

ถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีการบริหารจัดการศึกษาของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย:
ศึกษากรณีตัวอย่างสถานศึกษาด้านแบบ 3 แห่ง

Lesson Learned of Good Practices for Educational Management
of Thai Local Administrative Organizations:
Case Studies of the 3 Model Educational Institutes

สุรัสวดี หุ่นพยนต์ *

Surasavadee Hunpayon **

อำพา แก้วกำกวง ***

Ampa Kaewkumkong ****

วาทัญญู ไจบริสุทธิ *****

Watunyu Jaiborisudhi *****

บทความนี้

Received

15 มิถุนายน 2562

Revised

13 สิงหาคม 2562

Accepted

19 กันยายน 2562

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อถอดบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีของสถานศึกษาด้านแบบที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งมีการบริหารจัดการเฉพาะตามแนวทางของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อันเป็นแนวคิดที่รองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่สถานศึกษา วิธีการศึกษาคือใช้การวิจัยแบบกรณีศึกษา คัดเลือกสถานศึกษาด้านแบบการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อพัฒนาชุมชน (School-Based Management for Local Development-SBMLD) จำนวน 3 แห่ง กระจายตามภูมิภาคและครอบคลุมระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอุดมศึกษา และการศึกษานอกระบบและ

* รองศาสตราจารย์ ประจำวิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** Associate Professor, Puey Ungphakorn School of Development Studies, Thammasat University

*** นักวิจัยประจำสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**** Senior researcher at the Institute of East Asian Studies, Thammasat University

***** นักวิจัยประจำสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

***** Senior researcher at the Institute of East Asian Studies, Thammasat University

การศึกษาตามอัธยาศัย รวบรวมข้อมูลจากการศึกษาภาคสนามร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า อปท. ได้กระจายอำนาจสู่สถานศึกษาทั้ง 3 แห่ง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้สถานศึกษาใช้อำนาจการตัดสินใจและบริหารจัดการตนเองได้ มีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการ ถึงแม้การดำเนินการกระจายอำนาจการศึกษายังมีติดขัดอยู่ แต่ก็มีปัจจัยร่วมสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาดังแบบสามารถพัฒนาไปได้อย่างก้าวกระโดด โดยเฉพาะการมีผู้นำท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์และให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาในท้องถิ่น และการมีวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม จึงทำให้สถานศึกษาดังแบบมีแนวปฏิบัติที่ดีตามแนวทางการบริหารแบบ SBMLD ทั้งในด้านการบริหารงานทั่วไป การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ และการบริหารบุคคล

คำสำคัญ: ถอดบทเรียน แนวปฏิบัติที่ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อพัฒนาชุมชน สถานศึกษาดังแบบ

Abstract

The objective of this article is to explore the lessons learned and good practices of the model educational institutes under the Local Administrative Organizations (LAO), which adopt a specific management approach according to the guidelines of the Department of Local Administration. This concept supports decentralization of power from the central authority to educational institutes. The research methodology involves the use of case study research, selecting three educational institutes regarded as models of School-Based Management for Local Development (SBMLD). These institutes represent all the regions and cover basic education, higher education, and non-formal and informal education. This research collects data from field studies coupled with interviews with relevant people. The results show that LAOs have decentralized power to all three institutes, both directly and indirectly, allowing the institutes to take control of decision-making and self-management. That reflects freedom and flexibility in management. Although certain hindrances in decentralization of education are still found, there are important co-factors that enable the educational administration of the model schools to develop at a rapid pace, especially in the area of far-sighted local leaders and the commitment in local education, and an organizational culture

that focuses on participatory management. Consequently, the model institutes cultivate and adopt good practices in accordance with SBMLD, encompassing various aspects of general administration, academic management, budget management, and personnel management.

Keywords: Lessons Learned, Good Practice, Local Administrative Organizations, School-Based Management for Local Development-SBMLD, Model Educational Institutes

1. บทนำ

สถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2558) และระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติตามแนวทางของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2551) โดยจุดเด่นสำคัญของสถานศึกษา สังกัด อปท. คือ การมีทรัพยากรทางการศึกษา และ ตั้งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น จึงสามารถเป็น แหล่งเรียนรู้ที่ประชาชนทุกคนในท้องถิ่นสามารถเข้าถึง ได้ง่ายและสะดวก ประกอบกับ อปท. มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับระเบียบกฎหมาย ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ร.บ. เทศบาล พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนตำบล และ พ.ร.บ. การกระจายอำนาจ สถานศึกษาสังกัด อปท. จึงมี แนวโน้มที่จะพัฒนาการศึกษาและตอบสนองนโยบาย การศึกษาชาติได้

ทั้งนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2558) ได้ริเริ่มให้สถานศึกษาในสังกัดใช้วิธีบริหารจัดการศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อพัฒนาชุมชน (School-Based Management for Local Development-SBMLD) ซึ่งถือเป็นแนวคิดที่รองรับการกระจายอำนาจ

จากส่วนกลางมาสู่สถานศึกษา เป็นการบริหารจัดการ ที่ทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัวและเป็นอิสระมากขึ้น รวมถึงทำให้เกิดการมีส่วนร่วมกับผู้ปกครองและชุมชน อย่างชัดเจน และแม้ว่าการบริหารจัดการตามแนวทางนี้ ในบางกรณีอาจจะไม่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน โดยตรง แต่สามารถส่งผลทางอ้อมได้ ผลการศึกษาที่ผ่านมา ได้สนับสนุนแนวคิดดังกล่าว เช่น โรงเรียนในเกาหลีใต้ สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานจากระบบบริหาร โรงเรียนที่จัดการตนเองซึ่งทำให้การบริหารจัดการโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานเป็นส่วนที่สามารถรองรับการประเมิน คุณภาพภายนอกได้ (Kim, 2004) โดย The National Center on Education and the Economy: NCEE (2007) ได้สนับสนุนว่ามูลเหตุที่ทำให้เกาหลีใต้มี การจัดการศึกษาที่เป็นเลิศเนื่องมาจากการที่ส่วนกลาง ได้ให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง มากขึ้น โดยเฉพาะการตัดสินใจด้านงบประมาณและ การจ้างงาน ร่วมกับการให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมใน การจัดการศึกษา หรือในกรณีประเทศแกมเบีย Blimpo and Evans (2011) ศึกษาพบว่า การได้รับการฝึกอบรม พัฒนาทั้งโรงเรียน และมีงบประมาณสนับสนุนการบริหาร จัดการตนเองของโรงเรียนทำให้จำนวนการขาดเรียนของ นักเรียน (21%) และครู (23%) ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาของสถานศึกษาสังกัด อปท. พบว่า แม้จะมีทรัพยากรในการจัดการศึกษา

เป็นจำนวนมากแต่มีการใช้ทรัพยากรดังกล่าวไม่คุ้มค่า กล่าวคือโรงเรียนใช้ทรัพยากรต่างๆ จัดการศึกษาในระบบเพียงอย่างเดียว ทั้งที่ พรบ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ให้สิทธิแก่สถานศึกษาในการจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยด้วย ดังนั้น อบท. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่ เด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นตามความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 41) จึงควรใช้โรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น จัดการศึกษาตลอดชีวิตให้เด็ก เยาวชนและประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้เพิ่มเติมตามศักยภาพตลอดชีวิต โดยการจัดการศึกษาทั้งในระบบ (Formal Education) การศึกษานอกระบบ (Non-formal Education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) (มาตรา 8) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545) อันจะส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอาชีพสุจริต สามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุข โดยไม่ต้องอพยพย้ายถิ่นฐานไปทำงานในเมืองใหญ่หรือเมืองอุตสาหกรรม ไม่ต้องทิ้งเด็กและคนชราอยู่ในท้องถิ่นตามลำพัง ทำให้ครอบครัวขาดความอบอุ่น ชุมชนท้องถิ่นขาดความเข้มแข็ง ไม่มีพลังในการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้

ทั้งนี้ อบท. ได้พยายามจะถ่ายโอนอำนาจมาให้สถานศึกษาให้มาก เนื่องจากการบริหารจัดการศึกษาด้วยระบบเดิมมีปัญหาด้านคุณภาพ ขาดอิสระ จึงใช้การกระจายอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางไปสู่โรงเรียนภายใต้ข้อกำหนดทางกฎหมาย (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556) ซึ่งการบริหารงานแบบ SBMLD มีกระบวนการดำเนินงานตั้งแต่การเตรียมความพร้อม การวางแผน การเตรียมทรัพยากร และการลงมือปฏิบัติ โดยการดำเนินงานให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายหลักที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และการให้บริการทางการศึกษาแก่ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างหลากหลายและเต็มตามศักยภาพ ตามความสำคัญดังกล่าว งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษา

ในระดับปฏิบัติการ (Operational level) ในสถานศึกษา โดยใช้วิธีวิจัยแบบกรณีศึกษา เพื่อถอดบทเรียนสถานศึกษาต้นแบบสังกัด อบท. ที่ใช้การบริหารแบบ SBMLD ด้วยคำถามวิจัยที่ว่า สถานศึกษาต้นแบบมีแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practice) อะไรบ้างที่จะเป็นแนวทางให้สถานศึกษาอื่นๆ ในสังกัด อบท. สามารถนำไปปรับใช้พัฒนาการบริหารจัดการศึกษาในบริบทของสถานศึกษาของตน โดยแนวปฏิบัติที่ดีครอบคลุม 4 ด้าน คือ การบริหารงานทั่วไป การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล

2. การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 กรอบแนวคิดการบริหารงานที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการพัฒนาชุมชน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ปรับใช้แนวคิดการบริหารแบบ SBMLD เพื่อจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัด อบท. ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากแนวคิดที่ว่า การจัดการศึกษาต้องนำไปสู่การเป็นคนดี มีอาชีพสุจริต เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขทั้งสังคมไทยและสังคมโลก มนุษย์แต่ละคนจะมีศักยภาพหรืออัจฉริยภาพที่แตกต่างกัน จึงให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนให้เต็มตามศักยภาพ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนสังกัด อบท. ต้องสามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนทุกคน เพื่อให้ผู้เรียนได้ค้นพบศักยภาพหรืออัจฉริยภาพของตนเองเพื่อที่จะได้พัฒนาให้มีความเป็นเลิศตามศักยภาพหรืออัจฉริยภาพแต่ละบุคคลต่อไป

นิยามและหลักการสำคัญ การบริหารแบบ SBMLD เป็นการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนสังกัด อบท. เป็นแหล่งเรียนรู้สำหรับจัดการศึกษาตลอดชีวิตทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัยให้ผู้เรียนได้เรียนรู้เต็มตามศักยภาพ มุ่งสู่ความเป็นเลิศ

ตามอัจฉริยภาพ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน หลักการบริหารมีดังนี้ (1) การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้คณะกรรมการฯ เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา อันจะทำให้การจัดการศึกษาสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและการสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างแท้จริง และ (2) การจัดการศึกษาตลอดชีวิตสู่ความเป็นเลิศตามศักยภาพ/อัจฉริยภาพของผู้เรียน มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการจัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ให้เด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ตลอดชีวิต อันจะส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นคนดี มีอาชีพสุจริต สามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุข โดยไม่อพยพย้ายถิ่นฐานไปทำงานในเมืองใหญ่หรือเมืองอุตสาหกรรม ทำให้ครอบครัวอบอุ่น และชุมชนเข้มแข็ง สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไปได้

แนวทางการบริหารแบบ SBMLD เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการศึกษา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้กำหนดแนวทางที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ (1) เสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้สามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียนได้อย่างแท้จริง เพื่อให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (2) จัดการศึกษาในระบบ โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงเรียนจัดการเรียนการสอนที่ทำให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ดี และได้รับการพัฒนาหรือส่งเสริมให้มีความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพของผู้เรียนแต่ละคน จนสามารถนำไปประกอบอาชีพในท้องถิ่นได้ (3) จัดการศึกษานอกระบบ โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงเรียนจัดการฝึกอบรมให้ความรู้ตามความต้องการของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้มีทักษะชีวิตและมีอาชีพ

ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นอย่างมีความสุข (4) จัดการศึกษาตามอัธยาศัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงเรียนจัดหาแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายตามความต้องการของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้พวกเขาได้เรียนรู้ตามความต้องการและตามศักยภาพของแต่ละบุคคล จนสามารถนำไปประกอบอาชีพและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุข และ (5) สร้างวิสาหกิจชุมชนโดยการพัฒนาคมนในท้องถิ่น ด้วยการจัดตั้งกิจการของชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการประกอบธุรกิจร่วมกัน นำไปสู่การสร้างรายได้และการพึ่งพาตนเองของครอบครัวและชุมชน

การเข้าสู่กระบวนการ SBMLD สถานศึกษาต้องเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียของโรงเรียน ได้แก่ ผู้เรียน พ่อแม่ ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนชุมชน และ อปท. ดังนั้น กระบวนการมี 2 ชั้น คือ (1) การเตรียมความพร้อม การวางแผน การเตรียมทรัพยากร เริ่มจากการประเมินความพร้อมของโรงเรียน วิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย อุปสรรค และโอกาสในโรงเรียน เพื่อที่จะวางแผนและกำหนดทิศทางการพัฒนาในอนาคต กำหนดจุดหมายและบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทน อปท. ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความเข้าใจจนถึงระดับที่ทุกคนสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องสอดคล้องตรงกัน และ (2) การดำเนินงาน กำหนดรูปแบบและดำเนินการตามแผน วัดและประเมินผลการดำเนินงาน นำผลการประเมินไปปรับปรุงและพัฒนาการจัดการศึกษาต่อไป โดยเป็นการลงมือปฏิบัติตามแผนวงจรควบคุมคุณภาพ Plan-Do-Check-Action (PDCA) ซึ่งกระบวนการดำเนินการต้องตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2558) ระบุไว้ ดังนี้ (1) คณะกรรมการสถานศึกษามีความเข้มแข็งจนสามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดการ

ศึกษาของโรงเรียนตามความต้องการของชุมชน (2) โรงเรียนจัดการเรียนการสอนทำให้ผู้เรียน มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ดี และได้รับการพัฒนาหรือ ส่งเสริมให้มีความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพของผู้เรียน แต่ละคน เพื่อนำไปสู่การประกอบอาชีพได้ (3) โรงเรียน จัดการฝึกอบรมตามความต้องการของเด็ก เยาวชนและ ประชาชนในท้องถิ่นให้มีความรู้ มีทักษะหรือมีอาชีพ ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้ หรือมุ่งสู่การสร้าง วิสาหกิจชุมชน และ (4) โรงเรียนจัดหาและให้บริการ แหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายตามความต้องการและตาม ศักยภาพของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น ให้มี ความรู้ มีทักษะหรือมีอาชีพที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ใน ท้องถิ่นได้

นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2551) ระบุว่าระบบจัดการศึกษาของ อปท. มีการบริหาร ที่สอดคล้องและปฏิบัติตามระเบียบ หลักเกณฑ์ และ วิธีปฏิบัติต่างๆ เช่นเดียวกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวง ศึกษาธิการ และมีส่วนที่เพิ่มเติมที่แตกต่างจากโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) คือ (1) การบริหารวิชาการ ให้ อปท. ยึดแนวทาง การบริหารวิชาการตามความมุ่งหมาย หลักการ และ แนวการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งท้องถิ่นได้ส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตร การเรียนการสอน กระบวนการเรียนรู้ โดยสนับสนุน การอบรมพัฒนาครู และส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (2) การบริหารงบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณให้ อปท. และสถานศึกษาในสังกัดจากแหล่งที่มาของ งบประมาณเพื่อการศึกษา เช่น เงินรายได้ของท้องถิ่น และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (3) การบริหารงานบุคคล อปท. บริหารในรูปคณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการ มาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

คณะกรรมการกลางข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการมีอำนาจ หน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางในการแต่งตั้ง การพ้นจาก ตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจ หน้าที่ในการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและ ประโยชน์ตอบแทน และ (4) การบริหารทั่วไป อปท. กำหนดวิสัยทัศน์ให้จัดการศึกษาทุกระบบให้ประชาชน อย่างทั่วถึงอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐาน จัดทำแผน พัฒนาการศึกษ โดยผู้ร่วมประชุมวางแผนเป็นผู้บริหาร โรงเรียน คณะนายกองค์การบริหารส่วนฯ คณะเทศมนตรี ครู และผู้ปกครองในสัดส่วนใกล้เคียงกัน

กล่าวโดยสรุป อปท. ได้นำแนวทางการบริหาร จัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจมาปรับใช้เพื่อ ให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้สถานศึกษาในสังกัดนำรูปแบบการบริหาร แบบ SBMLD มาปรับใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพคนในท้องถิ่น ให้สถานศึกษาเป็นเหมือนสถานที่ในการจัดการศึกษา ตลอดชีวิต รวมการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น มีโอกาสเรียนรู้ตลอดชีวิต อปท. มีการกำหนดโครงสร้าง การบริหารและจัดการศึกษาที่ให้สถานศึกษามีอำนาจ หน้าที่ของตนแล้วแต่กรณี โดยเน้นให้มีความคล่องตัว ในการบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเองมากขึ้น หน่วยงาน ส่วนกลางเพียงทำหน้าที่บริหารจัดการด้านนโยบาย ระดับชาติ และสนับสนุนทรัพยากร สถานศึกษามีการ กำหนดวิสัยทัศน์ให้จัดการศึกษาให้ประชาชนอย่างทั่วถึง และเต็มตามศักยภาพ จัดทำแผนพัฒนาการศึกษา วางแผนการศึกษาร่วมกันกับผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ ผู้ปกครอง ชุมชน และคำนึงถึงรูปแบบการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีชุมชนเป็นหลัก (Community Control SBM)

2.2 งานศึกษาที่ผ่านมา

งานวิจัยด้านการบริหารจัดการศึกษาของ อปท. ภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจในระดับปฏิบัติการในระดับสถานศึกษา เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2554) ได้ศึกษากลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีภาวะผู้นำทางวิชาการ ให้ความสำคัญต่อการบริหารวิชาการเป็นหลัก มีการบริหารงบประมาณบริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปเป็นส่วนเกื้อหนุนให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยที่ทำให้การบริหารจัดการศึกษาสำเร็จคือการมีส่วนร่วมของครูและบุคลากร และการสนับสนุนจากองค์กรในพื้นที่และประชาชน ส่วน พริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ (2556) ได้นำเสนอนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัด อปท. คือ จัดการศึกษาในรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาสถานศึกษา กระจายอำนาจ สร้างวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ นำเทคโนโลยีมาเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ข้อเสนอแนะที่สำคัญคือสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษา จัดหลักสูตรที่หลากหลาย มีแผนพัฒนาศักยภาพและวิชาชีพบุคลากรอย่างเป็นระบบ สร้างวัฒนธรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และควรจัดตั้งกรมการศึกษาของ อปท. เป็นการเฉพาะ ขณะที่ ธวัชชัย รัตตัญญู (2551) พบว่าหลักการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาสังกัด อปท. ควรประกอบด้วย (1) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้สถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าสถานศึกษาเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา (2) หลักการมีส่วนร่วม (Participation/Collaboration/Involvement) ให้ผู้เกี่ยวข้องร่วมจัดการศึกษา (3) หลักการคืนอำนาจ

จัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) ให้ อปท. ครอบครัว องค์กรชุมชน สถานประกอบการ มีสิทธิจัดการศึกษาได้หรือการมีตัวแทนไปร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา (4) หลักการบริหารตนเอง (Self-management) ให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเองได้หลายแนวทาง (5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา (6) หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน ไม่ใช่ผู้นำแบบชี้แนะหรือสั่งการ และ (7) หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole School Approach) ทั้งโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร

สำหรับงานศึกษาในต่างประเทศ เช่น Kim (2005) ศึกษาพบว่าเกาหลีใต้แบ่งการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 6 ด้าน ได้แก่ การตัดสินใจ ภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารจัดการหลักสูตร ภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน การจัดการงบประมาณภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน ระบบบริหารงานบุคคลภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน ระบบการนิเทศภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน และระบบการประเมินผลภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน งานวิจัยนี้เสนอว่าสถานศึกษาควรมีการสร้างระบบโรงเรียนตามการพัฒนาบุคลากร มีระบบการประเมินผลที่สามารถควบคุมคุณภาพของการบริหารจัดการหลักสูตร มีระบบการจัดการเชิงกลยุทธ์ มีคณะกรรมการสถานศึกษา อันเป็นระบบการจัดการตนเองภายใต้การกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถเพิ่มความเป็นอิสระ ความรับผิดชอบ และความหลากหลายของแต่ละโรงเรียนได้ ส่วน NCEE (2007) ศึกษาพบว่าเกาหลีใต้มีการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาบริหารจัดการตนเองมากขึ้น โดยหน่วยงานส่วนกลางควบคุมนโยบายทั่วไปและให้อำนาจโรงเรียนตัดสินใจด้านงบประมาณและการจ้างงาน ซึ่งเกาหลีใต้พยายามกระจายอำนาจให้มากขึ้นเพื่อช่วยให้การตัดสินใจในระดับโรงเรียนมีความรวดเร็วและคล่องตัว อีกประการคือผู้ปกครองมีส่วนร่วมจัดการศึกษา มีการเข้าถึง

โรงเรียนมากขึ้น ผ่านความริเริ่มขยายบทบาทผู้ปกครองในการจัดการศึกษา เพื่อให้ผู้ปกครองรับรู้ที่ชัดเจนถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในโรงเรียน โดยมีโปรแกรมการฝึกอบรมผู้ปกครองจากศูนย์สนับสนุน อันเป็นการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมผ่านการเป็นอาสาสมัครหรือเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม สอดคล้องกับ Grauwe (2005) ที่พบว่าเกาหลีใต้เป็นตัวอย่างของประเทศที่มีการประกาศอย่างเป็นทางการว่ามีการกระจายงบประมาณเพื่อให้สถานศึกษา สามารถบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ในประเทศแกมเบีย Patrinos (2012) พบว่าการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียน ที่มีงบประมาณสนับสนุนร่วมกับการพัฒนาทั้งโรงเรียนได้ทำให้จำนวนการขาดของนักเรียน (21%) และครู (23%) ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่ Grauwe (2005) ได้วิเคราะห์คุณภาพการใช้ระบบการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการศึกษาส่วนหนึ่งพบว่าในประเทศเอลซัลวาดอร์มีชุมชนที่แข็งแกร่งสามารถควบคุมครูได้ จึงทำให้ครูมีความรับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอนมากขึ้น ในบราซิลมีการบริหารที่ให้อำนาจคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งได้รับการคัดเลือกจากชุมชน ดังนั้น ครูจึงได้รับการเลือกตั้งจากคณะกรรมการหรือชุมชน ทั้งนี้ ข้อค้นพบบางประการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ อยู่บนหลักการประชาธิปไตย การมีอำนาจตัดสินใจและใกล้ชิดกับปัญหาที่กำลังเผชิญ การมีระบบแบบราชกรำน้อยลง การตัดสินใจเร็วขึ้น ความรับผิดชอบที่แข็งแกร่งมากขึ้น และการระดมทรัพยากรของครูและผู้ปกครองในพื้นที่ โดยเฉพาะความกระตือรือร้นที่จะนำไปสู่การระดมทุนของโรงเรียน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ได้ข้อค้นพบที่มีส่วนคล้ายคลึงกันคือการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการรองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่โรงเรียน อันเป็นการบริหารจัดการที่ทำให้โรงเรียนคล่องตัวและเป็นอิสระมากขึ้น ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

กับผู้ปกครองและชุมชนอย่างชัดเจน และในบางกรณี แม้การบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอาจจะไม่ส่งผลต่อผลลัพธ์ของผู้เรียนโดยตรง แต่สามารถส่งผลทางอ้อมได้

3. ระเบียบวิธีการศึกษา

งานศึกษาใช้วิธีการวิจัยแบบกรณีศึกษา โดยคัดเลือกสถานศึกษาต้นแบบสังกัด อบท. ซึ่งมีการบริหารแบบ SBMLD เพื่อสะท้อนการเป็นตัวอย่างการจัดการศึกษาที่ดี ผู้วิจัยพิจารณาเลือกสถานศึกษาจากรายงานผลการตรวจติดตามสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่ อบท. ซึ่งเป็นการติดตามสถานศึกษาในการบริหารจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน และกลุ่มที่แสดงนวัตกรรมการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อาทิสูนย์การเรียนรู้ชุมชน เพื่อสะท้อนการพัฒนาการจัดการศึกษานอกระบบและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งนี้ได้เลือกสถานศึกษาจำนวน 3 แห่ง กระจายตามภูมิภาคและครอบคลุมระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอุดมศึกษา และการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งมีการบริหารที่สะท้อนถึงการจัดการสถานศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ สนองความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นได้ตามหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น

งานวิจัยนี้คัดเลือกสถานศึกษาที่ได้รับการถ่ายโอนมาจาก สพฐ. หลังปี พ.ศ. 2542 ตาม พ.ร.บ. การกระจายอำนาจการศึกษา และมีผลการบริหารจัดการศึกษาเปลี่ยนแปลงดีขึ้นอย่างโดดเด่น เป็นต้นแบบในการจัดการศึกษาและมีคุณภาพการจัดการศึกษาที่ดีเป็นที่ยอมรับแก่ผู้ปกครองและชุมชน มีเกณฑ์คุณสมบัติคือ เป็นต้นแบบการจัดการศึกษาในชุมชน มีผลการบริหารที่โดดเด่น ชุมชนได้รับการพัฒนาที่ดีขึ้น สามารถเป็นแนวทางสำหรับสถานศึกษาอื่นๆ ในสังกัด อบท. ได้ กรณีตัวอย่างสถานศึกษา 3 แห่ง ดังแสดงในตาราง

ชื่อสถานศึกษา	สังกัด	องค์ประกอบการคัดเลือก
1. โรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบ (การศึกษาขั้นพื้นฐาน)	อบจ. ภูเก็ต	เป็นสถานศึกษาในระดับอนุบาลถึงประถมศึกษา มีแนวปฏิบัติด้านการบริหารจัดการที่ดี มีพัฒนาการที่ก้าวกระโดดและเป็นที่ยอมรับในท้องถิ่นและระดับประเทศ
2. โครงการจัดตั้ง วิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล	ความร่วมมือแบบไตรภาคี ได้แก่ 1) อบจ. อำนาจเจริญ 2) มหาวิทยาลัยมหิดล 3) จังหวัดอำนาจเจริญ	เป็นสถาบันการศึกษาที่ อปท. มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนในท้องถิ่น คำนึงถึงการกระจายโอกาสและสร้างความเสมอภาค เน้นการพัฒนาคนเพื่อท้องถิ่น/ชุมชน
3. ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน เทศบาลตำบลอากาศอำนวย (ศูนย์การเรียนรู้)	เทศบาลตำบลอากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร	เป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนต้นแบบ 4 ภูมิภาคจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ที่เน้นมิติด้านวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ผู้ให้ข้อมูล (Key informants) ได้แก่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษา อาทิ ผู้บริหารสถานศึกษา ครู คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในท้องถิ่น ดังนี้

- 1) หัวหน้าฝ่ายบริหารการศึกษา โครงการจัดตั้ง วิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล
- 2) รองนายกเทศมนตรี อบจ. อำนาจเจริญ
- 3) นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลอากาศอำนวย
- 4) ผู้อำนวยการกองการศึกษา เทศบาลตำบลอากาศอำนวย
- 5) ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม อบจ. ภูเก็ต
- 6) ผู้อำนวยการโรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบ (ต้นติโกวิทบำรุง)
- 7) คณะตัวแทนชมรมผู้ปกครอง โรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบ (ต้นติโกวิทบำรุง) ได้แก่
 - (1) ผู้ปกครอง 1 อาชีพประกอบธุรกิจส่วนตัว
 - (2) ผู้ปกครอง 2 อาชีพประกอบธุรกิจส่วนตัว

(3) ผู้ปกครอง 3 อาชีพรับราชการ

ขอบเขตการศึกษา ได้แก่ การบริหารจัดการศึกษาตามแบบ SBMLD ซึ่งสอดคล้องกับการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่สถานศึกษา มีจุดเด่นการบริหาร 4 ด้านและประเด็นอื่นๆ ดังนี้ (1) ภาพรวมและลักษณะการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษา (2) การบริหารด้านวิชาการ ได้แก่ การพัฒนาอัตลักษณ์ การบริหารการศึกษาให้มีคุณภาพแบบก้าวกระโดด การจัดการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การบูรณาการให้สอดคล้องกับพื้นที่ และการเป็นศูนย์กลางการพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ของชุมชน (3) การบริหารงบประมาณ ได้แก่ การจัดทำแผนงบประมาณ การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา กองทุนเพื่อการศึกษา เงินรายได้ของท้องถิ่น เงินอุดหนุน และสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา (4) การบริหารงานบุคคล ได้แก่ การจัดสรรอัตรากำลัง การเลื่อนขั้นและเงินเดือน การพัฒนาและส่งเสริมประเมินวิทยฐานะ มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ อำนาจอิสระในการบริหารจัดการตนเอง การส่งเสริมขวัญและกำลังใจ (5) การบริหารงานทั่วไป ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน การให้บริการอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม

การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของบุคคลและชุมชน การเชื่อมประสานกับหน่วยงานจัดการศึกษาส่วนกลาง ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ และ (6) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการศึกษา

เครื่องมือวิจัย ได้แก่ แบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม และแบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง (Structured interview forms) เพื่อรวบรวมข้อมูล แล้วสรุปลักษณะเด่นของการบริหารจัดการศึกษาที่ดีเพื่อเป็นต้นแบบให้กับสถานศึกษาในท้องถิ่นของไทย ขั้นตอนการพัฒนาเครื่องมือ ดังนี้ (1) ศึกษาแนวคิดและหลักการบริหารจัดการศึกษาภายใต้ความรับผิดชอบของ อบต. (2) กำหนดโครงสร้างและร่างข้อมูลตามกรอบแนวคิด (3) กำหนดและร่างแนวคำถาม (4) นำเสนอแนวคำถามฉบับร่างต่อที่ปรึกษาโครงการวิจัยพิจารณาและให้ข้อเสนอแนะ (5) ปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือวิจัยให้สอดคล้องกับตัวแปรที่ศึกษาและสถานศึกษาแต่ละประเภท และ (6) นำเสนอที่ปรึกษาโครงการวิจัย และตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content validity) ก่อนนำใช้

การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารร่วมกับการศึกษาภาคสนามและการสัมภาษณ์ ทำการตรวจสอบข้อมูลสามเส้า (Data triangulation) แล้วนำเสนอด้วยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive analysis) โดยอธิบายสภาพหรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น วิเคราะห์จุดเด่น จุดที่ต้องปรับปรุง แล้วสรุปบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีของสถานศึกษาต้นแบบเพื่อเป็นแนวทางการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาอื่นๆ ของ อบต.

4. ผลการศึกษาและอภิปราย

ประเทศไทยมี อบต. จำนวน 7,853 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559) มี อบต. ที่จัดการศึกษาในระบบร้อยละ 8.2 มี อบต. ที่จัดการศึกษานอกระบบ

และการศึกษาตามอัธยาศัย รวมคิดเป็นร้อยละ 96.3 ที่ผ่านมา อบต. มีการจัดการศึกษาที่หลากหลายขึ้น ตั้งแต่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจนถึงอุดมศึกษา โดยมี กทม. จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเต็มรูปแบบเพียงแห่งเดียว หากแต่ปรากฏมี อบต. จัดการศึกษาในลักษณะความร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ด้วย ทั้งยังพบว่า อบต. เริ่มมีการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่แพร่หลายมากขึ้น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555) เช่นเดียวกับศูนย์การเรียนรู้ชุมชนซึ่งเป็นการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551) เพราะเป็นการบริหารจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่นไทย ณ ขณะนี้ ทั้งนี้ กรณีตัวอย่างต้นแบบการจัดการศึกษา 3 แห่ง มีบทเรียนและแนวปฏิบัติที่สำคัญดังนี้

4.1 กรณีศึกษาโรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบ

1) ภาพรวมและจุดเด่น: โรงเรียนถูกถ่ายโอนจาก สพฐ. ไปอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของ อบจ. ภูเก็ต ปี พ.ศ. 2549 โดย อบจ. ภูเก็ต มีเป้าหมายไปสู่โรงเรียนต้นแบบด้านภาษาสากล โรงเรียนได้รับการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดสรรทุนให้เปล่าแก่นักเรียนที่ด้อยโอกาส/ยากจน ภายใต้แนวคิด “ท้องถิ่นจะสนับสนุนทุกกิจกรรมของโรงเรียนเพื่อให้โรงเรียนสามารถบริหารจัดการศึกษาโดยไม่ทำให้การเงินเป็นอุปสรรค” โรงเรียนมุ่งการบริหารให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ “เรียนดี ภาษาเด่น เน้นคุณธรรม นำสู่อาเซียน”

หลังจากถ่ายโอนแล้วโรงเรียนถูกจัดเป็นสถานศึกษาที่มีคุณภาพการศึกษาแบบก้าวหน้าจากผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ., 2553)

ทั้งเป็นต้นแบบด้านการจัดการเรียนการสอนภาษาสากลที่โดดเด่น และได้รับความไว้วางใจและความเชื่อมั่นจากผู้ปกครอง ทำให้จำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้น โรงเรียนมีแนวปฏิบัติที่ดีตามแนวทางการบริหารจัดการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2552) นอกจากนี้ โรงเรียนโดดเด่นในการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ มีอิสระในการบริหารจัดการตนเองเพื่อผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาได้

2) บทเรียนสำคัญ

- การบริหารงานเบ็ดเสร็จอยู่ที่โรงเรียนค่อนข้างมาก มีลักษณะคล้ายโรงเรียนเอกชน ส่วน อปท. เป็นผู้กำกับ สนับสนุน แล้วมอบให้สถานศึกษาเป็นหน่วยรับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเองให้มากที่สุด

- ผู้บริหารส่งเสริมและสร้างสรรคกิจกรรมที่เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ จัดทำโครงการสนับสนุนการจัดกิจกรรมเชิงใจ การให้รางวัลตอบแทน สร้างเครือข่ายและภาคีสนับสนุน สร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากร

- อำนาจสูงสุดอยู่ที่คณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาระเบียบ อนุมัติงบประมาณ และควบคุมการบริหารกิจการทั่วไปให้อยู่ในระเบียบและกรอบที่กำหนด

- สมาคมผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา จัดหลักสูตรและสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้การบริหารงานวิชาการเป็นไปด้วยความราบรื่น

3) แนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการตามหลัก SBMLD

- การบริหารงานทั่วไป เน้นการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครอง คือมีสมาคมผู้ปกครองที่เข้มแข็งในการเสนอแผน แนวทางแก้ปัญหา และจัดหางบประมาณให้สถานศึกษา และบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทำให้ทำงานได้รวดเร็วตอบสนองนโยบายได้ทันเวลา

- การบริหารวิชาการ สร้างความรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาในชุมชน โรงเรียนมีอิสระออกแบบหลักสูตรให้เหมาะสมกับท้องถิ่นคือโครงการจัดการเรียนการสอนรูปแบบพิเศษ (English Program) 5 วิชา (คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ สุขศึกษา พลศึกษา) เน้นจัดการศึกษาแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่พึงเกิดแก่ผู้เรียน และใช้งบประมาณสูงด้านวิชาการ แต่เก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาในอัตราต่ำ เพราะต้องการกระจายคุณภาพการศึกษาให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันในท้องถิ่น

- การบริหารงบประมาณ ได้รับจัดสรรโดยตรงจากต้นสังกัดและภายนอก เช่น สมาคมผู้ปกครอง มีแผนบริหารงบและควบคุมตรวจสอบด้วยตนเอง ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือสนับสนุนประการสำคัญคือโรงเรียนมีอิสระในการบริหารการเงินการคลังได้เต็มที่ในขอบเขตที่รัฐกำหนด เช่น สามารถกำหนดค่าบริการจัดการศึกษาได้เองในสัดส่วนที่เหมาะสม

- การบริหารบุคคล มุ่งเน้นบุคลากรทำงานเก่งและมีความสุข สร้างแรงจูงใจ ส่งเสริมการเพิ่มพูนความรู้เพื่อพัฒนาต่อยอดอาชีพ มีกองการเจ้าหน้าที่เพื่อบริหารงานบุคลากรเฉพาะกิจ ทำให้คล่องตัวในการประกาศคัดเลือก ตั้งกรรมการคัดเลือกบรรจุพนักงานท้องถิ่นตามกรอบและแนวทางที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนกลางและท้องถิ่น

4.2 กรณีศึกษาที่ 2 ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย

1) ภาพรวมและจุดเด่น: ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2548 ด้วยงบประมาณของเทศบาลตำบลอากาศอำนวย โดยพัฒนาจากพื้นที่ว่างเปล่าเดิมที่เป็นตลาดสดเทศบาล มาใช้ให้เกิดประโยชน์ จัดตั้งเพื่อเป็นศูนย์การศึกษาและถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น และการเรียนรู้ตลอดชีวิตของคนในชุมชนซึ่งมีจุดเด่นด้านวัฒนธรรม วิถีชีวิต เนื่องจากร้อยละ 90 เป็นชาวไทโย้ยที่มีอัตลักษณ์ในการดำเนินชีวิต มีชื่อเสียงงานฝีมือด้านการทำผ้าย้อมคราม และการประดิษฐ์เครื่องจักรสานจากไม้และไม้ไผ่ เป็นอาชีพเสริมจากการทำนาทำไร่ (กรณีศึกษา ไชยเจริญ, 2554) ปัจจุบันศูนย์ฯ เป็นต้นแบบให้หน่วยงานต่างๆ มาศึกษาดูงานอย่างต่อเนื่อง และได้รับรางวัลศูนย์การเรียนรู้ชุมชนต้นแบบ 4 ภูมิภาคจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2555) ที่เน้นมิติด้านวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อยกย่องเชิดชูเกียรติแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยเป็นหนึ่งใน 33 แห่งที่ได้รับการประกาศยกย่อง

2) บทเรียนสำคัญ

- บริหารจัดการร่วมกับเครือข่ายอย่างใกล้ชิด เป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายในท้องถิ่นหรือภาคีเครือข่ายการทำงานของศูนย์การเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกเทศบาลจำนวน 16 หน่วยงาน ทั้งยังเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทั่วไปนอกกระบบโรงเรียนและเป็นวิสาหกิจชุมชนที่บริหารแบบยึดหยุ่นสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของคนในชุมชน

- พัฒนาระบบการบริหารจัดการที่เข้มแข็งเป็นแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตในมิติด้าน ICT และเศรษฐกิจชุมชนสอดคล้องกับบริบทและภูมิสังคมที่เหมาะสมกับการใช้สถานที่นี้เป็นแหล่งการศึกษาเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี

- การวางตำแหน่งของศูนย์ฯ ในการส่งเสริมวัฒนธรรมชุมชนได้ช่วยกระตุ้นจิตสำนึกคุณค่าและความสำคัญในอัตลักษณ์ซึ่งเริ่มจางหายไปจากวิถีชีวิตปัจจุบัน การศึกษาค้นหาทางวัฒนธรรมท้องถิ่นและพัฒนาให้เป็นจุดเด่น นับเป็นการธำรงไว้และถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น ตลอดจนพัฒนาไปสู่อาชีพของชุมชนและสร้างรายได้ให้กับคนในชุมชน

- ที่ผู้นำท้องถิ่นและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลเป็นผู้ทิศตนเองช่วยเหลืองานชุมชน มีความรู้ความสามารถ เป็นคนในภูมิสำเนา ทำให้สามารถแก้ปัญหาได้ทันทั่วถึง

3) แนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการตามหลัก SBMLD

- การบริหารงานทั่วไป เน้นการบริหารจัดการตามหลัก PDCA กำหนดประเด็นการพัฒนาผ่านเวทีประชาคม ศึกษาความต้องการชุมชน จัดลำดับความสำคัญ จัดสรรงบประมาณ และจัดทำแผนและโครงการ การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลรวมถึงการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความเข้าใจจนถึงระดับที่บุคลากรและภาคีเครือข่ายสามารถปฏิบัติงานได้สอดคล้องตรงกัน

- การบริหารวิชาการ ใช้การรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ พัฒนาคำแนะนำเฉพาะทาง จัดฐานการเรียนรู้และโครงการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทและปัญหาเชิงสังคมของท้องถิ่น มีการจัดการความรู้และดึงความรู้ที่มีอยู่ในตัวบุคคล (ปราชญ์ชาวบ้าน) มาใช้พัฒนาองค์ความรู้ที่จะถ่ายทอดไปสู่รุ่นถัดไป ฐานความรู้ได้แก่ (1) ห้องแสดงวัฒนธรรมไทโย้ย (2) ห้องสมุดชุมชน (3) ห้องคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตชุมชน (4) ศูนย์ส่งเสริมอาชีพวัฒนธรรมของไทโย้ย (5) ลานกิจกรรม (6) ห้องจำหน่ายสินค้าชุมชน และ (7) ห้องวิชาการชุมชน นับเป็นการจัดการศึกษาที่คำนึงถึงการใช้ชุมชนเป็นฐานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบการศึกษา

ตลอดชีวิต การศึกษานอกระบบโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย

- การบริหารงบประมาณ ได้รับงบประมาณจากต้นสังกัดประมาณร้อยละ 40 ทำให้มีข้อจำกัดในการใช้จ่าย จึงเน้นการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่น คล่องตัว กระจายอำนาจ และทันเหตุการณ์ เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมบริหารงบประมาณซึ่งเน้นการบริหารงบประมาณการร่วมกับฝ่ายอื่นๆ ของเทศบาล

- การบริหารบุคคล เนื่องจากบุคลากรไม่เพียงพอจึงพยายามบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพสูงสุดโดยใช้ทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่น เชิญวิทยากรอาสาสมัครภูมิปัญญาท้องถิ่น ประชาชนชาวบ้านมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และถ่ายทอดความรู้

4.3 กรณีศึกษาที่ 3 โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล

1) ภาพรวมและจุดเด่น: เป็นโครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของท้องถิ่นแห่งแรกๆ ในประเทศไทย ตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2538 ที่ต้องการให้มีหนึ่งจังหวัดหนึ่งมหาวิทยาลัย ผนวกกับแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) และฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่ต้องการขยายโอกาสทางการศึกษาให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม (มหาวิทยาลัยมหิดล, 2558) สถานศึกษาจึงก่อตั้งขึ้นในลักษณะความร่วมมือแบบไตรภาคี เปิดทำการเรียนการสอนในปี พ.ศ. 2554 โดยที่ อบจ. อำนาจเจริญ มีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ และอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้ พบว่าสถานศึกษานอกจากจะมีบทบาทด้านจัดการเรียนการสอนในท้องถิ่นแล้ว ยังมีบทบาทในการช่วยประสานความร่วมมือให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น และสามารถเข้าถึงท้องถิ่นได้อย่างแน่นแฟ้นขึ้นอย่างเด่นชัด

2) บทเรียนสำคัญ

- ผู้บริหารท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์การพัฒนาที่ท้าทายต่อการกระจายอำนาจการศึกษาระดับสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเห็นว่า “ไม่ว่าคนในเมืองหรือในท้องถิ่นควรได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน” จึงได้ดำเนินการอย่างเต็มที่ให้มีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในท้องถิ่น ทั้งยังมองเห็นศักยภาพของคนในชุมชนและโอกาสการพัฒนาในอนาคต

- สถานศึกษามีระบบฐานข้อมูลชุมชน มีการวิจัยและพัฒนาประเด็นที่สอดคล้องกับบริบทชุมชน เช่น ความรู้ด้านการเกษตร โดดเด่นด้านการสร้างความร่วมมือที่ช่วยสร้างให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง โดยใช้การบริหารจัดการแบบบูรณาการความรู้และร่วมมือกับหน่วยงานในพื้นที่หลายระดับทั้งในประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน อันได้แก่ อบจ. เทศบาล อบต. ภาคเอกชน ประชาสังคม และมหาวิทยาลัยในแขวงสะหวันเขต สปป. ลาว ซึ่งมีแผนงานที่จะขยายความร่วมมือให้ครอบคลุมพื้นที่ใกล้เคียงและภูมิภาคอินโดจีน

- ถึงแม้จะยังไม่ได้เป็นมหาวิทยาลัยท้องถิ่นแบบเต็มตัว และการบริหารจัดการส่วนใหญ่อยู่ภายใต้กำกับของมหาวิทยาลัยมหิดล แต่มีความท้าทายในอนาคตว่ามหาวิทยาลัยท้องถิ่นของ อบจ. อำนาจเจริญ ต้องมีกฎหมายการศึกษาท้องถิ่นที่ให้ท้องถิ่นจัดการได้เองอย่างอิสระ คล่องตัว ยืดหยุ่น ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง มีข้อกำหนดหรือระเบียบเพื่อให้มีการพัฒนาต่อเนื่องโดยที่ไม่ต้องกังวลกับผู้บริหารท้องถิ่นที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในแต่ละสมัย

3) แนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการตามหลัก SBMLD

- การบริหารงานทั่วไป อบจ. อำนาจเจริญ มีบทบาทน้อยแต่ก็พยายามมีส่วนร่วมผ่านการสนับสนุน

ปัจจัยและโครงสร้างพื้นฐานที่ช่วยในการศึกษาขับเคลื่อนไปได้ เช่น จัดสร้างอาคารเรียน จัดงบประมาณซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอน จัดทำโครงการพัฒนาทักษะความรู้ให้กับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการ และโครงการอื่นๆ ที่มหาวิทยาลัยมหิดลขอความช่วยเหลือตามขอบเขตของสัญญาไตรภาคี และมหาวิทยาลัยได้รายงานผลการดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการประชุมติดตามผลการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีเป็นประจำ

- *การบริหารวิชาการ* อบจ. อำนาจเจริญ มีบทบาทน้อยแต่มีแนวทางจัดการความรู้ในชุมชน ผลักดันให้เกิดยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นที่มาจากฐานชุมชนโดยแท้จริง รวมกลุ่มพลังประชาชนเพื่อพัฒนาความรู้ ประสพการณ์ ทำให้เกิดหลักสูตรท้องถิ่น รวมถึงการเตรียมความพร้อมคณะทำงานที่จะสามารถบริหารจัดการด้านวิชาการต่อไปได้

- *การบริหารงบประมาณ* อบจ. อำนาจเจริญคาดหวังที่จะพัฒนาสถานศึกษาให้เป็นมหาวิทยาลัยท้องถิ่นในอนาคต ความท้าทายในการจัดการงบประมาณจึงเป็นการบริหารเชิงรุก โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยมหิดลประเมินผลและตรวจสอบประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ตามความคาดหวังมีสารสนเทศเพื่อใช้ตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างสรรค์โครงการหรือผลงานที่สอดคล้องในด้านปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

- *การบริหารบุคคล* อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยมหิดล แต่ อบจ. อำนาจเจริญพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในมิติการสร้างแรงจูงใจการทำงานในท้องถิ่น และผลักดันเรื่องระบบสวัสดิการเสริมจากมหาวิทยาลัยมหิดล

4.4 ปัจจัยหรือเงื่อนไขสำคัญที่สนับสนุนความสำเร็จของสถานศึกษาสังกัด อบท.

จากกรณีตัวอย่างทั้ง 3 แห่ง ซึ่งมีความแตกต่างกันในมิติการบริหารและรูปแบบ รวมถึงระดับการจัดการศึกษา แต่ก็พบว่ามีคุณลักษณะสำคัญร่วมบางประการที่ทำให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นประสบความสำเร็จ อันได้แก่

1) อบท. ได้กระจายอำนาจสู่สถานศึกษา ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้สถานศึกษาได้ใช้อำนาจการตัดสินใจและบริหารจัดการตนเองได้ ทำให้สถานศึกษามีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการตามแบบ SBMLD ถึงแม้การดำเนินการกระจายอำนาจการศึกษายังมีติดขัดอยู่ ดังที่ ชชาญ ต้นติธรรมถาวร และคณะ (2554) พบว่า อบท. ยังต้องบริหารและจัดการศึกษาภายใต้กฎระเบียบต่างๆ ที่กำหนดโดยส่วนกลาง เพื่อให้ทุกหน่วยงานของรัฐมีโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการภายใต้กฎระเบียบเดียวกัน ส่งผลให้ อบท. ขาดอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและจัดการทรัพยากรของ อบท. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตามผลการศึกษสถานศึกษาตัวอย่าง 3 แห่ง ก็พบว่ามีปัจจัยเสริมที่เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจของ อบท. ต้นสังกัด ทำให้การบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่นสามารถพัฒนาไปได้อย่างก้าวกระโดด

2) อบท. และสถานศึกษาในสังกัดมีผู้นำท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์และให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาในท้องถิ่น และผู้บริหารสถานศึกษาให้ความสำคัญในการบริหารงานวิชาการเป็นอย่างมาก สอดคล้องกับงานของ สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2544) ที่พบว่าหลักสำคัญในการจัดการสถานศึกษานั้น ผู้บริหารต้องเป็นผู้นำทางวิชาการอย่างแท้จริง สามารถจัดระบบให้เกิดการช่วยเหลือทางวิชาการได้ โดยเป็นผู้จัดการที่ไม่จำเป็นต้องทำเองทั้งหมด ให้คำแนะนำ และเสนอแนะ

แก่ครูได้ และงานของ ผาน พวงเงิน (2550) ได้สะท้อนความคิดเห็นของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งที่ตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตำบลด้วยเหตุผลการเป็นผู้มีจิตสาธารณะในการช่วยเหลือสังคม เป็นที่พึ่งของประชาชน ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น ยอมรับฟังเหตุผล และสามารถแก้ปัญหาได้อย่างทันท่วงที

3) การมีวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม เน้นการทำงานเป็นทีม นำธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ ดังที่ นัฏญารัตน์ นิลวิเชียร (2555) ได้สำรวจพบว่าประชาชนมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมากที่สุดที่ท้องถิ่นมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ สอดคล้องกับ เรณู หมั่นห่อ (2554) ที่ศึกษาพบว่าระดับผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติใน อบจ. ภูเก็ต ใน 11 หน่วยงาน มีมากกว่าร้อยละ 70 โดยมีตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี คือ การสื่อสารระหว่างองค์กรต่างๆ การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย และการมีส่วนร่วมการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน

4) สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยมีอำนาจการตัดสินใจสั่งการในการบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล และงานบริหารทั่วไป เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษา สอดคล้องกับงานของ ธวัชชัย รัตตัญญู (2551) ที่ระบุรูปแบบสถานศึกษาสังกัด อบท. ว่าต้องให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบดำเนินงาน ซึ่งอาจทำได้หลากหลายแนวทาง อื่นๆ เช่น ต้องมีการกระจายอำนาจ ต้องมีส่วนร่วม ต้องคืนอำนาจจัดการศึกษาให้กับประชาชน ต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุล ต้องมีการพัฒนาทั้งระบบ และมีผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน

5) สถานศึกษามีสิ่งแวดล้อมภายนอกที่พร้อมสนับสนุน โดยเฉพาะทรัพยากรในเขตพื้นที่ และบางแห่งมีจุดเด่นด้านงบประมาณสนับสนุนที่มาจากรายได้ของท้องถิ่น ดังเช่น เขตจังหวัดภูเก็ตเป็นเมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และอุตสาหกรรมท่องเที่ยว อบท. จึงสามารถจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นได้มาก ทำให้มีขีดความสามารถที่จะสนับสนุนโรงเรียนในหลายด้าน รวมถึงด้านงบประมาณ (สุนทร เทพทัต, 2554) ขณะที่ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวยก็ได้ใช้ประโยชน์จากทุนทางสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สามารถแปลงมูลค่าไปสู่การสร้างอาชีพสร้างรายได้ ซึ่งได้สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก (ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์ และคณะ, 2552, รัชนิ โทอิ่ง, 2553) ส่วนโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ นั้น ด้วยตำแหน่งที่ตั้งของมหาวิทยาลัยท้องถิ่นนับว่าเป็นประตูสู่อาเซียน เอื้อต่อการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านอย่าง ลาว กัมพูชา เวียดนาม รวมถึงประเทศจีน

อย่างไรก็ตาม กรณีศึกษาทั้ง 3 แห่งยังประสบปัญหาอีกมาก ประการสำคัญคือความพร้อมด้านบุคลากรทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ทำให้การปฏิบัติงานไม่ราบรื่น สถานศึกษายังจำเป็นต้องพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่จะเป็นคลังสมองและภูมิปัญญาของท้องถิ่น ปัญหาอื่นๆ ได้แก่ ระเบียบและเงื่อนไขของ อบท. ยังไม่เอื้อให้สถานศึกษาสามารถดำเนินกิจกรรมบางอย่างเองได้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2549) ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนฯ พบปัญหาขาดการจัดการความรู้ที่มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือเอกสาร มาพัฒนาให้เป็นระบบเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงและนำความรู้มาปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ความรู้การจัดทำผ้าย้อมคราม การทอเสื่อ ที่สามารถสืบทอดให้กับคนรุ่นหลังได้ศึกษาหรือผู้สนใจที่จะศึกษา

ต่อยอดได้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา พบว่า อบจ. อำนาจเจริญมีบทบาทในการบริหารจัดการศึกษา ทั้ง 4 ด้านน้อยมาก เนื่องจากยังเป็นระยะบุกเบิก จึงต้องอาศัยองค์ความรู้ของมหาวิทยาลัยมหิดล โดยเฉพาะทรัพยากรบุคคลในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นไปตามความมุ่งหมาย ดังนั้น ความพร้อมด้านบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่เข้ามาบริหารจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษายังเป็นประเด็นสำคัญที่ อบท. ต้องทบทวน

5. สรุปและข้อเสนอแนะ โอกาสในการพัฒนา

จากผลการศึกษาจะเห็นว่าสถานศึกษาต้นแบบสังกัด อบท. มีลักษณะเด่นในการบริหารจัดการศึกษาที่แตกต่างตามบริบทท้องถิ่น โดยสถานศึกษาได้พยายามบริหารจัดการด้วยตนเองให้มากขึ้นไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม แม้ว่าจะยังมีระเบียบกำหนดมาจากส่วนกลางและหน่วยงานต้นสังกัด สถานศึกษาได้ประยุกต์ใช้แนวทาง SBMLD บริหารจัดการร่วมกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมกับ อบท. ต้นสังกัด เพื่อสร้างความร่วมมือมากกว่าการเป็นผู้บังคับบัญชา และเน้นการบริหารงานที่คำนึงถึงผลลัพธ์ ไม่ยึดติดระบบการทำงานแบบตายตัว ทำให้บรรลุผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาได้ นอกจากนี้ สถานศึกษายังได้นำทุนทางสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ มีรูปแบบการบริหารจัดการและงบประมาณด้วยวิธีการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานภายใน อบท. มีโครงสร้างการบริหารที่เกิดจากภาคีความร่วมมือจากทุกฝ่าย เพื่อส่งเสริมและพัฒนาชุมชน ประการสำคัญคือมีการบริหารจัดการแบบ PDCA อีกทั้งยังมีศักยภาพในการบริหารงบประมาณที่ได้รับจากหน่วยงานภายนอกสำหรับการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของ อบท. นั้น ก็ได้สะท้อนถึงความโดดเด่นด้านแนวคิดที่ต้องการให้มีมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค แล้วพัฒนาให้สามารถ

เป็นมหาวิทยาลัยของท้องถิ่นที่สามารถสร้างคน สร้างอาชีพ เพื่อรองรับสภาพเศรษฐกิจในชุมชน โดยริเริ่มจากความร่วมมือสามฝ่าย ทำให้เกิดความร่วมมือในท้องถิ่น และสร้างให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง บริหารจัดการแบบบูรณาการความรู้และหน่วยงานหลายระดับ

อย่างไรก็ตาม การบริหารแบบ SBMLD ของ อบท. ยังมีจุดอ่อนด้านการขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี โดยภาวะคุกคามที่สำคัญคือการมีกฎระเบียบ/กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหาร ทั้งนี้ สถานศึกษาได้แสดงถึงความพยายามในการก้าวพ้นข้อจำกัดที่แม้สถานศึกษายังไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่หน่วยงานต้นสังกัดได้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการและตัดสินใจ เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษามีคุณภาพ สนองความต้องการชุมชนได้ เนื่องจากมีกรอบการทำงานที่ยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกันสถานศึกษาก็บริหารจัดการศึกษาให้เชื่อมโยงกับนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด ยึดการทำงานร่วมกันกับคนในพื้นที่ คำนึงถึงผู้เรียนและท้องถิ่นเป็นสำคัญด้วยพื้นฐานที่ว่าคนในท้องถิ่นย่อมแก้ไขปัญหาคได้ และรู้สภาพจริงมากกว่าส่วนกลาง อันเนื่องจากการพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นไม่ใช่เพียงแค่จัดการศึกษาในระบบ แต่ต้องเป็นแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย สามารถตอบสนองความต้องการของเด็กเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นได้ จนสามารถนำไปประกอบอาชีพและดำรงชีวิตในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุข

ทั้งนี้ สถานศึกษาสังกัด อบท. จะยังมีโอกาสในการพัฒนาได้อีก โดยโรงเรียนสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาให้เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาได้อย่างแท้จริง เพื่อช่วยจัดการปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ ทั้งยังสามารถจัดระบบให้บริการทางการศึกษา

แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยจัดฝึกอบรมให้ความรู้ตามความต้องการของประชาชนให้มีทักษะชีวิต รวมถึงการสร้างและขยายเครือข่ายไปสู่สถานศึกษาอื่นๆ ในสังกัด อบท. เพื่อร่วมมือจัดการศึกษาให้เกิดเอกภาพ ขณะเดียวกัน อบท. ก็ร่วมมือกับ อบท. อื่นๆ เพื่อกำหนดทิศทาง นโยบายการบริหารจัดการศึกษาร่วมกัน ส่วนศูนย์การเรียนรู้ชุมชนฯ นับว่าจะเป็นแหล่งพัฒนาคนในท้องถิ่นที่ไม่ใช่มุ่งเฉพาะความเป็นเลิศทางวิชาการ แต่เน้นสัมมาชีพ และทักษะชีวิต เป็นศูนย์กลางการพัฒนาองค์ความรู้ สร้างผลผลิตที่เป็นเอกลักษณ์ชุมชน ส่วนโครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยท้องถิ่นนั้นก็จะเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น ให้คนในท้องถิ่นพัฒนาความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพเฉพาะตน สามารถสร้างอาชีพ และประกอบอาชีพในท้องถิ่น และด้วย

ภูมิประเทศที่เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน จะเป็นความท้าทายในการพัฒนาการเป็นมหาวิทยาลัยท้องถิ่นได้เต็มรูปแบบ หาก อบท. สามารถสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น ระดมภาคธุรกิจท้องถิ่น และประเทศเพื่อนบ้านเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางของมหาวิทยาลัยท้องถิ่นที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและในประชาคมอาเซียน พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์การพัฒนามหาวิทยาลัยท้องถิ่น สร้างแรงจูงใจให้คนในท้องถิ่นเข้ามาทำงานในท้องถิ่นมากขึ้น โดยออกแบบแนวคิด สวัสดิการ ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นที่จะสามารถจูงใจคนมีความรู้เข้ามาพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่น รวมถึงสำรวจความต้องการของบุคลากรจากมหาวิทยาลัยต้นสังกัดเพื่อการถ่ายโอนมาสู่การเป็นพนักงานข้าราชการท้องถิ่นในอนาคต

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “การบริหารจัดการศึกษาภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ: ศึกษาเปรียบเทียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยและเกาหลีใต้ ระยะที่ 2” สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือกับต่างประเทศ (ไทย-เกาหลีใต้) ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติกับมูลนิธิวิจัยแห่งสาธารณรัฐเกาหลี และเป็นโครงการวิจัยต่อเนื่อง ระยะที่ 1 ศึกษาระดับนโยบาย และระยะที่ 2 ศึกษาระดับปฏิบัติการ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2555, 20 เมษายน). **สรุปข้อมูลจำนวน อบท. ทั่วประเทศ**. สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>
- _____. (2558). **คู่มือประเมินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School-based Management for Local Development: SBMLD)**. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- _____. (2559). **รายงานประจำปี 2558 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น**. นนทบุรี: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- กรรณิกา ไชยเจริญ. (2554). **วิถีชีวิตชาวไทยย้อย บ้านอากาศ ตำบลอากาศ อำเภออากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร**. (รายงานการค้นคว้าอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต)มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, คณะศิลปศาสตร์, สาขาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น. กรุงเทพฯ.
- ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์ และคณะ. (2552). **การจัดการท้องถิ่นเพื่อการศึกษา: กรณีศึกษาศูนย์การเรียนรู้**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชาญ ตันติธรรมถาวร และคณะ. (2554). **โครงการรูปแบบ/แนวทางการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของเทศบาลนครรังสิต**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ธวัชชัย รัตตัญญู. (2551). **การพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต)มหาวิทยาลัยสยาม, บัณฑิตวิทยาลัยศึกษาศาสตร์, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา. กรุงเทพฯ.
- นัญญารัตน์ นิลวิเชียร. (2555). **ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการจัดทำโครงการบริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ 2555 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต**. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต)มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, สาขารัฐประศาสนศาสตร์. ภูเก็ต.
- ผาน พวงเงิน. (2550). **ความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ใช้ในการตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตำบลอากาศอำนวย พ.ศ. 2547**. (การศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต)มหาวิทยาลัยขอนแก่น, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, สาขารัฐประศาสนศาสตร์. ขอนแก่น.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551**. (2551). กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- รัชณี โพธิ์. (2553). **ความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการของเทศบาลตำบลอากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร**. (รายงานการค้นคว้าอิสระธุรกิจมหาบัณฑิต)มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, คณะบริหารธุรกิจ, สาขาการจัดการ. กรุงเทพฯ.
- พริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ. (2556). **ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต)มหาวิทยาลัยขอนแก่น, คณะศึกษาศาสตร์, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา. ขอนแก่น.

- มหาวิทยาลัยมหิดล. (2558, 20 กรกฎาคม). **โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล**. สืบค้นจาก http://www.am.mahidol.ac.th/web/index.php?option=com_content&view=article&id=119
- เรณู หมั่นห่อ. (2554). **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต**. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, คณะรัฐศาสตร์, สาขารัฐประศาสนศาสตร์. นนทบุรี.
- สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์. (2544). แนวคิดและรูปแบบการบริหารจัดการของสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน: ประสบการณ์สู่ทฤษฎี. ใน **รายงานการประชุมสร้างความรู้ความเข้าใจ: การปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนทั้งโรงเรียน**. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2552). **รายงานผลการตรวจติดตามสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2545). **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545**. กรุงเทพฯ: พริกหวาน กราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (2549). **โครงการพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และการจัดการความรู้ในส่วนราชการ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ.
- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. (2553). **รายงานสรุปผลการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสอง (พ.ศ. 2549-2553)**. กรุงเทพฯ: แม็ทพอยท์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2551ก). **รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551**. กรุงเทพฯ: เพลีน สตูดิโอ จำกัด.
- _____. (2551ข). **รายงานการวิจัยเรื่องการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับสรุป**. กรุงเทพฯ: พริกหวาน กราฟฟิค จำกัด.
- _____. (2554). **การวิจัยและพัฒนาแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**. กรุงเทพฯ: พริกหวาน กราฟฟิค จำกัด.
- _____. (2555). **การประเมินศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา**. กรุงเทพฯ: พริกหวาน กราฟฟิค จำกัด.
- _____. (2556). **คู่มือแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษานิตบุคคล และวิธีการดำเนินการระบบสิทธิประโยชน์ทางการศึกษาของสถานศึกษา**. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ
- สุนทร แทบทับ. (2554). **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานจ้าง อบจ. ภูเก็ต**. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, คณะรัฐศาสตร์, สาขาวิทยาการจัดการ. นนทบุรี.

ภาษาอังกฤษ

- Blimpo, M. P., & Evans, D. K. (2011). *School-Based Management and Educational Outcomes: Lessons from a Randomized Field Experiment*. Final Report. Commissioned by the World Bank. Washington DC, USA.
- Grauwe, A. D. (2005). Improving the Quality of Education through School-Based Management: Learning from International Experiences. *International Review of Education*, 51(4), 269-287.
- Kim, A. (2004). Parent-School Partnership Formation through the School Council in Korea. *Educational Research for Policy and Practice*, 3(2), 127-139
- Kim, S. N. (2005). The Developmental Directions and Tasks of the School Based Curriculum Management System in Korea. *Asia Pacific Education Review*, 6(1), 41-49.
- National Center on Education and the Economy (NCEE). (2007, June 12). South Korea: System and School Organization. *Center on International Education Benchmarking*. Retrieved from: <http://www.ncee.org/programs-affiliates/center-oninternational-education-benchmarking/top-performing-countries/south-koreaoverview/south-korea-system-and-school-organization/2007>.
- Patrinos, H. A. (2012, February 22). Lessons on School-Based Management from a Randomized Experiment. *World Bank Blogs: Education for Global Development*. Retrieved from <https://blogs.worldbank.org/education/lessons-on-school-based-management-from-a-randomized-experiment>