

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการวิจัย เรื่อง “ภาวะผู้นำทางการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2556-2565)” ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารและผลงานวิจัย แนวคิดทฤษฎีที่ข้อง โดยผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาค้นคว้าออกเป็น 4 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ภาวะผู้นำทางการศึกษา

- 1.1 แนวคิดภาวะผู้นำทางการศึกษา
- 1.2 ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ตอนที่ 2 แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาใน

ท้องถิ่น

- 2.1 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540
- 2.2 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550
- 2.3 พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- 2.4 พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2545

ตอนที่ 3 การจัดการศึกษาและการพัฒนาการศึกษาของประเทศไทย

- 3.1 พัฒนาการการศึกษาของประเทศไทย
- 3.2 การจัดการศึกษา
- 3.3 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 4 องค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

- 4.1 หลักการในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4.4 อำนาจหน้าที่ ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตอนที่ 5 การวิจัยอนาคต

ตอนที่ 1 ภาวะผู้นำทางการศึกษา

ในการศึกษาภาวะผู้นำทางการศึกษานั้น มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางและมีวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำทางการศึกษาที่มีการศึกษากันอยู่ในปัจจุบัน ถือเป็นแนวคิดคลาสสิก จากการพัฒนาผู้นำกลุ่มและองค์การ แล้วประยุกต์สู่การศึกษาซึ่งอาจสรุปได้ 4 แนวทาง คือ 1) ทฤษฎีคุณลักษณะ 2) ทฤษฎีพฤติกรรมผู้นำ 3) ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์และ 4) ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนแปลง (Bass; & Avolio, 1994 : 1-4) ซึ่งผู้วิจัยจะขอนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดภาวะผู้นำทางการศึกษา

แนวคิดภาวะผู้นำทางการศึกษาสามารถแบ่งเป็น 4 แนวทาง ดังนี้

1.1 แนวคิดคุณลักษณะของผู้นำ (Traits) แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานฐานที่ว่า การที่บุคคลถูกกำหนดให้เป็นผู้หน้านั้นขึ้นอยู่กับคุณลักษณะทางบุคลิกภาพที่แยกผู้นำออกจากคนอื่นๆ หรือผู้ตามของเขา (Gordon; et al. 1990 : 555) ซึ่งก็พบคุณลักษณะต่างๆ มากมาย เช่น พบว่า 5 คุณลักษณะที่มีแนวโน้ม จะแยกผู้นำออกจากผู้ตามคือ 1) สติปัญญา 2) การมีอำนาจ 3) ความมั่นใจในตนเอง 4) ความกระตือรือร้น 5) ความรู้ที่เกี่ยวกับภาระงาน (Kreitner; & Kinicki, 1992 : 518) แต่ไม่สามารถค้นหาคุณลักษณะที่จะรับประกันถึงความสำเร็จของผู้นำได้เพราะไม่ได้ศึกษาว่า คุณลักษณะจะมีผลระยะยาว (Yukl, 1994 : 7) ด้วยเหตุผลดังกล่าว การศึกษาวิจัยต่อมาจึงได้พัฒนาไปสู่การค้นหาคุณลักษณะผู้นำที่สัมพันธ์กับพฤติกรรมบุคคลและประสิทธิภาพ

1.2 แนวคิดพฤติกรรมของผู้นำ (Behavioral Leadership) จากเหตุผลที่การศึกษาประสพความล้มเหลว ในการชี้คุณลักษณะที่เป็นสากลของผู้นำ จึงได้มีการศึกษาแบบผู้นำตามทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ด้วยความเชื่อว่า พฤติกรรมของผู้นำมีผลกระทบโดยตรงต่อความมีประสิทธิภาพของกลุ่มหลังจากการศึกษาที่ ฮอว์ธอร์น (Hawthorne Study) ก็ได้ข้อสรุปที่นำไปสู่ความเชื่อที่ว่า มีแบบผู้นำที่ดีที่สุดอย่างหนึ่ง ของผู้นำ ต่อมาได้มีผลการศึกษาวิจัยของมหาวิทยาลัยโอไฮโอสเตท (The Ohio State Studies) และมหาวิทยาลัยมิชิแกน (The University of Michigan Studies) ที่ศึกษาพฤติกรรมของผู้นำ 2 มิติ คือ มุ่งคน และมุ่งงานเป็นแบบผู้นำที่ดีที่สุด และแบบผู้นำมุ่งคนมีความสัมพันธ์กับการผลิตของกลุ่ม และความพึงพอใจในงานของกลุ่มสูงกว่าแบบผู้นำมุ่งงานตามลำดับ ซึ่งผลของการศึกษานี้ได้พัฒนาเครื่องมือวัดแบบผู้นำ LBDQ (Leadership Behavior Description

Questionnaire) จากการทดสอบหลายๆ ครั้งก็พบว่า ความมีประสิทธิภาพของกรใช้แบบผู้นำ นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านสถานการณ์ ต่อมาเบลค และมูตัน (บัณฑิต แทนพิทักษ์. 2540 : 58 ; อ้างอิงจาก Blake ; & Mouton. 1982) ได้เสนอการใช้ตาข่ายช่วยการจัดการ (The Managerial Grid) เพื่อแสดงแบบผู้นำที่ดีที่สุดว่า เป็นแบบที่ผสมกันของ 2 มิติ พฤติกรรมของ ผู้นำคือ มุ่งคง และมุ่งงาน ทำให้ได้แบบผู้นำที่สำคัญ 5 แบบ โดยที่แบบผู้นำแบบที่เน้น ทีมเป็นผู้นำที่ดีที่สุด อย่างไรก็ตามแบบผู้นำแบบนี้ก็ไม่มีหลักฐานยืนยันว่าจะเป็นแบบ 9,9 ผู้นำที่ดีที่สุดในทุกสถานการณ์ เช่น แบบ 1,1 อาจเหมาะสมกับผู้ตามที่รู้งานดี และไม่จำเป็นต้อง รอรับคำสั่งจากผู้นำ คนงานอาจสนุกกับงาน และเพื่อร่วมงานมากกว่า ทำให้คนเริ่มตื่นมา สนใจศึกษาแบบผู้นำตามสถานการณ์ เพราะเห็นว่าสถานการณ์เป็นตัวแปรที่สำคัญ (บัณฑิต แทนพิทักษ์. 2540 : 58 ; อ้างอิงจาก Kreitner, Kinicki. 1992 : 251)

1.3 แนวคิดผู้นำตามสถานการณ์ (Situational Leadership) การศึกษาแบบผู้นำตามสถานการณ์ มีความเชื่อว่า พฤติกรรมของผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ จากสถานการณ์หนึ่งสู่สถานการณ์หนึ่ง ซึ่งการเป็นผู้นำที่ดีขึ้นอยู่กับปัจจัยสถานการณ์ (Bateman; & Zeithaml. 1990 : 487) ในที่นี้จะกล่าว เฉพาะทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ของฟีดเลอร์ (The Contingency Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่มีชื่อเสียงมากที่สุด ฟีดเลอร์ (Fiedler) เสนอว่าความมีประสิทธิภาพของแบบผู้นำ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ซึ่งมีหลักการพื้นฐาน 3 ประการ คือ 1) แบบผู้นำถูกกำหนดโดยระบบการจูงใจของผู้นำ ซึ่งใช้เครื่องมือ LPC (Least Preferred Co-worker Scale) แยกผู้นำออกเป็นแบบมุ่งคนหรือแบบมุ่งงาน 2) สถานการณ์ถูกกำหนดโดยบรรยากาศของกลุ่มหรือความสำคัญระหว่างผู้นำและผู้ตาม โครงสร้างของงาน และอำนาจในตำแหน่งของผู้นำ 3) ประสิทธิภาพของกลุ่มขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแบบผู้นำ กับกรควบคุมสถานการณ์ซึ่งเป็นการพิจารณาว่าภาระงานของกลุ่มประสบความสำเร็จเพียงใดแบบผู้นำตามสถานการณ์ฟีดเลอร์นี้ สามารถนำไปใช้ในการคัดเลือกและฝึกอบรมผู้นำให้เหมาะสมกับองค์การ โดยไม่ว่าจะเป็นผู้นำแบบใดก็มีประสิทธิภาพได้หากแบบผู้นำสอดคล้องกับสถานการณ์ ผลของแนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่าไม่มีแบบผู้นำที่ดีที่สุดแบบเดียว หรือไม่มีแบบผู้นำใดที่ใช้ได้กับทุกสถานการณ์ (Hoy; & Miskel. 2001 : 341-342) นอกจากนี้ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์โดยทั่วไปยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการกำหนดภาวะผู้นำอยู่บนพื้นฐานการสังเกตอย่างง่ายในความสัมพันธ์ของผู้นำกับผู้ตาม และคำนึงถึงเป้าหมายที่จะบรรลุความสำเร็จเพียงเล็กน้อยเท่านั้นและเบส (Bass. 1994) ได้เสนอทฤษฎีภาวะผู้นำขึ้นใหม่คือ แบบผู้นำการเปลี่ยนสภาพ จึงทำให้แบบผู้นำ

ตามสถานการณ์ลดความสำคัญลงไป นักวิชาการส่วนใหญ่จึงหันมาสนใจศึกษาภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพกันอย่างกว้างขวางแทนที่ภาวะผู้นำแบบอื่นๆ ที่ผ่านมา

1.4 แนวคิดภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ (Transactional Leadership)

จุดเริ่มต้นของแนวคิดผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ มาจากการนำเสนอแนวคิด ภาวะผู้นำ 2 แบบ คือ ภาวะผู้นำแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) และภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ (Transformational Leadership) ซึ่งเป็นผลงานริเริ่มของ Downton James burns และ Bernard bass (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2544 : 57) แบบภาวะผู้นำดังกล่าวมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) และต่อเนื่องกัน โดยรูปแบบภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพจะมีความต่อเนื่องจากภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนซึ่งผู้นำจะใช้ภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพเพื่อพัฒนาความต้องการของผู้ตามให้สูงขึ้น ต่อเนื่องจากภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนสิ่งที่ต้องการระหว่างกันเพื่อให้ผู้ตามปฏิบัติตาม ภาวะผู้นำทั้งสองประเภทนี้ผู้นำคนเดียวกันอาจใช้ในประสบการณ์ที่แตกต่างกันในเวลาที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม วิจัยพบว่า ความเป็นภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนสามารถส่งผลในการปรับปรุงประสิทธิภาพขั้นต่ำกว่า ส่วนภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพจะช่วยและปรับปรุงประสิทธิภาพในขั้นที่สูงกว่า แนวคิดภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ เป็นการศึกษภาวะผู้นำแนวใหม่ หรือเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ (New paradigm) ของภาวะผู้นำ (Bass, 1997 : 133) แนวคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ เป็นการเปลี่ยนสภาพกระบวนทัศน์ (Paradigm shift) ไปสู่ความเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ (Visionary) และมีการกระจายอำนาจหรือเสริมสร้างพลังใจ (Empowering) เป็นผู้มีคุณธรรม (Moral agents) และกระตุ้นผู้ตามให้มีความเป็นผู้นำซึ่งภาวะผู้นำลักษณะนี้กำลังเป็นที่ต้องการอย่างยิ่งในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อนในปัจจุบัน ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพเกี่ยวข้องกับ อิทธิพลของผู้นำที่มีต่อผู้ตามเป็นการให้อำนาจแก่ผู้ตามให้กลายเป็นผู้นำและเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน และองค์การ เป็น กระบวนการที่เป็นองค์รวม (Mushinsky, 1997 : 412)

แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ ได้ถูกปรับเปลี่ยนโดย แบลส อีกครั้งหนึ่ง (Hoy; & Miskel, 2005 : 396-399 ; citing bass, 1998) โดยใช้ชื่อว่า ภาวะผู้นำแบบต่อเนื่องเต็มรูปแบบ (Full Range Leadership Continuum Model) ซึ่งกำหนดให้ภาวะผู้นำมี 3 รูปแบบคงเดิม แต่กำหนดให้มี 9 องค์ประกอบ ดังแสดงในตาราง 1

ตาราง 1 ภาวะผู้นำที่ต่อเนื่องเต็มรูปแบบ (Full Range Leadership Continuum Model)

ภาวะผู้นำที่ต่อเนื่องเต็มรูปแบบ		
ภาวะผู้นำแบบตามสบาย (Laissez-Faire Leadership)	ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership)	ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ (Transformational Leadership)
1. ไม่มีการจัดการ (Non Transactional)	2. ผู้นำแบบให้รางวัลตาม สถานการณ์ (Contingent Reward Leadership)	5. การใช้อิทธิพลจาก คุณลักษณะผู้นำ (Idealized Influence Attributed)
	3. การบริหารแบบวางเฉย เชิงรุก (Active Management by exception)	6. การใช้อิทธิพลจาก พฤติกรรมผู้นำ (Idealized Influence Behavior)
	4. การบริหารแบบวางเฉย เชิงรับ (Passive Management by exception)	7. การดลใจ (Inspirational Motivation)
		8. การกระตุ้นการใช้ปัญญา (Intellectual Stimulation)
		9. การมุ่งมั่นความสัมพันธ์ รายคน (Individualized Consideration)

ที่มา : Hoy ; & Miskel. (2005). Educational Administration: Theory, Research and Practice. p.397

จากตาราง 1 แสดงให้เห็นถึงภาวะผู้นำที่มีการปรับเปลี่ยนเต็มรูปแบบนับจากภาวะผู้นำแบบตามสบาย สู่ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน และภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ ตามลำดับข้อสังเกตประการหนึ่งคือ ในประเด็นของการใช้อิทธิพล (Idealized Influence) ในภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพนั้น เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2544 : 62-63) ได้ให้คำนิยามว่า

หมายถึง ความเสน่ห์ (Charisma) อันเป็นความสามารถของผู้นำที่จะทำให้ผู้อื่นอยากจะยอมรับและยอมเป็นผู้ตาม ผู้นำประเภทนี้มีความสามารถในการชักนำ เคลี้ยกล่อม และมีพลังที่จะกระตุ้นให้ผู้อื่นเห็นคล้อยตาม และแบส ได้กำหนดให้มี 2 รูปแบบ คือ การใช้อิทธิพลจากคุณลักษณะของผู้นำ (Idealized Influence Attributed) อันเป็นการรับรู้ของผู้ตามในคุณลักษณะของผู้นำ ว่า มีความน่าเสน่ห์ มีบารมี มีความเชื่อมั่น และมีอำนาจ ส่วนการใช้อิทธิพลจากพฤติกรรม ผู้นำ (Idealized Influence Behavior) นั้น หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงให้เห็นถึง ค่านิยม ความเชื่อ ไหวพริบ และความเฉลียวฉลาดของผู้นำในการปฏิบัติงาน (Hoy ; & Miskel. 2005 : 398) แนวคิดภาวะผู้นำทางการศึกษาที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปข้างต้น ยังคงมีการศึกษากันอย่างต่อเนื่องจนปัจจุบัน เนื่องจากองค์ประกอบด้านคุณลักษณะผู้นำยังสามารถอธิบายประสิทธิผลการนำได้ในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาเป็นพลวัต คำถามสำคัญคือ แบบภาวะผู้นำใดที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ผู้วิจัย มีความคิดเห็นเป็น ภาวะผู้นำอีกรูปแบบหนึ่ง ที่ทวีความสำคัญมากขึ้นและมีการศึกษาวิจัยกันอย่างกว้างขวาง นั่นคือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

2. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

“The more complex society becomes and the more we experience rapid, unpredictable, nonlinear change in our organizations and our world, the more sophisticated leadership must become.” (Fullan. 2004 : 8 ; citing James Gleick. 1999)

“ยิ่งสังคมมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เราก็ยิ่งประสบกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ไม่สามารถทำนายเหินหือคาดเดาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในองค์กรหรือโลกของเราได้ และก็ยังต้องอาศัยผู้นำที่มีประสบการณ์มากขึ้นเช่นกัน” (Fullan. 2004 : 8 ; อ้างอิงจาก James Gleick. 1999)

คำกล่าวของ James Gleick จากหนังสือ Faster: The Acceleration of just about Everything ที่ฟูลแลน นำมากล่าวอารัมภบทในหนังสือ Leading in a Cultural of Change Personal Action Guide and Workbook เป็นจุดเริ่มต้นของกรตอบคำถามดังกล่าวข้างต้นได้เป็นอย่างดี หากจะนำแนวคิดของฟูลแลน มาตอบคำถามดังกล่าว อาจจะต้องพิจารณาสถานการณ์ ที่บีบบังคับให้ต้องเลือก (Dilemma) สองประการกล่าวคือ ล้มเลิกที่จะปฏิบัติ หากสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง และนำไปสู่ความล้มเหลว หรือตัดสินใจปฏิบัติอย่างรวดเร็ว ภายใต้เงื่อนไขที่มีความซับซ้อน วุ่นวาย (Chaos) อย่างเท่าทัน

วิกฤติการณ์ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในทรรศนะของผู้วิจัยเองเห็นว่า ถ้าหากเราพยายามเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น เราจะสามารถสร้างอิทธิพลเหนือการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แม้ไม่สามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลงได้ทั้งหมด

ดังนั้นท่ามกลางกระแสของวัฒนธรรมการเปลี่ยนแปลง ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดของ ฟูลแลน (2004) ซึ่งกล่าวถึงองค์ประกอบ 5 ประการของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (The Five Component of Change Leadership) เป็นหลักในการอธิบายภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงประกอบกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดของ ฟูลแลน (Fullan. 2004 : 3) ได้นำเสนอกรอบแนวคิดของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่เป็นปัจจุบัน มีลักษณะพิเศษที่แสดงให้เห็นถึงการมุ่งเข้าหากันนางทฤษฎี แต่ตั้งอยู่บนฐานแห่งความรู้ และกลยุทธ์ที่จะช่วยผู้นำเผชิญหน้ากับปัญหาที่มีความซับซ้อนได้ เขาเชื่อว่า กรอบแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำที่นำเสนอ เป็นแนวคิดใหม่ ซึ่งจะทำให้จะทำให้ผู้นำสามารถนำท่ามกลางเปลี่ยนแปลงที่ซับซ้อนได้อย่างมีพลังมากกว่าอดีตที่ผ่านมากรอบแนวคิดดังกล่าวนำเสนอได้ตามภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 กรอบแนวคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของฟูลแลน

ที่มา : Fullan, Michael. (2004) Leading in a Culture:

Personal Action Guide and Workbook. P 3.

จากภาพประกอบ 2 พบว่าแนวคิดที่ Fullan นำเสนอ มีความสัมพันธ์กับแนวคิดที่เขาเคยนำเสนอไปแล้วก่อนหน้านี้ในหนังสือ *Leading in a Culture of Change* (Fullan, 2001) เพียงแต่เพิ่มเติมองค์ประกอบบางส่วนเข้ามา เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงดำเนินไปในทิศทางบวก ดังนี้ (Fullan, 2004 : 4-7)

ผู้นำ (Leader)

ฟูแลน ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงภาวะผู้นำ 5 องค์ประกอบ ซึ่งประกอบไปด้วย

1) เป้าหมายเชิงจริยธรรม (Moral Purpose) หมายถึง การปฏิบัติของผู้นำโดยความตั้งใจ (Intention) ที่จะสร้างชีวิตเชิงบวกให้แก่พนักงาน ลูกค้า และสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้นำต้องปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Inevitable) ทั้งนี้เพื่อให้การนำท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงเกิดประสิทธิผล เป้าหมายดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นต่อการนำองค์กรทุกแห่งไปสู่ผลสำเร็จในระยะยาว

2) ความเข้าใจการเปลี่ยนแปลง (Understanding Change) ความเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้นำ เป้าหมายเชิงจริยธรรมที่กล่าวไปข้างต้น หากปราศจากความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงอาจนำไปสู่ความยุ่งยากลำบาก (Martyrdom) ได้ความเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญตามแนวคิดของ ฟูแลน (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2547 ; อ้างอิงจาก Fullan, 2001) ประกอบไปด้วย

- Phase1 –Initiation เริ่มต้น
 –Mobilization เคลื่อนที่
 –Adoption ลอกแบบ

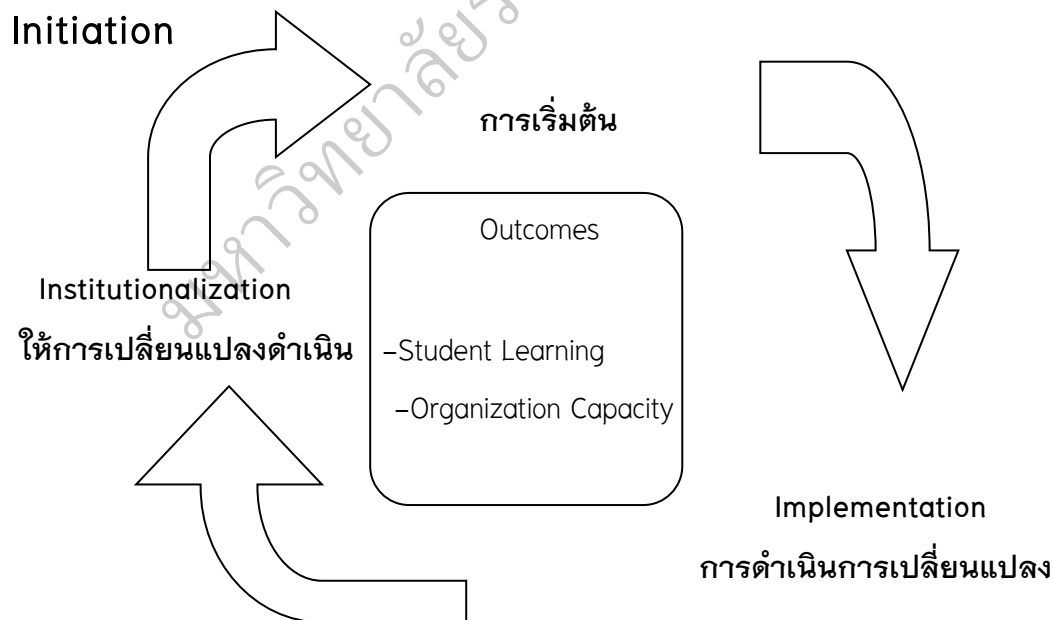
ทั้งสามคำ เป็นการตัดสินใจยอมรับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้น ทั้งนี้ หากเรามีเสรีภาพที่จะเปลี่ยนแปลง เริ่มต้นจะไม่มีปัญหา แต่หากเราถูกบังคับให้เปลี่ยนแปลง เริ่มต้นจะเกิดปัญหาทันที โดยสิ่งที่เป็นปัญหาที่สุดในระยะแรก คือ ความเข้าใจเรื่องที่จะเปลี่ยน ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องทำความเข้าใจเรื่องที่จะเปลี่ยนแปลงก่อน ถ้าไม่เข้าใจโอกาสการยอมรับการเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปได้ยาก กระบวนการเปลี่ยนแปลงจะดำเนินไปด้วยความลำบาก

Phase 2 Implementation การดำเนินการเปลี่ยนแปลง

เมื่อเริ่มต้นด้วยความไม่เข้าใจ การดำเนินการเปลี่ยนแปลงเพี้ยนไปหมด ในประเทศอเมริกา การเปลี่ยนแปลงมักเกิดจากการอาสาสมัคร (Voluntary) จึงไม่ค่อยมีปัญหา และสามารถที่จะนำความคิดสู่การปฏิบัติได้ ดังนี้ ปัญหาสำคัญของกระบวนการเปลี่ยนแปลง คือ หากเข้าใจไม่ตรงกันใน Phase1 เช่น Job description กับ Task description เป็นคนละเรื่อง หากเข้าใจว่า เป็นเรื่องเดียวกัน จะเกิดปัญหาต่อการ Implementation ทั้งนี้

- Phase 3 – Continuation ให้การเปลี่ยนแปลงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง
- Incorporation หลอมรวมการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่งาน
- Routinization ให้การเปลี่ยนแปลงเป็นงานที่ปฏิบัติประจำ
- Institutionalization ให้การเปลี่ยนแปลงฝังตัวอยู่ในสถาบัน

ประเด็นสำคัญคือ การให้การเปลี่ยนแปลงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องหลอมรวมการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่งาน กลายเป็นงานปฏิบัติประจำและฝังตัวอยู่ในสถาบัน แต่ปัญหาที่พบคือ การเปลี่ยนแปลงไม่ฝังตัวในสถาบัน เมื่อผู้มีอำนาจเปลี่ยน แนวคิดสำคัญ คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้การเปลี่ยนแปลง ฝังตัวอยู่ในระบบ กระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้ง 3 ระยะแสดงได้ ดังภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 กรอบแนวคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของ Fullan
ที่มา : Fullan (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2547 ; อ้างอิงจาก Fullan. 2001)

มากมาย ลูกศรเป็นแบบสองทาง ดังนั้นจึงมีการให้ข้อมูลย้อนกลับได้ตลอดเวลา โดยแต่ละปัจจัยมีผลกระทบซึ่งกัน และกัน ผลลัพธ์ของกระบวนการเปลี่ยนแปลงคือ การเรียนรู้ของนักเรียนและประสิทธิภาพขององค์กร คำถามคือ การปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบัน ส่งผลต่อการเรียนรู้ของเด็กหรือไม่การเปลี่ยนแปลงทำให้องค์กรมีความเข้มข้นหรือไม่

3) การสร้างความสัมพันธ์ (Building Relationship) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการเริ่มต้นเปลี่ยนแปลงประการหนึ่ง คือ การสร้างความสัมพันธ์ ดังนั้นผู้นำจึงต้องเป็นผู้สร้างความสัมพันธ์ที่ดีเลิศระหว่างคนและกลุ่ม

4) การสร้างและแบ่งปันความรู้ (Creating and Sharing Knowledge) ในสังคมแห่งองค์ความรู้ ผู้นำต้องสร้าง และพัฒนาองค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง ทั้งความรู้ภายในและภายนอกองค์กร พูลแลนได้อธิบายถึงความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างองค์ประกอบทั้งสามที่กล่าวไปข้างต้น กับองค์ประกอบที่สี่ คือการสร้าง และแบ่งปันความรู้ กล่าวคือ

ประการแรก บุคคลจะไม่สมัครใจในการแบ่งปันความรู้ หากเขาปราศจากจริยธรรมบางประการที่สร้างพันธะในการทำงานร่วมกัน

ประการที่สอง บุคคลจะไม่แบ่งปันความรู้ หากปราศจากการรับรู้ถึงพลวัตของการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นสิ่งที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้กันได้

ประการสุดท้าย ข้อมูลที่ไม่มีความสัมพันธ์กัน จะทำให้สารสนเทศขาดความพอดีกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการเปลี่ยนสารสนเทศไปสู่ความรู้ เป็นกระบวนการทาสังคม ซึ่งต้องอาศัยความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน

5) การสร้างจุดเชื่อมต่อ (Making Coherence) พูลแลนได้อธิบายว่า การทะลุผ่านสู่ความซับซ้อน สับสน ผู้นำที่มีประสิทธิผล ต้องมีความอดทนเพียงพอต่อความอดทนเยงพอต่อความคลุมเครือ นั้นได้และสามารถค้นคว้าหาจุดเชื่อมต่อให้เกิดความสร้างสรรค์อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ภาพประกอบ 2 ยังสามารถพิจารณาได้ว่า องค์ประกอบทั้งห้าของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่รวบรวมอยู่ในคุณลักษณะสามประการของผู้นำ คือพลังความกระตือรือร้น และความหวัง (Energy-Enthusiasm-Hope constellation) อันเป็นคุณลักษณะของผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิผล ซึ่งจะทำให้ผู้ตามเกิดความรู้สึกว่า แม้จะประสบกับปัญหาที่ยากลำบากเพียงใด ก็สามารถที่จะรับมือได้

อย่างไรก็ตาม ในทรรศนะของผู้วิจัย เห็นว่าแนวคิดของ Fullan เกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีบางประเด็นที่สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนสภาพ (Transformational Leadership) ที่ผู้วิจัยนำเสนอไปในหัวข้อที่ 1.4 ของแนวคิดคลาสสิกเกี่ยวกับภาวะผู้นำ กล่าวคือ แนวคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นการศึกษาภาวะผู้นำแนวใหม่ หรือเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ (New paradigm) ของภาวะผู้นำที่มุ่งไปสู่ความเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ (Visionary) และมีการกระจายอำนาจหรือเพิ่มอำนาจ (Empowering) เป็นผู้มีคุณธรรม (Moral agents) และกระตุ้นผู้ตามให้มีความเป็นผู้นำ ซึ่งภาวะผู้นำลักษณะนี้กำลังเป็นที่ต้องการอย่างยิ่งในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อนในปัจจุบัน (Mosley; et al. 1996 : 412 ; citing Burns. 1978 ; Bass; & Avolio . 1994) ส่วนภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของ ฟูลแลนที่กล่าวไปข้างต้น ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น จุดประสงค์เชิงจริยธรรม การสร้างความสัมพันธ์ ตลอดจนงานการสร้างและแบ่งปันองค์ความรู้ท่ามกลางโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เป็นต้น

ตอนที่ 2 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่น

จากข้อหัวแนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่น ผู้วิจัยขอนำเสนอ โดยจำแนกออกเป็น 5 หัวข้อ ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และยุทธศาสตร์การจัดการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

ตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540 มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้กฎหมายเกี่ยวกับ

การศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคม และในส่วนการจัดการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กล่าวไว้ในมาตรา 289 อีกแห่งหนึ่งว่า “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และ 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ที่ว่าไม่ขัดต่อมาตรา 43 ก็คือ การมีสิทธิเสมอกันในการรับ การศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ส่วนมาตรา 81 ก็คือ แนวทาง ในทางจัดการศึกษา เช่น ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และ สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ (ราชกิจจานุเบกษา. 2540 : 1-24)

2. รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 14 การ ปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ คือ มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญ อิศระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการ จัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งท้องถิ่นใดมี ลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตาม ตามกฎหมายบัญญัติ มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดย ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการ บริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมี ประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วน ตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง รวมถึงให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่ง อำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับ ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกำหนด และให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้ มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ ซึ่งการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย (ราชกิจจานุเบกษา. 2550 : 1-24)

3. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น ไว้ดังนี้ คือ มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม

ตามความต้องการภายในท้องถิ่น มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะและการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินทั้งจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้จัดการศึกษา กล่าวคือ ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

4. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญคือ มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลัก ข้อ (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลัก ข้อ (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ (6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ด้านการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติไว้ในมาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น มาตรา 42 ให้กระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา บัญญัติไว้ในมาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินทั้งจากรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นและต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษา ดังนี้ คือ (1) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน

องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่น ให้แก่ สถานศึกษาและมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามเหมาะสมและความจำเป็น (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2545 : 80)

ตาราง 2 เปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา
ของ อปท.

รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542
นโยบายด้านการศึกษา รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการศึกษา ดังนี้			
มาตรา 43 บุคคลย่อม มีสิทธิเสมอกันในการ รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐ จะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่ เก็บค่าใช้จ่ายการจัด การศึกษา อบรมของ รัฐต้องคำนึงถึงการมี ส่วนร่วมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน ทั้งนี้ตาม กฎหมายบัญญัติ	มาตรา 281 ภายใต้ บังคับมาตรา 1 รัฐ จะต้องให้ความเป็น อิสระแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการ ปกครองตนเองตาม เจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักใน การจัดทำบริการ สาธารณะและมีส่วน ร่วมในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาในพื้นที่	มาตรา 41 องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมี สิทธิจัดการศึกษาใน ระดับใดระดับหนึ่งหรือ ทุกระดับตามความ พร้อม ความเหมาะสม ตามความต้องการ ภายในท้องถิ่น มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ และวิธี ประเมินความพร้อมใน การจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและมีหน้าที่ใน การประสานและ ส่งเสริมองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้ สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบาย และได้	มาตรา 9 การจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการ จัดการศึกษา มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษา ในระดับใดระดับหนึ่งหรือ ทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความ ต้องการภายในท้องถิ่น มาตรา 42 ให้กระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการ ประสานและส่งเสริม องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ให้สามารถจัด การศึกษาสอดคล้องกับ นโยบายและได้
มาตรา 78 รัฐต้อง กระจายอำนาจให้ ท้องถิ่นพึงตนเองและ ตัดสินใจในกิจการ ท้องถิ่นได้เอง	มาตรา 283 องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ โดยทั่วไปในการดูแล		

ตาราง 2 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542
<p>มาตรา 81 รัฐต้องจัด การศึกษาอบรม และ สนับสนุนให้เอกชนจัด การศึกษาอบรมให้เกิด ความรู้คู่คุณธรรม จัด ให้กฎหมายเกี่ยวกับ การศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้ สอดคล้องกับความเป็น เปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคม และในส่วนการจัด การศึกษาที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น มาตรา 289 อีกแห่งหนึ่งว่า “องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิที่จะจัด การศึกษาอบรมและ การฝึกอาชีพตามความ เหมาะสมและความ ต้องการภายในท้องถิ่น นั้น</p>	<p>และจัดทำบริการ สาธารณะเพื่อ ประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่น และย่อมมี ความเป็นอิสระในการ กำหนดนโยบาย การ บริหารการจัดบริการ สาธารณะ การ บริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความ สอดคล้องกับการ พัฒนาของจังหวัดและ ประเทศเป็นส่วนรวม ด้วย มาตรา 289 องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ บำรุงรักษาศิลปะจารีต ประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น และวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น องค์กร</p>	<p>มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะและ จัดสรรงบประมาณ อุดหนุนการจัด การศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 58 ให้มีการ ระดมทรัพยากรและ การลงทุนด้าน งบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินทั้งจากรัฐ และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมาใช้จัด การศึกษา กล่าวคือ ให้ รัฐและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นระดม ทรัพยากรเพื่อ การศึกษาโดยจัดเก็บ ภาษีเพื่อการศึกษาได้ ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เป็นไปตามที่ กฎหมายกำหนด</p>	<p>มาตรฐานการศึกษา รวมทั้ง การเสนอแนะการ จัดสรรงบประมาณจัดสรร งบประมาณอุดหนุนการจัด การศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ด้าน ทรัพยากรและการลงทุน เพื่อการศึกษา มาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากร และการลงทุนด้าน งบประมาณ การเงินและ ทรัพย์สินทั้งจากรัฐองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร ชุมชน เอกชน องค์กร วิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบัน สังคมอื่นและต่างประเทศ มาใช้จัดนโยบายและได้ มาตรฐานการศึกษา</p>

ตาราง 2 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542
และเข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา อบรมของรัฐ แห่งชาติ ปรับปรุง การศึกษาให้ สอดคล้องกับความ เปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคม และในส่วนของ การจัดการศึกษาที่เกี่ยวกับ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	ปกครองส่วนท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิที่จะจัด นโยบาย การบริหาร การจัดบริการ สาธารณะ การ บริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้อง คำนึงถึงความ สอดคล้องกับการ พัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็น ส่วนรวมด้วย	งบประมาณอุดหนุน การจัดการศึกษา ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	รวมทั้ง การเสนอแนะ และการจัดสรร งบประมาณอุดหนุนการ จัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ด้านทรัพยากร และการลงทุนเพื่อ การศึกษา

จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 สิทธิของประชาชนในด้านการจัดการศึกษาและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรมและฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น ซึ่งรัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

พึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มีอำนาจเป็นของตนเอง โดยเฉพาะ

ตอนที่ 3 การจัดการศึกษาและการพัฒนาการศึกษาของประเทศไทย

1. การพัฒนาการศึกษาของประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีการจัดการศึกษาและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยแยกเป็นการจัดการศึกษาและพัฒนาการศึกษา การจัดการศึกษาของประเทศไทยในอดีต เป็นการจัดการศึกษาแบบไม่เป็นทางการโดยเป็นการศึกษาหรือเรียนรู้จากบ้าน วัด และวัง ต่อมาจึงได้นำเอาวิธีการจัดการศึกษาที่เป็นระบบ ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลจากรูปแบบการศึกษาจากประเทศตะวันตก การศึกษาของไทยได้มีวิวัฒนาการมาตามลำดับ โดยจะวิเคราะห์จากจุดมุ่งหมายและนโยบายของการจัดการศึกษาในแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งถือเสมือนเป็นแม่บทหลักของการจัดการศึกษาไทย และได้มีการปรับเปลี่ยนการใช้แผนการศึกษาแห่งชาติตามความเหมาะสมของแต่ละช่วงเวลา ประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติจนถึงปัจจุบันรวม 13 แผน รวมทั้งการวิเคราะห์นโยบายหรือแนวทางการจัดการศึกษาจากแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนพัฒนาระยะปานกลาง 5 ปี โดยได้เริ่มใช้เมื่อปี 2504 เป็นต้นมา ช่วงเวลากว่า 200 ปี นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มจัดการศึกษาในรูปแบบตะวันตก ความซับซ้อนของการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นระดับนโยบายหรือในแง่ของการปฏิบัติเพิ่มขึ้นตามลำดับ เนื่องจากความสลับซับซ้อนของสังคม ความต้องการของสังคมเกี่ยวกับการคาดหวังจากบทบาทของการศึกษา เป็นเรื่องที่ทำทลายความสามารถทั้งผู้วางนโยบาย ผู้ปฏิบัติการในระดับต่างๆ ผลของการจัดการศึกษาที่ผ่านมาของประเทศประสบความสำเร็จหลายด้าน ขณะเดียวกันก็มีปัญหาและอุปสรรคที่ต้องแก้ไขหลายประการ

1.1 การจัดการศึกษาท้องถิ่น

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การศึกษาเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของมนุษย์ในทุกยุคทุกสมัย นอกจากนี้แล้วการศึกษายังเป็นพื้นฐานที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศชาติในทุกๆ ด้าน อาทิ ด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม เทคโนโลยีทรัพยากร สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ฯลฯ เนื่องจากความสำคัญดังกล่าว

ภารกิจด้านการศึกษาก็เป็นเรื่องสำคัญที่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการด้านการศึกษาไว้ในหลายมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดสิทธิของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาอบรมแก่ประชาชน หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขการบริหารการปกครองประเทศได้เริ่มขยายตัวไปสู่ท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีสิทธิและหน้าที่ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น และโดยบทบาทของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่ราษฎรในท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ได้มีการโอนโรงเรียนประชาบาลมาเป็นของเทศบาล ซึ่งเทศบาลได้รับโอนโรงเรียนมาดำเนินการครั้งแรกในปี พ.ศ. 2480 เป็นการโอนทั้งการดำเนินการ ทรัพย์สิน และครุมาสังกัดเทศบาลนับเป็นการเริ่มต้นของการจัดการศึกษาท้องถิ่น แต่ในการจัดการศึกษาของเทศบาลในช่วงแรกนี้ประสบปัญหาต่างๆ มาก เนื่องจากงบประมาณเทศบาลมีน้อย ทำให้การจัดการศึกษาไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร จึงมีการโอนโรงเรียนกลับคืนไปให้กระทรวงศึกษาธิการในปี พ.ศ. 2486 และมีการโอนโรงเรียนในความรับผิดชอบระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอีก 2-3 ครั้ง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2506 ได้โอนโรงเรียนในเขตเทศบาลมาอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการจัดตั้งให้เมืองพัทยาขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ให้โรงเรียน ครู และลูกจ้างของโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตเมืองพัทยา สังกัดเมืองพัทยา ปัจจุบันจึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา คือ เทศบาลเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร โดยให้เทศบาลและเมืองพัทยายู่ในกำกับดูแลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยการจัดการศึกษาท้องถิ่น โดยทั่วไปจะยึดหลักการส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบายแผนการศึกษา หลักสูตร มาตรฐานและการวัดประเมินผลการศึกษา โดยมอบให้ส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามที่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯ ฉะนั้น การจัดการศึกษาท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันจึงยึดหลักการ ดังนี้ คือ 1) หลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาท้องถิ่น ได้มอบอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ภายใต้การประสานส่งเสริมของส่วนกลางเพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น 2) หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาท้องถิ่น รัฐบาลจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องก็เฉพาะในการสนับสนุน ส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถจัด

การศึกษาได้ 3) การนำทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา
ท้องถิ่น

วิธีการจัดการท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเป็นไปโดย
เหมาะสม จึงได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาท้องถิ่น ดังนี้ คือ 1)
กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่และความรับผิดชอบควบคุมส่งเสริมและพัฒนาในด้านธุรการ
เกี่ยวกับนโยบาย และการจัดการศึกษาท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมาย จัดสรรเงินอุดหนุน
จากรัฐบาล เป็นหน่วยประสานงานกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้คำแนะนำส่งเสริม
และช่วยเหลือหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการแก้ปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องต่างๆ
ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย 2) กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบ
ด้านวิชาการมาตรฐานการศึกษา การกำหนดหลักสูตรแกนกลาง และ 3) คณะกรรมการ
พนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีหน้าที่ส่งเสริมและวางนโยบายกำหนดมาตรฐานด้านการ
บริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุแต่งตั้ง กำหนดตำแหน่ง และวินัยของพนักงานครูของ
ท้องถิ่น

จากเหตุผลความเป็นมาและหลักการจัดการศึกษาท้องถิ่นดังกล่าว ในการ
ส่งเสริมสนับสนุน การจัดการศึกษาท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กระทรวงมหาดไทย จึงมีภารกิจหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัด
การศึกษาของท้องถิ่นให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ของท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ใน
การศึกษอบรมแก่ประชาชนภายใต้นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล และ พ.ร.บ.
การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดภารกิจในท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่ดำเนินการใน
ด้านการจัดการศึกษาท้องถิ่น ทั้งนี้ท้องถิ่นอาจมีภารกิจจัดการศึกษาได้ดังนี้ คือ 1. การ
จัดการศึกษาปฐมวัย เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึง
ก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ
อารมณ์ สังคม และสติปัญญา เต็มตามศักยภาพและมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษา
ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่ง
พัฒนาและวางรากฐานชีวิต การเตรียมความพร้อมของเด็ก ทั้งทางร่างกาย จิตใจ
สติปัญญา อารมณ์บุคลิกภาพและสังคม ให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้าน
คุณธรรม จริยธรรมความรู้ความสามารถในการประกอบกรงานอาชีพ และทักษะทาง
สังคม โดนให้ผู้เรียนมีความรู้คู่คุณธรรมและมีความสำนึกในความเป็นไทย 3. การจัด
บริการให้ความรู้ด้านอาชีพ เป็นการจัดบริการและหรือส่งเสริมสนับสนุน พัฒนาความรู้

ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน รวมทั้งการรวมกลุ่มผู้ประกอบอาชีพเพื่อ เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน 4. การจัดการส่งเสริมกีฬา นันทนาการ และกิจกรรม เด็กเยาวชน เป็นการจัดบริการและหรือส่งเสริมการดำเนินงานด้านการศึกษา นันทนาการ กิจกรรมเด็กและเยาวชน ประชาชนทั่วไปอย่างหลากหลายและ 5. การดำเนินงานด้าน การศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นการดำเนินงานด้าน กิจกรรมส่งเสริม สนับสนุน อนุรักษ์ ศาสนาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจกรรมที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

1.2 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต

เมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. โอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภท ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 การบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษา ของไทยมีหน่วยงานใหญ่รับผิดชอบอยู่ 3 หน่วย คือ กรมสามัญศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ทั้งนี้ไม่รวมโรงเรียนสาธิต ของมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยครูต่างๆ และไม่รวมโรงเรียนราษฎร์ซึ่งอยู่ในความดูแลของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (ส.ช.) ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมฯ หนึ่งของ กระทรวง ศึกษาธิการ รายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารการประถมศึกษาของ หน่วยงานทั้ง 3 มีดังนี้ 1) กรมสามัญศึกษา 2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ 3) เทศบาล ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเฉพาะในส่วนของการจัดการศึกษาของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยหลักการกระจายอำนาจแห่งกฤษฎีกา การปกครองที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีการร่วมในการบริหารการศึกษา จึงมีการ โอนโรงเรียนชั้นประถมศึกษาในเขตเทศบาล จากกระทรวงศึกษาธิการไปยัง กระทรวงมหาดไทย (ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 แก้ไข พ.ศ. 2482 และ พ.ศ. 2505) ซึ่งเทศบาลที่รับโอนไปในตอนแรกได้รับความร่วมมือและอุดหนุนของ กระทรวงศึกษาธิการ แต่ปรากฏว่าเทศบาลไม่สามารถจะดำเนินการให้ลุล่วงไปได้ และขาด งบประมาณ และบุคลากร ฉะนั้นจึงโอนกลับมาให้กระทรวงศึกษาธิการอีก แต่ กระทรวงศึกษาธิการได้โอนคืนให้เทศบาลใหม่ในปีถัดไปโดยช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลน งบประมาณและบุคลากรให้ โดยให้อาคารสถานที่และให้ยืมตัวบุคลากร ดังนั้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้วางนโยบายในการจัดโรงเรียนประถมศึกษา

เอาไว้โดยแบ่งโรงเรียนประถมในท้องถิ่นเป็น 2 ประเภท แต่ละประเภทขึ้นอยู่กับผลงานต่างกัน คือ โรงเรียนในความดูแลของเทศบาล ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาล กับโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล ทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ใต้บังคับบัญชาของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยโดยพฤตินัย ซึ่งหน้าที่ของกรมการปกครองในการบริหารการศึกษาในท้องถิ่น มีดังนี้ คือ 1. กำหนดนโยบายว่าจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดบริหารงานอย่างไร การประถมศึกษาจึงจะได้ผลตามความมุ่งหมาย 2. จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่จังหวัดตามความจำเป็น เป็นการหางบประมาณจากส่วนกลางมาให้ เพื่อใช้จ่ายในการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะออกมาในรูปของเงินอุดหนุน เมื่อจังหวัดได้รับเงินอุดหนุนไปแล้วก็นำเข้าเป็นเงินงบประมาณจังหวัดและนำเสนอจังหวัดพิจารณา โดยวิธีการนี้จังหวัดควรจะนำเงินไปใช้ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด 3. การควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ ควบคุมการบริหารของจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินตามโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น 4. ส่งเสริมสวัสดิการในโรงเรียนทั้งของครูและนักเรียน ในเรื่องอาคาร สถานที่ อาหาร และเครื่องใช้ต่างๆ 5. ช่วยประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ คุรุสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด สำนักงานงบประมาณ และอื่นๆ และ 6. พยายามให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำงานให้ตรงตามเป้าหมายและสามารถปกครองตนเองได้มากขึ้น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลาง

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ การขาดแคลนอาคารเรียน ซึ่งต้องสัมพันธ์กับจำนวนเด็กที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงต้องจัดสรรงบประมาณหรือรายได้พิเศษ สร้างห้องเรียน หรืออาคารชั่วคราวหรืออาคารถาวรขึ้น เพื่อความสะดวกในการจัดการประถมศึกษา กรมการปกครองได้จัดตั้งกองการศึกษาประชาบาลขึ้น เพื่อรับงานทั้ง 6 ประการข้างต้นโดยเฉพาะเพื่อมิให้เกิดการแบ่งส่วนงานในกรมใหม่ให้ยุ่งยาก กองนี้จะดูแลการศึกษาประชาบาลในส่วนภูมิภาคเพียงด้านเดียว และขึ้นตรงต่อกรมการปกครองส่วนงานอื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและตำบล ก็ยังคงอยู่ในความควบคุมของกรมการปกครองเช่นเดิม ซึ่งกองการศึกษาประชาบาลมีแผนก 3 แผนก คือ แผนกแผนงาน แผนกประมาณ การรายจ่ายและแผนกประสานงาน มีงานที่ต้องรับผิดชอบ คือ 1. ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยดำเนินงานบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 2. เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดและ

ของงบประมาณจากส่วนกลางไปอุดหนุน แจ้งยอดหรืออุดหนุนไปยังจังหวัด ตลอดจนตรวจ
 ตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 ในด้านการศึกษาประชาบาลให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ ส่วนการเบิกจ่ายให้กองคลัง
 ส่วนท้องที่ดำเนินการ 3. จัดทำทะเบียนและตรวจสอบทรัพย์สินของโรงเรียน 4. ดำเนินการ
 เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น อัตราค่าจ้าง เงินเดือน บำเหน็จบำนาญ
 เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ฯลฯ ของข้าราชการครู 5. เป็นเจ้าหน้าที่ธุรการและประสานงาน
 การฝึกอบรมครูประชาบาล และ 6. จัดทำสถิติต่างๆ เกี่ยวกับโรงเรียน ครูและนักเรียน
 ของโรงเรียนประชาบาล

การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ผู้มีตำแหน่งสูงสุดใน
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 รับผิดชอบงานในจังหวัดโดยเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็น
 ตัวแทนของท้องถิ่น มีปลัดจังหวัดเป็นปลัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหัวหน้า
 การศึกษารับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และ
 ติดต่อประสานงานระหว่างจังหวัดกับกรมการปกครองและกรมสามัญศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ใน
 การควบคุมและประสานงานการศึกษาระดับนี้ โดยมีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการ
 อำเภอเป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการ ในระดับอำเภอ มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับ
 บัญชา มีปลัดอำเภอและหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ เป็นผู้บริหารลดหลั่นกันลงไป

ดังนั้นการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดสิทธิ และเสรีภาพของชน
 ชาวไทยเกี่ยวกับการได้รับการศึกษาจากรัฐในมาตรา 43 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันใน
 การรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมี
 คุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ
 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด...” จากบทบัญญัติใน
 มาตราดังกล่าวทำให้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และนับว่าเป็น
 กฎหมายแม่บทของการจัดการศึกษาของชาติและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78 มาตรา 282 มาตรา 284 และมาตรา 289 ให้รัฐต้อง
 กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจกิจการของท้องถิ่น ให้ความเป็นอิสระแก่
 ท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชน ตลอดจนให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอิสระในการกำหนดนโยบายและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ และในด้านของการจัดการศึกษายังกำหนดไว้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาตลอดจนฝึกอบรมด้านวิชาชีพให้กับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีความ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฯ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 (2) ให้มีการ กระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาสถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 9 (6) ให้การจัดการศึกษายึดหลักการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน ศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น และนอกจากนั้นยังกำหนดไว้ในมาตรา 41 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับหนึ่งหรือทุกระดับความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นและมาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัด การศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการ จัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้น รัฐยังได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 16 (9) 17 (6) และ 18 ให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาจากบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้มีความสำคัญในการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาซึ่งเป็นการบริหารสาธารณะของรัฐ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2542 : 1)

2. การจัดการศึกษา

2.1 แนวคิดการจัดการศึกษา

ประเวศ วะสี กล่าวถึงแนวคิดการศึกษาขั้นพื้นฐานว่า สังคมทุกมวล ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) เพื่อเป้าหมายการสร้างสังคม แห่งการเรียนรู้ (Learning Society) ทั้งนี้โดยมองว่า การศึกษาไม่ใช่เรื่องของครูและโรงเรียน หรือกระทรวงเท่านั้น แต่ต้องกระจายอำนาจไปสู่โรงเรียน ชุมชน ให้ท้องถิ่นจัดการศึกษา เองโดยมีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ มีองค์กรอิสระในการจัดสรรงบประมาณ

อุดหนุนของโรงเรียนสร้างกลไก ประเมินผลการจัดการศึกษาที่เป็นอิสระและมี
ประสิทธิภาพ (ประเวศ วะสี. 2539 : 32-35) เช่นเดียวกับ พนม พงษ์ไพบูลย์ กล่าวว่า
การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาที่จำเป็นสำหรับปวงชน ซึ่งได้มีการจัดในชั้น
ประถมศึกษาปีที่ 1 เป็นต้นไป ที่มุ่งพัฒนาให้ผู้เรียนทั้งที่เป็นเด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ให้มี
ความรู้ความสามารถ และทักษะและคุณลักษณะที่จำเป็นให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคม
ได้อย่างมีคุณภาพและมีศักดิ์ศรี มีความสามารถในการประกอบอาชีพ พึ่งตนเองได้และมี
ส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมได้ และเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม (พนม พงษ์ไพบูลย์. 2541 : 1)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไข
เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545
: 1) มีจุดมุ่งหมายที่กล่าวว่า การศึกษาเป็นการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนและการให้
สังคมได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยเน้นการส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรมของ
ชาติ ภูมิปัญญาท้องถิ่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถ
ในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเอง
อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ตามมาตรา 9 กล่าวถึงการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา
สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้เน้นการมีส่วนร่วมของบุคคล
ครอบครัว ชุมชน และองค์กรอื่นๆ ด้านสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ได้เน้นการสนับสนุน
การศึกษา ซึ่งได้กำหนดให้บุคคลครอบครัว ชุมชนองค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน
ประกอบการและสถาบันสังคมอื่นๆ ซึ่งสนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสิทธิ
ประโยชน์คือ การสนับสนุนจากรัฐให้มีความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูบุคคล ซึ่งอยู่ใน
ความรับผิดชอบ และจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนดด้านแนวการจัดการศึกษา
เน้นในเรื่องความสัมพันธ์ของสังคมแก่ ครอบครัว ชุมชน ชาติและสังคมโลก รวมถึงความ
เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสังคมไทย และระบบการเมืองการปกครอง ความรู้
และทักษะด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีรวมทั้งความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการ
จัดการบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
ตลอดจนมีความรู้ในวัฒนธรรมภูมิปัญญาไทยและการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาไทย ซึ่ง เจริญ
ไวโรจน์กุล (2542 : 5) กล่าวว่า แนวคิดการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของการกลั่นกรอง นึก
คิดหาเหตุผลอย่างรอบคอบ ในอันจะจัดวางรูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อมุ่งพัฒนา
ประชากรของชาติเป็นอุดมการณ์ ซึ่งสอดคล้องกับกระทรวงศึกษาธิการ ที่กล่าวว่า
การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการ

ถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม สร้างสรรค์จรรโลง
ความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากสภาพแวดล้อมสังคม
การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

จากแนวคิดการจัดการศึกษาดังกล่าวสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาเป็นการ
ดำเนินงานด้านการศึกษาให้บรรลุตามความมุ่งหมาย หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อให้บุคคลมี
ความรู้ มีสติปัญญาที่เฉลียวฉลาด มีคุณธรรม ในการประกอบอาชีพ ตลอดจนมีสุขภาพ
อนามัยและจิตใจที่ดีพร้อมที่จะบำเพ็ญตนเพื่อประโยชน์ต่อตนเองและสังคมต่อไป

2.2 ความหมายของการจัดการศึกษา

การจัดการโดยทั่วไปแล้วใช้ในความหมายที่กว้างมาก และอาจรวมถึง
การบริหารงานทุกด้านทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้
ความหมายไว้ เช่น พนมพร จันทรปัญญา (2550 : 7) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า การ
จัดการ (Management) ไว้ว่า เป็นกระบวนการการใช้ทรัพยากรที่สำคัญ ในการที่จะบรรลุ
วัตถุประสงค์ขององค์การ ส่วนหนึ่งของทรัพยากรที่สำคัญนั้นคือ บุคลากรในองค์การส่วน
วิโรจน์ สารรัตน์ (2542 : 3) กล่าวว่า การจัดการเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุ
จุดหมายขององค์การ โดยอาศัยหน้าที่ทางการจัดการที่สำคัญคือ การวางแผนการจัด
องค์การ การนำ และการควบคุม และ ส.ศิริรักษ์ (2545 : 6) ได้ให้ความหมายของ
การศึกษาไว้ 3 ประการ ได้แก่ 1) การศึกษา คือ วิธีการต่างๆ ในการถ่ายทอดความรู้
ทักษะ และทัศนคติ 2) การศึกษาคือ ทฤษฎีต่างๆ ที่พยายามอธิบายหรือใช้เหตุผลในการ
ถ่ายทอดนั้นๆ 3) การศึกษาคือ คุณค่าหรืออุดมคติต่างๆ ที่มนุษย์พยายามจะเข้าไปถึงโดย
อาศัยความรู้ ทักษะ และทัศนคติ เพราะฉะนั้นวิธีการฝึกหรือถ่ายทอดจึงขึ้นอยู่กับคุณค่า
หรืออุดมคติที่ต้องประสงค์นี้ ส่วน วิไล ตั้งจิตสมคิด (2544 : 15) การศึกษาคือการพัฒนา
มนุษย์ให้เจริญงอกงามทุกด้าน เช่น ด้านความรู้ ความสามารถ ทัศนคติ พฤติกรรม
ค่านิยม คุณธรรม เพื่อให้บุคคลเป็นสมาชิกที่ดีมีประสิทธิภาพที่จะสร้างความเจริญให้แก่
ตนเอง สังคม และประเทศชาติ ประกอบด้วย Dewey (อ้างใน อัครพงษ์ สัจจวาที. 2546
: 26) กล่าวว่า การศึกษาคือ การสร้างหรือจัดระบบใหม่ให้แก่ประสบการณ์ ซึ่งเพิ่ม
ความรู้ประสบการณ์และเพิ่มพูนความสามารถที่จะกำหนดทิศทางของประสบการณ์
อนาคต ส่วน พระมหาสง่า ธรรมวโร (2543 : 8) การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่
ดำเนินต่อเนื่องไปตลอดชีวิตของมนุษย์และเกิดขึ้นทั้งในสถาบันอื่นๆ ในสังคม ดังนั้นจาก

ความหมายของการจัดการและการศึกษา พอสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาคือกระบวนการ ดำเนินการจัดการเรียนรู้โดยวิธีการต่างๆ อาศัยกระบวนการถ่ายทอดความรู้ ทักษะและ ทัศนคติ โดยอาศัยทรัพยากรในการบริหาร อันได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เพื่อให้การจัดการ การศึกษาประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ คือ ประสิทธิภาพที่จะสร้างความเจริญ อกงามให้แก่ตนเอง สังคม และประเทศชาติ ซึ่งอาศัยการวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม

นอกจากนี้ยังมีนักการศึกษาและนักวิชาการ ได้ให้ความหมายของการจัดการ การศึกษาไว้ เช่น ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2542 : 25) และปรัชญา เวสารัชช (2546 : 1-10) กล่าวถึงความหมายของการจัดการศึกษาไว้สอดคล้องกันว่า การจัดการศึกษา หมายถึง การดำเนินความหมายของการจัดการศึกษาไว้สอดคล้องกันว่า การจัดการศึกษา หมายถึง การดำเนินการบางสิ่งบางอย่างโดยมีเป้าหมายที่มุ่งบรรลุอย่างชัดเจน มีการกำหนด รูปแบบกระบวนการ มีการจัดองค์การ มีการมอบหมายผู้รับผิดชอบชัดเจน มีการจัดสรร งบประมาณ และทรัพยากรอื่นๆ เช่น วัสดุอุปกรณ์ ผู้ดำเนินการ เทคโนโลยี เพื่อสนับสนุน การดำเนินการให้เกิดผลตามเป้าหมายที่กำหนด กระบวนการทั้งหมดนี้คือ การจัดการ ซึ่ง ต้องกระทำอย่างเป็นระบบ มีแผนมีเป้าหมาย มีผู้รับผิดชอบ และมีเครื่องมือกลไกที่นำไปสู่ ความสำเร็จได้ และ ประเสริฐ ลาวัณย์วิสุทธิ (2550 : 35) กล่าวว่า การจัดการศึกษาของ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานหมายถึง การศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เรียน ส่งผลให้ผู้เรียน ดำรงชีวิตที่ดีในวันข้างหน้า และสามารถอยู่ร่วมกันใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับคนในสังคมได้อย่างมี ความสุข สามารถพัฒนาตนเองให้เจริญก้าวหน้าสามารถประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตนเองได้ ตลอดจนพร้อมที่จะร่วมพัฒนาสังคมและประเทศชาติ

การจัดการศึกษาเป็นกระบวนการอย่างเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายชัดเจน คือ การพัฒนาคุณภาพมนุษย์ทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม ค่านิยม ความคิด การประพฤติปฏิบัติ ฯลฯ โดยคาดหวังว่า คนที่มีคุณภาพนี้จะทำให้สังคม มีความมั่นคง สงบสุข เจริญก้าวหน้าทันโลก แข่งขันกับสังคมอื่นในเวทีระหว่างประเทศได้ คนในสังคมมีความสุข มีความสามารถประกอบอาชีพการงานอย่างมีประสิทธิภาพ และอยู่ ร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์ การจัดการศึกษามีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษา ในสถานศึกษานอกสถานศึกษา และการศึกษาตามอัธยาศัย ย่อมขึ้นอยู่กับความเหมาะสม สำหรับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกันไปเนื่องจากการจัดการศึกษาเป็น กระบวนการที่เป็นระบบดังนั้นการจัดการศึกษาจึงจำเป็นต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง มี

บุคคลและหน่วยงานที่รับผิดชอบเข้าร่วมดำเนินการ มีรูปแบบ ขั้นตอนบริบทและวิธีการดำเนินการ มีทรัพยากรต่างๆ สนับสนุนและต้องมีการประเมินผลการจัดการศึกษาที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้ ทั้งนี้ผลผลิตของการจัดการศึกษาได้แก่ ผู้ที่ได้รับการศึกษา ส่วนผลลัพธ์หรือผลสะท้อนสุดท้ายคือการมีพลเมืองที่มีคุณภาพ และสังคมมีสภาพที่พึงประสงค์ (ประเสริฐ ลาวัญย์วิสุทธิ. 2550 : 37)

สรุปได้ว่า การจัดการศึกษา หมายถึง การจัดกิจกรรมการศึกษาที่มีเป้าหมายที่มุ่งบรรลุอย่างชัดเจน มีการกำหนดรูปแบบกระบวนการ มีการจัดองค์กร มีการมอบหมายผู้รับผิดชอบชัดเจน มีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ เช่น วัสดุ อุปกรณ์ ผู้ดำเนินการ เทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนการดำเนินการจัดการศึกษาให้เกิดผลตามเป้าหมายที่กำหนด

2.3 ความจำเป็นในการจัดการศึกษา

การศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องมีการจัดการ ไม่ใช่เรื่องที่จะให้ผู้ได้รับไปทำโดยไม่มีเป้าหมาย ไม่มีมาตรฐาน ไม่ได้คุณภาพ เพราะยอมทำให้การศึกษาไม่มีทิศทาง ไม่เป็นระบบไม่คุ้มค่า และหากจัดผิดพลาดก็ยากที่จะแก้ไข เพราะกระบวนการศึกษา เช่น ค่านิยมต่างๆ ได้ซึมซับเข้าไปในใจของผู้เรียนเสียแล้ว การจัดการศึกษาเป็นเรื่องของการลงทุนที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์แต่ละคน และเป็นการลงทุนเพื่อการอยู่รอดและพัฒนาของสังคม ทั้งนี้เพราะการศึกษาส่งผลกระทบและมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม วิทยาการและเทคโนโลยีที่จำเป็นในการทำงานและการใช้ชีวิต ยิ่งการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในโลกเป็นไปอย่างรวดเร็วอันเป็นผลจากพัฒนาการทางเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีด้านการสื่อสารใหม่ๆ พัฒนาการเหล่านี้ย่อมทำทลายต่อการจัดการศึกษา เพราะได้เปิดโอกาสและให้ช่องทางการเรียนรู้แก่บุคคลจำนวนมาก โดยให้รับรู้มากขึ้นและมีเส้นขีดค้นด้านระยะทางน้อยลงกว่าเดิมมาก การจัดการศึกษาจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพราะต้องการทรัพยากร (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี) สนับสนุนจำนวนมาก ต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ร่วมกันของสังคม ต้องนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของมนุษย์อย่างแท้จริง ในแง่นี้การจัดการศึกษาจึงต้องมีการกำหนดเพื่อประกันว่ามนุษย์ได้รับการพัฒนาอย่างมีคุณภาพ ตรงตามเป้าประสงค์ร่วมกัน รวมทั้งมีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการจัดการศึกษายังมีความจำเป็น เพราะต้องการคนที่ได้รับการฝึกฝนเฉพาะด้านที่มีความรู้ ความเข้าใจ ความ

ชำนาญมาดูแลรับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็นการรับผิดชอบด้านการสอน การบริหาร หรือการสนับสนุน ตัวอย่าง เช่น ครูที่ดีต้องได้รับการศึกษาอบรมมาอย่างดี มีความรู้ความชำนาญ และมีคุณลักษณะเหมาะสมกับการเป็นครู การเป็นครูจึงเป็นที่ยอมรับว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง เนื่องจากสังคมเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การจัดการศึกษาจำต้องได้รับการปรับเปลี่ยนพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละยุคสมัย การจัดการศึกษาที่อยู่กับที่ยอมรับหมายถึง ความล้มเหลว ไม่เหมาะสม ไม่คุ้มประโยชน์ ปัจจุบันโลกก้าวเข้าสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ หรือเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่เรียกว่า เศรษฐกิจฐานความรู้ ความรู้จึงเป็นเครื่องมือจำเป็นที่ขาดไม่ได้ ในสังคมสมัยใหม่นี้ความรู้ที่ทันสมัยที่เหมาะสมกับสภาพการณ์จะช่วยแก้ปัญหาได้ และนำไปสู่การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เป็นพลังสำคัญสำหรับการอยู่รอดและการพัฒนา ทั้งสำหรับบุคคลแต่ละคน และสำหรับสังคมประเทศชาติ โดยรวม (ปรัชญา เวสารัชช. 2546 : 11)

2.4 วัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งบรรลุหลายประการ ได้แก่

- 1) ให้บริการทางการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ โดยถ่ายทอดหรือปลูกฝังเนื้อหาความรู้ความเข้าใจที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ได้รับการศึกษาวางตัวได้เหมาะสมในสังคม และมีความสามารถประกอบอาชีพตามความถนัด ความสนใจ หรือตามโอกาสของแต่ละคนได้ สถานศึกษาส่วนใหญ่ที่เรียกว่า โรงเรียน มหาวิทยาลัย ศูนย์การเรียนรู้ สถานศึกษาปฐมวัย ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการทางการศึกษา
- 2) เตรียมเด็กก่อนวัยเรียนให้มีความพร้อมในการเรียนรู้ และจัดให้เด็กในวัยเรียนได้รับการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ และการพัฒนาตนเองต่อเนื่อง โดยส่งเสริมเกื้อหนุนให้เด็กก่อนวัยเรียนขั้นพื้นฐาน ได้มีพัฒนาการทั้งทางร่างกาย เซอวันปัญญา ความสนใจ ที่เหมาะสม มีความพร้อมในการศึกษาระดับสูงขึ้นไป การจัดการส่วนนี้ โดยทั่วไปเป็นความร่วมมือระหว่างพ่อแม่ผู้ปกครอง สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น ส่วนเด็กในวัยเรียนทุกระดับจะได้รับการศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการเตรียมตัว ระดับพื้นฐาน และเพื่อมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพการงานต่อไป 3) ให้โอกาสทางการศึกษา โดยเข้าถึงผู้รับบริการที่ไม่สามารถเข้ารับการศึกษามากตามปกติที่มีอยู่หลากหลาย การจัดการศึกษาลักษณะนี้มุ่งไปที่ผู้ด้อยโอกาสต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีฐานะยากจน ผู้ที่พลาดโอกาสได้รับการศึกษาในบางช่วงของชีวิต ผู้ที่มีปัญหาทางร่างกาย จิตใจ

หรือสติปัญญา การจัดการศึกษาเช่นนี้มักดำเนินการโดยสถานศึกษาเฉพาะด้าน เช่น โรงเรียนสอนคนตาบอด โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์หรือโดยวิธีการอื่นนอกระบบและตาม อัครยาศัย เช่น ศูนย์การเรียนรู้การศึกษาในระบบทางไกล เป็นต้น 4) ตอบสนองความต้องการทางการศึกษาระดับสูงในเชิงคุณภาพ วัตถุประสงค์นี้มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสได้พัฒนาความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ ซึ่งอาจดำเนินการโดยสถาบันอุดมศึกษาที่เน้นการวิเคราะห์วิจัยระดับสูง มุ่งคิดค้นเนื้อหาสาระที่แปลกใหม่จากเดิม นอกจากนี้ยังรวมถึงการฝึกอบรมเฉพาะทาง เช่น ด้าน การเกษตร การอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ สุขภาพ เป็นต้น มักดำเนินการในรูปแบบการ ประชุมสัมมนา การฝึกอบรม การดูงาน การฝึกปฏิบัติเฉพาะ ฯลฯ และ 5) พัฒนา ศักยภาพของแต่ละบุคคลให้เต็มตามความสามารถ และตอบสนองวิสัยทัศน์ในการพัฒนา ประเทศ วัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาข้อนี้เน้นการพัฒนาคนในลักษณะบูรณาการ คือให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนทุกด้าน ทั้งทางร่างกาย สติปัญญา คุณธรรม ความคิด ความสำนึก ความรับผิดชอบ ฯลฯ ซึ่งตามปกติควรเป็นหน้าที่ของสถานศึกษา แต่หาก สถานศึกษาไม่สามารถดูแลให้ครบถ้วนได้ ก็ต้องจัดส่วนเสริมเติมในลักษณะการฝึกอบรม เฉพาะ การแทรกในกิจกรรมการเรียนการสอนปกติ หรือการใช้สื่อต่างๆ ช่วยเสริม วัตถุประสงค์ส่วนนี้ยังรวมไปถึงการพัฒนาทักษะและคุณภาพของผู้ที่ทำงานแล้วหรือผู้ที่ ผ่านการศึกษาตามกระบวนการปกติ ให้สามารถติดตามความรู้ใหม่ๆ และวิทยาการที่มี การเปลี่ยนแปลงได้อย่างต่อเนื่อง วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นตัววัดความสามารถ ในการจัดการของผู้บริหาร จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ผู้บริหารต้องกำหนดเกณฑ์จาก วัตถุประสงค์ที่ระบุ และผู้บริหารก็ต้องได้รับการประเมินจากเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ กำหนดด้วย (ปรัชญา เวสารัชช์. 2546 : 12)

2.5 รูปแบบและลักษณะของระบบการศึกษา

ระบบการศึกษาเป็นระบบที่ทำให้บุคคลได้ศึกษาและเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตลอดชีวิตเพื่อพัฒนาตนเองทั้งในด้านปัญญา จิตใจ ร่างกายและสังคมอย่างสมดุล ซึ่งการ จัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และฉบับแก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ได้กำหนดการศึกษาเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้ 1) การศึกษาใน ระบบโรงเรียน (Formal Education) เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมายวิธีการ หลักสูตร ระยะเวลาการศึกษา การวัดและการประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่

แน่นอน โดยแบ่งระดับการศึกษาเป็น 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา 2) การศึกษานอกระบบโรงเรียน (Non-formal Education) เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบวิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษาการวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษาโดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม ซึ่งแบ่งเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ ประกอบด้วย การศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการบริหารการศึกษาระดับวิชาชีพ การให้บริการข่าวสาร และการจัดสอนประกาศนียบัตรวิชาชีพทางไกล 3) การศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพความพร้อมและโอกาสโดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่นๆ เพื่อกระตุ้นการเรียนรู้หรือเป็นบริการของการเรียนรู้ การศึกษาประเภทนี้ มีขอบเขตกว้างกว่าการศึกษาในระบบและนอกระบบ จากที่กล่าวมารูปแบบของการศึกษาปัจจุบันนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษาและการศึกษาตามอัธยาศัย (ปรัชญา เวสารัชช. 2546 : 14-15)

2.6 กระบวนการในการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะต้องอาศัยกระบวนการบริหารจัดการ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านให้แนวคิดไว้ ได้แก่ Massie (อ้างใน เจริญผล สุวรรณโชติ. 2544 : 232) ได้จำแนกลักษณะการจัดการออกเป็น 14 ประการด้วยกัน คือ 1) การแบ่งสายงาน 2) การกำหนดอำนาจและขอบข่ายของความรับผิดชอบ และของผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งของผู้บริหาร 3) การกำหนดระเบียบวินัยในการปฏิบัติงาน 4) การบริหารงานจะต้องมีศูนย์รวมในการสั่งงาน 5) กำหนดทิศทางในการทำงานร่วมกัน 6) มีความเข้าใจว่า ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนมีความสนใจในแต่ละอย่างที่เป็นความสนใจทั่วไปๆ ที่เกี่ยวกับสวัสดิภาพและสวัสดิการของตนเอง 7) การจัดเงินรางวัลหรือเงินค่าจ้างจะต้องมีอัตราส่วนที่เหมาะสมกับการใช้แรงงานและความสามารถของแต่ละคน 8) การจัดการจะต้องขึ้นอยู่กับสภาวะขององค์การแต่ละองค์การที่ดีที่สุด คือ ต้องใช้ผสมผสานกัน 9) ในการจัดสายงานของการบริหารและการควบคุม จะต้องเป็นห่วงต่อเนื่องมาจากสายงานจากบุคคลระดับสูงลงมาหาบุคคลระดับต่ำสุดหรือจากบุคคลระดับต่ำไปสู่มูลบุคคลระดับสูง 10) การจัดงานทุกอย่างจะต้องกำหนดไว้อย่างถูกต้องตามตำแหน่ง และจะต้องเตรียมพร้อมอยู่เสมอที่จะ

รับทราบคำสั่งที่สั่งโดยถูกต้องตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับขององค์การ 11) การจัดความเสมอภาคให้กับผู้ร่วมงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความเสมอภาคในด้านการปฏิบัติงาน สวัสดิการ และรางวัลตอบแทน 12) การกำหนดสิทธิของแต่ละบุคคลเพื่อให้มีเสถียรภาพที่แน่นอนและมั่นคง 13) การจัดโอกาสได้แสดงแนวความคิดใหม่ๆ และการริเริ่มความคิดใหม่จะต้องเป็นที่ยอมรับขององค์การ และทฤษฎีการบริหารของ ฟาโยล (Fayol. 1949 : 34) ได้อธิบายถึงความจำเป็นและความเป็นไปได้ของหลักการและองค์ประกอบในการจัดการ ซึ่งประกอบด้วยห้าขั้นตอน คือ 1) การวางแผนงาน (Planning) 2) การจัดองค์การ (Organizing) 3) การบังคับบัญชา (Commanding) 4) การประสานงาน (Coordinating) และ 5) การควบคุม (Controlling) ส่วน กุลิกและเออร์วิก (Gulick, L and Lyndall U. 1973 : 13) ยังได้กล่าวถึงสาระหน้าที่ของนักบริหารชั้นสูงหรือการบริหารราชการว่า มีกระบวนการที่จะต้องดำเนินอยู่ 7 ประการ ซึ่งกระบวนการทั้ง 7 นี้ เรียกว่า “POSDCORB” อันหมายถึงคำย่อของกระบวนการบริหารงาน ประกอบด้วย 1) การวางแผนงาน (Planning) 2) การจัดส่วนราชการหรือการจัดองค์การ (Organizing) 3) การจัดเจ้าหน้าที่ (รวมทั้งการบริหารงานบุคคล) (Staffing) 4) การอำนวยการ (Directing) (รวมทั้งการวินิจฉัยสั่งการและการเป็นหัวหน้างาน) 5) การร่วมมือประสานงาน (Coordinating) 6) การรายงานผลงาน (Reporting) รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ด้วย และ 7) การงบประมาณ (Budgeting) นอกจากนี้ รูและบียาร์ส (Rue and Byars. 1995 : 6) ได้กล่าวถึงการจัดการที่ช่วยสนับสนุนเกี่ยวกับกิจกรรมพื้นฐานซึ่งเป็นหน้าที่การจัดการ ประกอบด้วยห้าประการ คือ (1) การวางแผน (Planning) เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การดำเนินการกิจการในอนาคตและอะไรที่จะเป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จของวัตถุประสงค์ (2) การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการจัดกลุ่มงาน การมอบหมายงาน และการมอบอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน (3) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) เป็นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ตั้งแต่การวางนโยบาย ความต้องการการรับคนเข้าทำงาน การคัดเลือก การฝึกอบรม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (4) การเป็นผู้นำ (Leading) เป็นการติดต่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์พฤติกรรมของบุคลากรในองค์การให้ทำงานสัมพันธ์ผลตามความมุ่งหมาย และ (5) การควบคุม (Controlling) เป็นการตรวจสอบวัตถุประสงค์ การค้นหาสาเหตุของปัญหา และการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานที่จำเป็นต่อไป

จากทฤษฎีการบริหารของนักวิชาการหลายๆ ท่านที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ พอสรุปได้ว่า ศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหารเป็นศาสตร์ที่สามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด

ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานรัฐบาลหรือการบริหารการศึกษา ประกอบด้วยกระบวนการ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า หน้าที่ในการบริหาร แบ่งออกเป็น 5 ประการได้แก่ การวางแผน การจัดรูปแบบงาน การจัดที่มงาน การประสานงาน และการควบคุม

2.7 องค์ประกอบของการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ประกอบด้วย องค์ประกอบสำคัญคือ องค์ประกอบด้านการจัดการเรียนการสอน และองค์ประกอบด้านการบริหาร และการจัดการสถานศึกษาเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน ในการจัดการศึกษาให้ได้ ประสิทธิภาพนั้น กรมวิชาการ (2538 : 5-6) กล่าวว่าในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ให้มีประสิทธิภาพ มีมาตรฐาน เป็นที่ยอมรับของสังคมนั้นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ คือ

- 1) องค์ประกอบด้านปัจจัยความพร้อม ได้แก่ สภาพความพร้อมของผู้เรียน ครู ผู้บริหารศึกษานิเทศก์ หลักสูตร เอกสารประกอบหลักสูตร สื่อการเรียนการสอน อาคารสถานที่ ผู้ปกครอง ชุมชน และกฎ ระเบียบ คำสั่ง แนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง
- 2) องค์ประกอบด้านกระบวนการ ได้แก่ การบริหารจัดการทางวิชาการ การบริหารงานธุรการการเงิน วัสดุ ครุภัณฑ์ องค์กร บุคลากร อาคารสถานที่ กิจกรรมนักเรียน และความสัมพันธ์ชุมชน การจัดการเรียนการสอน การนิเทศและการกำกับติดตามดูแลประเมินผล
- 3) องค์ประกอบด้านผลผลิต ได้แก่ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียนตามหลักสูตรและสังคมคาดหวังในด้านความรู้ความสามารถ และกระบวนการทางคุณธรรม จริยธรรม สุขอนามัย เทคโนโลยีรักการทำงาน ทำงานร่วมกับผู้อื่นราบรื่น เป็นประชาธิปไตยในระบอบพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีความเป็นไทย และดำรงชีวิตอย่างมีความสุข ส่วน เค็นนี แอล บริกซ์ และ ไพโร ซิลลา วอลเซทเทอร์ (Kenil & Pricilla Wohlstetter. 1999 : 1) ได้วิจัยเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียน SMB ที่ประสบความสำเร็จต้องมีองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้ คือ

- 1) ต้องมีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการเรียนรู้ของผู้เรียน และเน้นเรื่องให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนด (Standard for Student Performance)
- 2) ต้องมีอำนาจด้านงบประมาณ วิชาการและการบริหารงานบุคคลและต้องใช้อำนาจที่ได้รับนี้ เพื่อการเปลี่ยนแปลงการเรียนการสอน
- 3) ต้องกระจายอำนาจไปยังส่วนต่างๆ ทุกระดับของโรงเรียน โดยต้องสร้างเครือข่ายของการตัดสินใจในระดับโรงเรียนให้ทุกคนมีส่วนร่วมมากที่สุด ไม่ใช่กระจายอำนาจไปอยู่ที่คณะกรรมการหรือผู้บริหารกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
- 4) ต้องพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อทุกคนในโรงเรียนให้มีศักยภาพที่จะเปลี่ยนแปลงและ

แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ 5) ต้องมีเครื่องมือที่สำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร
เรียงลำดับความสำคัญของโรงเรียนและสื่อสารให้ทุกคนในสถานศึกษาได้รับรู้ 6) ต้อง
สามารถให้รางวัลทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงินเพื่อตอบแทนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สร้าง
ความก้าวหน้าจนบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาของโรงเรียน 7) ผู้บริหารและครู
ต้องมีภาวะผู้นำของโรงเรียนร่วมกัน แต่ผู้บริหารจะต้องมีบทบาทในเรื่องการจัดการและ
อำนวยความสะดวก เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในขณะที่คุณจะต้องรับผิดชอบในเรื่องการ
เรียนการสอน และ 8) จะต้องรวบรวมทรัพยากรนอกโรงเรียนโดยผ่านกระบวนการร่วมมือ
ขององค์กรเครือข่ายวิชาชีพและชุมชน

สำหรับ พร ศรียมก (2545 : 252-253) กล่าวถึง องค์ประกอบสำคัญของ
การจัดการศึกษาว่า ประกอบด้วย 1) สารระเหื่อหาในการศึกษา ในกรณีที่มีการจัด
การศึกษาอย่างเป็นระบบผู้จัดการศึกษามักจัดทำหลักสูตรเป็นตัวกำหนดเนื้อหาสาระ
หลักสูตรเหล่านี้อาจเป็นหลักสูตรกลางที่ใช้สำหรับการศึกษาแต่ละระดับ แต่ขณะเดียวกันก็
ควรเปิดโอกาสให้สถาบันศึกษาแต่ละแห่งสามารถจัดเนื้อหาสาระที่เหมาะสมกับท้องถิ่นได้
ด้วย เนื้อหาสาระในการศึกษาควรทันสมัยต่อเหตุการณ์ เหมาะสมกับความต้องการของ
ผู้เรียนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา ทั้งนี้ครูต้องทบทวนเนื้อหา
สาระที่ตนสอนเพื่อปรับแก้ไขให้ถูกต้องทันสมัย และให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ผู้เรียน หากเห็นว่า
เนื้อหาผิดพลาดหรือล้าสมัยควรแจ้งผู้บริหารให้ทราบ 2) ครูผู้สอน หรือผู้ให้การเรียนรู้
ผู้ถ่ายทอดเนื้อหาสาระ ได้แก่ ครูอาจารย์ ซึ่งถือเป็นผู้ประกอบการชั้นสูง บุคคลเหล่านี้ต้อง
ได้รับการศึกษาอบรมมาทั้งในด้านเนื้อหาและวิธีการถ่ายทอด เพื่อให้สามารถถ่ายทอด
ความรู้และสาระวิชาที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เงื่อนไขสำคัญ
ประการหนึ่งสำหรับครูอาจารย์ คือ ต้องมีความตื่นตัวอยู่เสมอ ในการติดตามเรียนรู้เนื้อหา
วิชาการวิชาชีพใหม่ๆ ด้วย หนึ่งครูและอาจารย์พัฒนาความสามารถในการประยุกต์สาระ
เนื้อหา และองค์ความรู้ใหม่ให้เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละกลุ่ม 3) สื่อและอุปกรณ์สำหรับ
การศึกษา สื่อและอุปกรณ์ต่างๆ เช่น อาคาร ถนนที่ โต๊ะ เก้าอี้ กระดานเขียนหนังสือ แบบ
เรียน สมุด ดินสอ ตลอดจนถึงอุปกรณ์ที่ทันสมัยที่มีราคาแพงทั้งหลาย เช่น อุปกรณ์ใน
ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ เครื่องคอมพิวเตอร์ สื่อและอุปกรณ์เหล่านี้เป็น
ส่วนประกอบที่จำเป็นสำหรับการจัดการศึกษา ครูและผู้บริหารสถานศึกษา จึงมีหน้าที่
รับผิดชอบ ดูแลให้สิ่งเหล่านี้มีอย่างเพียงพออยู่ในสภาพใช้งานได้และใช้สื่อเหล่านี้เป็นส่วน
ช่วยให้เกิดการถ่ายทอดเนื้อหาความรู้ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ครูที่มีคุณภาพ

ต้องสามารถผลิตและพัฒนาสื่อและอุปกรณ์การศึกษาสำหรับการสอนของตนด้วย 4) รูปแบบการเรียนการสอน การศึกษายุคใหม่นั้นมีความแตกต่างไปจากการศึกษายุคก่อนที่เน้นที่ครู ระบบการศึกษายุคใหม่เน้นความสำคัญที่ตัวผู้เรียน ดังนั้น รูปแบบวิธีการเรียนการสอนใหม่จึงแตกต่างไปจากเดิม จึงเกิดคำว่า “ปฏิรูปการเรียนรู้” ซึ่งนำไปสู่กระบวนการเรียนการสอนที่หลากหลาย เช่น การระดมความคิด การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การนำชมนอกสถานที่เรียน การใช้อุปกรณ์เครื่องมือประกอบ รูปแบบวิธีการเรียนการสอนใหม่ๆ นี้ผู้สอนพึงระมัดระวังเลือกใช้ให้เหมาะสมกับกลุ่มผู้เรียนแต่ละกลุ่ม และจำเป็นต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ประกอบกับการทำความเข้าใจธรรมชาติการเรียนรู้ของผู้เรียนของตน 5) ผู้บริหารและบุคลากรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการศึกษา ในการจัดการศึกษา ยังมีผู้รับผิดชอบที่อาจไม่ได้เป็นผู้ถ่ายทอดโดยตรงอีกหลากหลาย ได้แก่ ผู้บริหาร ซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาที่ตนรับผิดชอบให้เป็นไปโดยเรียบร้อย นำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการและยังจำเป็นต้องมีบุคลากรทางการศึกษาอื่นร่วมด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการ งานทะเบียน งานโภชนาการและสุขอนามัย รวมทั้งฝ่ายสนับสนุนอื่นๆ 6) เงินทุนสนับสนุน การจัดการศึกษาเป็นเรื่องของการลงทุน ซึ่งผู้ลงทุนอาจเป็นรัฐบาลในฐานะผู้รับผิดชอบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผู้ปกครอง ผู้เรียน ชุมชน เป็นต้น เงินทุนเหล่านี้เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยให้การจัดการศึกษาเกิดผลตามเป้าหมาย 7) สถานที่ศึกษาและบรรยากาศแวดล้อม การจัดการศึกษาในระบบที่ยังต้องอาศัยชั้นเรียนยังเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้นอาคารสถานที่ ห้องเรียน และบรรยากาศแวดล้อมที่ใช้ในการจัดการศึกษาจึงเป็นส่วนที่ขาดไม่ได้ ถึงแม้จะมีการจัดการศึกษาโดยใช้สื่อทางไกลก็ตามก็ยังมีสถานที่สำหรับการบริหารจัดการ การผลิตและถ่ายทอดสื่อ หรือการทำงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในกรณีที่ยังต้องใช้อาคารเป็นสถานที่จัดการเรียนการสอน สิ่งที่ผู้บริหารและผู้จัดการศึกษาต้องสนใจดูแลคือความเพียงพอ เหมาะสม ปลอดภัย และมีบรรยากาศแวดล้อมที่เอื้อการเรียนรู้ ส่วนคนที่ต้องรับผิดชอบในการจัดการบรรยากาศในชั้นเรียนในเหมาะสม หากจำเป็นต้องใช้งบประมาณปรับปรุงก็ควรแจ้งผู้บริหารให้ช่วยดำเนินการ และ 8) ผู้เรียนถือเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นที่สุดของการจัดการศึกษา เพราะผู้เรียนคือผู้รับการศึกษา และเป็นเป้าหมายหลักของการจัดการศึกษา การปรับเปลี่ยนความรู้และพฤติกรรมของผู้เรียนเป็นดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการจัดการศึกษา การจัดการศึกษาจึงครอบคลุมขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ของผู้เรียน ตั้งแต่การเตรียมความพร้อมสำหรับการเรียนรู้ การให้การศึกษ้อบรม การประเมินและการส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้

เป้าหมายการจัดการศึกษาในภาพรวมจึงมิได้จำกัดวงแคบเฉพาะในสถานที่ แต่มุ่งที่ตัวผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยมีปรัชญาพื้นฐานสำคัญคือ “ทุกคนต้องเป็นส่วนสำคัญของการจัดการศึกษาและการศึกษาต้องจัดสำหรับคนทุกคน”

นอกจากนี้ยังมีผลการวิจัยที่สอดคล้อง เช่น ปรีชา อนุรักษ์ (2544 : 58) ได้เสนอแนะการจัดการศึกษาของเทศบาลไว้ 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านระบบการบริหารการศึกษา 2) ด้านกาจัดสภาพแวดล้อมทางการศึกษา และ 3) ด้านการจัดระบบการเรียนการสอน

สุบรรณ เอี่ยมวิจารณ์ (2550 : 244) ได้ศึกษาขนาดสภาพของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ใน 8 ด้าน ได้แก่ 1) การจัดการเรียนการสอน 2) การวิจัย 3) การบริการวิชาการ 4) การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม 5) โครงสร้างองค์การ 6) เทคโนโลยี 7) บุคลากร และ 8) วัฒนธรรมองค์การ และ อภิชาติ แสงสี (2552 : 52-53) ได้เสนอแนะแนวทางการจัดการศึกษา 4 ด้าน คือ 1) ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ 2) ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย 3) ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร 4) ด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน และ ชีระ รุญเจริญ (2550 : 155) ได้อธิบายถึงแนวคิดการบริหารสถานศึกษาในระดับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ 1) แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย 1.1) การวางแผนอัตรากำลัง 1.2) การกำหนดตำแหน่ง 1.3) การเกลี่ยอัตรากำลัง 1.4) การสรรหาและบรรจุตั้งแต่ 1.5) การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการและการเตรียมความพร้อมและการพัฒนาอย่างเข้มข้น 1.6) การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 1.7) เงินเดือนและค่าตอบแทน 1.8) การเลื่อนขั้นเงินเดือน 1.9) การพัฒนาข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา 1.10) การประเมินผลการปฏิบัติงาน 1.11) มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ 1.12) การดำเนินการทางวินัย การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 1.13) การอุทธรณ์ 1.14) การร้องทุกข์ 1.15) การออกจากราชการ 2) แนวคิดการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา ประกอบด้วย 2.1) การจัดตั้งงบประมาณ 2.2) การจัดสรรงบประมาณ 2.3) การโอนงบประมาณและการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ 2.4) การรายงานผล 2.5) การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ 2.6) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา 2.7) การจัดการทรัพยากร 2.8) การบริหารการเงิน 2.9) การบริหารการเงินและบัญชี 2.10) การบริหารงานพัสดุและสินทรัพย์ 3) แนวคิดการบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษา 3.1) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ 3.2) การประสานงานและพัฒนา

เครือข่ายการศึกษา 3.3) การวางแผนการศึกษา 3.4) งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน 3.5) การจัดระบบการบริหารและการพัฒนาองค์กร 3.6) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน 3.7) งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 3.8) งานเลขานุการคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา 3.9) การดำเนินงานธุรการ ด้านการเงิน การคลัง บัญชีและพัสดุ 3.10) การอำนวยความสะดวกด้านบุคลากร 3.11) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม 3.12) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน 3.13) การรับนักเรียน 3.14) การจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา 3.15) การอำนวยความสะดวกและการประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอก ระบบ และตามอัธยาศัย 3.16) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา 3.17) การทัศนศึกษา 3.18) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา 3.19) การส่งเสริม สนับสนุน และประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชนองค์กรหน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่น 3.20) งานประสานงานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น 3.21) งานกำกับดูแลสถานศึกษา ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงาน 3.22) การจัดระบบควบคุมภายในหน่วยงาน

4. แนวคิดการบริหารงานด้านวิชาการของสถานศึกษา ประกอบด้วย 4.1) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา 4.2) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ 4.3) การวัดผล ประเมินผล และการเทียบโอนผลการเรียน 4.4) การประกันคุณภาพในมาตรฐานการศึกษา 4.5) การพัฒนา การใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 4.6) การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ 4.7) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา และ 4.8) การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ และสำนักประสานและพัฒนากิจการศึกษาท้องถิ่น สอดคล้องกับงานวิจัยของ แมทท็อก (Mattox. 1987 : 6061-A) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความต้องการในการปฏิบัติงานของครูใหญ่โรงเรียนในรัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ผลการวิจัยพบว่า ความต้องการที่มีอยู่ในระดับสูงของครูใหญ่ คือความต้องการที่จะมีความสามารถในการปฏิบัติงานด้านนิเทศการสอน การประเมินผล การปรับปรุงการเรียนการสอน และพัฒนาหลักสูตร และ แมคเคนซี (McKenzie. 1987 : 4275-A) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบรรยากาศของโรงเรียนกับความสำเร็จของโรงเรียน ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ภาวะผู้นำ บรรยากาศขององค์การแรงจูงใจ การติดต่อสื่อสาร ปฏิสัมพันธ์ของครู การตัดสินใจ การกำหนดเป้าหมายของโรงเรียนการควบคุมงาน ผลของงานตามเป้าหมาย และการฝึกอบรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า บรรยากาศของโรงเรียนจะเป็นตัวแปรที่จัดอยู่ในลำดับต้นๆ ที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและเป็นส่วนช่วยก่อให้เกิดโรงเรียนมีสภาพแวดล้อมที่ดี ส่วน เคทเตอร์ (Ketter. CD-ROM. 1994) ได้ศึกษาผลการใช้

แฟ้มสะสมงานในการประเมินผลการเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษา 5 โรงเรียน ในวิชาภาษาอังกฤษ สังเกตและเยี่ยมห้องเรียน โรงเรียนละ 7 ครั้ง ผลการศึกษาพบว่า ครูมีความพอใจและประสบความสำเร็จในการประเมินผลการเรียน โดยวิธีนี้นักเรียนส่วนใหญ่มีความสุขในกิจกรรมการเรียนการสอน บรรยากาศในชั้นเรียนดีขึ้น และจากที่กล่าวมาข้างสอดคล้องกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2549 : 117-118) ที่ได้กำหนดแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ 12 ด้าน ดังนี้คือ 1) นโยบายด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) นโยบายด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย 3) นโยบายด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา 4) นโยบายด้านระบบบริหารและการจัดการศึกษา 5) นโยบายด้านครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา 6) นโยบายหลักสูตร 7) นโยบายด้านกระบวนการเรียนรู้ 8) นโยบายด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา 9) นโยบายด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 10) นโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กและเยาวชน 11) นโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพ 12) นโยบายด้านการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของการจัดการศึกษา ผู้วิจัยได้วิเคราะห์โดยใช้ตารางแมทริกซ์ (Matrix) เพื่อเปรียบเทียบความเหมือน และความต่างแล้ว หาข้อสรุปถึงองค์ประกอบของการจัดการศึกษา โดยมีหลักพิจารณาคัดเลือกว่าองค์ประกอบใดที่มีผู้นำมาศึกษา ตั้งแต่ 8 คนขึ้นไป จากจำนวนผู้นำมาศึกษา 19 คน มาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการศึกษา ผลจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวคิดดังกล่าวพบว่า มีองค์ประกอบหลักของการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับแนวนโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 ด้าน ดังนี้ คือ 1) ด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) นโยบายด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย 3) ด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา 4) ด้านระบบบริหารและการจัดการศึกษา 5) ด้านครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา 6) ด้านหลักสูตร 7) ด้านกระบวนการเรียนรู้ 8) ด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา 9) ด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 10) ด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน 11) ด้านการส่งเสริมอาชีพ และ 12) ด้านการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ผู้วิจัยสามารถสรุปเป็นตาราง 3 ดังต่อไปนี้

ตาราง 3 การสังเคราะห์ตัวแปรของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แหล่งข้อมูล ตัวแปรการจัดการศึกษา	เจริญ ไกรวัจนกุล (2542 : 5)	ประเสริฐ ลาวัณย์วิสุทธิ์ (2550 : 35)	Kenil & Pricilla Wohlstetter (1999 : 1)	Cogan and Derricott (1988)	กรมวิชาการ (2538 : 6)	อึ้งจุง จันทวนิช (2542 : 5)	สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์ (2542 : 149)	พร ศรียมก (2545 : 252-253)	ปริญญา เวสวัชรินทร์ (2546 : 14-15)	กองทัพ คลังอับพณังกุล Z2545 : 6-7)	ปรีชา อนุรักษ์ (2544 : 58)	สุบรรณ เข็มวิจิตรณ์ (2550 : 244)	อภิชาติ แสงลี (2552 : 52-53)	ธีระ รุญเจริญ (2546 : 71-95)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2549 : 117-118)	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 161-121)	McKenzie (1987 : 4257-A)	Mattox (1987 : 6061-A)	Ketter (CD-ROM. 1994)	รวม
1. ด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน	✓			✓	✓		✓		✓					✓	✓	✓				8
2. ด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
3. ด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12
4. ด้านระบบบริหารและการจัดการศึกษา	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
5. ด้านครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
6. ด้านหลักสูตร	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14

ตาราง 3 (ต่อ)

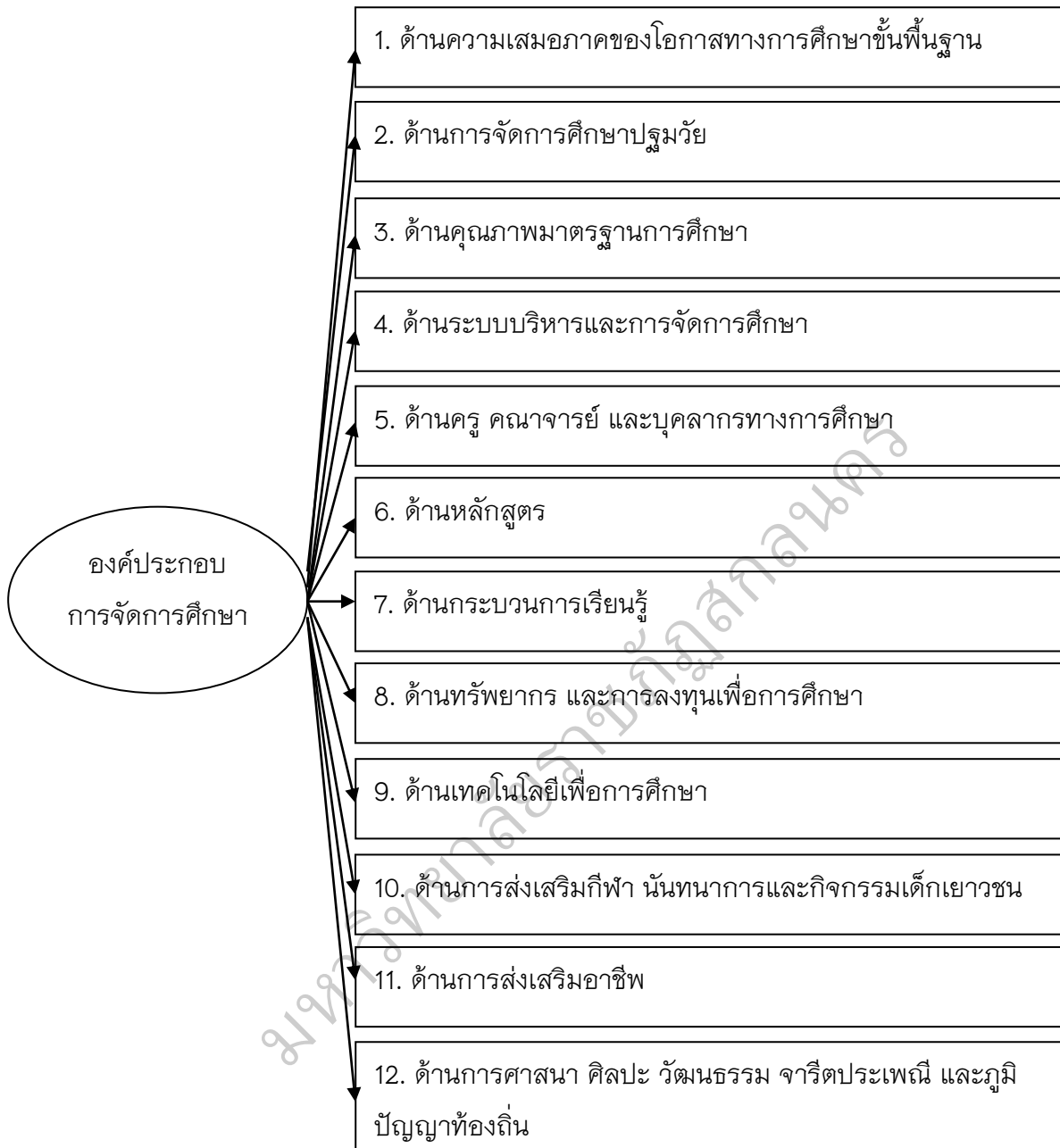
แหล่งข้อมูล	เจริญ ไกรวัจนกุล (2542 : 5)	ประเสริฐ ลาวัญย์วิสุทธิ (2550 : 35)	Kenil & Pricilla Wohlstetter (1999 : 1)	Cogan and Derricott (1988)	กรมวิชาการ (2538 : 6)	อำนาจ จันทร์นิต (2542 : 5)	สมศักดิ์ สิ้นธุระเชษฐ์ (2542 : 149)	พร ศรียมก (2545 : 252-253)	ปรัชญา เวสารัชช. (2546 : 14-15)	กองทัพ เดลิออปพณขยกุล Z2545 : 6-7)	ปรีชา อณรงค์ (2544 : 58)	สุบรรณ เอี่ยมวิจารณ์ (2550 : 244)	อภิชาติ แสงลี (2552 : 52-53)	ธีระ ภูญเจริญ (2546 : 71-95)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2549 : 117-118)	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 161-121)	McKenzie (1987 : 4257-A)	Mattox (1987 : 6061-A)	Ketter (CD-ROM, 1994)	รวม
7. ด้านกระบวนการเรียนรู้	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	16
8. ด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
9. ด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	13
10. ด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการ และกิจกรรมเด็กเยาวชน			✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	9
11. ด้านการส่งเสริมอาชีพ			✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	7
12. ด้านการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	13

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

จากตาราง 3 สรุปได้ว่า ตัวแปรของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทั้งสิ้น 12 ตัวแปร มีผู้นำมาศึกษามากที่สุดทั้ง 12 ตัวแปร คือ 1) ด้านระบบบริหารและการจัดการศึกษา 2) ด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย 3) ด้านครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา 4) ด้านกระบวนการเรียนรู้ 5) ด้านหลักสูตร 6) ด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา 7) ด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 8) ด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา 9) ด้านการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น 10) ด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 11) ด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็ก เยาวชน และ 12) ด้านการส่งเสริมอาชีพ และผู้ที่นำมาศึกษา ได้แก่ เจริญ ไวรวัจนกุล (2542 : 5) ; ประเสริฐ ลาวัณย์วิสุทธิ์ (2550 : 35) ; Kenil & Wohlstetter (1999 : 1) ; Cogan and Derricott (1988) ; กรมวิชาการ (2538 : 6) ; อารุง จันทวนิช (2542 : 5) ; สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์ (2542 : 149) ; พร ศรียมก (2545 : 252-253) ; วิชัย ตันศิริ (2544 : 123-131) ; กองเทพ เคลือบพณิชกุล (2545 : 6-7) ; ปรีชา อนุรักษ์ (2544 : 58) ; สุบรรณ เอี่ยมวิจรรย์ (2550 : 244) ; อภิชาติ แสงสี (2552 : 52-53) ; ชีระ รุญเจริญ (2546 : 71-95) ; กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2549 : 117-118) ; สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 161-121 ; McKenzie (1987 : 4257-A) ; Mattox (0987 : 6061-A) ; Ketter, (CD-ROM. 1994)

ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า ตัวแปรที่มีผู้นำมาศึกษามีความเห็นสอดคล้องกัน คือตั้งแต่ 8 คน ขึ้นไป จากผู้ที่นำมาศึกษาทั้งหมด 19 คน จึงจะถือเป็นตัวแปรที่ทำวิจัย



ภาพประกอบ 4 ตัวแปรของการจัดการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ที่มาของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันแนวคิดของการกระจายอำนาจในการบริหารรัฐกิจของรัฐบาลกลางจะต้องมุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการมากขึ้น ส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในภาพรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาชาติ ทั้งนี้ได้มีกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2544 : 116 – 121)

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหาร และการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย และ มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

จากเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พอสรุปได้ว่าสิทธิของประชาชนในด้านการจัดการศึกษาและการกระจายอำนาจ ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรมและฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น ซึ่งรัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองความเป็นอิสระแก่

ท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มีอำนาจเป็นของตนเองโดยเฉพาะ

3.1.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2546)

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญคือ มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลัก ข้อ (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักข้อ (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ (6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น และในมาตรา 18 ข้อ (1) การจัดการศึกษาปฐมวัยให้จัดในสถานศึกษา ดังต่อไปนี้ สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่ม ของเด็กพิการและเด็ก ซึ่งมีความต้องการพิเศษหรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น ด้านการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติไว้ในมาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อมความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้ง การเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา บัญญัติไว้ในมาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินทั้งจากรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบุคคล ครอบครัวชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นและต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษา (ปฏิรูปการศึกษา. 2545 : 80) ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะต้องจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ.2545-2559) ซึ่งเน้นปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยึดถือทางสายกลางบนพื้นฐานของความสมดุลพอดี รู้จักประมาณอย่างมีเหตุผลมีความรอบรู้เท่าทันโลก เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต

เพื่อมุ่งให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย โดยยึด “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนาและต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ซึ่งกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยว่า มุ่งพัฒนาสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society)” คนไทยมีคุณธรรมนำความรู้รอบรู้เท่าทันโลก ครอบครัวยุคใหม่ ชุมชนเข้มแข็งสังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพและเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพ และทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยมีเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยให้คนไทยทุกคนได้รับการพัฒนาทั้งทางร่างกาย จิตใจ ความรู้ ความสามารถ ทักษะการประกอบอาชีพและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้ตนเองที่จะนำไปสู่ความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชนและสังคมไทย ทั้งนี้ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนที่มีคุณธรรมนำความรู้ ส่งเสริมให้คนไทยเกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตและสามารถจัดการองค์ความรู้ทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้สมัยใหม่

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ต่างก็มีแนวทางการจัดการศึกษา มุ่งที่จะให้องค์กรทุกส่วนของสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรบริหารทางสังคม องค์กรหนึ่งด้วย

3.2 ความจำเป็นในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องมีการจัดการ ไม่ใช่เรื่องที่จะให้ผู้ได้รับไปทำโดยไม่มีเป้าหมาย ไม่มีมาตรฐาน ไม่ได้คุณภาพ เพราะยอมทำให้การศึกษาไม่มีทิศทาง ไม่เป็นระบบ ไม่คุ้มค่า และหากจัดผิดพลาดก็ยากที่จะแก้ไข เพราะกระบวนการศึกษา เช่น ค่านิยมต่างๆ ได้ซึมซับเข้าไปในใจของผู้เรียนเสียแล้ว การจัดการศึกษาเป็นเรื่องของการลงทุนที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์แต่ละคน และเป็นการลงทุนเพื่อการอยู่รอดและพัฒนาสังคม ทั้งนี้ เพราะการศึกษาส่งผลกระทบและมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงสังคม เศรษฐกิจการเมืองวัฒนธรรม วิทยาการและเทคโนโลยีที่จำเป็นในการทำงานและการใช้ชีวิต ยิ่งการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในโลกเป็นไปอย่างรวดเร็วอันเป็นผลมาจาก

พัฒนาการทางเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีด้านการสื่อสารใหม่ๆ พัฒนาการเหล่านี้ย่อมท้าทายต่อการจัดการศึกษา เพราะได้เปิดโอกาสและให้ช่องทางการเรียนรู้แก่บุคคลจำนวนมาก โดยให้รับรู้มากขึ้นและมีเส้นขีดคั่นด้านระยะทางน้อยลงกว่าเดิมมาก การจัดการศึกษาจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพราะต้องการทรัพยากร (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี) สนับสนุนจำนวนมากต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ร่วมกันของสังคม ต้องนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของมนุษย์อย่างแท้จริง ในแง่นี้ การจัดการศึกษาจึงต้องมีการกำหนดเพื่อประกันว่า มนุษย์ได้รับการพัฒนาอย่างมีคุณภาพ ตรงตามเป้าประสงค์ร่วมกัน รวมทั้งมีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการศึกษายังมีความจำเป็น เพราะต้องการคนที่ได้รับการฝึกฝนเฉพาะด้าน ที่มีความรู้ ความเข้าใจ ความชำนาญ มาดูแลรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นการรับผิดชอบด้านการสอน การบริหาร หรือการสนับสนุน ตัวอย่างเช่น ครูที่ดีต้องได้รับการศึกษาอบรมมาอย่างดี มีความรู้ความชำนาญและมีคุณลักษณะเหมาะสมกับการเป็นครู การเป็นครูจึงเป็นที่ยอมรับว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง เนื่องจากสังคมเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การจัดการศึกษาจำเป็นต้องได้รับการปรับเปลี่ยนพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละยุคสมัย การจัดการศึกษาที่อยู่กับที่ย่อมหมายถึงความล้มสมัย ไม่เหมาะสม ไม่คุ้มประโยชน์ ซึ่งปัจจุบันโลกก้าวสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ หรือเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่เรียกว่าเศรษฐกิจฐานความรู้ ความรู้จึงเป็นเครื่องมือจำเป็นที่ขาดไม่ได้ ในสังคมสมัยใหม่นี้ความรู้ที่ทันสมัยที่เหมาะสมกับสภาพการอยู่รอดและการพัฒนา ทั้งสำหรับบุคคลแต่ละคนและสำหรับสังคมประเทศชาติโดยรวม

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การจัดการศึกษามีความจำเป็นเพราะการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้มีความรู้สึกมั่นคงในชีวิต มีความหวังและมีที่พึ่งพาอาศัย ซึ่งการจัดการศึกษาจะได้ผลดีก็ต้องจัดโดยมีประสิทธิภาพ คือ มีเป้าหมายแน่นอน มีวิธีการถูกต้อง มีอุปกรณ์ในการดำเนินงานครบถ้วน มีบุคลากรที่มีความสามารถ มีหลักสูตรที่เจาะตรงเป้าหมาย และยืดหยุ่นได้ตามสภาพการณ์ ในช่วงเวลาและท้องถิ่นมีวิธีวัดผลและติดตามผลสำคัญที่สุดจะต้องมีการประสานงาน และร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการนี้ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน มีการสนับสนุนทางการเงินอย่างสม่ำเสมอ มีระบบข้อมูลข่าวสารที่ทันต่อเหตุการณ์

3.3 วัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในขณะที่การจัดการศึกษามุ่งเป้าหมายระยะยาวสำหรับการพัฒนาของแต่ละบุคคลและการพัฒนาสังคม แต่การจัดการศึกษาโดยทั่วไปย่อมมีวัตถุประสงค์ที่มุ่ง

บรรลุหลายประการคือ 1) ให้บริการทางการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ โดยถ่ายทอดหรือปลูกฝังเนื้อหาความรู้ความเข้าใจที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ได้รับการศึกษาวางตัวได้เหมาะสมในสังคมและมีความสามารถประกอบอาชีพตามความถนัดความสนใจหรือตามโอกาสของแต่ละคนได้ เช่น โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ สถานศึกษาปฐมวัย 2) เตรียมเด็กก่อนวัยเรียนให้มีความพร้อมในการเรียนรู้ และจัดให้เด็กในวัยเรียนได้รับการศึกษาเพื่อการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองต่อเนื่อง โดยส่งเสริมเกื้อหนุนให้เด็กก่อนวัยเรียนชั้นพื้นฐานได้มีการพัฒนาการทั้งทางร่างกาย เขาวินิจฉัยความสนใจที่เหมาะสม มีความพร้อมในการศึกษาระดับสูงขึ้นไป การจัดการส่วนนี้โดยทั่วไปเป็นความร่วมมือระหว่างพ่อแม่ผู้ปกครอง สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น ส่วนเด็กในวัยเรียนทุกระดับจะได้รับการศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการเตรียมตัวระดับพื้นฐาน และเพื่อมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพการงานต่อไป 3) ให้โอกาสของการจัดการศึกษาโดยเข้าถึงผู้รับบริการที่ไม่สามารถเข้ารับการศึกษามากที่สุดที่มีอยู่หลากหลาย การจัดการศึกษาลักษณะนี้มุ่งไปที่ผู้ด้อยโอกาสต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีฐานะยากจน ผู้ที่พลาดโอกาสได้รับการศึกษาในบางช่วงของชีวิต ผู้ที่มีปัญหาทางร่างกาย จิตใจ หรือสติปัญญา การจัดการศึกษาเช่นนี้มักดำเนินการโดยสถานศึกษาเฉพาะด้าน เช่น โรงเรียนสอนคนตาบอด โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ หรือโดยวิธีอื่นนอกกรอบและตามอัธยาศัย เช่น ศูนย์การเรียนรู้การศึกษาในระบบทางไกล เป็นต้น และ 4) พัฒนาศักยภาพของแต่ละบุคคลให้เต็มตามความสามารถ และตอบสนองวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ วัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาข้อนี้เน้นการพัฒนามนุษย์ในลักษณะบูรณาการ คือให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนทุกด้าน ทั้งทางร่างกาย สติปัญญา คุณธรรม ความคิด ความสำนึก ความรับผิดชอบ ฯลฯ ซึ่งตามปกติ ควรเป็นหน้าที่ของสถานศึกษา แต่หากสถานศึกษาไม่สามารถดูแลให้ครบถ้วนได้ ก็ต้องจัดส่วนเสริมเติมในลักษณะการฝึกอบรมเฉพาะการแทรกในกิจกรรมการเรียนการสอนปกติ หรือการใช้สื่อต่างๆ ช่วยเสริม วัตถุประสงค์ส่วนนี้ยังรวมไปถึงการพัฒนาทักษะและคุณภาพของผู้ที่ทำงานแล้ว หรือผู้ที่ผ่านการศึกษามาก่อนการปกติให้สามารถติดตามความรู้ใหม่ๆ และวิทยาการที่มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างต่อเนื่อง

ส่วนวัตถุประสงค์การจัดการศึกษาท้องถิ่น ได้แก่ 1) เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการส่งเสริมและเตรียมความพร้อมทางร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ สังคม สติปัญญาให้มีความพร้อมที่จะเข้ารับการศึกษาระดับชั้นพื้นฐาน 2) เพื่อให้เด็กที่มีอายุในเกณฑ์

การศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคนในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานครบตามหลักสูตรอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน 3) เพื่อพัฒนาการดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายวัตถุประสงค์เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งพัฒนาให้เกิดความสมดุลทั้งทางด้านปัญญา จิตใจ ร่างกาย สังคม ระดับความคิดคำนึง และพฤติกรรม ซึ่งเน้นวิธีจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มีความหลากหลายและให้เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ 4) เพื่อให้การจัดการศึกษาท้องถิ่นดำเนินการตามความต้องการและคำนึงการมีส่วนร่วม การสนับสนุนบุคคล ครอบครัว ชุมชนเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาทุกระดับตามศักยภาพและความสามารถของท้องถิ่น 5) เพื่อส่งเสริมให้เด็ก เยาวชนและประชาชนในท้องถิ่นได้ออกกำลังกายและฝึกฝน กีฬา ร่วมกิจกรรมนันทนาการ และกิจกรรมพัฒนาเยาวชนเพื่อพัฒนาให้เป็นคนมีคุณภาพ ทั้งทางร่างกาย สติปัญญา จิตใจ และสังคม โดยมีความตระหนักในคุณค่าของการกีฬานันทนาการ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเด็กและเยาวชนไปในแนวทางที่ถูกต้อง ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ 6) เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในการสร้าง และพัฒนาอาชีพ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ขาดโอกาส ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการทุพพลภาพ ซึ่งเป็นการส่งเสริม สนับสนุนการประกอบอาชีพให้มีความทำ ไม่เป็นภาระสังคม และ 7) เพื่อบำรุงการศาสนาและอนุรักษ์ บำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทย

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นตัววัดความสามารถในการจัดการของผู้บริหารจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ผู้บริหารต้องกำหนดเกณฑ์จากวัตถุประสงค์ที่ระบุ และผู้บริหารก็จะต้องได้รับการประเมินจากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดด้วย

3.4 หลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับการจัดการศึกษาของรัฐ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา หลักการในการจัดการศึกษาต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าด้วยกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาของประเทศและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การจัดการศึกษาต้องยึดหลักเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามีคุณภาพ และไม่เก็บค่าใช้จ่ายทั้งนี้ จะต้องจัดการศึกษาสำหรับ

บุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม หรือความบกพร่องทางการสื่อสารและการเรียนรู้หรือมีร่างกายพิการ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ให้มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ และคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น และการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรม ในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2549 : 117 – 117)

สรุปได้ว่า การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเช่นเดียวกับการจัดการศึกษาของรัฐ และต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าด้วยกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ

3.5 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ฉบับปรับปรุง 2545 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในการจัดกิจกรรมสาธารณะ ซึ่งรวมทั้งด้านการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการศึกษาอยู่แล้ว และมีแนวโน้มที่จะได้รับบทบาทนี้มากขึ้น ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งเพื่อส่งเสริมให้เกิดความพร้อมกว่าที่เป็นอยู่ ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ยังมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนหลายประการ ดังนี้ คือ 1) กำหนดหลักเกณฑ์ โดยรัฐมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการดูและเชิงมาตรฐาน ในกรณีท้องถิ่นใดที่ยังไม่ได้จัดการศึกษาต้องการจัดการศึกษาขึ้น เช่น ต้องการตั้งโรงเรียนในเขตพื้นที่ท้องถิ่นใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ รัฐก็ต้องดูแลว่าการจัดการศึกษานี้สอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่นหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมเพียงใดทั้งนี้เพื่อประกันว่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาแล้ว ประชาชนจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพได้มาตรฐานอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน 2) การสนับสนุน รัฐมีหน้าที่ประสานส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐาน เป็นบทบาทช่วยเหลือ ส่งเสริม แต่รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงและบังคับบัญชาในแง่ที่รัฐมีหน้าที่ให้ข้อมูล ให้แนวทางและให้คำแนะนำเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกระดับการศึกษาของตน และ 3) เสนอแนะ

งบประมาณ กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีหน้าที่เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหัว ผู้เรียน และเสนอแนะให้หน่วยจัดสรรงบประมาณพิจารณาแต่กระทรวงไม่ได้มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถึงแม้เป็นสิทธิหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีงบประมาณของท้องถิ่นสนับสนุน แต่ก็ต้องเป็นไปตามเกณฑ์และมาตรฐานที่รัฐกำหนด ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายของการศึกษา ต้องมีระบบประกันคุณภาพ ครูและผู้บริหารการศึกษาต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และต้องได้รับการประเมินคุณภาพจากภายนอกด้วย ซึ่งก็หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ดูแลสถานศึกษาก็ต้องรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้มาตรฐานด้วย

สรุปได้ว่า บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษามีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนหลายประการ คือ 1) กำหนดหลักเกณฑ์ 2) การสนับสนุนและ 3) เสนอแนะงบประมาณ

3.6 แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดประชุมหารือผู้บริหารระดับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 15 ปี (พ.ศ.2545 – 2559) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยนโยบายดังกล่าวได้กำหนดการจัดกิจกรรมการศึกษาทั้งในระบบนอกระบบ และตามอัธยาศัย รวมถึงการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น (สำนักประสานและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2549 : 1) ดังนี้

1. ด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.1 นโยบาย ได้แก่ 1) เร่งรัดจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการเข้ารับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และ 2) ส่งเสริม สนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชนเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่นมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นโดยจัดการศึกษาได้ทั้ง 3 รูปแบบ คือการศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย 2) เด็กในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับทุกคนได้รับการศึกษา 3) เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับมีโอกาสได้ศึกษาต่อในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 4) บุคคลที่ได้รับการศึกษาไม่ถึงระดับการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องได้รับโอกาสเข้ารับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 5) มีระบบบริหารหรือการประสานให้ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสเข้ารับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นกรณีพิเศษ ตามศักยภาพที่จะเรียนได้ และ 6) ส่งเสริมและสนับสนุนบุคคลที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการศึกษาด้วยรูปแบบที่เหมาะสม

1.3 มาตรการ ได้แก่ 1) จัดให้มีบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานการอาชีวศึกษาการฝึกอบรมวิชาชีพ ให้ได้ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น 2) จัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยให้มีการเทียบโอนผลการเรียนตามที่กฎหมายกำหนด 3) เร่งรัดให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครองได้ส่งบุตรหรือบุคคลในความดูแลได้เข้ารับการศึกษาภาคบังคับ และนอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับ ตามความพร้อมของครอบครัว 4) ส่งเสริมสนับสนุน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชนเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูให้การศึกษาแก่บุตร บุคคลที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแล และสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ตามที่ต้องการและความเหมาะสม 5) จัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกายจิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ และ 6) จัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น

2. ด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย

2.1 นโยบาย ได้แก่ 1) จัดการศึกษาให้เด็กปฐมวัยได้เข้ารับบริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปฐมวัย

2.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปฐมวัย

2.3 มาตรการ ได้แก่ 1) จัดการศึกษาปฐมวัยในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียนหรือศูนย์การเรียนรู้ 2) ดำเนินการและหรือส่งเสริม สนับสนุน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ให้มีความรู้ ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูให้การศึกษาแก่บุตร บุคคลที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบให้ได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา จริยธรรม และสามารถจัดการศึกษาปฐมวัยได้ตามที่ ต้องการและเหมาะสม

3. ด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา

3.1 นโยบาย คือ พัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา

3.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาเพื่อเข้าสู่มาตรฐานชาติ 2) ดำเนินการประกันคุณภาพภายใน และให้จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชนทุกปี และ 3) สถานศึกษาเตรียมรับการประเมินคุณภาพภายนอกครั้งแรกภายใน 19 สิงหาคม 2548 และอย่างน้อย 1 ครั้ง ในทุก 5 ปี นับแต่การประเมินครั้งสุดท้าย

3.3 มาตรการ ได้แก่ 1) จัดทำเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา โดยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาเพื่อกำหนดเป้าหมาย คุณภาพการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานชาติ 2) ให้หน่วยงานต้นสังกัด และสถานศึกษา จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในเพื่อรองรับระบบการประกันคุณภาพภายนอกตามระบบประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้มีคุณภาพมาตรฐานที่กำหนด และ 3) สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาให้กับบุคลากรหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. ด้านระบบบริหารและการจัดการศึกษา

4.1 นโยบาย คือ จัดระบบบริหารและการจัดการทางการศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการจัดการศึกษาของชาติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมี

เอกภาพในเชิงนโยบาย มีความหลากหลายในการปฏิบัติ อีกทั้งมีความพร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษา และส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชนหรือรบกวนความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย

4.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากรัฐและดำเนินการจัดการศึกษา 2) จัดการศึกษาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับระยะเวลาและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาเอกชน โดยรับฟังความคิดเห็นของเอกชน และประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย 3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาดำเนินการจัดการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการและ 4) สถานศึกษามีอิสระในการดำเนินการบริหารและจัดการศึกษา

4.3 มาตรการ ได้แก่ 1) มีการเตรียมความพร้อมในการรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากรัฐและดำเนินการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ มาตรฐานตามศักยภาพ ความพร้อมและความต้องการของท้องถิ่น โดยได้รับการประสานและส่งเสริมสนับสนุน จากกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง 2) ปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับ ระเบียบประกาศคำสั่ง และเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยไม่กระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน 3) ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 4) ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครูผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ และ 5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานศึกษามีอิสระในการดำเนินการบริหารและจัดการศึกษา

5. ด้านครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

5.1 นโยบาย คือ วางแผนงานบุคคลเพื่อใช้ในการประสานข้อมูล และเป็นข้อมูลในการนำเสนอพิจารณาสรรหาบุคลากร พร้อมทั้งมีการประเมินผลการ

ปฏิบัติงาน การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยมีสิทธิประโยชน์ สวัสดิการ ค่าตอบแทนเพียงพอและเหมาะสมกับคุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพชั้นสูง

5.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) มีการวางแผนงานบุคคลทางการศึกษาตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาตามเกณฑ์ที่กำหนด 2) ครู คณาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกฎหมายและ 3) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

5.3 มาตรการ ได้แก่ 1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีบุคลากรผู้รับผิดชอบงานด้านการศึกษา 2) ให้สถานศึกษามีส่วนร่วมในการวางแผนบุคคลทางการศึกษา ตามความต้องการและตามเกณฑ์ที่กำหนด 3) จัดสรรทรัพยากรในการส่งเสริมพัฒนาครู คณาจารย์ บุคลากรทางการศึกษาและหรือมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมงานที่ริเริ่มสร้างสรรค์ และหรือผลงานดีเด่น และเป็นรางวัลเชิดชูเกียรติ 4) จัดทำเกณฑ์และดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานของครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง 5) จัดตั้งชมรมหรือองค์กรวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อร่วมกันพัฒนาวิชาชีพ ให้เป็นไปตามมาตรฐานและจรรยาบรรณ และ 6) ระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยนำประสบการณ์ความรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลดังกล่าวมาใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษาและยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

6. ด้านหลักสูตร

6.1 นโยบาย คือ ให้สถานศึกษาจัดทำรายละเอียด สาระหลักสูตร แกนกลางและสาระหลักสูตรท้องถิ่น ที่เน้นความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองดีของสังคมและชาติ โดยคำนึงถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์

6.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) การจัดทำหลักสูตรและสาระการเรียนรู้ จะต้องมีความหลากหลายและถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด 2) สถานศึกษาจัดทำสาระหลักสูตรแกนกลางของการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยคำนึงถึงความเป็นไทย และความเป็นพลเมืองที่ดี

ของชาติ การดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ ตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อในส่วนที่เกี่ยวข้อง
สภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อการเป็น
สมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ และ 3) สถานศึกษาจัดทำ
หลักสูตรท้องถิ่นและสาระการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางของรัฐ โดย
คำนึงถึงสภาพปัญหาในชุมชนสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ เพื่อ
การเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคมของแต่ละท้องถิ่น

6.3 มาตรการ ได้แก่ 1) ให้สถานศึกษากำหนดรายละเอียดสาระของ
หลักสูตรแกนกลาง และสาระของหลักสูตรท้องถิ่นให้มีความต่อเนื่อง หลากหลาย ซึ่ง
จะต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ โดยถือว่าผู้เรียน
สำคัญที่สุด 2) สถานศึกษาจะต้องจัดให้มีการเทียบโอนผลการเรียนตามหลักสูตรที่ผู้เรียน
สะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็ผลการศึกษาจาก
สถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบ ตามอัธยาศัย การฝึก
อาชีพ หรือจากประสบการณ์ทำงาน 3) สถานศึกษาจัดทำรายละเอียดสาระของหลักสูตร
แกนกลางที่มุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุล ทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดี
งาม และความรับผิดชอบต่อสังคม โดยมีรายละเอียดสาระการเรียนรู้ ในเรื่องต่อไปนี้ คือ
3.1) ความรู้เกี่ยวกับตนเองและความสัมพันธ์ของตนเองกับสังคม ได้แก่ ครอบครัว ชุมชน
ชาติและสังคมโลก รวมถึงความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสังคมไทยและ
ระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
3.2) ความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งความรู้ความเข้าใจและ
ประสบการณ์ เรื่องการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร
ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน 3.3) ความรู้เกี่ยวกับศาสนา ศิลปะ
วัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญา 3.4) ความรู้และ
ทักษะด้านคณิตศาสตร์ และด้านภาษา เน้นการใช้ภาษาไทยอย่างถูกต้อง และ 3.5) ความรู้
และทักษะในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข 4) สถานศึกษาจัดทำ
สาระหลักสูตรท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาและความต้องการในชุมชน สังคม
และภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน
สังคม และประเทศชาติ รวมถึงสาระความรู้เกี่ยวกับตนเอง และความสัมพันธ์ของตนเอง
กับสังคม ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของสังคมไทย และการปกครอง
ท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย 5) จัดเนื้อหาสาระการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับความสนใจ

และความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึง ความแตกต่างระหว่างบุคคล 6) สถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด ติดตามประเมินผลการนำหลักสูตรไปใช้อย่างต่อเนื่อง และร่วมปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามที่กำหนด และ 7) พัฒนาหลักสูตรอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และวิวัฒนาการในบริบทของสังคมไทย

7. ด้านกระบวนการเรียนรู้

7.1 นโยบาย คือ จัดกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนทุกคนมีจิตสำนึกในความเป็นไทยและสามารถเรียนรู้พัฒนาตนเองได้ โดยถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด การจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาตามธรรมชาติเต็มศักยภาพ ให้เป็นการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา

7.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) การจัดการศึกษาเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรมกระบวนการเรียนรู้ และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละรูปแบบและระดับการศึกษา 2) ผู้เรียนได้รับการศึกษาตามความสนใจ ความถนัด โดยเรียนรู้จากการผสมผสานสาระความรู้ เรียนรู้กันระหว่างผู้สอนกับผู้เรียน เป็นการเรียนรู้ทุกรูปแบบ ทุกสถานที่จากประสบการณ์จริง โดยสามารถคิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น และประยุกต์ความรู้มาใช้ในการดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีความสุข และ 3) ผู้สอนมีการวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียน

7.3 มาตรการ ได้แก่ 1) สถานศึกษาจัดการศึกษาแบบบูรณาการ โดยให้ความสำคัญทั้งด้านความรู้ คุณธรรมและกระบวนการเรียนรู้ให้เหมาะสมตามระดับการศึกษา 2) จัดกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล 3) ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การเผชิญสถานการณ์และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา 4) จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติให้ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่าน และเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง 5) จัดการเรียนการสอน โดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่างๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา 6) จัดการเรียนรู้ให้เกิดได้ทุกเวลาทุกสถานที่ที่มีการประสานความร่วมมือกับบิดา มารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ 7) ให้สถานศึกษาจัดการประเมินผู้เรียน โดยพิจารณาจาก

พัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรม และการทดสอบควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอนตามความเหมาะสมของแต่ละระดับ และรูปแบบการศึกษา 8) ให้สถานศึกษาใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดสรรโอกาสการเข้าศึกษาต่อและให้นำผลการประเมินผู้เรียนมาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย 9) ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัวยุ ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสาร รู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน 10) ให้สถานศึกษาพัฒนากระบวนการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา และ 11) ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียนและอำนวยความสะดวกเพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และมีความรอบรู้ รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ทั้งนี้ ผู้สอนและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกันจากสื่อการเรียนการสอนและแหล่งวิทยาการประเภทต่างๆ

8. ด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

8.1 นโยบาย คือ ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สินในประเทศ จากรัฐ บุคคล องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นๆ และต่างประเทศ มาใช้จัดการศึกษาและจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาในสถานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

8.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) จัดระบบและหรือวางแผนการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาจากเงินงบประมาณ ทรัพย์สินและทรัพยากรที่ได้รับการสนับสนุนในประเทศจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน องค์กร สถาบัน รวมทั้งจากต่างประเทศและภาษีเพื่อการศึกษาในอัตราส่วนที่เหมาะสมของงบประมาณทั้งหมดในปีงบประมาณนั้นๆ และ 2) ส่งเสริม สนับสนุน รณรงค์ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

8.3 มาตรการ ได้แก่ 1) จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษา สำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษแต่ละกลุ่ม โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรม 2) สนับสนุนงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและงบประมาณให้สถานศึกษาตามนโยบายแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา 3) สนับสนุนเงินอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ตามความเหมาะสมและความจำเป็น 4) สนับสนุนเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาภาคบังคับ และการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐให้เท่าเทียมกัน 5) จัดสรรทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่รายได้น้อยตามความเหมาะสมและความจำเป็น 6) จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่น 8) ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้งบประมาณการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการศึกษา แนวทางจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษาโดยหน่วยงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ตรวจสอบภายนอก 9) ให้ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด 10) สนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้สถานศึกษาสามารถและมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น และ 11) ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรต่างๆ โดยการสนับสนุน การอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อน หรือยกเว้นภาษีตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

9. ด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

9.1 นโยบาย คือ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตและพัฒนาแบบเรียนเอกสารทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์อื่น วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่น โดยเร่งรัดพัฒนาขีดความสามารถในการผลิต จัดให้มีเงินสนับสนุน การผลิตและมี

แรงจูงใจในการผลิต รวมถึงการพัฒนาและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตลอดจนหารสื่อสารทุกรูปแบบ สื่อตัวนำและโครงสร้างพื้นฐานอื่นที่จำเป็นต่อการส่งเสริม วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคม และการสื่อสารรูปแบบอื่น

9.2 มาตรการ ได้แก่ 1) พัฒนาบุคลากรทั้งด้านผู้ผลิต และผู้ใช้ เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อให้มีความรู้ ความสามารถและทักษะในการผลิต รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม มีคุณภาพและประสิทธิภาพ 2) พัฒนาขีดความสามารถผู้เรียนในการใช้เทคโนโลยี เพื่อให้มีความรู้และทักษะเพียงพอ ที่จะใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในการ แสวงหาความรู้ด้วยตนเองได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต 3) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการผลิตและการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อให้เกิดการใช้ที่คุ้มค่าและเหมาะสมกับ กระบวนการเรียนรู้ 4) จัดให้มีคลื่นความรู้ สื่อตัวนำและโครงสร้างพื้นฐานอื่นที่จำเป็นต่อการ ส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคม และการสื่อสารในรูปแบบอื่น เพื่อใช้ ประโยชน์สำหรับการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย การ ทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมตามความจำเป็น 5) จัดตั้งกองทุนพัฒนา เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาจากเงินอุดหนุนของรัฐ ค่าสัมปทานและผลกำไร ที่ได้จากการ ดำเนินกิจการด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ และโทรคมนาคมจากทุกฝ่ายที่ เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชน รวมทั้งให้มีการลดอัตราค่าบริการ เป็นพิเศษในการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวเพื่อการพัฒนาคนและสังคม และ 6) จัดตั้งศูนย์ เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ประสาน ดูแลให้บริการทาง เทคโนโลยี เสนอนโยบายแผนส่งเสริมและประสานการวิจัย การพัฒนาและการประยุกต์ใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อ การศึกษา

10. ด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการ และกิจกรรมเด็กเยาวชน

10.1 นโยบาย คือ ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็กเยาวชน รวมทั้งแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบบริการแก่เด็ก เยาวชน ประชาชนอย่างหลากหลายเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

10.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) มีสถานที่เล่นกีฬา ออกกำลังกาย และ นันทนาการอย่างเหมาะสม 2) ให้ประชาชนมีความตระหนักและเห็นความสำคัญของการ ออกกำลังกาย การกีฬา นันทนาการและการแสวงหาความรู้ 3) สร้างทักษะพื้นฐานด้าน กีฬาเพื่อนำไปสู่การแข่งขันกีฬา กีฬาเพื่อสุขภาพ กีฬากีฬาสี กีฬาเพื่ออาชีพ ตาม

ความพร้อมและความเหมาะสม 4) มีการจัดตั้งและดำเนินการด้านแหล่งเรียนรู้ทุกรูปแบบอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ 5) ปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบียบวินัย ความเป็นไทย มีคุณธรรม จริยธรรม

10.3 มาตรการ ได้แก่ 1) จัดตั้งและสนับสนุนให้มีศูนย์เยาวชน ลานกีฬา สนามกีฬา สถานที่ออกกำลังกาย สวนสุขภาพและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น 2) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดกีฬาเพื่อมวลชน กีฬาพื้นเมืองอย่างแพร่หลาย 3) จัดกิจกรรมกีฬาสำหรับบุคคลกลุ่มพิเศษอย่างเหมาะสมและเพียงพอ 4) ฝึกกีฬาขั้นพื้นฐาน โดยผู้ฝึกสอนที่มีความชำนาญในด้านกีฬาแต่ละประเภทตามศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่น 5) ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มและจัดตั้งชมรม สมาคม สโมสร องค์กรที่เกี่ยวกับการกีฬาและนันทนาการ 6) ส่งเสริมหรือจัดให้มีการแข่งขันกีฬาประเภทต่างๆ 7) รณรงค์และเผยแพร่ความรู้และสร้างจิตสำนึกให้เด็กเยาวชนด้านการออกกำลังกาย การกีฬา นันทนาการ กิจกรรมค้าขายอย่างต่อเนื่องถึง 8) ดำเนินการจัดตั้ง ตลอดทั้งให้การสนับสนุนแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สวนพฤกษศาสตร์ เป็นต้น และ 9) จัดกิจกรรมปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบียบวินัย ความเป็นไทย มีคุณธรรม จริยธรรม เช่น ค่ายเยาวชน นิทรรศการ ฯลฯ

11. ด้านการส่งเสริมอาชีพ

11.1 นโยบาย คือ สนับสนุน ส่งเสริม ช่วยเหลือ ให้มีการประกอบอาชีพอิสระที่ถูกต้องตามกฎหมาย จัดให้มีการรวมกลุ่มอาชีพ ภูมิปัญญาท้องถิ่น สนับสนุนการระดมทุนและการจัดการนำวิทยาการต่างๆ มาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการประกอบอาชีพ การจัดการด้านการตลาดให้ได้มาตรฐานและความเหมาะสมตามสภาพท้องถิ่น

11.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น 2) ประชาชนได้รับการพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพ 3) มีการระดมทุนและรวมกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพอิสระในลักษณะเดียวกันเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน 4) มีการพัฒนามาตรฐานของสินค้า บริการ และบรรจุภัณฑ์ให้สามารถออกสู่ตลาดสากลและ 5) ให้มีระบบการจัดการ และสร้างเครือข่ายด้านการตลาด

11.3 มาตรการ ได้แก่ 1) สสำรวจข้อมูลพื้นฐานอาชีพ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และจัดระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ 2) สสำรวจและจัดลำดับความ

ต้องการในการพัฒนาอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น 3) จัดให้มีการให้ความรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีการประกอบอาชีพ การจัดการและการตลาดให้แก่เด็ก เยาวชน ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียน ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ตามสื่อประเภทต่างๆ เพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนาและเผยแพร่การบริหารจัดการ การจัดการความรู้

12. ด้านการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

12.1 นโยบาย คือ บำรุงรักษา ส่งเสริมและอนุรักษ์ สถาบันศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดสังคมภูมิปัญญาแห่งการเรียนรู้และสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน สืบทอดวัฒนธรรม

12.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) เด็ก เยาวชน และประชาชนรู้คุณค่าของ ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีของภูมิปัญญาท้องถิ่น และภูมิปัญญาไทย 2) มีศูนย์ วัฒนธรรมท้องถิ่น พิพิธภัณฑ์ และแหล่งข้อมูลสารสนเทศภูมิปัญญาท้องถิ่น 3) มีการ บำรุงรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และแหล่งประวัติศาสตร์ 4) อนุรักษ์และ พัฒนาศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และจารีตประเพณีให้ดำรงอยู่ตลอดกาล

12.3 มาตรการ ได้แก่ 1) เผยแพร่และถ่ายทอดให้เด็ก เยาวชน ประชาชนในท้องถิ่น มีความรู้และหวงแหนในศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น 2) จัดตั้งหรือส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์วัฒนธรรมท้องถิ่น พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเพื่อรวบรวมศิลปวัตถุ และแหล่งข้อมูลสารสนเทศ 3) จัดสรรทรัพยากรและเทคโนโลยีมาใช้ในการดูแลรักษาบูรณะ ศาสนา โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ศิลปกรรมท้องถิ่น 4) จัดส่งเสริม อนุรักษ์ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น และ 5) อนุรักษ์และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทยให้คงอยู่และพัฒนาให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

สรุปได้ว่า นโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ใช้เป็นกรอบแนวคิดเรื่อง ภาวะผู้นำทางการจัดการศึกษา ของนายกองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 12 ด้าน คือ 1) นโยบายด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) นโยบายด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย 3) นโยบายด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา 4) นโยบายด้านระบบบริหารและการจัดการศึกษา 5) นโยบายด้านครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา 6) นโยบายด้าน

หลักสูตร 7) นโยบายด้านกระบวนการเรียนรู้ 8) นโยบายด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา 9) นโยบายด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 10) นโยบายด้านการส่งเสริมการกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน 11) นโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพ 12) นโยบายด้านการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ตอนที่ 4 องค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. หลักการในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ

แนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ว่า เป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือการบริหารสาธารณะบางเรื่องในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจการบริหารสาธารณะ บางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเอง ในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ คือ 1) เป็นการแบ่งภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยราชการส่วนกลาง 2) เป็นการให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่น 3) เป็นการส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง 4) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นอันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย และเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาระดับชาติต่อไป และ 5) เป็นการส่งเสริมความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2545:3) ซึ่งสอดคล้องกับ โกวิท ฝรั่ง (2544:28-29) ที่ได้กล่าวถึงกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) ว่า การกระจายอำนาจคือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระ

จากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบคือ รูปแบบที่ 1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่น จัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร และรูปแบบที่ 2 การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหาก และอย่างเป็นทางการ โดยปกติและวจะเป็นกิจการ ซึ่งการจัดการทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์การผลิตไฟฟ้า เป็นต้น นอกจากนี้ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547:10) ได้กล่าวถึงกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดหลักการ 3 ด้าน คือ 1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการบริหารงานบุคคลและการเงินการคลังของตนเองโดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความเป็นเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและความมั่นคงของชาติเอาไว้ 2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารงานส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจในแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของส่วนราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทนเพื่อให้ของส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ โดยกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย ด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็นให้การสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล 3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น หรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีสุขภาพ มีความโปร่งใส

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจยึดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ การบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มุ่งเน้นประสิทธิภาพ การให้บริการและความโปร่งใสมีคุณภาพ

1.2 นโยบายการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีบทบัญญัติที่กำหนดเป็นนโยบายและหลักการที่สำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจดังนี้ คือ 1) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78 (3)) 2) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ภายใต้บังคับตามมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ (มาตรา 281) 4) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 283 วรรคแรก) 5) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 5.1) การพัฒนาการกระจายอำนาจของรัฐ ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากันเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย (มาตรา 283 วรรคสาม) 5.2) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน

ท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ (มาตรา 282) 6) โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 6.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่น 6.2) สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง 6.3) คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น 6.4) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ 6.5) สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี 6.6) คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของข้าราชการส่วนท้องถิ่นมิได้ 7) การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 285) 8) การเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาสภาท้องถิ่น เพื่อนำให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 286) 9) การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย 9.1) การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาร่วมกัน หรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288) 9.2) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น องค์กรประกอบ 4 ฝ่ายที่มีจำนวนเท่ากัน

คือ ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา 288 วรรคสาม) 9.3) การบริหารงานบุคคล การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288 วรรคสี่) 10) หน้าที่ต่อศิลปะ จารีต และประเพณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 289 วรรคแรก) 11) สิทธิการจัดการศึกษาและการฝึกอาชีพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาและอบรมการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรม โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 289 วรรคสอง) และ 12) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 290) ประกอบด้วย 12.1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ 12.2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อภารกิจหรือชีวิตของประชาชนในพื้นที่ที่ตนอยู่ 12.3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใด นอกจากเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ 12.4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น (เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2550: 1-20)

สรุปได้ว่า นโยบายและหลักการที่สำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจ ได้แก่ 1) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 2) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น 3) สิทธิจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 4) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7) การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น 8) การริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น 9) การบริหารงานบุคคล 10) หน้าที่ต่อศิลปะ จารีตและประเพณี 11) สิทธิการจัดการศึกษาและการฝึกอาชีพ และ 12) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กล่าวโดยสรุป แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2554 ถือเป็น การเสริมกำลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น “กำลังทรัพย์” “กำลังคน” และ “กำลังทางปัญญา” และได้เพิ่มอำนาจในการตัดสินใจทางการพัฒนาท้องถิ่นผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนซึ่งการปกครองท้องถิ่นก็จะเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไป

2. การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)

2.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) มีนักวิชาการและนักปกครองที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้คำนิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลให้อำนาจหรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและชุมชนโดยมีองค์กรผู้รับผิดชอบ มีอิสระในการใช้ ดุลยพินิจมีเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการดำเนินงานแยกออกจากราชการส่วนภูมิภาค แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ได้มีอธิปไตยในตัวเอง ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางตามวิธีที่เหมาะสมซึ่งสอดคล้องกับ ท้องปึก ค้างกลาง (2544 : 21) และ ก้องเกียรติ พวงศรีเคน (2550 : 14) ที่ได้ให้คำนิยามไว้ตรงกันว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองและจัดทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่น ด้วยตนเองหรือเรียกว่า เป็นการปกครองตนเองในท้องถิ่น (Local Self Government) ภายใต้ขอบเขตกฎหมาย ว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศและประเทศไทยแบ่งแยกมิต โดยมีองค์การที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความต้องการของท้องถิ่น นอกจากนี้ วิลเลียม วี.ฮอลลเวย์ (William V. Holloway. 1951 : 101 – 103), วิลเลียม เอ.โรบสัน (William A. Robson. 1953 : 74 – 75) ยังได้ให้คำนิยามที่สอดคล้องกันว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่น

ก็ยอมเป็นรัฐบาลของประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน และเป็นการปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด (Harris G. Montagu. 1984 : 574)

สำหรับคำนิยามของการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกล่าวอ้างถึงอย่างกว้างขวางคือ คำนิยามของศาสตราจารย์ โรเบิร์ต (William A. Robson. 1953 : 574) ท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญกิจการปกครองท้องถิ่นที่ยอมรับกันทั่วไปและโดยดำรงตำแหน่งนายกสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติอีกด้วย ท่านได้ให้นิยามไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐเพราะองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมายและมีองค์การที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

จากนิยามดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรัฐได้กระจายอำนาจการปกครองบางอย่างให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครอง และบริหารงานท้องถิ่นของตนเองอย่างอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยผู้บริหารนั้นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นให้ดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน

2.2 ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่น เราอาจเห็นลักษณะต่างๆ ช่างถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ คือ ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จาก งบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง ซึ่งรัฐบาลมีอาจดำเนินการในการสนองความต้องการของ

ประชาชน ในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกัน ย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า ผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศ โดยส่วนรวมจึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการดังกล่าวเอง ดังนั้นหาไม่มีหน่วยงานปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้อง รับผิดชอบต่อความต้องการทุกอย่างและไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการ เฉพาะท้องถิ่นนั้นๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการ ปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมี หน้าที่เพียงแต่ควบคุม ดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงาน ยิ่งขึ้น ดังนั้นการแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือ กิจกรรมใหญ่ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของ ภาระหน้าที่ต่างๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวในการดำเนินงานของ ส่วนกลางจะมีมากขึ้น ซึ่งลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้ 1) การปกครองส่วน ท้องถิ่น เป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งมอบอำนาจให้ดำเนินกิจการต่างๆ เป็นเรื่อง เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนตามเจตนารมณ์ของประชาชนในชุมชนนั้น ดังนั้นการปกครองส่วน ท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองระดับย่อยของประเทศรองจาก การปกครองส่วนภูมิภาคและ รัฐบาลกลาง 2) การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจตามที่รัฐ มอบอำนาจมาให้ทำตามความจำเป็น องค์การที่จำเป็นสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปมักแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาและฝ่ายบริหาร 3) การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น รูปแบบที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ไปยังท้องถิ่นเพื่อตอบสนอง ความต้องการ หรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชา ชนจึงเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ระดับ บริหารชั้นสูงขององค์การได้มาด้วยวิธีการเลือกตั้งตามรูปแบบของประชาธิปไตย กล่าวคือ สภาท้องถิ่นก็ดี หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องมาจากการ เลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นและต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย 4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีความอิสระ (Autonomy) ในการวินิจฉัยและ

การดำเนินการกิจหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายกำหนดไว้ได้ โดยไม่ต้องขอคำสั่งจาก ส่วนกลาง การใช้อำนาจของท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสมถ้าองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีสภาพไม่ต่างกับรัฐอธิปไตย ซางเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐ ดังนั้นการปกครอง ส่วนท้องถิ่น จะต้องไม่มีอำนาจเหนือกว่าหรือเท่าเทียมกับรัฐบาลกลาง (ทองปึก คลัง กลาง. 2544:35)

นอกจากนี้ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง

(2547 ข :4-5) ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Government) เป็นการปกครองที่ทำให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนใน ท้องถิ่นและการมีอำนาจอิสระในการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในท้องถิ่นและการมีอำนาจอิสระในการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วม ของประชาชนในท้องถิ่นและการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมาย ของรัฐหรือของประเทศนั้นๆ ดังนั้น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญมีดังนี้

- 1) มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้ง ขึ้นตามกฎหมาย เช่น ประเทศไทยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ 2) มีพื้นที่และมีระดับ (Area and Levels) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและ ชัดเจนควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับเช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้วัดในการกำหนดพื้นที่และระดับของการ ปกครองท้องถิ่นมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำคัญในการ ปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้และความหนาแน่นของ ประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์ในการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการ ปกครองท้องถิ่น 3 ประการคือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน จำนวน ประชากรและขนาดพื้นที่ 3) มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ (Devolution of Power and Function) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปในท้องถิ่น โดย การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองที่ท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้นการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับ นโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ 4) มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคล โดยแยกเทศจากองค์การของ รัฐบาล ทั้งนี้เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ

หน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง 5) มีการเลือกตั้ง (Election) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation) 6) มีอำนาจอิสระ (Autonomy) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลางและมีอำนาจอิสระในการกำกับนโยบายและการบริหารงาน ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้อุบายพิณิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายได้ โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง 7) มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และ 8) มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยงานการปกครองระดับรองของรัฐและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ สรุปได้ว่าลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ มีความเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งจากประชาชน มีอำนาจอิสระในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น มีงบประมาณและมีการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นรวมทั้งจะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยหลักสากลมีสาระสำคัญคือเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน ทั้งนี้ก็เพราะการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองหรือมีส่วนร่วมเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวางในทางปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นเกือบทุกรูปแบบ จะมีการให้ประชาชนมีการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร อันจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนได้ใช้อุบายพิณิจเลือกตัวแทนที่เหมาะสมในขณะเดียวกันผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ก็จะได้ใช้ความรู้ความสามารถ บริหารงานของท้องถิ่น จากลักษณะดังกล่าวจะ

มีส่วนในการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่น อันเป็นพื้นฐานในการปกครองประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไปและเพื่อให้องค์กรปกครองปกครองท้องถิ่นให้บริการสนองความต้องการอย่างรวดเร็วนั้น การดำเนินการของท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นเองย่อมจะเป็นไปได้ด้วยความรวดเร็วมากกว่าการดำเนินงานโดยคนของรัฐบาล เพราะประชาชนในท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์ เข้าใจถึงปัญหา เมื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้แล้วก็ตกลงมือดำเนินการได้ทันทีไม่ต้องรอคำสั่งจากราชการเปื้อนบ่น และการดำเนินการโดยคนของรัฐบาลจะต้องกระทำตามขั้นตอนของระบบราชการ ซึ่งต้องใช้เวลานานจนอาจทำให้ไม่ทันกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2550:56) นอกจากนี้ ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 56) กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้ คือ 1) ช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนว่า ในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลักหากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่พอเพียง ดังนั้นหาให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณเป็นของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นจึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้อย่างมาก 2) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชน

2.4 หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น มีนักการศึกษาและนักวิชาการได้สรุปหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรูปแบบหน่วยงานปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่ และต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม ซึ่งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ 1) สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น 2) สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่นอกจากนี้ยังมีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือ มีองค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ สมบูรณ์ สุขสำราญ (2545 : 342-361) ที่ได้สรุปหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่

ดำเนินการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเพื่อให้เกิดความทั่วถึงในการให้บริการและแก้ไขปัญหาเป็นการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงและรวดเร็ว ช่วยเหลือรัฐบาลในการประหยัดงบประมาณและทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักการและรูปแบบการปกครองของระบบประชาธิปไตย

ดังนั้นหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ คือ

1. การปกครองของชุมชนหนึ่งอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้ มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณา การกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ 2.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น 2.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ 3. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์การที่จะเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และ
4. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นจากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่รู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึก

ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.1 ความเป็นมา

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2476 เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ได้กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารส่วนภูมิภาค โดยอำนาจการบริหารงานในจังหวัดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรรมการจังหวัด ซึ่งมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธานและในปีเดียวกันนั้นก็ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยสภาจังหวัดที่ตั้งขึ้น มีบทบาทหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด โดยฐานะของสภาจังหวัดก็ยังไม่ได้เป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากราชการส่วนภูมิภาค ต่อมาก็มีการแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดก็ยังคงทำหน้าที่เหมือนเดิม คือ เป็นสภาที่ปรึกษาของกรรมการจังหวัด เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2485 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า และรับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัด ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ทำให้อำนาจของกรรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงส่งผลให้สภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ต่อมาก็มีแนวคิดที่จะให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้น จึงมีการปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น

สภาจังหวัดไม่ใช้การปกครองท้องถิ่น เพราะการปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัดมีแต่เทศบาลและสุขาภิบาล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบ แต่พื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งอยู่ในส่วนภูมิภาคมีจำนวนมากและอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด มีนายอำเภอและกำนันเป็นผู้ช่วยในการปกครอง โดยมีความสัมพันธ์กันตามหน่วยงาน ทำให้ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและอำนาจหน้าที่ในการปกครอง โดยมีความสัมพันธ์กันตามหน่วยงาน ทำให้ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและอำนาจหน้าที่ในการทะนุบำรุง ท้องถิ่นก็ถูกจำกัดด้วยงบประมาณที่จะนำมาดำเนินการ จึงจำเป็นต้องจัดการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พรชัย รัศมีแพทย์ 2541 : 87) ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบราชการ

ส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ทำให้เกิดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขึ้นมา โดยกำหนดให้ อบจ. มีฐานะเป็นนิติบุคคลและแยกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคในขณะนั้นมีหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาใช้แทนโดยได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารของ อบจ. (ซึ่งเดิมผู้ว่าราชการจังหวัดเคยดำรงตำแหน่งนายก อบจ.) มาให้สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกนายก อบจ. มาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีเจตนารมณ์ในการที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้ปกครองตนเองและมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองให้มากที่สุด จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2548 โดยระบุว่าสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งได้ใช้โครงสร้างและองค์ประกอบของ อบจ. มาจนถึงปัจจุบัน

สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ.2546 กำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอยู่ในทุกจังหวัดๆ ละ 1 แห่ง รวม 77 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลสามารถในการทำนิติกรรม ในการบริหารท้องถิ่น

3.2 โครงสร้างและองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ใช้ในปัจจุบัน ได้กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังนี้ คือ โครงสร้างและองค์ประกอบของ อบจ. ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร)

3.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภา

องค์การบริหารจังหวัดอันประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรแต่ละจังหวัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด สำหรับจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารจังหวัดให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด ตามหลักฐานะเบี่ยงราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

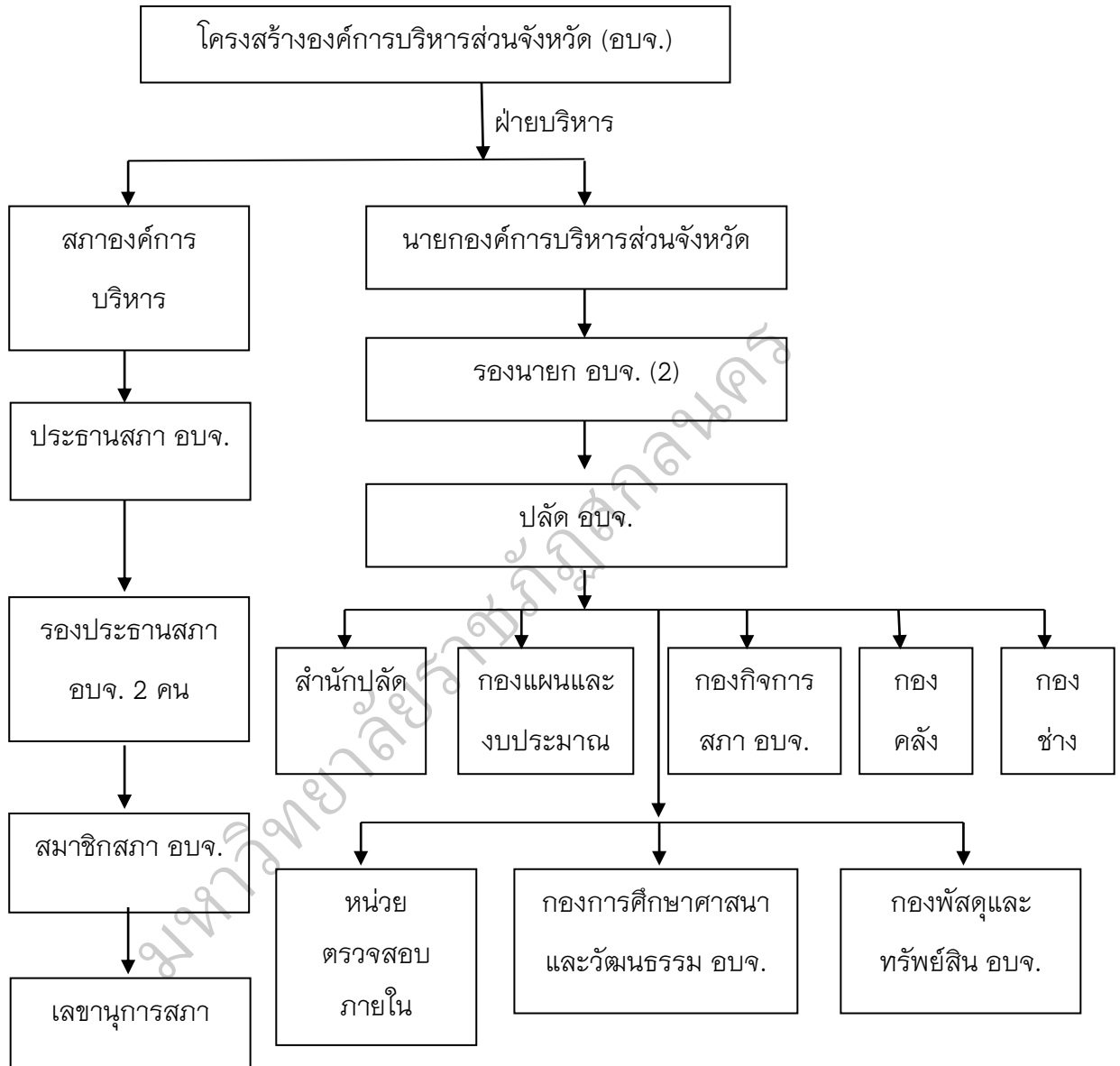
- 1) จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 24 คน
- 2) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกได้ 30 คน
- 3) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกได้ 36 คน
- 4) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกได้ 42 คน
- 5) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 2,000,000 คน ขึ้นไป มีสมาชิกได้ 48 คน ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี และให้เลือกตั้งสมาชิกเป็นประธานสภา 1 คน และเป็นรองประธานสภา 2 คน

3.2.2 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและนายก อบจ. มีอำนาจแต่งตั้งรองนายกที่ปรึกษาและเลขานุการนายก ซึ่งมีเกณฑ์ในการแต่งตั้งได้ตามสัดส่วน ดังนี้ คือ

- 1) ในกรณีสมาชิก 48 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน
- 2) ในกรณีสมาชิก 36 – 42 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน
- 3) ในกรณีสมาชิก 24 – 30 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

ส่วนข้าราชการส่วนจังหวัด สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา การบริหารงานจะแบ่งเป็นส่วนต่างๆ ได้แก่ สำนักปลัดดูแลกิจการทั่วไปของ อบจ. กองแผนและงบประมาณรับผิดชอบเรื่องแผน และงบประมาณของ อบจ. กองช่าง รับผิดชอบด้านงานช่างและการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภค ส่วนกองคลัง ดูแลด้านการเงิน การคลังและการเบิกจ่ายเงิน กองกิจการสภา อบจ. รับผิดชอบงานของสภา อบจ. กองการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม รับผิดชอบ

ด้านการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม กองพัสดุ และทรัพย์สิน ดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของ
อบจ. (ชาญชัย แสวงศักดิ์ 2542 : 141 – 142)



ภาพประกอบ 5 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตาม พ.ร.บ. อบจ. พ.ศ.2540)

ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม. 2543 : 105

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีโครงสร้างเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภา
องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรแต่ละจังหวัดตั้งขึ้น

ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และฝ่ายบริหารประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย

3.3.1 อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ.2540 ตั้งแต่ได้มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ก็ทำให้รูปแบบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เปลี่ยนไป โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด ซึ่งในมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังนี้ คือ 1) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด 2) สนับสนุนสภาพตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น 3) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น 4) แบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น 5) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 6) คุ่มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 7) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขต อบจ. และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้อบจ. จัดทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และ 8) จัดทำกิจการอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ อบจ. นอกจากนี้ อบจ. อาจจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น หรือ อบจ. อื่น นอกเขตจังหวัดได้เมื่อได้รับความยินยอมจากองค์กรนั้นๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่มอบให้ อบจ. ปฏิบัติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการโดยได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการอนุมัติข้อบัญญัติต่างๆ เช่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

3.3.2 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นโดยกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นระบบสาธารณูปโภค ระบบโครงสร้างพื้นฐานและ

ระบบสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยในมาตรา 17 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้ คือ

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 2) การสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6) การจัดการศึกษา
- 7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- 10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสีย
- 11) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- 12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- 13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- 14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจกรรมไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือร่วมกับผู้อื่นหรือจากสหการ
- 16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบก และทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่าง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- 18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- 19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- 20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- 21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- 22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- 24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นสมควรให้องค์การปกครองท้องถิ่นอื่นร่วมดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกำหนด
- 25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 27) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส
- 28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็น

อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และ 29) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3.3.3 อำนาจบริหารการเงินการคลัง รายได้ของ อบจ. มาจากภาษีชนิดต่างๆ ที่ อบจ. เป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมต่างๆ บางส่วนมาจากภาษีชนิดที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บเองแล้วจัดสรรให้ อบจ. ตัวอย่างของภาษีเหล่านี้ที่เรารู้จักดี ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บโดยกรมสรรพากร ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จัดเก็บโดยกรมการขนส่งทางบก ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม โดยกรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น และบางส่วนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่คือ 1) อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 2) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ 3) อำนาจบริหารการเงินการคลังรายได้ของ อบจ. มาจากภาษีชนิดต่างๆ ที่ อบจ. เป็นผู้จัดเก็บเอง

3.4 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำกับดูแลองค์กรและบุคคลมีรายละเอียด ดังนี้ คือ 1) การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย 1.1) การกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึงการกำกับดูแลผู้บริหารโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีมาตรการการกำกับดูแล ได้แก่ การตั้งกระทู้ถามในเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่ฝ่ายบริหารขอความเห็นชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติทั่วไปหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายร่างข้อบัญญัติชั่วคราวในกรณีฉุกเฉิน การให้ความเห็นชอบในการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากร การให้ความเห็นชอบให้เอกชนทำกิจการแทน และการให้ความเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาประชุมสมัยวิสามัญ รวมทั้งการอนุมัติให้ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราว 1.2) การกำกับดูแล โดยองค์กรภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัด โดยกำหนดให้ใช้มาตรการกำกับดูแล 2 ลักษณะ คือ 1) มาตรการทั่วไป ได้แก่ การให้ความเห็นชอบกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะกู้เงินจากกระทรวง กรม หรือนิติบุคคล

ต่างๆ หรือการมอบให้เอกชนทำกิจการแทนและการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการ แทนและการอนุมัติในเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุมัติจากส่วนกลางก่อน เช่น การขออนุมัติใช้บัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งการกำกับดูแล โดยการยับยั้งการกระทำและการสั่งเพิกถอนมติ กรณีที่มติหรือกฎนั้นฝ่าฝืนกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีมาตรการด้านกฎหมายซึ่งคณะรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย สามารถใช้อำนาจได้ เช่น การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินเดือน หรือการแบ่งส่วนราชการ การออกกฎกระทรวง หรือระเบียบตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และ 2) การกำกับดูแลองค์กรและบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีดังนี้ 2.1) การกำกับดูแลภายในองค์กร หมายถึง การกำกับดูแลกันเอง ภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น กรณีที่สภาลงมติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่เห็นว่ามีคุณสมบัติไม่เหมาะสม หรือทำให้เกิดความไม่สงบขึ้นในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2.2) การกำกับดูแล โดยองค์การภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นมาตรการที่ส่วนกลางมีอำนาจที่จะใช้ ได้แก่ การให้ออกจากตำแหน่ง การยุบสภาในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นต้น

4. อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.1 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ.2546 มาตรา 35/5 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

4.1.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย

4.1.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.1.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วน
จังหวัด

4.1.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไป
ด้วยความเรียบร้อย

4.1.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.1.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และ
กฎหมายอื่น

4.2 วาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม
ฉบับที่ 3 พ.ศ.2546 มาตรา 35/5 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรง
ตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะ
ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรง
ตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระ
ติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

4.3 การพ้นจากตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม
ฉบับที่ 3 พ.ศ.2546 มาตรา 36 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจาก
ตำแหน่ง เมื่อ

4.3.1 ถึงคราวออกตามวาระ

4.3.2 ตาย

4.3.3 ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

4.3.4 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 35/1

4.3.5 กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 44/3 (1) หรือ (2)

4.3.6 รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 44/3 (3) มาตรา
55 วรรคห้า หรือมาตรา 79

4.3.7 ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

4.3.8 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี
จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่านายก

องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงตาม 4.3.4 หรือ 4.3.5 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด ในระหว่างที่ไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว จนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย มีจังหวัดละหนึ่งแห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ตลอดจนช่วยเหลือพัฒนางานของเทศบาลและ อบต. รวมทั้งการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน

ตอนที่ 5 การวิจัยอนาคต

1. ความเข้าใจพื้นฐานเพื่อการวิจัยอนาคต

โลกในอนาคตจะเป็นโลกที่ไร้พรมแดนมากขึ้นในเกือบทุกๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจการค้า ด้านเทคโนโลยี สารสนเทศ ข่าวสาร ด้านวิชาการ ความรู้ ด้านการขนส่งคมนาคม ด้านการท่องเที่ยว ด้านสิ่งแวดล้อมและมลพิษและอื่นๆ ขณะเดียวกันโลกก็ยังมีพรมแดน ด้านเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมที่ต้องคำนึงถึง ซึ่งประเทศไทยจะได้รับผลกระทบทั้ง โดยทางตรงและทางอ้อม สังคมไทยจะต้องปรับตัวเอง ให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าโลกมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและเป็นโลกที่ไร้พรมแดนมากขึ้น อนาคตเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนแต่ก็มีใช้สิ่งที่ยากเกินกว่าที่จะคาดการณ์ได้ การคาดการณ์ก็มีทั้งแบบเดาสุ่มและแบบมีระบบคิดที่สมเหตุสมผล ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญกับการมองภาพอนาคตดังกล่าวและได้พัฒนาระเบียบวิธีวิจัยอนาคตในการคาดการณ์อนาคตทั้งที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ เพื่อที่จะรู้แนวโน้มและการเตรียมความพร้อมที่จะรุกรับในสถานการณ์ที่เหมาะสม เช่นเดียวกับการวิจัย

ภาวะผู้นำทางการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2555-2565) ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอความหมาย และความสำคัญของการวิจัยดังต่อไปนี้

2. ความหมายและความสำคัญ

อนาคตศึกษาเป็นคำที่แปลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Futures Studies” ซึ่งหมายถึงวิชาหรือสาขาวิชา (Field/Program of Study) ที่ศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการศึกษาอนาคตตลอดจนระเบียบวิธีที่ใช้ในการศึกษาแนวโน้ม และทางเลือกต่างๆ ที่มีความเป็นไปได้ในอนาคตอนาคตศึกษาจะประกอบไปด้วยเนื้อหาอย่างน้อย 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ส่วนที่เป็นแนวคิด Perspectives) และทฤษฎี (Theories) ซึ่งอาจใช้คำว่าอนาคตนิยม (Futurism) และส่วนที่เป็นระเบียบวิธี (Methodologies) ซึ่งอาจเรียกว่าวิจัยอนาคต (Futures Research) ในประเทศไทย มีผู้นำมาใช้เป็นภาษาไทยแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นการวิจัยเพื่ออนาคตและการวิจัยเชิงอนาคตและการวิจัยอนาคต ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้คำว่า วิจัยอนาคตเพื่อจะได้เข้าใจความหมายตรงกัน และการนำเสนอข้อมูลในส่วนนี้มีจุดหมายเพื่อให้ทราบความหมาย ความสำคัญประโยชน์ของวิจัยอนาคต รวมไปถึงระเบียบวิธีวิจัยอนาคตแบบต่างๆ โดยได้มีนักวิชาการต่างๆ ให้ความหมาย ความสำคัญ ของวิจัยอนาคตดังต่อไปนี้

จรัส สุวรรณเวลา (2538) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับวิจัยอนาคต ในแง่ การวิจัย เพื่อพยากรณ์ว่าการเข้าใจธรรมชาติ หรือมีข้อเท็จจริงของธรรมชาติทำให้มนุษย์สามารถทะลุวงหน้าต่างได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในสภาพอย่างหนึ่ง ต่อไปจะเป็นอย่างไร หรือหากทำอย่างหนึ่ง จะเกิดผล อย่างไรตามมาจะเห็นได้ว่ามีมิติของเวลาเข้ามาด้วย การเข้าใจความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ การพยากรณ์ในบางกรณี แต่ส่วนใหญ่แล้วการเข้าใจถึงแนวโน้มที่เกิดขึ้นแล้วในอดีต ทำให้สามารถคาดการณ์แนวโน้มอนาคตได้

นงลักษณ์ วิรัชชัย (2538 อ้างถึงใน สมหวัง พิริยานุวัฒน์, 2542) ให้ทัศนะถึงการวิจัยอนาคต (Futures Research) ว่ามีจุดมุ่งหมายเพื่อบรรยายทางเลือกอนาคตที่เป็นไปได้แบบต่างๆ เพื่อประเมินสถานการณ์ในปัจจุบัน และบ่งชี้ผลกระทบที่เป็นไปได้ในแต่ละทางเลือกเพื่อเตรียมรับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และเพื่อวางแผนอนาคตไปในแนวทางที่พึงประสงค์ การวิจัยอนาคตที่ใช้กันในปัจจุบันมีแบบแผนการวิจัยที่แตกต่างกันไปจากเดิมมาก เนื่องจากมีการประยุกต์เทคนิควิธีการวิจัยแบบอื่นๆ มาใช้ร่วมกันกับวิจัยอนาคต

จุมพล พูลภัทรชีวิน (2551) คำว่าวิจัยอนาคต มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Futures Research” ซึ่งเป็นคำศัพท์เฉพาะ (Technical Term) ที่สื่อถึงแนวคิด วิธีการ กระบวนการ และระเบียบวิธีที่ใช้ในการสำรวจ ศึกษาแนวโน้มที่มีความเป็นไปได้ในอนาคต เกี่ยวกับเรื่องที่ทำการศึกษา ทั้งแนวโน้มที่พึงประสงค์และแม่พึงประสงค์ จึงมีตัว “S” ต่อท้ายคำว่า Future เพื่อสะท้อนแนวคิดที่ว่าเรื่องของอนาคตนั้น มีความเป็นไปได้ในหลาย ทิศทาง จึงต้องสำรวจ และศึกษาแนวโน้มที่มีความเป็นไปได้เหล่านั้น ให้มากที่สุดเท่าที่จะ เป็นไปได้ผู้ที่ทำการศึกษาอนาคตอย่างเป็นระบบโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยอนาคตแบบต่างๆ เรียกว่านักวิจัยอนาคตส่วนนักคิดและนักทฤษฎีเกี่ยวกับอนาคตเรียกว่า นักอนาคตนิยมคำ รวมที่ใช้เรียกกลุ่มบุคคลเหล่านี้ คือ นักอนาคต การศึกษา การคาดการณ์ หรือการทำนาย อนาคตของนักอนาคตจะแตกต่างไปจากการทำนายของหมอดูโดยทั่วไป ถึงแม้ว่าคนทั้ง สองกลุ่มจะทำนายเรื่องเกี่ยวกับอนาคตเหมือนกันแต่ความเชื่อและวิธีการทั้งสองกลุ่ม แตกต่างกันจะเห็นได้ว่านักอนาคตนิยมและหมอดูมีความเชื่อและวิธีการคาดการณ์และ ทำนายอนาคตที่แตกต่างกันเป้าหมายหลักของการศึกษาและการวิจัยอนาคต มีใช้อยู่ที่การทำนายที่ถูกต้องแม่นยำเพราะเรื่องของอนาคตเป็นเรื่องที่ยังไม่เกิดขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ เราไม่มีข้อเท็จจริง (Facts) เกี่ยวกับอนาคต มีแต่เพียงการคาดการณ์และความคิดเห็น เกี่ยวกับแนวโน้มที่เป็นทางเลือกที่คาดว่าจะมีความเป็นไปได้ (Possible Alternative Trends) เท่านั้น

วิโรจน์ สารรัตนะ (2553) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความหมายและความสำคัญ ของการศึกษาอนาคตว่า เนื่องจากการวางแผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดสิ่งที่คาดหวัง ให้เกิดขึ้นและสิ่งที่จะทำในอนาคต ดังนั้นผู้บริหารควรมีลักษณะของการมุ่งอนาคต มุ่งการ เปลี่ยนแปลงและมุ่งให้เกิดสิ่งใหม่ๆ เพื่อการพัฒนาให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ การศึกษาอนาคตมี พื้นฐานอยู่ว่า อนาคตไม่สามารถบอกล่วงหน้าได้อย่างถูกต้องแน่นอนเป็นเพียงความเป็นไป ได้หรือความน่าจะเป็นเท่านั้น ดังนั้นจึงต้องศึกษาอย่างรอบคอบ และศึกษาถึงทางเลือกที่ นำจะเกิดขึ้นหลายๆ ทางเลือกโดยการมองไปข้างหน้า อย่างเป็น สหวิทยาการ คำนี้ถึง เป้าหมายที่พึงปรารถนาเป็นหลัก องค์ประกอบสำคัญของการศึกษาอนาคตคือการมองไป ทั้งโลก มองไปข้างหน้าทั้งระบบนิเวศวิทยา เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงภัยที่คุกคามต่อ สภาพแวดล้อมมากมาย ซึ่งผลของการศึกษาอนาคตดังกล่าวจะมีบทบาท มีอิทธิพลต่อ อนาคตที่จะเกิดขึ้นจริงอย่างมาก แม้ว่าการศึกษาอนาคตจะมี ภาพที่ไม่ดี (pessimistic) อยู่มากแต่การศึกษาอนาคตมุ่งเน้นไปที่การทำนายภาพอนาคตที่ดี (optimistic) และใช้

สติปัญญาในการหาวิธีการที่จะจัดการภาพอนาคตที่ไม่ดีออกไปให้สำเร็จ เพื่อก่อให้เกิดการวางแผนที่จะทำให้บรรลุผลตามอนาคตที่พึงปรารถนา และหลีกเลี่ยงอนาคตที่ไม่พึงปรารถนาได้

กล่าวโดยสรุปเป้าหมายหลักการของการวิจัยอนาคตอยู่ที่การสำรวจและศึกษาแนวโน้มที่เป็นไปได้ หรือน่าจะเป็นของเรื่องที่ศึกษาให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ทั้งที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ เพื่อหาทางทำให้แนวโน้มที่พึงประสงค์เกิดขึ้น ในขณะที่เดียวกันหาทางป้องกันหรือขจัดแนวโน้มที่ไม่พึงประสงค์ให้หมดไปด้วยการเริ่มลงมือทำ ตั้งแต่ปัจจุบัน ซึ่งจากการศึกษาความหมายและความสำคัญของการวิจัยอนาคตจากทัศนคติและแนวคิดของผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการต่างๆ ส่งผลให้ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับคำกล่าวของนักอนาคตที่ว่า อนาคตเริ่มตั้งแต่ปัจจุบัน The future is NOW ดังนั้นกระบวนการในการแก้ปัญหาของนักอนาคตจึงเป็นลักษณะเชิงรุก (proactive) มากกว่าเชิงรับ (reactive)

3. ประโยชน์ของการวิจัยอนาคต

การวิจัยอนาคตเป็นงานวิจัยเพื่อหาแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งขึ้นอยู่กับ หลักการ บริบทและเหตุผลของงานวิจัย โดยแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นมีทั้งที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ เพื่อช่วยและสนับสนุนการตัดสินใจของผู้ที่จะนำผลการวิจัยดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนและเตรียมความพร้อมที่จะเผชิญต่อเหตุการณ์ที่อาจจะไม่พึงประสงค์ได้ทัน่วงทีและเหมาะสม นักวิชาการจากหลายภาคส่วนได้ให้ความหมาย และคำจำกัดความของภาพอนาคตที่แตกต่างกัน ซึ่งเหมือนกันบ้าง คล้ายกันบ้าง และบางส่วนแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการมองอนาคต หรือการวาดภาพของอนาคตรูปแบบใดล้วนมีประโยชน์ทั้งสิ้นและได้มีนักวิชาการต่างๆ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประโยชน์ของการวิจัยอนาคตที่คล้ายและสอดคล้องกันดังต่อไปนี้

ลีปพนนท์ เกตุทัต (2538) ได้ให้มุมมองการมองอนาคตสู่แผนรุกว่า ทั้งๆ ที่ปัญหาและมูลเหตุแห่งปัญหาเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องทราบและวิเคราะห์ให้ลึกซึ้ง แต่คำตอบมิใช่เพียงแค่นี้คำตอบอยู่ที่เส้นทางที่จะเดินสู่การลดปัญหาและมูลเหตุหรือมรรค มรรคจะต้องมีเป้าหมาย เป้าหมายนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นเป้าหมาย และโดยปกติจะเป็นเป้าที่ เคลื่อน หรือทิศทางอาจทำได้หลายวิธี การวิจัยอนาคตเป็นการวาดมโนภาพอนาคตในแง่ดี ต่อมาวาดมโนภาพอนาคตในแง่ร้ายและก็พิจารณาตัวแปรต่างๆ ในลักษณะที่มีปฏิสัมพันธ์

ซึ่งกันและกัน เมื่อวาทมนโภาพที่มีความเป็นไปได้สูงสุดแล้วก็ต้องวางเงื่อนไขทางเลือก
 สู่ทิศทางที่ประสงค์ การมองอนาคตเป็นการสร้างกลไกเชิงรุกสามารถปลุกเราใจให้มีผู้ร่วม
 ผนึกกำลังด้วยความหวัง อันจะนำไปสู่ความสำเร็จ ส่วนปัญหาที่จะคลี่คลายไปถ้าเลือก
 แนวทางรุกที่ชวากหนาม น้อยที่สุด

ในการศึกษาวิจัยเพื่อรู้เขา รู้เรา นั้น จะต้องมองให้ลึก ให้ถึงแก่นของ
 นวัตกรรมในแง่มุมต่างๆ ทั้งด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ประเพณี การจัดการ มอง
 ภาพรวมว่า เรามองเขาอย่างไร เขามองเราอย่างไร ภาพลักษณ์ของเราเป็นอย่างไรในแง่
 ของเขา การวิจัย การวิเคราะห์ และสังเคราะห์งานเช่นนี้จะต้องเป็นไปบนพื้นฐานของความ
 เป็นจริง ในการหาความพอดีระหว่างการเป็นพลเมืองไทย และการเป็นพลเมืองโลกที่ดี
 และการหาความพอดีระหว่างความร่วมมือ และการแข่งขัน เราจะต้องสร้างองค์ความรู้
 ใหม่ ในเรื่องวัฒนธรรมไทย และวัฒนธรรมต่างๆ วิเคราะห์และสังเคราะห์ภาพรวม ใน
 แง่มุมต่างๆ ของสังคมเพื่อนบ้าน สังคมคู่ค้า- คู่แข่ง เพื่อประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันในโลก
 อย่างสันติ อนึ่ง ในการแข่งขันนั้น มิใช่การแข่งขันโดยไร้ทิศทางมุ่งประหัตประหารกันแต่เป็น
 การแข่งขันเพื่อคุณภาพ เพื่อประสิทธิภาพในการผลิตและบริการที่มุ่งประหยัด
 ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ต่อเนื่องและยั่งยืน

จากการศึกษาบทความโครงการทางวิชาการเรื่อง โครงการการมองอนาคต
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2566 (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552) พบว่า
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้เล็งเห็นประโยชน์ของวิจัยอนาคต ดังจะเห็นได้จากมุมมอง
 และแนวคิดที่ว่า ท่ามกลางกระแสแห่งการแข่งขันและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเฉก
 เช่นปัจจุบันนี้ องค์การทุกแห่งต่างต้องเร่งปรับตัว และกำหนดทิศทางในการก้าวเดินของ
 ตนเองเพื่อรักษาองค์การของตนให้อยู่รอดและเติบโตได้อย่างยั่งยืนไม่วันแต่
 “สถาบันการศึกษา” ก็ต้องมีการปรับตัวและเตรียมพร้อมรับมือกับกระแสแห่งการ
 เปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ด้วยเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้เป็น “สิ่งท้าทาย”
 ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ และเป็นสิ่งที่ประชาคมของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จำเป็นต้อง
 อย่างยิ่งที่จะต้องร่วมมือกันในการกำหนดทิศทางในการขับเคลื่อนให้
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ก้าวเดินไปในทิศทางที่ถูกต้องต่อไปในอนาคต โดยการมีส่วน
 ร่วมของประชาคมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในการมองอนาคตของ
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตลอดจนร่วมกันแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ของ
 มหาวิทยาลัยจนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และมีความ

มุ่งมั่นร่วมกันในการขับเคลื่อน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์สู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ ระดับนานาชาติ และเป็นแกนนำในการระดมภูมิปัญญาเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ต่อไปโครงเรื่องของภาพอนาคตจะมาจากปัจจัยความไม่แน่นอนในอนาคต (Critical Uncertainties) และปัจจัยหลักที่รู้ว่าจะเกิด (Predetermined Elements) โดยภาพอนาคตที่ดีนั้นมีโครงเรื่องต่างๆ ที่ประสานกันอย่างเหมาะสม และไม่ขัดแย้งกันการร่วมกันมองอนาคต ตลอดจนแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นเชิงยุทธศาสตร์อย่างเปิดกว้างและจริงจัง มองเพื่อให้ได้ภาพที่เราต้องการให้ทุกภาพส่วนมีความมุ่งมั่นร่วมกันต่อแนวทางการดำเนินงานในอนาคต สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งที่จะได้จากกการร่วมกันมองอนาคตก็คือ ภาพอนาคต (Scenarios) ที่มีความเป็นไปได้ในการดำเนินงานต่อไปในอนาคต ซึ่งภาพอนาคตนี้จะเป็นตัวช่วยกำหนดทิศทางในการดำเนินงานจากนี้ไปในอนาคต ผลลัพธ์ที่ได้จากการร่วมกันมองอนาคต ก็คือ การกำหนดวิสัยทัศน์ร่วม การมีแผนที่เชิงกลยุทธ์ (Strategy Map) ที่จะนำทางการดำเนินงานไปสู่จุดมุ่งหมาย และบรรลุซึ่งวิสัยทัศน์ที่ได้กำหนดได้เป็นอย่างดี

วิโรจน์ สารรัตน์ (2553) ได้ให้ทัศนะถึงประโยชน์ของการวิจัยอนาคตไว้ว่า การวิจัยอนาคต 1) ช่วยในการตัดสินใจเพื่อการวางแผน เพื่อการป้องกันปัญหาที่คาดว่าจะเกิดเพื่อประเมินทางเลือกของนโยบายและการปฏิบัติ 2) ช่วยในการเตรียมคนสำหรับอนาคตที่กำลังเปลี่ยนแปลง 3) ช่วยในการส่งเสริมให้เกิดความปรองดอง และร่วมมือ เนื่องจากการมุ่งอนาคตทำให้คนลืมนอดีตมุ่งอนาคตทำให้ผู้คนนึกถึงแต่ด้านดี และมีความมุ่งมั่นที่จะไปให้ถึงให้ได้ 4) ช่วยในการสร้างสรรค์เพราะการมองอนาคตที่ห่างไกลออกไป ทำให้คนมรอิสระในการคิด มีจินตนาการที่อยากเห็นสิ่งดีๆ ก่อให้เกิดกระแสความคิดที่หลากหลาย 5) ช่วยในการสร้างปรัชญาแห่งชีวิต กล่าวคือช่วยให้บุคคลเกิดความคิดเกี่ยวกับเป้าหมายอย่างมีระบบ ก่อให้เกิด “ปรัชญาชีวิต” ทำให้บุคคลเปลี่ยนบทบาทจากการมีปฏิกริยาเชิงรับ (reactive) กับการแก้ปัญหาเป็นการป้องกัน และมีปฏิกริยาเชิงรุก (proactive) ต่อปัญหา

4. ระเบียบวิธีวิจัยอนาคต

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว ว่าการวิจัยอนาคตมีหลายวิธี แต่ละวิธีก็จะมีระเบียบวิธีวิจัยที่แตกต่างกันออกไป การจะพิจารณาเลือกวิธีแบบใดขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์เงื่อนไข และข้อจำกัดของนักวิจัยที่แตกต่างกันโดย วิธีวิจัยอนาคตที่บวนิยมนำกันอยู่ในปัจจุบัน

ได้แก่ ดารวิจัยเทคนิคการวิเคราะห์ผลระบบไขว้ (Cross-Impact Analysis) แบบ กระบวนการอนาคตปรัทัศน์ (Future Scanning Process) แบบการมองอนาคต (Foresight) และแบบ อิติเอฟอาร์ (EDFR) เป็นต้น และผู้วิจัยยังได้ศึกษาข้อมูลการแบ่งช่วงเวลาศึกษา และวิจัยอนาคตเพิ่มเติม เพื่อเป็นประโยชน์ในการตัดสินใจเลือกระเบียบวิธีวิจัยระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการวิจัยอนาคต ภาพการเป็นโรงเรียนผู้นำเชิงเทคโนโลยีสารสนเทศใน ทศวรรษหน้าของโรงเรียนดีศรีตำบล โดยจะกล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 เทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบไขว้ (Cross-Impact Analysis)

ผลกระทบไขว้ (crossimpact matrix analysis) เป็นวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเพื่อ การศึกษา ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ/ผลกระทบ/ปฏิสัมพันธ์ ระหว่างสถานการณ์สองชุด ใช้กันมากม่นการวิจัยโดยการศึกษาผลกระทบของเหตุการณ์ชุดที่หนึ่งที่เป็นสาเหตุ ที่มีผล ต่อเหตุการณ์อีกชุดหนึ่งที่เป็นผล โดยการประยุกต์เมทริกซ์แสดงระดับความเข้มของ ผลกระทบระหว่างเหตุการณ์ทั้งสองชุด จากนั้นวิจัยใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพมาตรวจสอบ ระดับความเข้มของผลกระทบ โดยอาจทำได้สองแบบ แบบแรก คือ การนับจำนวนความถี่ ของผลกระทบที่ได้จากข้อมูล และให้คำอธิบายว่ามีความเข้มของผลกระทบระดับมาก ปาสนกลาง ต่ำ แบบที่สอง เป็นการสำรวจความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ถึงความน่าจะเป็น ของการเกิดผลกระทบ แล้วคำนวณเมทริกซ์ความน่าจะเป็น เพื่ออธิบายลักษณะ ผลกระทบที่เกิดขึ้น เมทริกซ์ผลกระทบไขว้ที่ได้แสดงลักษณะความสัมพันธ์เชิงสาเหตุที่เป็น รูปธรรมชัดเจน

4.2 การวิจัยโดยใช้กระบวนการอนาคตปรัทัศน์ (Future Scanning Process)

พรชูลี อาชวบำรุง (2537, 6, (2), 76-91) ได้สรุปแนวคิดของ Marrison, J, L.Renfro, W.L. และBoucher, W.I. ว่ากระบวนการอนาคตปรัทัศน์ คือ การ จัดการกับความเปลี่ยนแปลงอย่างไร เพื่อให้องค์กรสามารถจัดการกับแนวโน้มศัตรูที่ คาดว่าจะเกิดขึ้น และดำเนินการให้องค์กรพัฒนาไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ ขั้นตอนการ ใช้กระบวนการอนาคตปรัทัศน์ ได้แก่ การกำหนด เป้าหมายการวาดตรวจหรือปรัทัศน์ อย่างเป็นทางการจากเอกสารและการสัมภาษณ์ การหาความตรงของข้อมูลการประชุม ทีมนักวิจัยเพื่อร่างแนวโน้มที่บ่งบอกความเปลี่ยนแปลง การศัตรูผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณา แนวโน้มดังกล่าวทำให้เกิด ผลกระทบอย่างไรรวมทั้งการทำนาย กับการกำหนดกิจกรรม ที่น่าจะเกิดแนวโน้มนั้น

4.3 ระเบียบวิธีวิจัยแบบการมองอนาคต หรือ Foresight

ระเบียบวิธีวิจัยการมองอนาคตนี้ มหาวิทยาลัยชั้นนำในประเทศไทย ได้ให้ความสนใจและมีการมองอนาคตของมหาวิทยาลัยตนที่แตกต่างกันไป ยกตัวอย่าง เช่น การมองอนาคตของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ รวมถึงมหาวิทยาลัยขอนแก่นเองที่มีช่องทางให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็น ครู อาจารย์ นักศึกษาร่วมกันมองอนาคต ผ่านทางเครือข่ายอินเตอร์เน็ตของ มหาวิทยาลัยในบทความโครงการทางวิชาการเรื่อง โครงการมองอนาคต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2566 (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552) ได้ให้ทัศนะการมองอนาคต (Foresight) คือ กระบวนการที่ดำเนินอย่างเป็นระบบในการมองไปในอนาคต ของวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม และปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อกัน เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนที่คำนึงถึงปัจจัยรอบด้าน ทั้งสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เหตุผลที่เราต้องมองอนาคตนั้นมีหลายประการ อาทิ เพราะเหตุที่ว่าอนาคตเป็นสิ่งที่แน่นอนที่ไม่มีใครทำนายได้ เพื่อคาดการณ์การเปลี่ยนแปลง และวางทิศทางอนาคตที่พึงปรารถนา ปัญหาซับซ้อนและไม่ชัดเจน ทำให้ไม่มีคำตอบที่ถูกต้องเพียงคำตอบเดียวผู้มีส่วนเป็นเจ้าของหลายฝ่ายอาจมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ต้องการวิธีการที่แหวกแนวในการแก้ปัญหาเดิม

Glenn (1994) ได้ทำสรุปตารางแสดงจุดร่วมและจุดต่างของวิธีการศึกษาอนาคตแต่ละวิธีโดยวิธีการศึกษาอนาคตในช่วงเวลานั้นอาจมีความแตกต่างจากวิธีการศึกษาอนาคตในปัจจุบันอยู่บ้างแต่มีหลายวิธีที่ยังมีการนำมาใช้ในปัจจุบัน ดังแสดงในตาราง 4

ตาราง 4 จุดร่วม และจุดต่างของวิธีการศึกษาอนาคตแต่ละวิธี

วิธีการ	โดยวิธีการ		โดยจุดประสงค์	
	เชิงปริมาณ	เชิงคุณภาพ	Normative	Eploratory
การตรวจตราสภาพแวดล้อม (environment scanning)	✓	✓	✓	✓
การวิเคราะห์ผลกระทบไขว้ (cross impact analysis)	✓	✓	✓	✓
วิเคราะห์การตัดสินใจ (decision analysis)	✓		✓	
รูปจำลองการตัดสินใจ (decision models)	✓			✓
เทคนิค เดลฟาย (Delphi)		✓	✓	✓
เทคนิค econometrics	✓		✓	✓
กงล้ออนาคต (Futures wheel)		✓	✓	✓
เกมส์ และสถานการณ์จำลอง (gaming and simulation)	✓	✓	✓	✓
การพยากรณ์อัจฉริยะ (genius forecasting)		✓	✓	✓
เทคนิค morphological analysis		✓	✓	
วิธีการมีส่วนร่วม (participatory methods)		✓	✓	
เทคนิคต้นไม้สัมพันธ์ (relevance trees)		✓	✓	
การสร้างภาพอนาคต (scenarios)	✓	✓	✓	✓
หุ่นจำลองทางสถิติ (statistical modeling)				✓
เทคนิค system dynamics	✓			✓
การวิเคราะห์โครงสร้าง (structural analysis)		✓		
การวิเคราะห์อนุกรมเทคโนโลยี (technology sequence analysis)			✓	✓
เทคนิค time series forecasts	✓	✓		✓
การวิเคราะห์ผลกระทบแนวโน้ม (trend impact analysis)	✓			✓

ที่มา : Glenn (1994)

จากตารางจะเห็นว่าเทคนิคการวิจัยอนาคตได้มีการพัฒนาการและเรียกชื่อเทคนิคที่แตกต่างกันไปโดยเมื่อจำแนกตามวิธีการและจุดประสงค์การวิจัยแล้วพบว่าแต่ละเทคนิคมีวิธีการและจุดประสงค์ที่แตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้วิจัยว่าจะนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับงานวิจัยของตน

4.4 ระเบียบวิธีวิจัยการสร้างภาพอนาคต (Scenario)

ในบทความโครงการทางวิชาการเรื่อง โครงการการมองอนาคต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2566 (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552) ได้ให้ทัศนะการสร้างภาพอนาคต (Scenario) คือ ภาพในอนาคตหลายแบบ “ที่เป็นจริงได้” เป็นภาพที่ชัดเจนมีเหตุผล ภาพอนาคตไม่ใช้การทำนายหรือการพยากรณ์อนาคตและไม่ใช่นิยายวิทยาศาสตร์ ภาพอนาคตจะเป็นเรื่องราวเกี่ยวกับอนาคต มีโครงเรื่องหลายโครงซ้อนกันอยู่ เพื่อใช้เดินเรื่อง โดยรายละเอียดต่างๆ ของภาพอนาคตเข้าด้วยกัน เป็นภาพที่มีความสอดคล้องกันในตัวเอง และสอดคล้องกับจินตนาการของผู้เข้าร่วม วาดภาพอนาคต Robert B. Textor (1995) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับภาพอนาคต หรือ Scenario ไว้ว่าเป็นเรื่องราวเป็นการจินตนาการประวัติศาสตร์ของอนาคต (Future history) และนำเหตุการณ์ในปัจจุบันหรือบริบทสำคัญ หรือที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันมาวิเคราะห์ให้เหตุผลและสร้างเป็นภาพที่เป็นไปได้มากที่สุด (most likely to be) เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ระหว่างปัจจุบันจนถึงช่วงเวลาที่เราอยากเห็นในภาพนั้นๆ ในกระบวนการสัมภาษณ์นั้นผู้สัมภาษณ์ต้องเจาะจง และแน่วแน่ไปที่ประเด็นและหัวข้อการวิจัยคำถามในการสัมภาษณ์จะต้องไม่เป็นคำถามที่ชี้นำคำตอบ และต้องเป็นคำถามแบบ open-end เปิดโอกาสให้ผู้สัมภาษณ์ตอบ และอธิบายได้นานตามความต้องการแต่ผู้วิจัยต้องพยายามดึงให้ผู้ถูกสัมภาษณ์อยู่ในประเด็น และหัวข้อการวิจัยตลอด โดยปกติ จำนวนตัวอย่างผู้สัมภาษณ์จะอยู่ที่ 10-30 คน

นงลักษณ์ วิรัชชัย (2538) ได้ให้ทัศนะว่า การวิจัยโดยใช้เทคนิคการสร้างภาพอนาคต (Scenario) โดยสรุปว่าภาพอนาคตมีลักษณะเป็นภาพรวมของสถานการณ์ที่เป็นไปได้ในอนาคตหรือแนวโน้มของปรากฏการณ์ตามเงื่อนไขทางเลือกอนาคตแบบต่างๆ ขั้นตอนการสร้างภาพอนาคตประกอบด้วยการพยากรณ์การเกิดเหตุการณ์แต่ละส่วน การวิเคราะห์ผลกระทบไขว้หรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างเหตุการณ์และการเขียนภาพอนาคต ภาพอนาคตที่ได้อาจแสดงในรูปของการบรรยายภาพ หรือแผนภาพอนาคตได้ และจากการศึกษาผู้วิจัยมีความเห็นว่าภาพอนาคต เป็นภาพที่มองจากบริบท

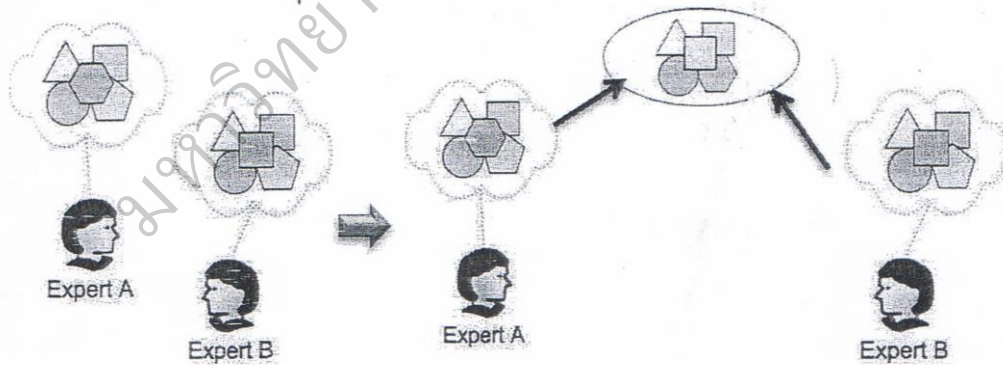
เหตุการณ์ปัจจุบันแล้วทำการคาดการณ์แนวโน้ม หรือพยากรณ์อนาคต โดยอาศัยข้อมูล และบริบทในปัจจุบันเป็นฐานและภาพอนาคตมีทั้งภาพที่สวยงาม และไม่สวยงามภาพที่เป็นไปได้ เป็นไปได้น้อย และเป็นไปได้มาก ดังนั้นการทำวิจัยเพื่อการวางแผนและพัฒนา แล้วสมควรที่จะพิจารณาภาพที่สวยงามและเป็นไปได้มากที่สุด ส่วนภาพที่แย่มากหรือไม่สวยงามไม่พึงประสงค์ให้ตระหนักเพื่อการหลีกเลี่ยง ป้องกันไม่ให้เกิดขึ้น

4.5 ระเบียบวิธีวิจัยแบบ Delphi

Olaf Helmer (1967) ให้ทัศนะเกี่ยวกับ เทคนิคเดลฟาย ว่า เป็น กระบวนการหนึ่งของการเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในอนาคต ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเวลา ปริมาณสภาพการณ์ที่ต้องการจะให้ เป็น จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่กระจัดกระจายกันให้สอดคล้องอย่างมีระบบโดยใช้วิธีการเสาะหาความคิดเห็นจากการตอบแบบสอบถามของผู้เชี่ยวชาญแทนการเรียกประชุม เทคนิคนี้ไม่ต้องการให้ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนมีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการ พิจารณาตัดสินใจของผู้เชี่ยวชาญที่ตอบแบบสอบถาม โดยผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนจะไม่ ทราบว่ามีผู้ใดบ้างและไม่ทราบว่าผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนมีความคิดเห็นในแต่ละข้ออย่างไรจะ รู้เฉพาะคำตอบของตนเองเท่านั้น โดยมีกฎ 3 ข้อที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลความเห็นจาก ผู้เชี่ยวชาญคือ กฎข้อที่ 1 การเลือกสรรผู้เชี่ยวชาญของผู้วิจัยนั้นควรคำนึงถึงความรู้ ความสามารถความเป็นเลิศในสาขาหรือประเด็นการวิจัย ของผู้เชี่ยวชาญอย่างแท้จริง กฎ ข้อที่ 2 ผู้เชี่ยวชาญต้องอยู่ในตำแหน่งหรือสภาวะสิ่งแวดล้อมที่ดีถูกต้อง สามารถที่จะให้ ข้อมูลถูกต้องสมบูรณ์ รวมไปถึงการเชื่อมประสานงานต้องได้รับความสะดวกสบายเท่า ที่จะเป็นไปได้ กฎข้อที่ 3 แบบสอบถามควรเขียนให้ชัดเจน สละสลวย ง่ายแก่การอ่านและ เข้าใจ และการเว้นระยะการส่งแบบสอบถามก็ไม่ควรห่างนานเกินไป เพราะอาจมีผลให้ ผู้ตอบลืมหेतุผลที่เลือกหรือตอบในรอบที่ผ่านมาได้

เครื่องมือที่ใช้ในวิธีวิจัยนี้ คือแบบสอบถาม โดยผู้วิจัยจะส่ง แบบสอบถาม รอบแรกให้ผู้เชี่ยวชาญตอบ หลังจากนั้นผู้วิจัยจะทำการเก็บรวบรวม แบบสอบถาม จากนั้นทำการวิเคราะห์ด้วยค่าทางสถิติจากนั้นส่งแบบสอบถาม (รอบที่ 2) ชุดเดิมที่ทำเครื่องหมายที่คำตอบที่ผู้เชี่ยวชาญ ส่วนใหญ่เลือก และบอกคำตอบเดิมที่ ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านตอบว่าท่านจะยืนยันคำตอบเดิม หรือ พิจารณาคำตอบใหม่ โดยหากผู้เชี่ยวชาญเปลี่ยนแปลงคำตอบต้องบอกเหตุผลที่ชัดเจนแก่ผู้วิจัย จากนั้นผู้วิจัย ทำการรวบรวมแบบสอบถามเพื่อนำมาวิเคราะห์ และประมวลผลค่าทางสถิติ จากนั้น

ผู้วิจัยก็จัดส่งแบบสอบถามชุดเดิมกลับไปให้ผู้เชี่ยวชาญท่านเดิมพิจารณา และหากคำตอบที่ผู้เชี่ยวชาญตอบแล้วยังไม่อยู่ในช่วงที่คำตอบของผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ตอบ ผู้เชี่ยวชาญคนดังกล่าวต้องให้เหตุผล และยืนยันคำตอบของตัวเองอีกครั้ง การทำเดลฟายสามารถทำได้หลายรอบประเด็นคือต้องกำจัดข้อที่ไม่เห็นด้วยกับคำตอบกลุ่มใหญ่ให้ได้มากที่สุด จนคำตอบทุกคำตอบต้องเป็นเสียงส่วนใหญ่ที่สามารถนำมาสรุปองค์รวมได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเทคนิคเดลฟาย เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญโดยการเก็บข้อมูลในรอบแรกผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนจะตอบคำถาม หรือแสดงความคิดเห็นภายใต้ความรู้ประสบการณ์ และมุมมองของตนเท่านั้น ดังภาพที่ แสดงให้เห็นว่าผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนคิดเรื่องเดียวกันไม่เหมือนกัน การจัดวางความสำคัญของประเด็นก็ต่างกัน และเมื่อผู้วิจัยได้ผลของรอบแรกจากผู้เชี่ยวชาญทุกคนแล้วจึงนำมาประมวล และส่งแบบสอบถามชุดเดิมให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนทบทวนคำตอบอีกรอบแต่ในครั้งนี้ผู้เชี่ยวชาญจะรู้คำตอบ และความคิดเห็นที่ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ตอบ ในรอบนี้ผู้เชี่ยวชาญจะได้คิดพิจารณา จัดระเบียบความคิด เปรียบเทียบด้วยเหตุด้วยผลมากขึ้น และเมื่อทำหลายรอบมากขึ้น ผู้เชี่ยวชาญได้ทบทวนมากขึ้นจนได้คำตอบที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ ดังภาพ และนำสู่การมองภาพอนาคตในมุมมองเดียวกันสอดคล้องกัน และสรุปเป็นภาพอนาคตได้ในที่สุด ดังภาพประกอบ 6



ภาพประกอบ 6 การมองภาพอนาคตแบบเดียวกัน

4.6 ระเบียบวิธีวิจัยแบบ EFR

Robert B Textor (1995) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับ วิธีวิจัยแบบ Ethnographic Future Research(EFR) ว่าเป็นวิธีวิจัยที่เกิดขึ้นในปี 1976 โดยนักวิจัยอนาคตใช้แนวทางมนุษยวิทยาการดำเนินการวิจัย ผู้ถูกสัมภาษณ์ จะต้องให้สัมภาษณ์ในมุมมองของตนเองเกี่ยวกับทางเลือก และโอกาสความเป็นไปได้ ที่จะสามารถเกิดขึ้นในอนาคต ระเบียบวิธีวิจัยแบบ EFR ขึ้นอยู่กับการสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยทำงานร่วมกับผู้ถูกสัมภาษณ์ ในการพัฒนาและสร้างภาพอนาคต (Scenario) ซึ่งโดยปกติผู้ถูกสัมภาษณ์จะถูกถามในมุมมองภาพอนาคต 3 ภาพ คือ ภาพการมองโลกในแง่ดี (optimistic) ภาพการมองโลกในแง่ร้าย (pessimistic) และภาพที่เป็นไปได้มากที่สุด (most probable)

กระบวนการการสัมภาษณ์ EFR ต้องการให้ผู้ถูกสัมภาษณ์แสดงความคิดเห็น และจินตนาการภาพ ในมุมมองของผู้ถูกสัมภาษณ์ทั้ง 3 ภาพอนาคต (Scenario) คือ ภาพการมองโลกในแง่ดี (optimistic) ภาพการมองโลกในแง่ร้าย (pessimistic) และภาพที่เป็นไปได้มากที่สุด (most probable) โดยไม่มีการปิดกั้นหรือมีขอบเขตความคิดของผู้ถูกสัมภาษณ์ โดยผู้สัมภาษณ์จะเริ่มถามที่มุมมองภาพอนาคตในแง่ดี (optimistic) ก่อนจนกระทั่งได้มุมมองที่สมบูรณ์ จึงขยับไปถามมุมมองภาพอนาคตในแง่ร้าย (pessimistic) และเมื่อเสร็จสิ้นสมบูรณ์ภาพสุดท้ายที่ถามคือภาพที่เป็นไปได้มากที่สุด (most probable) เนื่องจากเมื่อผู้สัมภาษณ์ให้มุมมองทั้งดีและแยครบแล้วเสมือนเป็นการทบทวนความคิด และกลั่นกรองให้เกิดความคิด และมุมมองภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด (most probable)

ผู้สัมภาษณ์จะต้องมีการทบทวนคำถามและทบทวนมุมมองกับผู้ถูกสัมภาษณ์เป็นระยะๆ เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้อง และเข้าใจตรงกันในภาพอนาคตแต่ละภาพ และแต่ละมุมมอง และสิ่งที่ผู้สัมภาษณ์ต้องคำนึงถึงตลอดเวลาที่สัมภาษณ์ผู้ถูกสัมภาษณ์ หรือผู้เชี่ยวชาญ คือ ความชัดเจน (Clarity) ความเข้าใจ ที่ครอบคลุม (Comprehensiveness) บริบท (Contextualization) และสุดท้ายความเชื่อมโยง ความสัมพันธ์ (Coherence) ของประเด็น คำถาม การอธิบาย มุมมอง ต้องถูกต้องชัดเจน เข้าใจตรงกันทั้งผู้สัมภาษณ์ และผู้ถูกสัมภาษณ์ เพื่อส่งผลการเขียนภาพอนาคต ในการสัมภาษณ์ EFR หากภาพ optimistic และ pessimistic ได้ถูกกลั่นกรอง และมีข้อมูลครบถ้วนก็ไม่ต้องมีการสัมภาษณ์ความน่าจะเป็นสูงสุด (most probable) และการตัดสินใจแนวโน้มอนาคตความคิดเห็นของผู้ถูกสัมภาษณ์แต่ละคนนั้นขึ้นอยู่กับการพิจารณาข้อมูลของผู้วิจัย Selin (2007) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับ

ระเบียบวิธีวิจัยแบบ EFR ว่าไม่ได้เป็นการศึกษาอนาคต แต่เป็นการศึกษาทัศนะของคนในปัจจุบันเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในอนาคต เนื่องจาก “ไม่มีข้อเท็จจริงในอนาคต” เนื่องจากเราไม่มีทางมีข้อมูลเท็จจริงเกี่ยวกับอนาคตได้ เพราะอนาคตยังไม่ได้เกิดขึ้นหรือมีอยู่จริงในปัจจุบัน อนาคตเป็นเพียงแค่ภาพที่เราสร้างขึ้นมา และย่อมไม่มีตัวแปรใดที่เป็นอิสระหรือไม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างภาวะวิสัยสิ่งมีชีวิตที่มีอยู่จริงก็คือชุดของภาพปัจจุบันของคนๆ หนึ่งที่คิดถึงภาพที่เป็นไปได้หรือ น่าจะเป็นในอนาคต รวมทั้งภาพโน้มน้าวใจของคนๆ หนึ่งที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานทางความคิดของตนเอง ในที่สุดแล้ว มีหลายครั้งที่ภาพและความโน้มน้าวใจเหล่านี้ มักจะมีอิทธิพลที่สำคัญต่อกระบวนการการเปลี่ยนแปลง เมื่ออนาคตได้กลายมาเป็นปัจจุบันภาพ และความโน้มน้าวใจเหล่านี้เองที่โครงการศึกษาวิจัยด้วย EFR ต้องการที่จะดึงออกมาให้เห็นพรรณนา วิเคราะห์ ตีความ และวินิจฉัยในบางครั้ง นักวิจัยอนาคตจึงถูกขนานนามว่าเป็น “นักฝันมืออาชีพ” ในการวิจัยอนาคต จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องคำนึงถึงช่วงเวลาของการวิจัย เนื่องจากอนาคต สามารถเป็นไปได้ตั้งแต่วันพรุ่งนี้ จนถึงอีกหลายสิบปี หรืออีกร้อยปีข้างหน้าดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ทำการทบทวน การแบ่ง ช่วงเวลาศึกษา และวิจัยอนาคตเพิ่มเติมดังจะกล่าวต่อไป

4.7 เทคนิคการวิจัยอนาคตแบบ EDFR

จุดมุ่งหมายหลักของการวิจัยอนาคตนั้นมีใช้การทำนายที่ถูกต้องแต่ต้องการสำรวจ เพื่อศึกษาแนวโน้มที่เป็นไปได้ที่ที่พึงประสงค์ และที่ไม่พึงประสงค์ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้เพื่อที่จะหาทางทำให้แนวโน้มที่พึงประสงค์เกิดขึ้น และป้องกันแนวโน้มที่ไม่พึงประสงค์ให้หมดไป หรือถ้าทราบว่าจะไม่สามารถจะขจัดให้หมดไปได้จะทำอย่างไรจึงจะ “เผชิญหน้า” ได้อย่างมีประสิทธิภาพหากแนวโน้มไม่พึงประสงค์นั้นเกิดขึ้นจริง ระเบียบวิธีวิจัยแบบ EDFR (Ethnographic Delphi Futures Research) เป็นเทคนิคการวิจัยอนาคตชนิดหนึ่งที่ได้รับค่านิยมในปัจจุบัน จากการศึกษาระเบียบวิธีวิจัยอนาคตหลากหลายแบบ แล้วผู้วิจัยสนใจแนวทางการวิจัยอนาคตแบบ EDFR เนื่องจาก เทคนิคนี้เป็นการผสมผสานจุดดี และลบจุดด้อยของเทคนิควิธีวิจัยที่เป็นสากล เทคนิควิธีวิจัย แบบ Delphi และเทคนิควิจัยแบบ EFR ซึ่ง จุมพล พูลภัทรชีวิน (2551) ได้ให้ทัศนะ และนำเสนอแนวความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการวิจัยอนาคต และแนะนำเทคนิคการวิจัยอนาคตแบบ EDFR (Ethnographic Delphi Futures Research) สำหรับผู้สนใจการวิจัยอนาคต และอนาคตนิยม โดยทั่วไปว่า การวิจัยอนาคตสองเทคนิค คือเทคนิคการวิจัยอนาคตแบบ EFR (Ethnographic Futures Research) และเทคนิคเดลฟาย (Delphi) โดยดาราผสมผสานทั้งสอง

เทคนิค และปรับให้มีความยืดหยุ่นในระเบียบวิธีวิจัย เพื่อให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้
ตามปัญหา และวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่หลากหลายรูปแบบ ซึ่งมีขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนการทำวิจัยแบบ EDFR

ขั้นตอนการทำวิจัยด้วยกระบวนการวิจัยแบบ EDFR โดยสรุป
ขั้นตอนสำคัญได้ 6 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นตอนการกำหนด และเตรียมตัวกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ
ขั้นนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเชื่อว่าหากผู้วิจัยได้กลุ่ม
ผู้เชี่ยวชาญจริงๆ จะส่งผลให้ผลการวิจัยน่าเชื่อถือมากขึ้นเท่านั้น ส่วนการเตรียมตัวกลุ่ม
ผู้เชี่ยวชาญนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญอาจมองไม่เห็นความสำคัญ
ของการวิจัยลักษณะหรืออาจไม่มีเวลาให้ผู้วิจัยได้เต็มที่ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องติดต่อ
ผู้เชี่ยวชาญเป็นการส่วนตัว อธิบายถึงจุดมุ่งหมายขั้นตอนต่างๆ ของการวิจัย เวลาที่ต้องใช้
โดยประมาณและประโยชน์ของการวิจัย ผู้วิจัยต้องแสดงให้ผู้เชี่ยวชาญเห็นคุณค่า ความ
จำเป็น และความสำคัญของการให้ข้อมูลของผู้เชี่ยวชาญ จากนั้นจึงขอความร่วมมือ หาก
ไม่ได้รับความร่วมมือผู้วิจัยจำเป็นต้องพิจารณาผู้เชี่ยวชาญท่านอื่นต่อไป ถ้าหากได้รับ
ความร่วมมือก็สามารถนัดวันและเวลาสำหรับการสัมภาษณ์ การเตรียมผู้เชี่ยวชาญ
ดังกล่าว นอกจากจะทำให้มั่นใจได้ว่าจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีแล้ว ยังเป็นการเปิด
โอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญได้มีเวลาเตรียมตัวเตรียมข้อมูล จัดระบบข้อมูลและความคิดล่วงหน้า
ช่วยให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนการสัมภาษณ์ (EDFR รอบที่หนึ่ง) การ
สัมภาษณ์มีลักษณะและขั้นตอนคล้ายกับ EFR แต่ EDFR มีความยืดหยุ่นมากกว่า กล่าวคือ
ผู้วิจัยสามารถที่จะเลือกรูปแบบการสัมภาษณ์ที่จะสนองตอบ ต่อจุดมุ่งหมาย เวลา
งบประมาณ และสถานการณ์ของการวิจัยได้ คืออาจยืดหยุ่นตามรูปแบบของ EFR โดยเริ่ม
จาก Optimistic-Realistic (O-R) Pessimistic-Realistic (P-R) และ Most Probable Realistic
(M-R) ซึ่งเป็นการเลือกสัมภาษณ์เฉพาะแนวโน้มที่ผู้เชี่ยวชาญคาดว่าจะเป็นไปได้ และ
น่าจะเป็นโดยไม่คำนึงถึงว่าแนวโน้มเหล่านั้นจะเป็นไปทางดีหรือร้าย เพราะในการทำ EDFR
รอบที่สอง และสาม ถ้าหากผู้วิจัยสนใจที่จะแยกศึกษาอนาคตภาพที่ 3 ภาพตามแบบ EFR
ผู้วิจัยสามารถทำได้โดยการออกแบบ แบบสอบถามที่จะช่วยให้ได้อนาคตภาพทั้ง 3 ภาพ
อย่างเป็นระบบได้

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นตอนการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูล โดเมนการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์ และสังเคราะห์เพื่อสร้างเป็นเครื่องมือสำหรับทำเดลฟาย

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นตอนการสร้างเครื่องมือ (แบบสอบถาม)

ขั้นตอนที่ 5 ขั้นตอนการทำเดลฟาย (EDFR รอบที่สอง สาม....)

ขั้นตอนที่ 6 ขั้นตอนการเขียนอนาคตภาพ

5. การแบ่งช่วงเวลาการศึกษา และวิจัยอนาคต

มิติของการแบ่งช่วงเวลาในการวิจัยนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญมาก โดยทั่วไป ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ และพิจารณาจากบริบทงานวิจัยของตนเอง (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2552) ได้นำเสนอแนวคิดในการแบ่งช่วงเวลาศึกษา และวิจัยอนาคตไว้ว่า นักอนาคตนิยมมักจะแบ่งช่วงเวลาของการทำนายหรือช่วงของการวางแผน ออกเป็น 4 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 คือช่วงเวลา 5 ปี หรือ immediate forecasting หรือ immediate planning นักอนาคตนิยมถือว่าเป็นการทำนาย หรือการวางแผนระยะกระชั้นกระชิด ถ้าเป็นเรื่องของการแก้ปัญหา ก็เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

ช่วงที่ 2 คือช่วงประมาณ 5-10 ปี ช่วงนี้เป็นช่วงที่นักอนาคตนิยมเรียกว่า Short range forecasting หรือ range planning ก็เป็นการทำนายหรือการวางแผน หรือการศึกษาอนาคตระยะสั้น

ช่วงที่ 3 คือช่วง 10-15 ปี หรือไปจนถึง 20 ปี ช่วงนี้เรียกว่าเป็นระยะกลาง middle range forecasting หรือ middle range planning นักอนาคตนิยม ส่วนใหญ่นิยมที่จะศึกษาอนาคตในช่วงนี้ เนื่องจากผู้วิจัยสามารถรอที่จะเห็นผลได้

ช่วงที่ 4 คือช่วงระยะยาว 20-25 ปีขึ้นไป ช่วงนี้ดูจะเป็นระยะยาวนานจนเกินไป ข้อมูลที่ได้รับ ผลที่ได้อาจจะขาดความมั่นใจ โกลด์วอเตอร์ุ่นทำวิจัยเกินไป ซึ่งกล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยจะศึกษาช่วงไหนอยู่ที่จุดมุ่งหมายของการวิจัยของผู้วิจัย อยู่ที่องค์ประกอบต่างๆ

6. การเลือกกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

การเลือกกลุ่มผู้เชี่ยวชาญถือเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดในการวิจัยอนาคตแบบ EDFR เนื่องจากเหตุผลที่เลือกกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเป็นกลุ่มตัวอย่างเพราะมีความเชื่อว่า

ผู้เชี่ยวชาญคือผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ในเรื่องที่ศึกษามีความสามารถ มองหรือคาดการณ์อนาคตได้ชัดเจน ถูกต้องมากกว่าบุคคลทั่วไป และอีกเหตุผลสำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม หรือหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดนั้น บุคคลที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นคือ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งประกอบไปด้วย กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทั้งทางตรง และทางอ้อมซึ่งอาจจะจะเป็นนักการเมืองที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการตัดสินใจหน่วยงานนั้นๆ รวมไปถึงกลุ่มนักวิชาการผู้มีความรู้ในเรื่องนั้นๆ เป็นอย่างดี เหตุผลทางจิตวิทยาต่างๆ ว่าเมื่อใดก็ตามที่ผู้บริหารได้รับรู้ความเคลื่อนไหวของสิ่งหนึ่งสิ่งใด โดยเฉพาะงานที่ต้องเกี่ยวข้อง และเมื่อใดที่ความเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญคนอื่นๆ โดยเฉพาะกลุ่มนักวิชาการ ผู้ให้บริการภายใน หน่วยงานนั้นบังเอิญไปสอดคล้องเข้ากับความคิดของตน เขาก็มีโอกาสที่จะตัดสินใจทันที

กลุ่มนักวิชาการควรเป็นกลุ่มที่ต้องได้รับคัดเลือกเข้าเป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเสมอ เนื่องจากนักวิชาการในสาขาที่เราศึกษานั้นเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างมีความคิดเป็นอิสระ สร้างสรรค์ หลากหลายรูปแบบ ซึ่งส่งผลให้ได้รายละเอียดในแง่ที่เป็นวิชาการ ผลงานทางวิชาการ เพื่อได้แนวโน้มที่เป็นไปได้หรือน่าจะเป็นหลากหลายรูปแบบ

7. เกณฑ์ในการเลือกผู้เชี่ยวชาญ

การเลือกกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเป็นการเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยหากผู้วิจัยรู้ว่าใครเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่ศึกษา หรือผู้วิจัยมีจุดมุ่งหมายเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งลงไปก็สามารถเจาะจงเลือกผู้เชี่ยวชาญได้ทันที แต่ในกรณีที่ผู้วิจัยไม่ทราบ และไม่มีข้อมูลเลยว่าใครเป็นผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานนั้น ก็สามารถใช่วิธีโยนลูก (snowball) ถามเพื่อเชื่อมต่อไปยังผู้เชี่ยวชาญท่านอื่น ซึ่งวิธีนี้เป็นวิธีการลดปัญหาความลำเอียงในการเลือกผู้เชี่ยวชาญอีกด้วย เนื่องจากการให้ผู้เชี่ยวชาญเลือกกลุ่มผู้เชี่ยวชาญกันเอง

8. จำนวนผู้เชี่ยวชาญ

จำนวนผู้เชี่ยวชาญในการวิจัยนั้นขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายการวิจัย โดยจำนวนผู้เชี่ยวชาญ ยิ่งมีจำนวนมากจะได้ความคิดเห็นใหม่ๆ และได้คำตอบที่มีน้ำหนักความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น โดยทั่วไปไม่มีการกำหนดแน่นอนตายตัว จำนวนผู้เชี่ยวชาญขึ้นอยู่กับลักษณะของกลุ่มจากรายงานการวิจัยของแมคมิลแลน Mcmillan (1971) (อ้างถึงในเกษม

บุญอ่อน, หน้า 26-28) พบว่าจำนวนผู้เชี่ยวชาญมีความคลาดเคลื่อนของคำตอบ หากผู้เชี่ยวชาญมีจำนวนตั้งแต่ 17 คนขึ้นไป ค่าความคลาดเคลื่อนจะมีน้อยที่สุด ดังแสดงในตาราง 5

ตาราง 5 จำนวนผู้เชี่ยวชาญและการลดลงของความคลาดเคลื่อน

จำนวนผู้เชี่ยวชาญ	ความคลาดเคลื่อน	ความคลาดเคลื่อนลดลง
1-5	1.20-0.70	0.5
5-9	0.70-0.58	0.12
9-13	0.58-0.54	0.04
13-17	0.54-0.50	0.04
17-21	0.50-0.48	0.02
21-25	0.48-0.46	0.02
25-29	0.46-0.44	0.02

ที่มา : เกษม บุญอ่อน (2522)

จำนวนผู้เชี่ยวชาญในแต่ละรอบนั้นควรให้คงที่ แต่ด้วยเทคนิค EDFR มีความยืดหยุ่นได้ โดยยอมรับสภาพความเป็นจริงที่ว่าผู้เชี่ยวชาญไม่สามารถอยู่เป็นกลุ่มตัวอย่างให้เราได้เสมอ ฉะนั้นจึงไม่จำเป็นที่จำนวนผู้เชี่ยวชาญในแต่ละรอบจะต้องเท่ากัน แต่ในรอบแรกนั้นควรมีจำนวนมาก รอบที่สองอาจลดลงได้บ้างเพียงเล็กน้อย และในรอบที่ 3 เป็นรอบที่ช่วยในการยืนยันผลการวิจัยถ้าหากได้ผู้เชี่ยวชาญเพิ่มขึ้นในรอบที่สามนี้จะเป็นการดีและมีการเปลี่ยนแปลงผู้เชี่ยวชาญผู้ให้ข้อมูลได้ เช่น ในกรณีที่ผู้เชี่ยวชาญท่านเดิมติดภารกิจไม่อาจให้ข้อมูลในรอบที่สองหรือสามผู้วิจัยสามารถพิจารณาผู้เชี่ยวชาญท่านอื่นทดแทน แต่สำคัญตรงที่ผู้เชี่ยวชาญที่ทดแทนต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญที่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ส่วนเรื่องอัตราส่วนหรือสัดส่วนระหว่างผู้เชี่ยวชาญต่างๆ นั้น ผู้วิจัยจะเป็นผู้กำหนดเอง ซึ่งการวิจัยเน้นที่ประเด็นใดก็พิจารณาเลือกผู้เชี่ยวชาญในส่วนนั้นให้มาก

9. การสัมภาษณ์แบบ EDFR

การสัมภาษณ์แบบ EDFR อาจประยุกต์การสัมภาษณ์แบบ EFR มาใช้ได้ ซึ่งการสัมภาษณ์แบบ EFR ต้องการให้ผู้ถูกสัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นและจินตนาการ ภาพมุมมองของผู้ถูกสัมภาษณ์ ทั้ง 3 ภาพอนาคต (Scenario) คือ ภาพอนาคตในแง่ดี (optimistic) ภาพอนาคตในแง่ร้าย (pessimistic) และภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด (most probable) โดยไม่มีการปิดกั้นหรือมีขอบเขตความคิดของผู้ถูกสัมภาษณ์ โดยผู้สัมภาษณ์จะเริ่มถามที่มุมมองภาพอนาคตในแง่ดี (optimistic) ก่อนจนกระทั่งได้มุมมองที่สมบูรณ์ จึงขยับไปถามมุมมองภาพอนาคตในแง่ร้าย (pessimistic) และเมื่อเสร็จสิ้นสมบูรณ์ภาพสุดท้ายที่ถามคือภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด (most probable) เนื่องจากเมื่อผู้ถูกสัมภาษณ์ให้มุมมองทั้งดีและแย่ครบแล้ว เสมือนเป็นการทบทวนความคิด และกลั่นกรองให้เกิดความคิด และมุมมองภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด (most probable)

ผู้สัมภาษณ์จะต้องมีการทบทวนคำถาม และทบทวนมุมมองกับผู้ถูกสัมภาษณ์เป็นระยะๆ เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องและเข้าใจตรงกันในภาพอนาคตแต่ละภาพ และแต่ละมุมมองและสิ่งที่คุณสัมภาษณ์ต้องคำนึงถึงตลอดเวลาที่สัมภาษณ์ผู้ถูกสัมภาษณ์ หรือผู้เชี่ยวชาญ คือ ความชัดเจน (Clarity) ความเข้าใจที่ครอบคลุม (Comprehensiveness) บริบท (Contextualization) และสุดท้ายความเชื่อมโยง ความสัมพันธ์ (Coherence) ของประเด็น คำถาม การอธิบาย มุมมอง ต้องถูกต้องชัดเจน เข้าใจตรงกันทั้งผู้สัมภาษณ์และผู้ถูกสัมภาษณ์ เพื่อส่งผลต่อการเขียนภาพอนาคต

การสัมภาษณ์แบบ EDFR เปิดโอกาสให้ผู้วิจัยหรือผู้สัมภาษณ์เพิ่มเติมประเด็นแนวโน้มที่ได้จากการสัมภาษณ์คนแรกๆ ผนวกเข้ากับการสัมภาษณ์คนต่อไป โดยผู้วิจัยอาจจำเป็นต้องขอให้ผู้เชี่ยวชาญพูดเฉพาะในเรื่องที่เชี่ยวชาญจริงๆ เนื่องจากจุดมุ่งหมายคือต้องการแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

10. การสร้างแบบสอบถาม

หลังจากวิเคราะห์ผลการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญแล้ว ทำการเขียนแนวโน้มในแบบสอบถามซึ่งภาษาที่ใช้สำคัญคือ กระชับรัด ชัดเจน เข้าใจง่าย โดยพยายามคงความหมายเดิมของผู้เชี่ยวชาญไว้ให้มากที่สุด ควรใช้ภาษาที่เป็นกลาง หรือเลี่ยงภาษาที่สื่อถึงทัศนคติหรือความลำเอียงของผู้วิจัยลงไป ผู้วิจัยห้ามทำหน้าที่ตัดสินใจแทนผู้เชี่ยวชาญ ผู้วิจัยทำหน้าที่ในการเขียนแนวโน้ม คือการสังเคราะห์การตีความภาษาที่ผู้วิจัยใช้ให้ตรง

ตามที่คุณผู้เชี่ยวชาญต้องการจริง ในการเขียนแนวโน้มในแบบสอบถามจะต้องเขียนแนวโน้มที่มีประเด็นแนวโน้มเดียวต่อ 1 ข้อไม่ให้มีแนวโน้มย่อยๆ เล็กๆ อยู่ในแนวโน้มใหญ่ เพราะไม่เช่นนั้นคะแนนที่ออกมาจะทำให้ผู้วิจัยตีค่าลำบาก เพราะไม่รู้ว่าผู้เชี่ยวชาญนั้นตอบเพราะแนวโน้มใด

พยายามหลีกเลี่ยงถ้อยคำที่คลุมเครือ เช่น ดีขึ้น เลวลง เพิ่มขึ้น ลดลง ต้องทำการขยายความให้ชัดเจน ตัวอย่างเช่น คุณภาพการศึกษาจะดีขึ้น หมายถึงอะไร ผู้วิจัยอาจจะแยกเป็นคุณภาพการศึกษาที่ดีขึ้น ในที่นี้หมายถึงอะไรบ้าง หมายถึงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนจะสูงขึ้นใช่หรือไม่ โอกาสในการสอบเข้ามหาวิทยาลัยจะเพิ่มขึ้นหรือไม่ จบไปแล้วจะทำงานได้มากขึ้นใช่หรือไม่ ซึ่งชัดเจนมากกว่าบอกว่าคุณภาพดีขึ้น

11. จำนวนรอบ

จำนวนรอบและจำนวนครั้งขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมาย งบประมาณ เวลาและกำลังคนของการวิจัย แต่ในความเป็นจริงแล้วการที่จะหยุดตรงรอบใดรอบหนึ่งนั้น การวิจัยอนาคตจะดูที่ว่าคำตอบที่ได้จากแต่ละรอบนั้นมีความเป็นเอกพันธ์แล้วหรือยังมี Consensus ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ครอบคลุม เรื่อง ที่วิจัยมากพอหรือไม่ ถ้ามากพอ และ/หรือสามารถสนองตอบจุดมุ่งหมายได้ก็อาจจะหยุดได้ ในรอบที่ 2 ซึ่งเรียกว่า Mini EDFR

12. การเขียนรายงานการวิจัยอนาคตแบบ EDFR

ในการเขียนรายงานการวิจัยอนาคตแบบ EDFR มีความยืดหยุ่นพอสมควร โดยผู้วิจัยอาจเลือกเขียนรายงานออกเป็นภาพๆ เป็นอนาคต 3 ภาพ คือ อนาคตทางบวก ลบ แล้วตามด้วยภาพที่เป็นไปได้มากที่สุด หรือ การเขียนรายงานอาจขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายของการวิจัย ถ้าผู้วิจัยต้องการที่จะย้ำถึงแนวโน้มที่เป็นไปได้ค่อนข้างสูง เราอาจกำหนดค่า median ในกรณีที่แบบสอบถามเป็น rating scale 5 ระดับ โดยกำหนดค่า median ระดับมากที่สุดคือ 3.5 ขึ้นไปเป็นเกณฑ์ในการนำแนวโน้มมารายงาน แล้วดูความสอดคล้องของคำตอบ โดยพิจารณาจาก interquartile range (Q1-Q3) ไม่เกิน 1.5 หรือ mode-median ไม่เกิน 1 ซึ่งหลักการนี้อาจมีความยืดหยุ่นได้อีกไม่จำเป็นต้องยึดค่าสถิติตามนี้เสมอไป

ถึงแม้ว่า EDFR จะเป็นเทคนิคการวิจัยที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อการวิจัยอนาคตก็ตามแต่เทคนิคการวิจัยแบบ EDFR รวมไปถึง Delphi และ EFR ก็สามารถนำไปใช้วิจัยใน

ทำนองเดียวกับการวิจัยรูปแบบอื่นๆ ที่มีอยู่ได้ เช่น การวิจัยเพื่อสำรวจความคิดเห็น
สำรวจปัญหาวิจัยเพื่อหารูปแบบ เพื่อกำหนดนโยบาย เพื่อกำหนดมาตรฐาน เพื่อหาวิธี
แก้ปัญหาและเพื่อการตัดสินใจเป็นต้น จะเห็นได้ว่าปัจจุบันได้มีการนวัตกรรมการวิจัย
อนาคตแบบต่างๆ ไปใช้ในวงการ และองค์การต่างๆ มากมาย ทั้งเพื่อการวางแผนใน
อนาคต วิเคราะห์และแก้ปัญหาในปัจจุบัน ตลอดจนการวิเคราะห์อดีต เพราะเทคนิคการ
วิจัยอนาคต โดยเฉพาะเดลฟาย และ EDFR นั้นช่วยให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่เป็นระบบและ
น่าเชื่อถือมากขึ้น

โดยสรุป ขั้นตอนการวิจัยประกอบไปด้วย 6 ขั้นตอน คือ การกำหนด
และเตรียมตัวกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ การสัมภาษณ์ (EDFR รอบที่หนึ่ง) การวิเคราะห์ และ
สังเคราะห์ข้อมูล การสร้างเครื่องมือ (แบบสอบถาม) การทำเดลฟาย (EDFR รอบที่สอง
สาม....) และการเขียนอนาคตภาพ ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยแบ่งขั้นตอนการวิจัยเป็น 2
ระยะ 6 ขั้นตอน คือ วิธีดำเนินการวิจัยระยะที่ 1 ระยะที่ 1 การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่
เกี่ยวข้อง ระยะที่ 2 การศึกษาสภาพที่เป็นมา และสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและแนวโน้ม
ภาวะผู้นำทางการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทศวรรษหน้า (2556 –
2565) มี 6 ขั้นตอน ดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดและเตรียมผู้เชี่ยวชาญ ขั้นตอนที่ 2 การ
สัมภาษณ์ หรือ EDFR รอบที่ 1 ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล ขั้นตอนที่ 4 การ
สร้างแบบสอบถาม ขั้นตอนที่ 5 การทำ EDFR รอบที่ 2 และขั้นตอน 6 ขั้นตอนการเขียน
ภาพอนาคต จากนั้นนำผลที่ได้มาเขียนรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี