มในอนาคต รายละเอียดตามที่นำเสนอต่อไปนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎีภาวะผู้นำทางการศึกษาและงานวิจัย

2.2 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่น

2.3 บริบทการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.4 ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการวิจัยอนาคต

### 3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านระยะเวลาไว้ ดังนี้

3.1 ระยะเวลาในปัจจุบัน นับช่วงเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงปัจจุบัน

3.2 ระยะเวลาการศึกษาอนาคต กำหนด 10 ปี (2556 – 2565)



3.3 ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัยการวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น 3  
ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 การศึกษาและวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการ  
ในช่วงเดือน มิถุนายน 2557 – กันยายน 2557

ระยะที่ 2 การศึกษาค้นหามติของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับภาวะผู้นำ  
ทางการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามบทบาทหน้าที่ทางการศึกษา  
ที่เป็นไปได้ ดำเนินการในช่วงเดือน กันยายน 2557 – ตุลาคม 2558

ระยะที่ 3 การประชุมกลุ่มย่อยผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตรวจสอบภาวะ  
ผู้นำทางการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามบทบาทหน้าที่ทางการศึกษา  
ในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2556 – 2565) ในวันที่ 23 มีนาคม 2559

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

### 1. ประโยชน์ทางวิชาการ

ทำให้ทราบถึงแนวโน้มภาวะผู้นำทางการศึกษาที่เหมาะสมและเป็นไปได้ของ  
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทศวรรษหน้า (2556 – 2565)

### 2. ประโยชน์ต่อการนำไปใช้

ผู้บริหารระดับนโยบาย สามารถใช้เป็นแนวทางในการวางแผนและกำหนด  
หลักสูตรในการพัฒนานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้บริหารในองค์กรท้องถิ่น  
ระดับอื่นๆ ผู้การเป็นผู้บริหารการศึกษามืออาชีพ เพื่อส่งผลต่อการบริหารจัดการทาง  
การศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด

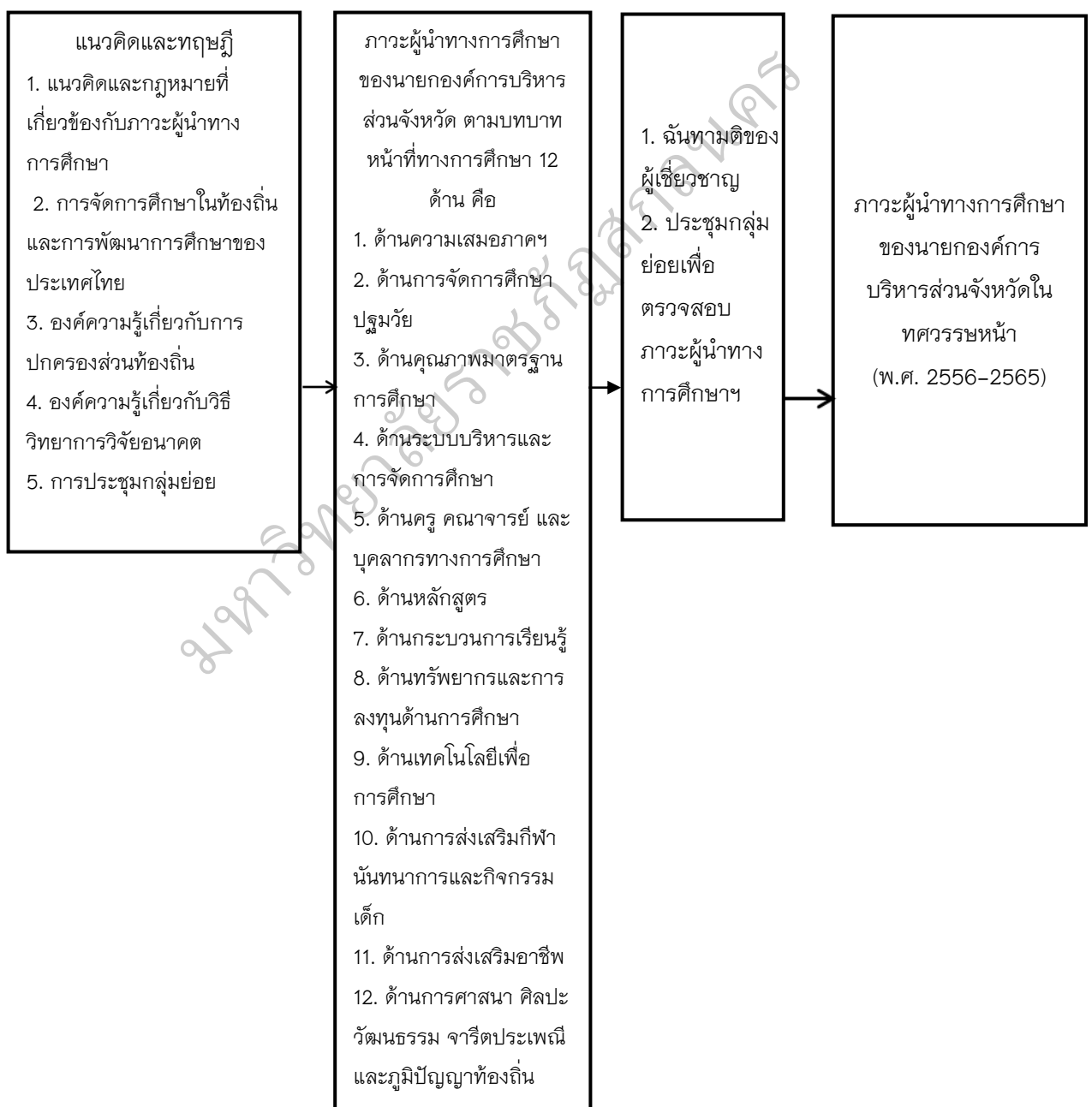
## กรอบแนวคิดการวิจัย

วิจัย เรื่องภาวะผู้นำทางการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
ในทศวรรษที่หน้า (พ.ศ. 2556–2565) ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง  
ประกอบด้วย ภาวะผู้นำทางการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการศึกษา

แห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษา  
ภารกิจการจัดการศึกษาท้องถิ่น และแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545-2559)

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเบื้องต้นของการศึกษาวิจัยแล้ว ผู้วิจัยจึงได้นำ  
แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545-2559)  
ซึ่งมีกรอบแนวทางการจัดการศึกษา 12 ด้าน มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา

ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## นิตยาคมศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นิตยาคมศัพท์เฉพาะ ไว้ดังนี้

1. ภาวะผู้นำทางการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง กระบวนการที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแสดงออกให้ปรากฏตามบทบาทหน้าที่ในการจัดกิจกรรมการศึกษา โดยใช้คุณลักษณะของผู้นำตลอดจนกระบวนการบริหารที่ต้องปรับบทบาทและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมขององค์กร ก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจของผู้ร่วมงาน ทำให้การทำงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ใน 12 ด้าน คือ

- 1.1 ด้านความเสมอภาค
- 1.2 ด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย
- 1.3 ด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา
- 1.4 ด้านระบบบริหารและการจัดการศึกษา
- 1.5 ด้านครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา
- 1.6 ด้านหลักสูตร
- 1.7 ด้านกระบวนการเรียนรู้
- 1.8 ด้านทรัพยากรและการลงทุนด้านการศึกษา
- 1.9 ด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
- 1.10 ด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็ก
- 1.11 ด้านการส่งเสริมอาชีพ
- 1.12 ด้านการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญา

ท้องถิ่น

2. ทศวรรษหน้า หมายถึงช่วงเวลาในรอบ 10 ปี ระหว่างปี

พ.ศ. 2556-2565 หรือ ปี ค.ศ. 2013 -2022

3. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละจังหวัดตาม พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

4. ผู้ทรงคุณวุฒิ หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์สูงด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholder) กับการบริหารจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

5. ผู้เชี่ยวชาญ หมายถึง นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน หรือบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด หรือ ผู้มีประสบการณ์โดยตรงกับประเด็นที่ผู้วิจัยกำลังทำการศึกษา ทั้งนี้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่ผู้วิจัยกำหนด

6. EDFR หมายถึง กระบวนการวิจัย EDFR (Ethnographic Delphi Futures Research) เป็นเทคนิควิจัยอนาคต โดยผสมผสานระหว่างเทคนิค EFR (Ethnographic Futures Research) กับเทคนิคเดลฟาย (Delphi) เข้าด้วยกัน ซึ่งมีความยืดหยุ่นมากกว่าเทคนิคการวิจัยอนาคตแบบอื่นๆ โดยผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยไว้ 3 ระยะ คือระยะที่ 1 การศึกษาและวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง ระยะที่ 2 การศึกษาฉันทามติของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับภาวะผู้นำทางการศึกษาของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นไปได้และระยะที่ 3 การประชุมกลุ่มย่อยผู้ทรงคุณวุฒิเสนอภาวะผู้นำทางการศึกษาของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2556 – 2565)