

# มุมมองเชิงระบบที่มีต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Systematic Perspectives towards the Success in Educational Management of Local Governments

จรงค์ แสนแอน\*<sup>1</sup> ชมภูณูช หุ่นนาค<sup>1</sup> หควณ ชูเพ็ญ<sup>1</sup> และชัยยงค์ พรหมวงศ์<sup>2</sup>

<sup>1</sup>วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

<sup>2</sup>คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

Jongrak Sanaan\*<sup>1</sup> Chompoonuch Hunnark<sup>1</sup> Hakuan Chupen<sup>1</sup> and Chaiyong Promwong<sup>2</sup>

<sup>1</sup>College of Innovative Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

<sup>2</sup>Faculty of Education, Bangkokthonburi University

Received: December 11, 2019

Revised: March 11, 2020

Accepted: April 10, 2020

## บทคัดย่อ

บทความเชิงวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอมุมมองเชิงระบบที่มีต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการแสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในระดับมหภาค ได้แก่ การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัว การเข้ามาของเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก นโยบายการศึกษาชาติ ในระดับจุลภาค (1) ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ฐานคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่ส่งผลต่อทิศทางของนโยบาย เป้าหมายและรูปแบบการพัฒนาการศึกษา การจัดการทรัพยากร ได้แก่ ผู้เรียน หลักสูตร ผู้บริหาร สิ่งสนับสนุนการเรียนรู้ และงบประมาณ (2) ปัจจัยกระบวนการ ได้แก่ การจัดการเรียนการสอน เทคนิควิธีหรือกลยุทธ์การเรียนการสอน นวัตกรรมการเรียนการสอน ที่สอดคล้องตามเป้าหมายการพัฒนา ผลผลิตที่ได้จากการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จจะแสดงให้เห็นในลักษณะของผู้เรียนที่มีคุณภาพ หลักสูตรท้องถิ่น ผู้สอนที่พัฒนาตนเอง กระบวนการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ ข้อเสนอแนะที่มีต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การปรับเป้าหมายของการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศ การสร้างสรรค์กระบวนการเรียนรู้เพื่อให้เกิดการพัฒนาตัวผู้เรียนอย่างแท้จริง สนับสนุนการมีส่วนร่วมของครอบครัว ชุมชน หน่วยงานรัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาท้องถิ่น

**คำสำคัญ:** มุมมองเชิงระบบ การกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษา

## Abstract

This academic article was aimed to present systematic perspectives toward the success in educational management of local governments. The analysis of academic documents revealed that the factors affecting the success in educational management of local governments at the macro level included aged society trend, disruptive technology and national educational policy. Regarding the micro level, the factors comprised (1) input factors included educational management approach affecting policy direction, goal, and educational management pattern and resource management including learners, curriculums, administrators, learning facilities, and budgets, (2) process factors included learning management, teaching techniques or teaching strategies and teaching innovations which were relevant to the development goal. The output of successful educational management of local governments was showed in terms of qualified graduates, local curriculum, self-developing teachers, and creative learning process. Recommendations for local educational management were as follows: adjusting educational-management goal to fit the national context, creating learning process for actual students' development, encouraging an involvement from families, community, public sector, and other sectors related to local-educational management.

**Keywords:** Systematic Perspectives, Decentralization, Local Governments, Education

## บทนำ

การศึกษา เป็นเครื่องมือหนึ่งของการพัฒนาคนเพื่อให้เกิดความรู้ มีทักษะการปฏิบัติ มีทัศนคติที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและค่านิยมที่พึงงามของสังคม นำไปสู่โอกาสในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพอย่างมั่นคง มีความรู้เท่าทันและมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อตนเองได้อย่างเหมาะสม การจัดการศึกษาเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดค่อนข้างซับซ้อน กล่าวคือ การศึกษาต้องมีการกำหนดปรัชญาและเป้าหมาย เพื่อนำไปสู่การออกแบบกระบวนการอย่างเป็นระบบ คำนึงถึงความสัมพันธ์ในทุกองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา และให้ความสำคัญอย่างจริงจังในแต่ละองค์ประกอบเหล่านั้น เปรียบเสมือนเครื่องจักรกลที่ถึงแม้จะมีขนาดใหญ่โตเพียงใดก็ไม่สามารถใช้งานได้หากชิ้นส่วนอุปกรณ์เล็ก ๆ เสียหายไปแม้เพียงชิ้นเดียว หรือหากใช้งานต่อไปได้ก็ไม่ใช่งานที่เต็มประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การจัดการศึกษายังจำเป็นต้องสร้างโอกาสในการเข้าถึงอย่างเท่าเทียมตามสภาพความจำเป็นหรือข้อจำกัดของแต่ละบุคคล โดยสร้างทางเลือกในการเข้าถึงความรู้ทั้งทางช่องทางของการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้ประชาชนมีความรู้อย่างน้อยในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เพียงพอสำหรับการดำเนินชีวิตได้ กล่าวได้ว่าคุณภาพของการศึกษาสามารถสะท้อนได้จากคุณภาพของสังคม ดังตัวอย่างที่เป็นที่รับรู้โดยทั่วไป เช่น

การเคารพและรักษาระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัดของชาวญี่ปุ่น หรือการให้ความสำคัญการรักษาสิทธิ หน้าที่ และผลกระทบต่อสิทธิของผู้อื่นของประชาชนในประเทศเสรีประชาธิปไตย เช่น สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ

สำหรับประเทศไทย การศึกษาเป็นหนึ่งในกลไกหลักของการพัฒนาประเทศ ควบคู่ไปกับการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และสุขภาพอนามัยของประชาชน เห็นได้จากการบรรจุ แนวทางการพัฒนาการศึกษา ทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานและวิชาชีพในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509 (ก่อนเปลี่ยนเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในเวลาต่อมา) โดยเฉพาะสายวิชาชีพ ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญมากเพื่อป้องกันกำลังคนเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมอันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนา ประเทศขณะนั้น ซึ่งในแผนพัฒนาฉบับต่อมาได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาในศาสตร์อื่น ๆ เพิ่มเติม ตามสภาพ ความจำเป็นของประเทศ เช่น แพทยศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาษาอังกฤษ เป็นต้น การศึกษานอกจากจะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศระดับมหภาคแล้ว ยังถูกใช้ เป็นตัวชี้วัดการพัฒนาของครัวเรือนและชุมชน ในแบบสำรวจความจำเป็นพื้นฐาน หรือ จปฐ. และแบบสำรวจ ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน/ชุมชน หรือ กชช. 2ค ที่จัดทำโดยกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย สะท้อนให้เห็นอัตราการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน

การจัดการศึกษา จึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐที่จะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง และรอบคอบ ภายใต้อุปสรรคที่มีความเหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ ในปัจจุบันประเทศไทยมีหลายหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาแต่ละระดับ ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวง การท่องเที่ยวและกีฬา สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาระบบสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ในส่วนการจัดการการศึกษาของกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กระจายอำนาจการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามศักยภาพที่มีอยู่ ดังกำหนดไว้ในมาตรา 43 ว่า การจัดการศึกษาของบมขของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (National Human Rights Commission of Thailand, 2006: 26) การจัดการศึกษาของท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักประสานและพัฒนากิจการ การศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยมีโรงเรียนในสังกัดทั่วประเทศจำนวน 29,653 โรงเรียน และมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน 19,197 แห่ง (Department of Local Administration, 2011) ส่วนกรุงเทพมหานครดำเนินการโดยสำนักยุทธศาสตร์การศึกษา สำนักอนามัย สำนักพัฒนาสังคม มีโรงเรียนในสังกัดจำนวน 437 โรงเรียน (Planning and Information Section, Policies and Educational Planning Division Department of Education, 2019: 7)

ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประชาชนชาวไทยมีโอกาสในการเข้ารับบริการการศึกษาของรัฐ ค่อนข้างสูง แต่หากพิจารณาในเชิงคุณภาพจะพบประเด็นที่น่าสนใจคือ ความแตกต่างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะส่งผลต่อคุณภาพการจัดการศึกษาหรือไม่ อย่างไร บทความวิชาการนี้จึงนำเสนอ มุมมองเชิงระบบที่มีต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม โดยอ้างอิง หลักการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และตัวอย่างประเทศที่ประสบผลสำเร็จ ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รายละเอียดมีดังนี้

## เนื้อหา

การกระจายอำนาจการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นกระบวนการที่รัฐบาลกลาง (Central Government) ถ่ายโอนอำนาจและกลไกรูปแบบต่าง ๆ ให้แก่รัฐบาลในระดับที่ต่ำกว่าระดับชาติ (Government Subnational) เพื่อให้ทันกับการปรับตัวตามสภาพเงื่อนไขเฉพาะของท้องถิ่น (Saito Fumihiko, 2011: 1) ภายใต้หลักการสำคัญ 5 ประการ คือ 1) มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลางที่มีหน้าที่ มุ่งงบประมาณ และมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง ราชการส่วนกลางทำหน้าที่เพียงควบคุมดูแลให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น 2) เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยให้มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควรในเรื่องการวินิจฉัยปัญหา การงบประมาณ และการจัดการบุคลากรของตน 4) มุ่งงบประมาณและรายได้เป็นของตนเองจากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ทรัพย์สิน รวมทั้งเงินอุดหนุน 5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตนเอง (Chawalitthamrong, 2003: 43)

การศึกษาเป็นเรื่องหนึ่งที่ได้รับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการพัฒนาพลเมืองเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ เป็นกำลังสำคัญของการพัฒนาประเทศไปสู่ความเข้มแข็ง เพราะการศึกษาเป็นการพัฒนาความรู้ที่มีอยู่เดิมในตัวบุคคลโดยการนำความรู้จากภายนอกเข้าไปสะสมไว้ในตัวผู้เรียน เป็นกระบวนการตอบสนองซึ่งกันและกันระหว่างผู้เรียนและสิ่งแวดล้อม ทำให้มีความรู้มากขึ้นและกว้างขึ้น (Kotbuntao, 2010: 39) การศึกษาจึงเป็นไปเพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึกการอบรม การสืบสานวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลง การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม รวมทั้งเกื้อหนุนให้บุคคลได้มีโอกาสเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (National Education Act B.E., 1999: 2) การกระจายอำนาจการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ. 2539 ซึ่งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้รัฐรวมถึงท้องถิ่นต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ครอบคลุมถึงการพัฒนาเด็กเล็กก่อนเข้ารับการศึกษาภาคบังคับและผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ให้ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษา และให้ดำเนินการอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานสากล โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สร้างความเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน มีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม ประเทศชาติ (มาตรา 54) นอกจากนี้ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาและดูแลให้สอดคล้องกับกับรายได้ของตน รวมทั้งให้มีบทบาทยุติเกี่ยวกับกลไกขั้นตอนการกระจายหน้าที่ อำนาจ งบประมาณ และบุคลากรการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 250)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (National Education Act B.E., 1999: 2)

1) กำหนดรูปแบบการศึกษาเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ (1) การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา ประกอบด้วย การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา การศึกษาระดับประถมศึกษา และการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และ (2) การศึกษาตลอดชีวิต คือ การศึกษาที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิต

ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

2) ผู้เรียนคือผลผลิตของการจัดการศึกษา ระบบการศึกษาจึงต้องทำให้ผู้เรียนมีความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ ความรู้ คุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรม เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่าง ปกติสุข

3) กำหนดหลักการจัดการศึกษา 6 ประการ ได้แก่ มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุผลการเรียนรู้และสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นแต่ละแห่ง (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชน (3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา เพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ทรัพยากรเพื่อการบริหาร กระบวนการบริหาร และผลลัพธ์เมื่อเทียบกับมาตรฐาน (4) มีการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีสมรรถนะที่สูงขึ้น สามารถถ่ายทอดความรู้และอบรมผู้เรียนให้เกิดผลตามเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น ตลอดจนสามารถพัฒนาความรู้ใหม่ที่นำไปสู่นวัตกรรมทางการศึกษา (5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา เพื่อให้การจัดการเรียนรู้สามารถดำเนินการลงสู่ผู้เรียนได้อย่างทั่วถึง เพียงพอสำหรับการเรียนรู้ตามมาตรฐาน ทั้งในด้านครูผู้สอนงบประมาณสำหรับการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ สื่อการเรียนรู้และการจัดสภาพการเรียนรู้ที่เหมาะสม เป็นต้น (6) บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและสร้างหลักสูตรการศึกษาของท้องถิ่นที่ตรงตามสภาพของบริบท ผู้เรียนสามารถนำความรู้ที่ได้ไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองได้จริง การพัฒนาคนจึงเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของกลุ่มและองค์กรทางสังคมในการหล่อหลอมขัดเกลาให้ผู้เรียนเป็นไปตามกรอบวัฒนธรรมและค่านิยมของสังคมที่ดี

4) ส่งเสริมโอกาสการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุคคลทั่วไป ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพและทั่วถึงโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายอย่างน้อย 12 ปี และผู้ปกครองมีหน้าที่ในการส่งบุตรหลานที่อยู่ในความดูแลให้เข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือเกินกว่าตามความสามารถของครอบครัว

5) กำหนดกรอบเนื้อหาหลักสูตรและวิธีการจัดการเรียนการสอน คือ กำหนดให้เรียนรู้ทั้งหลักวิชาสากล เช่น คณิตศาสตร์ ภาษา วิทยาศาสตร์ และศาสตร์ทางสังคม ศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาไทย คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลด้วยการเปิดกว้างให้ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนตามความถนัดและความสนใจของตน มีรูปแบบการสอนที่หลากหลาย จัดการเรียนรู้อย่างยืดหยุ่นได้ในทุกที่ทุกเวลา สร้างประสบการณ์เรียนรู้จากการทดลองปฏิบัติเพื่อให้รู้จักการค้นคว้าและเกิดความคิดที่เป็นระบบ

6) กำหนดระบบกลไกทางการจัดการศึกษา โดยการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ส่วนหลักสูตรการศึกษายังคงเป็นไปตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ แต่สามารถเพิ่มเติมหลักสูตรท้องถิ่นที่เป็นไปตามสภาพบริบทของแต่ละพื้นที่ และให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา ประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายในที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต้นสังกัด (กระทรวงมหาดไทย) และสถานศึกษา

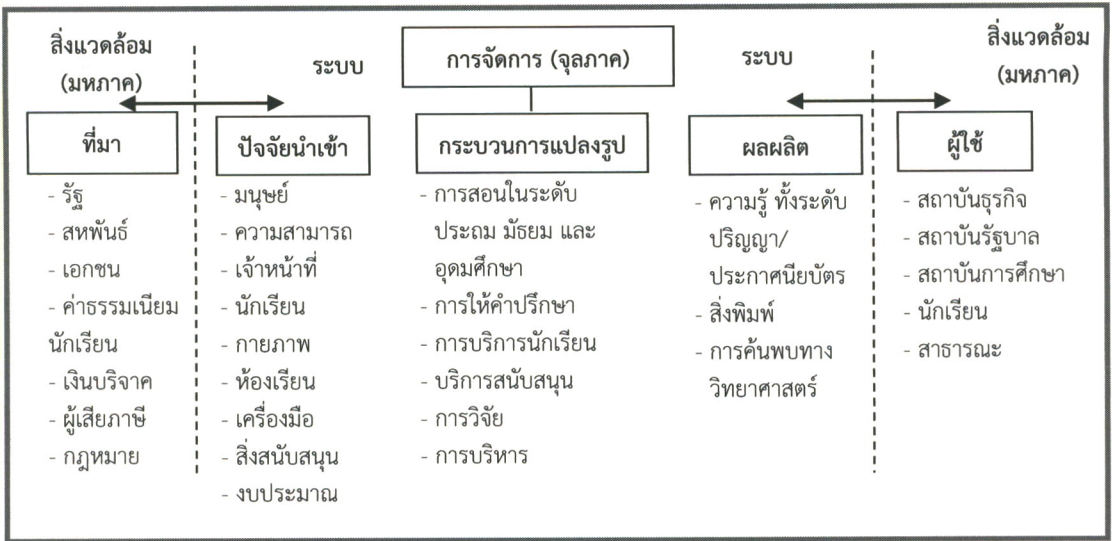
ในสังกัด และระบบ การประกันคุณภาพภายนอกที่ดำเนินการโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

7) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานศึกษา 2 ลักษณะ คือ (1) สถานศึกษาที่ท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเอง ขยาย หรือเปลี่ยนแปลงประเภทการศึกษา โดยจัดการศึกษาในระดับและประเภทที่มีความพร้อม มีความเหมาะสม และมีความต้องการภายในท้องถิ่น และ (2) สถานศึกษาที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม นับแต่มีการปฏิรูปการศึกษาโดยการกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น ยังพบว่าการดำเนินการบางส่วนยังมีได้เป็นไปตามเป้าหมาย การกำหนดนโยบาย การงบประมาณ และทิศทางการจัดการศึกษา ยังคงถูกกำหนดจากส่วนกลาง คุณภาพการศึกษาในแต่ละพื้นที่มีมาตรฐานแตกต่างกัน และหลายแห่งไม่ได้มาตรฐาน จนนำไปสู่ปัญหาใน 3 ระดับ คือ ระดับปัจเจกบุคคล เด็กยังขาดทักษะการคิดและจิตสำนึกสาธารณะ ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมเสี่ยงหลายอย่าง เช่น การเสพยา การมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร การทะเลาะวิวาท เป็นต้น ระดับสังคมแวดล้อมตัวเด็ก ครอบครัวไทยล้มเหลวทางความคิดและทัศนคติในการเลี้ยงดูบุตรหลาน ทั้งปัญหา การหย่าร้าง การมุ่งงานจนละเลยการเลี้ยงดูสั่งสอนเด็ก หรือแม้กระทั่งระบบการศึกษาที่เน้นการแข่งขันมากกว่า การพัฒนา ส่งผลให้เด็กส่วนหนึ่งถูกเบียดขับให้เป็นคนชายขอบของระบบนี้ไป ระดับโครงสร้างชุมชน ไม่มีกลไกเกี่ยวกับการดูแลและคุ้มครองเด็กอย่างครบวงจร ทำให้เด็กขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนา (Jetavanich, 2014: 17-18)

#### มุมมองเชิงระบบที่มีต่อการจัดการศึกษา

การพิจารณาเกี่ยวกับคุณภาพของการจัดการศึกษาของท้องถิ่นจึงต้องพิจารณาภาพรวมอย่างเป็นระบบ ซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการเชิงระบบ (System Approach) ในประเทศตะวันตกเป็นผลมาจากแนวคิด การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ เป็นแนวคิดที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์เชิงเหตุผลระหว่างสภาพแวดล้อมของระบบการผลิตขององค์กร เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าองค์กรส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นระบบเปิด (Open System) หมายถึงองค์กรย่อมได้รับอิทธิพลจากสิ่งแวดล้อมทั้งในเชิงบวกที่เป็นแรงเสริมและเชิงลบที่เป็นอุปสรรค ส่วนความสัมพันธ์ภายในระบบขององค์กรเกิดขึ้นจากการนำปัจจัยนำเข้า (Input) เข้าสู่กระบวนการ (Process) เพื่อแปลงรูปไปสู่ผลลัพธ์ (Output) ผลจากการปฏิบัติในขั้นตอนต่าง ๆ จะถูกนำกลับไปศึกษา ทบทวนเพื่อแก้ไขหรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น (Feedback) และในองค์กรที่ประสบความสำเร็จกระบวนการที่นี้จะถูกขับเคลื่อนเป็นวงจรไปอย่างต่อเนื่อง (Dynamic) ทรายที่องค์กรยังดำรงอยู่ ตัวแบบเชิงระบบได้ถูกนำไปใช้ศึกษาในหลายองค์กร รวมทั้งด้านการศึกษา ดังเช่นตัวแบบระบบการศึกษาของ Smith (1982: 32) ในภาพที่ 1 แสดงให้เห็นมุมมองในระดับมหภาคว่าระบบการศึกษาอยู่ภายใต้อิทธิพลของนโยบายรัฐ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และความต้องการของตลาดแรงงานในฐานะผู้ใช้บัณฑิตรวมทั้งตัวผู้เรียนเองในบทบาทของการดำเนินกิจกรรมส่วนตัวด้วยความรู้ที่ได้จากการศึกษา ส่วนมุมมองจุลภาคหรือระบบการจัดการศึกษาภายในสถานศึกษา ประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ บุคลากร สถานที่ อุปกรณ์ทางการศึกษา และงบประมาณ ปัจจัยนำเข้าเหล่านี้ได้รับการจัดการตามรูปแบบของการศึกษาในแต่ละระดับเพื่อให้ได้ผลผลิตคือผู้สำเร็จการศึกษาที่ได้รับการรับรอง และผลงานทางวิชาการของผู้สอน ที่นำไปสู่การสร้างประโยชน์สังคมหรือการประกอบอาชีพในองค์กร



ภาพที่ 1 ระบบจัดการศึกษาทั้งในมุมมองมหภาคและจุลภาคของ Smith  
ที่มา: Smith (1982: 32)

ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการศึกษาในภาพรวมของประเทศไทย

จากปัญหาที่ทำให้การปฏิรูปการศึกษาและการจัดการศึกษาของท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบ หากแต่เป็นความสัมพันธ์ของปัญหา เชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อกัน การพิจารณาสาเหตุของปัญหาสามารถเริ่มต้นได้จากการศึกษาบริบทแวดล้อมการศึกษาไทย ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ได้นำเสนอปัจจัยที่ทำนายของบริบทภายในและบริบทภายนอกต่อการจัดการและการปรับตัวของระบบการจัดการศึกษาไทยไว้ดังนี้ (Office of the Permanent Secretary, Ministry of Education, 2016: 4-6)

บริบทภายใน ประกอบด้วย (1) การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัวของประเทศ ขณะที่ประชากรวัยแรงงานลดลง จึงเป็นปัจจัยถ่วงต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ ทำให้งบประมาณที่รัฐพึงนำมาจัดสรรในส่วนของการศึกษาและการสนับสนุนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาลดลง (2) ความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการภาครัฐ (รวมทั้งการศึกษา) และการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ นำไปสู่ความขัดแย้งของสังคม (3) ประสิทธิภาพของหลักธรรมาภิบาลในกระบวนการลดความเหลื่อมล้ำ การกระจายอำนาจ การจัดการกิจ ความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา รวมทั้งกลไกในการติดตามควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบ

บริบทภายนอก ประกอบด้วย (1) การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้ความต้องการสินค้าและบริการที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุมีมากขึ้น เป็นโอกาสในการพัฒนาธุรกิจและลงทุนด้านการค้า การท่องเที่ยว ที่พักอาศัย การให้บริการสุขภาพในรูปแบบต่าง ๆ และเป็นโอกาสของแรงงานไทยในการไปทำงานในประเทศที่พัฒนาแล้วขาดแคลนแรงงานในประเทศ นอกจากนี้ สังคมผู้สูงอายุทำให้แรงงานในประเทศลดลง การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวจึงมีมากขึ้น (2) การเปลี่ยนแปลงของบริบทเศรษฐกิจ และสังคมโลกจากการปฏิวัติดิจิทัล (Digital

Revolution) สู่อุตสาหกรรม 4.0 (The Fourth Industrial Revolution) ทำให้หุ่นยนต์และเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาแทนที่กำลังคนที่มีฝีมือและทักษะต่ำ ภาพรวมของตลาดแรงงานจึงต้องการบุคคลที่มีสมรรถนะสูงเพื่อใช้ต่อยอด หรือสร้างนวัตกรรมที่เพิ่มมูลค่าให้กับองค์กรได้ องค์ความรู้ที่เป็นจุดมุ่งเน้น ได้แก่ STEM Education ที่ประกอบด้วยองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ (Science) เทคโนโลยี (Technology) วิศวกรรมศาสตร์ (Engineering) และคณิตศาสตร์ (Mathematics) รวมทั้งทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 คือ 3Rs+8Cs ที่ประกอบด้วย การอ่านออก (Reading) สามารถเขียนได้ (Writing) คณิตเลขเป็น (Arithmetic) การคิดอย่างมีวิจารณญาณและการแก้ปัญหา (Critical Thinking and Solving) การคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม (Creativity and Innovation) ทักษะด้านความร่วมมือการทำงานเป็นทีม และภาวะผู้นำ (Collaboration Teamwork and Leadership) ทักษะด้านความเข้าใจต่างวัฒนธรรม ต่างกระบวนทัศน์ (Cross Cultural Understanding) ทักษะด้านการสื่อสารสารสนเทศและรู้เท่าทันสื่อ (Communication Information and Media Literacy) ทักษะด้านคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Computing and Media Literacy) ทักษะอาชีพและการเรียนรู้ (Career and Learning Self-reliance) และความมีเมตตา กรุณา วินัย คุณธรรม จริยธรรม (Compassion) (3) การเปิดเสรีอาเซียน กระตุ้นให้ประเทศมีการใช้ปัจจัยการผลิตและแรงงานสำหรับการพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมที่เข้มข้นขึ้น เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและพัฒนาตนเองไปสู่ระดับการผลิตที่สูงขึ้น ทั้งการผลิตในประเทศและใช้ฐานการผลิตในประเทศเพื่อนบ้าน (4) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลให้สภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง ภัยธรรมชาติมีความผันผวนและมีความรุนแรงที่ยากต่อการคาดการณ์มากขึ้น (5) กระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหลทางวัฒนธรรม ความรวดเร็วของการติดต่อสื่อสารที่ขยายพื้นที่ครอบคลุมทั่วโลก การขยายตัวของเครือข่ายสังคมออนไลน์ ส่งผลทั้งในด้านของโอกาสและความเสี่ยงต่อวิถีชีวิต ทศนคติและความเชื่อในสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กระบวนการเรียนรู้ และพฤติกรรมการบริโภคของคนในประเทศ (6) วาระการพัฒนาภายหลังปี ค.ศ. 2015 (post-2015 development agenda) ตามกระบวนทัศน์ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” มีประเด็นสำคัญคือการจัดทำเป้าหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) 17 เป้าหมาย เช่น ขจัดความยากจนในทุกรูปแบบ ทุกสถานที่ ขจัดความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหาร และส่งเสริมเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน หรือรับรองการมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของทุกคนในทุกช่วงอายุ เป็นต้น

ส่วนปัจจัยด้านกระบวนการจัดการศึกษา Ritcharoon et al. (2011: 86-87) ได้นำเสนอปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่หากได้รับการส่งเสริมจะสามารถส่งเสริมประสิทธิภาพให้แก่ระบบการศึกษาของท้องถิ่นได้ โดยแบ่งเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) การบริหารของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องของวิสัยทัศน์และการให้ความสำคัญกับการศึกษา การคิดการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษา รวมทั้งปฏิสัมพันธ์กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง (2) บุคลากรทางการศึกษามีความรู้ มีจำนวนที่เพียงพอ (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมด้านรายได้และทรัพยากรทางการศึกษา และ (4) ระบบการคัดเลือกครูมีความโปร่งใสเที่ยงตรง ปัจจัยที่เกี่ยวกับสถานศึกษา ประกอบด้วย (1) ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ มีภาวะผู้นำ มีประสบการณ์ และการจัดการที่ดี (2) มีจำนวนครูเพียงพอกับความรับผิดชอบ และมีความทุ่มเทให้การสอน (3) มีการนิเทศกำกับการทำงานอย่างต่อเนื่อง (4) มีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาแบบมีส่วนร่วม (5) บุคลากรให้ความร่วมมือในการดำเนินการ



ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และปัจจัยที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย (1) นโยบายหรือกฎหมายที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจการศึกษาและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ผู้บริหารฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นเป็นทีมเดียวกัน ทำให้เกิดความต่อเนื่องในการทำงาน (3) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม (4) ชุมชนในบางพื้นที่ต้องการให้บุตรหลานได้เรียนใกล้บ้านและได้รับการตอบสนองจากนักการเมืองในระดับท้องถิ่น (5) เศรษฐกิจของชุมชนดี (6) ประชาชนมีความรู้และเห็นความสำคัญของการศึกษา และ (7) ได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายภายนอก นอกจากนี้การศึกษาของ Chatameena, Warasai and Jindapol (2008 cited in Wantanakorn, Tippakoon & Siriphonkitti, 2010: 1) ยังแสดงให้เห็นปัจจัยอื่น ๆ เพิ่มเติม คือ (1) มีการจัดการความรู้และถ่ายทอดความรู้ภายในองค์กร (2) รับฟังความคิดเห็นจากภายนอก และมีความคล่องตัว (3) มีการแปลงวิสัยทัศน์นโยบาย และยุทธศาสตร์ขององค์กรมาสู่การปฏิบัติงานอย่างแท้จริง (4) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) มีการติดตามและประเมินผลโครงการดังกล่าวอย่างใกล้ชิด

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการจัดการศึกษาของท้องถิ่นไทยจะสามารถดำเนินการได้ตามแบบแผนที่ได้กำหนดไว้ แต่การขับเคลื่อนเชิงรุกจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งระบบการศึกษายังคงเป็นคำถามสำคัญในเรื่องของวิธีการ ความต่อเนื่อง และการยกระดับเป็นนวัตกรรม ซึ่งในหัวข้อต่อไปผู้เขียนได้นำเสนอตัวอย่างประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และนำเสนอเป็นต้นแบบเชิงระบบ

ตัวอย่างประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การศึกษาขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือยูเนสโก (UNESCO) ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่ประสบความสำเร็จด้านการกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น พบ 5 การกิจที่ประสบผลสำเร็จ (Pattrawat, 2014: 8-10) ได้แก่ (1) การวางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผล คือ มีการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการวางแผนและการจัดการศึกษาไปสู่โรงเรียนอย่างเต็มที่ โดยส่วนกลางมีบทบาทหลักเป็นเพียงผู้สนับสนุนการจัดการศึกษาและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาและบราซิล (2) การบริหารจัดการงบประมาณ พบว่า หน่วยงานท้องถิ่นในประเทศที่ประสบผลสำเร็จมีอำนาจในการจัดการงบประมาณด้านการศึกษาสูงถึงร้อยละ 80 ของงบประมาณด้านการศึกษาทั้งหมด โดยเฉพาะงบประมาณในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา (3) การบริหารบุคลากร ซึ่งสามารถดำเนินการให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการจ้างงานครูและบุคลากรทางการศึกษา (4) การบริหารงานวิชาการ หน่วยงานท้องถิ่นสามารถออกแบบหลักสูตรท้องถิ่นและจัดกิจกรรมวิชาการตามมาตรฐานกลางให้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของพื้นที่ได้ (5) การจัดหาสาธารณูปโภค หน่วยงานท้องถิ่นสามารถประเมินความต้องการและความจำเป็นในการจัดหาสาธารณูปโภคทางการศึกษาได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งดูแลรักษาสาธารณูปโภคเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าส่วนกลาง ตัวอย่างประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีดังนี้ (Office of The Education Council, 2016: 15-110)

1) สหรัฐอเมริกา แต่ละมลรัฐจะมีหน่วยงานบริหารการศึกษาของตนเองที่เรียกว่า Department of Education ดำเนินการครอบคลุมตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของมลรัฐ โดยมีการกำหนดมาตรฐานร่วมของมลรัฐ (Common Core State Standards Initiative) เป็นมาตรฐานความรู้ที่

นักเรียนตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงชั้นปีที่ 12 ซึ่งมาตรฐานการศึกษาของแต่ละวิชา (Subject Standards) ถูกพัฒนาขึ้นโดยองค์กรต่าง ๆ ในระดับชาติที่สนับสนุนการเรียนการสอนวิชานั้น วางรากฐานความเป็นมืออาชีพทั้งความรู้และทักษะ

2) อังกฤษ มีแผนพัฒนาเด็กปี ค.ศ. 2007 กำหนดวิสัยทัศน์ระยะยาวถึงปี ค.ศ. 2020 สนับสนุนให้ครอบครัวมีส่วนร่วมดูแลการศึกษาของเด็ก และให้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางชุมชน เชื่อมโยงครอบครัว โรงเรียน ชุมชนเข้าด้วยกัน ต่อยอดไปถึงการออกกฎหมาย The Apprenticeships, Skills, Children and Learning Act ขยายหุ้นส่วนของการฝึกงานหรือฝึกทักษะต่าง ๆ เพื่อให้พร้อมต่อการทำงานในพื้นที่ภายหลังสำเร็จการศึกษา

3) ฟินแลนด์ เป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจดีจากการขับเคลื่อนนวัตกรรม ซึ่งมีพื้นฐานจากการให้ความสำคัญกับการศึกษา แม้ว่าการศึกษาของประเทศจะใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นภาคบังคับ แต่การจัดการศึกษาของท้องถิ่นกลับประสบความสำเร็จจากการออกแบบการเรียนการสอนที่สร้างสรรค์ ภายใต้วัฒนธรรมและความเชื่อในกระบวนการเรียนรู้ที่เอื้อให้ทุกคนมีการศึกษามาตรฐานสูง มีครูมืออาชีพเป็นผู้สอน ใส่ใจการเรียนรู้แก่ผู้เรียนรายบุคคลอย่างทันการ และเน้นการแสดงบทบาทของผู้เรียน ตัวอย่างนวัตกรรมการเรียนการสอนที่น่าสนใจ เช่น มีการเรียนรู้แบบโมดูลสหวิทยาการในหลักสูตรท้องถิ่นปีละอย่างน้อย 1 โมดูล โดยออกแบบจากความร่วมมือระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียน และครูผู้สอน โดยครูทุกคนต้องร่วมมือกันวางแผนแบบข้ามรายวิชาและต้องนำโมดูลการเรียนรู้แบบสหวิทยาการไปใช้

4) ญี่ปุ่น การพัฒนาแบบก้าวกระโดดของประเทศญี่ปุ่นภายหลังได้รับความเสียหายอย่างหนักจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นผลมาจากการปฏิรูปการศึกษาและสังคมภายใต้ค่านิยมที่พึงประสงค์จนเป็นที่รับรู้โดยประจักษ์ได้โดยทั่วไป เช่น ยึดมั่นความยุติธรรมและรับผิดชอบ ความรักชาติและบ้านเกิด การให้ความร่วมมือกับชุมชน มีจิตสาธารณะ รักธรรมชาติ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เคารพประเพณีดั้งเดิม เป็นต้น การบริหารการศึกษาของท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ (1) ระดับจังหวัด โดยผู้ว่าราชการและคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด และ (2) ระดับเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีและคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ ในแต่ละระดับจะมีคณะกรรมการของท้องถิ่นหลายคณะเข้ามามีส่วนร่วม ตัวอย่างกิจกรรมการศึกษาที่โดดเด่น เช่น การให้ความสำคัญกับชั่วโมงเรียนรู้ที่มีมากถึง 850-980 คาบต่อปี คาบเรียนละ 45-50 นาทีขึ้นอยู่กับชั้นปี การเรียนรู้ผ่านกิจกรรมหรือบทเพลงที่บ้านที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างชีวิต วิถีชุมชน เครื่องดนตรีที่บ้าน และธรรมชาติ รวมถึงการเรียนรู้แบบโครงการที่ต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์อย่างมาก เป็นต้น

5) สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นอีกชาติมหาอำนาจในปัจจุบันที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง เป็นผลจากการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาเป็นอย่างมากของรัฐบาลจีน นำมาสู่ปฏิรูปการศึกษาในแนวคิดตั้งแต่ พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา การจัดการศึกษาของท้องถิ่นอยู่ภายใต้คำแนะนำของสภาแห่งชาติ และให้รัฐบาลของประชาชนในระดับท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารการศึกษาภาคบังคับตามแผนของระดับจังหวัด ระดับเขต และระดับเทศบาล ซึ่งให้ความสำคัญกับการสร้างสรรค์นวัตกรรมและความสามารถในการลงมือปฏิบัติ

จากความสำเร็จในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นข้างต้น ทำให้เห็นถึงความใส่ใจในการพัฒนาปรับปรุงการศึกษาทั้งระบบ เริ่มต้นตั้งแต่การกำหนดฐานคิดในการพัฒนาที่เน้นเด็กเป็นศูนย์กลาง การกำหนดวิสัยทัศน์ การพัฒนาที่มุ่งไปสู่สมรรถนะของผู้เรียนในศตวรรษที่ 21 การคิดค้นนวัตกรรมสร้างสรรค์ด้านการจัด

การเรียนการสอนทั้งในและนอกห้องเรียน การเชื่อมโยงเนื้อหาการเรียนรู้ออกมาสู่การพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพในชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างครอบครัว โรงเรียน ชุมชน เพื่อร่วมกันพัฒนาทักษะการเรียนรู้ของผู้เรียน ก้าวข้ามเป้าหมายการเรียนรู้ที่มุ่งแข่งขันเป็นการสร้างความสุข ความมั่นใจ และความสามารถในการนำไปใช้ในการพัฒนาตนเองในระยะยาว ปัจจัยความสำเร็จเหล่านี้จะ ถูกนำไปวิเคราะห์ให้เห็นภาพโครงสร้างเชิงระบบในหัวข้อต่อไป

## บทวิเคราะห์ วิจารณ์ และข้อเสนอแนะ

จากการที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาในแต่ละระดับตาม ศักยภาพของท้องถิ่นภายใต้กรอบมาตรฐานของการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งในปัจจุบันจำนวนสถานศึกษา ที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งโรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดกรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร มีจำนวนรวมกันกว่า 49,287 แห่ง หากพิจารณาในเชิงปริมาณ จำนวนสถานศึกษาที่กระจายไปในทั่วทุกพื้นที่เป็นการสร้างโอกาสเข้าถึงการศึกษา ให้แก่ประชาชน มากยิ่งขึ้น แต่หากพิจารณาในเชิงคุณภาพจะพบว่า การจัดการศึกษาประกอบด้วยองค์ประกอบ หลายประการที่ในท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจมีความพร้อมที่แตกต่างกัน รวมถึงสภาพแวดล้อมเฉพาะของท้องถิ่น แต่ละแห่งที่แตกต่างกันไปต่างส่งผลกระทบต่อคุณภาพและความสำเร็จของการจัดระบบการศึกษาของท้องถิ่น ดังเช่นตัวอย่างประเด็นต่อไปนี้

- รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดเก็บและจัดสรรให้แก่โรงเรียนในสังกัดมีจำนวน ที่แตกต่างกัน จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษา สวัสดิการ และการให้บริการอื่นที่จำเป็นทั้งต่อผู้เรียนและผู้สอนหรือไม่ อย่างไร

- จำนวนสถานศึกษาที่มีจำนวนมาก ย่อมต้องใช้ครูและบุคลากรทางการศึกษาจำนวนมาก จะแน่ใจ ได้อย่างไรว่าครูและบุคลากรทางการศึกษาจำนวนมากเหล่านั้นจะมีมาตรฐานในการปฏิบัติงานทัดเทียมกัน ไม่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษา ระบบการประกันคุณภาพที่มีอยู่ในปัจจุบันจะสามารถ ควบคุมมาตรฐานการจัดการศึกษาให้มีมาตรฐานตามที่กำหนดได้หรือไม่ หรือพัฒนาครูและบุคลากรให้มี คุณภาพตามมาตรฐานได้อย่างครบถ้วนหรือไม่ อย่างไร

- การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นของสถานศึกษาแต่ละแห่ง ตอบโจทย์ความต้องการของผู้เรียนได้หรือไม่ เป็นหลักสูตรที่สร้างความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับสภาพของชุมชนท้องถิ่นและผู้เรียนสามารถนำไปต่อยอด พัฒนาในอนาคตได้จริงหรือไม่

- ในกรณีที่เกิดความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษา สถานศึกษาในท้องถิ่นที่มีศักยภาพย่อมดึงดูด ผู้เรียน ครู บุคลากรทางการศึกษา และสามารถคัดเลือกบุคคลที่มีคุณภาพไว้ได้ ขณะที่สถานศึกษาขนาดเล็ก มีสภาพที่ตรงกันข้าม จะมีวิธีการใดที่จะเยียวยาหรือพัฒนาให้สถานศึกษาขนาดเล็กที่อาจยังมีศักยภาพ ไม่เพียงพอให้สามารถจัดการระบบการศึกษาของตนให้มีคุณภาพมากขึ้นได้

- กลไกในการป้องกัน ควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพหรือไม่ เช่น การจัดการปัญหาการทุจริตอาชญากรรมกลางวันนักเรียน การทุจริตในโครงการนมโรงเรียน หรือปัญหาทางจริยธรรมของครู เรื่องดังกล่าวการเมืองท้องถิ่นมีบทบาทและชุมชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม

ในการจัดการหรือไม่ แค่นั้น อย่างไร

หากนำปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการศึกษาในภาพรวมของประเทศไทยและแนวปฏิบัติจากประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่นมาใช้อธิบายระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยตามตัวแบบระบบการศึกษาของ Smith (1982) เพื่อให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายทั้งในเรื่องของคุณภาพและโอกาสความเท่าเทียมในการเข้าถึงการศึกษา ภายใต้การเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 จะสามารถอธิบายได้ดังนี้

บริบทแวดล้อมหรือมุมมองมหภาค ประกอบด้วย 1) การลดลงของประชากรวัยเด็กและการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัว ส่งผลให้จำนวนผู้เรียนที่ลดลงที่อาจเป็นไปได้ทั้งโอกาสและอุปสรรคของท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ในด้านโอกาสคือจำนวนเด็กที่น้อยลงทำให้การพัฒนาคุณภาพผู้เรียนรายบุคคลเป็นไปได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้นสามารถทดลองนำนวัตกรรมการเรียนรู้ใหม่มาปรับใช้กับการเรียนการสอนได้สะดวกยิ่งขึ้น แต่ขณะที่ในด้านอุปสรรคเมื่อรายได้ของสถานศึกษาจากค่าเล่าเรียนลดลง อาจส่งผลต่อการจัดหาสื่อและเทคโนโลยีการเรียนรู้ การจัดหาผู้สอนที่มีความรู้ความสามารถมาสอน เป็นต้น 2) ตลาดแรงงาน การเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศ กระแสโลกาภิวัตน์ การเข้ามาของเทคโนโลยีที่แทนที่การปฏิบัติงานของคน หรือ Digital Disruption รวมทั้งกระแสการพัฒนาที่ยั่งยืน ปัจจัยเหล่านี้เป็นโอกาสให้เกิดการสร้างสรรควิธีการเรียนรู้หลักสูตรการเรียนรู้ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถคิดคำนวณนวัตกรรม หรือออกแบบต่อยอดนวัตกรรมเหล่านั้นเพื่อนำมาพัฒนาตนเอง ชุมชนท้องถิ่น หรือการประกอบอาชีพอื่น ๆ ได้ ซึ่งการเรียนรู้ในรูปแบบเก่าอาจให้ผลลัพธ์ที่ไม่เพียงพอต่อการต้านทานทางปรากฏการณ์ดังกล่าวและการนำไปสู่ภาวะถดถอยของสถานศึกษาอย่างรุนแรง 3) นโยบายด้านการศึกษาของรัฐ หากมีเป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจนและมีการวางแผนปฏิบัติที่ชัดเจน ก็จะเป็นรากฐานที่สร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐได้ ดังเช่นประเทศฟินแลนด์ที่เน้นการเติบโตจากการส่งเสริมนวัตกรรม ในทางกลับกัน หากยังหาทิศทางความชัดเจนของนโยบายไม่พบ มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างหรือรูปแบบมากกว่าผลลัพธ์ อาจส่งผลให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพของสถานศึกษาและความสามารถในการพัฒนาผู้เรียน 4) สภาวะเศรษฐกิจที่ผันผวน มีผลต่อเงินสนับสนุนการศึกษาจากส่วนกลางรวมทั้งการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่นำมาจัดสรรในส่วนของการศึกษา ดังนั้นหากอยู่ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำการจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายและได้รับการสนับสนุนงบประมาณไม่เพียงพอ ก็จะมีผลต่อการลงทุนทางการศึกษาของสถานศึกษาและส่งผลต่อการจัดการคุณภาพในเรื่องอื่น ๆ ต่อไป

กระบวนการจัดการหรือมุมมองจุลภาค ประกอบด้วย การนำเข้าปัจจัย กระบวนการ และผลผลิต ซึ่งในแต่ละกระบวนการมีปัจจัยต่อไปนี้

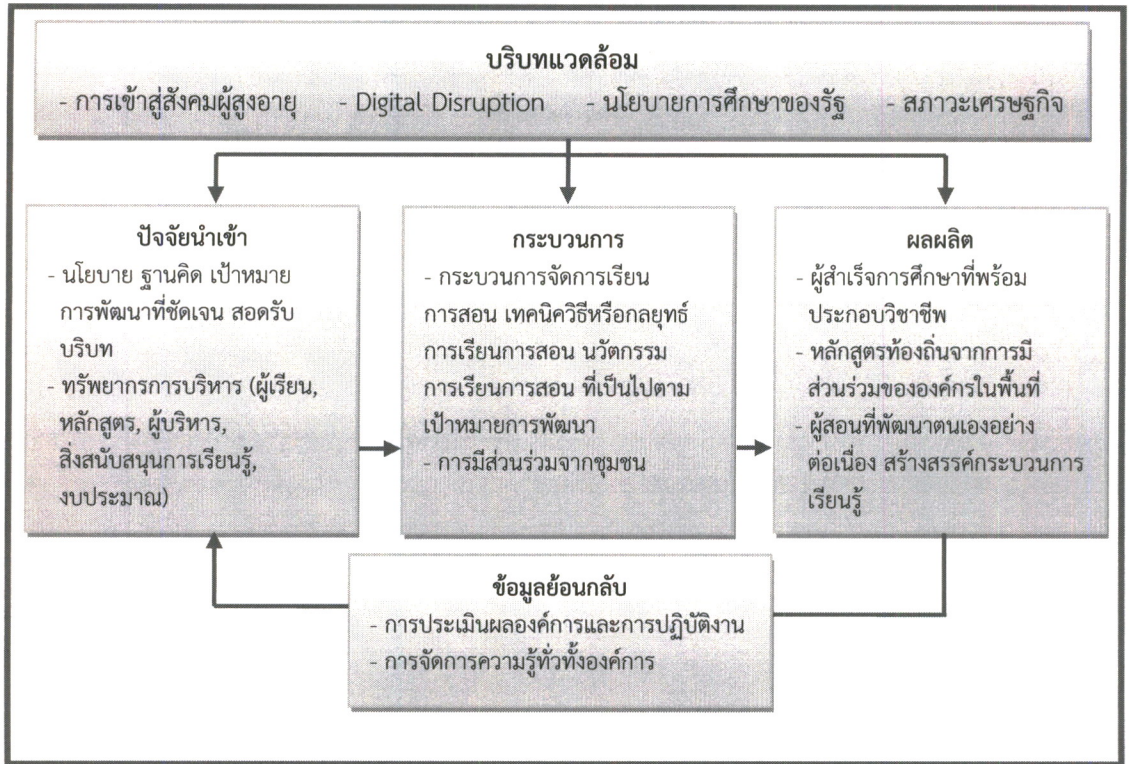
ปัจจัยนำเข้า สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ 1) วิสัยทัศน์ ฐานคิด และเป้าหมายเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษาที่ต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องกัน จากตัวอย่างประสบการณ์การกระจายอำนาจการศึกษาในต่างประเทศพบว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จต่างมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนว่าจะนำพาประเทศไปสู่จุดที่ปรารถนาใด และนโยบายการศึกษารวมทั้งการบริหารจัดการจะมีลักษณะอย่างไรที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นกำลังสำคัญในการตอบโจทย์การพัฒนาประเทศได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การกำหนดนโยบายการศึกษาจึงไม่ใช่เป็นเพียงผลผลิตทางการเมืองที่ผันเปลี่ยนไปตามยุคสมัยของรัฐบาล แต่ต้องเป็นสิ่งที่ผู้เกี่ยวข้องต่างเห็นร่วมกันว่าเป็นความสำคัญอย่างยิ่งยวดที่ต้องใช้เวลาในการวางรากฐานให้เข้มแข็งและดำเนินการพัฒนาต่อยอดอย่าง

ต่อเนื่อง 2) ทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ (1) ตัวผู้เรียน ต้องสามารถเข้าถึงบริการการศึกษาได้อย่างเท่าเทียม และมีคุณภาพ ปัญหาอันเนื่องมาจากความแตกต่างหลากหลายของผู้เรียนต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้สามารถเข้าสู่กระบวนการการศึกษาที่ออกแบบให้เหมาะสมกับความถนัด ความสนใจ และความสามารถของผู้เรียน ทำให้ผู้เรียนค้นพบตนเองและมองเห็นเป้าหมายชีวิตภายหลังจากสำเร็จการศึกษา (2) หลักสูตรการศึกษา ผู้สอน และรูปแบบการเรียนการสอน หลักสูตรการศึกษาท้องถิ่นควรพัฒนาขึ้นจากการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวข้องในเนื้อหาวิชาวิชานั้น เช่น วิชาการปลูกพืชเกษตรอินทรีย์ เป็นการพัฒนาวิชาการร่วมกันระหว่างสถานศึกษา กลุ่มวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการพัฒนาชุมชน ผู้จัดการตลาดกลางผักผลไม้ในพื้นที่ เป็นต้น เพื่อให้ผู้เรียนนอกจากจะได้ความรู้และมีทักษะจากการทดลองปฏิบัติแล้ว ยังสามารถมองเห็นห่วงโซ่อุปทานในกิจกรรมเหล่านั้นและเป็นโอกาสในการเตรียมพร้อมสำหรับการประกอบอาชีพในอนาคต ส่วนผู้สอนต้องสามารถสร้างสรรค์รูปแบบการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับเนื้อหาวิชา ส่งเสริมการเรียนรู้ และมีแนวทางพัฒนาผู้เรียนรายบุคคล ขณะที่ตัวผู้สอนต้องมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำผลการพัฒนามาใช้ถ่ายทอดต่อลงสู่ผู้เรียนให้เกิดความเข้าใจเชิงลึกจากการปฏิบัติมากขึ้น (3) ผู้บริหาร ต้องมีวิสัยทัศน์ มีความเข้าใจเรื่องการศึกษาอย่างถ่องแท้ สามารถเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในองค์กรได้ สร้างเครือข่ายในงานพัฒนา (4) สิ่งสนับสนุนการเรียนรู้ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ สื่อการสอน อาคารสถานที่ สาธารณูปโภคพื้นฐาน ต้องมีความเหมาะสมและเพียงพอต่อการจัดการศึกษา สามารถเสริมให้กิจกรรมการเรียนรู้บรรลุเป้าหมาย (5) งบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องมีอิสระในการบริหาร งบประมาณ มีระบบการติดตามการใช้จ่ายที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพและเป็นไปเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาได้อย่างต่อเนื่อง

กระบวนการ สิ่งที่สำคัญในระบบการจัดการศึกษา คือ กระบวนการจัดการเรียนการสอน เทคนิควิธีหรือกลยุทธ์การเรียนการสอน ต้องมีการออกแบบนวัตกรรมการเรียนการสอนสร้างสรรค์ที่มีเป้าหมายการพัฒนาที่ชัดเจน สามารถสร้างการเรียนรู้และทักษะผ่านการลงมือปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น การกำหนดโมดูลกิจกรรมของนักเรียนในประเทศฟินแลนด์หรือการเรียนรู้แบบโครงงานของนักเรียนญี่ปุ่น

ผลผลิต ผลผลิตที่ได้จากกระบวนการจัดการศึกษา ประกอบด้วย ผู้สำเร็จการศึกษา หลักสูตรการศึกษา และบุคลากรผู้สอน โดยผู้สำเร็จการศึกษาที่ผ่านกระบวนการจัดการเรียนการสอนที่เหมาะสมควรมีสมรรถนะที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานหรือชุมชนท้องถิ่น คือ สามารถปฏิบัติงานได้จริงจากประสบการณ์ที่เคยผ่านจากการลงพื้นที่ปฏิบัติ มีความเข้าใจในงานทั้งในภาพรวมและงานหลัก ด้านหลักสูตรการศึกษา มีความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ การให้เครือข่ายองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำและเป็นเครือข่ายในการทำงานของผู้เรียนในอนาคต ส่วนบุคลากรผู้สอน ได้รับการพัฒนาทางวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง เกิดเป็นความก้าวหน้าในอาชีพและนำความรู้ประสบการณ์กลับมาพัฒนาการเรียนการสอนต่อไป

การประมวลปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการศึกษาจากข้อมูลแหล่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น สามารถนำเสนอเป็นตัวแบบระบบได้ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ระบบจัดการศึกษาทั้งในมุมมองมหภาคและจุลภาค  
ที่มา: Author (2020)

### บทสรุป

มุมมองเชิงระบบ เป็นเครื่องมือที่ช่วยทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อกัน ทั้งในระดับมหภาค (ภาพรวม) และจุลภาค (การจัดการ) เป็นเวลากว่า 20 ปี ของการกระจายอำนาจการศึกษา สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจเท่าที่ควร การเปลี่ยนแปลงทางบริบทกับการเมืองที่ขาดเสถียรภาพและคุณภาพส่งผลให้การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาการศึกษาขาดความต่อเนื่อง ขาดความชัดเจน และขาดการมองถึงเป้าหมาย การพัฒนาที่แท้จริงเพราะอิทธิพลของการเมืองในแต่ละระดับ การศึกษาจึงเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงโอกาสของบุคคลมากกว่าการแสวงหาความรู้เพื่อพัฒนาตน ค่านิยมเกี่ยวกับปริญญาจึงได้เกิดขึ้น นอกจากนี้รูปแบบการบริหาร ส่วนใหญ่ยังคงได้รับอิทธิพลจากการจัดการศึกษาของส่วนกลาง ขาดการสร้างสรรค์นวัตกรรมการเรียนการสอนที่สามารถเข้าถึงความรู้ความเข้าใจของผู้เรียนในท้องถิ่น หลักสูตรท้องถิ่นที่เป็นจุดเด่นตามหลักการกระจายอำนาจการศึกษา ยังไม่มีความชัดเจนในหลายพื้นที่ รวมทั้งอาชีพท้องถิ่นโดยเฉพาะภาคการเกษตรก็ไม่ใช่ทางเลือกหลักของผู้เรียนที่เป็นเยาวชนรุ่นใหม่ ทำให้ความสนใจในวิชาท้องถิ่นมีความแตกต่างจากวิชาสามัญ ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษายังคงมีอยู่และสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนสภาพเหล่านี้ส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการนำระบบการศึกษามาใช้พัฒนาคนเพื่อให้

เป็นทุนมนุษย์ที่พร้อมด้วยสมรรถนะในการขับเคลื่อนประเทศ เจตนารมณ์ของนโยบายและแนวทางการศึกษามีได้ถูกถ่ายทอดในรัฐบาลแต่ละชุด และไม่ได้ถูกถ่ายทอดลงสู่ผู้ปฏิบัติ ผู้เรียน ครอบครัว ชุมชน สังคม จึงเป็นลักษณะของต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่โดยไม่มีการบูรณาการกัน สุดท้ายเมื่อแต่ละฝ่ายมองภาพการจัดการศึกษาไม่ตรงกันก็ไม่สามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติที่มุ่งสู่เป้าหมายที่สอดคล้องด้วยกันได้

หรือหากจะกล่าวในอีกนัยหนึ่ง รัฐยังหาคำตอบเกี่ยวกับจุดยืนทางการศึกษาไม่พบใช้หรือไม่ เพราะลักษณะทางกายภาพและสภาพสังคมของประเทศไทยที่ส่วนใหญ่เป็นสังคมเกษตรกรรมแต่การศึกษา กลับให้คุณค่ากับการพัฒนาในสายวิทยาศาสตร์ อุตสาหกรรม และเทคโนโลยีเป็นหลัก โดยมองว่าเป็นกลุ่มอาชีพที่สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้สูง และเมื่อมีเพียงผู้เรียนเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ได้รับโอกาสในการศึกษาที่ดี แล้วผู้เรียนที่เหลือจะดำเนินการอย่างไร การศึกษาจึงเป็นเสมือนเวทีแข่งขันที่ผู้แพ้ถูกคัดตัวออก การกระจายอำนาจเปิดโอกาสให้มีกระบวนการพัฒนาผู้เรียนตามสภาพความพร้อม แต่กลับใช้วิธีการทดสอบกลางเพื่อตัดสินชี้ขาดอนาคต เช่น การสอบเข้าเรียนต่อในระดับต่าง ๆ เราจึงขาดการวางแผนให้การศึกษาเป็นกระบวนการที่ช่วยให้บุคคลค้นพบเส้นทางชีวิตของตนเอง แต่เป็นกระบวนการที่ตัดสินคุณค่าหรือการแบ่งเกรดทางการศึกษาของบุคคล บทสรุปและข้อเสนอแนะของบทความชิ้นนี้ คือ ให้รัฐและกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทั้งระบบได้พิจารณาบทบาทบทบาทภารกิจของการศึกษาที่แท้จริง นำไปสู่โจทย์พื้นฐานของการจัดการศึกษาของท้องถิ่นใน 2 เรื่อง คือ 1) การศึกษาต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนามนุษย์ ปลดปล่อยมนุษย์จากความไม่รู้ สามารถแก้ไขปัญหาด้วยปัญญาได้อย่างมีเหตุผล และ 2) ผลลัพธ์จากกระบวนการจะถูกนำกลับไปสู่การพัฒนากระบวนการศึกษาอย่างเป็นวงจรอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้ การจัดการที่เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพ สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ดังนี้

1) การศึกษาเพื่อการพัฒนามนุษย์ ระบบการศึกษาต้องทำให้บุคคลค้นพบตัวเอง สามารถเลือกเส้นทางชีวิตที่เหมาะสมกับตนเองได้อย่างมั่นใจ ตลอดจนสามารถเข้าถึงแหล่งเรียนรู้หรือช่องทางการเรียนรู้อื่นเพื่อพัฒนาตนเองได้ตลอดชีวิต เป็นการปลดปล่อยบุคคลออกจากค่านิยมทางการศึกษาที่มุ่งหวังใบปริญญาหรือใบรับรองเป็นหลัก การดำเนินการจึงต้องปรับรูปแบบการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับปฐมวัย เน้นการเรียนรู้จากสิ่งรอบตัว จากกิจกรรม และจากปฏิสัมพันธ์กับบุคคลรอบข้าง เชื่อมโยงความรู้สามัญกับความรู้ท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเรียนรู้แบบข้ามศาสตร์และใช้กิจกรรมที่เน้นการสร้างวิถีคิดไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์ เป็นพื้นฐานในการคิดเพื่อสร้างนวัตกรรมต่อไปในอนาคต

2) การพัฒนาระบบการศึกษาโดยการประสานกับครอบครัว กลุ่มองค์กรชุมชน หน่วยงานรัฐและหน่วยงานเอกชนในพื้นที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในรูปแบบของเครือข่ายความร่วมมือระยะยาว เพื่อออกแบบพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นที่สอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของพื้นที่ เป็นการเรียนรู้ที่สามารถนำผลลัพธ์ที่ได้ไปปฏิบัติใช้ได้จริง และเป็นการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องเพราะใช้ระบบเครือข่ายการเรียนรู้ ทำให้การเรียนรู้ไม่ได้ถูกจำกัดอยู่ในห้องเรียนอีกต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2554). **ข้อมูลรายชื่อโรงเรียนในสังกัด อบท. ทั่วประเทศ.** [Online]. Available: <http://sis.dla.go.th/searchShool>. [2562, พฤศจิกายน 16].
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2554). **ข้อมูลรายชื่อศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อบท. ทั่วประเทศ.** [Online]. Available: <http://ccis.dla.go.th/public/DlaCcisInfo.do>. [2562, พฤศจิกายน 16].
- กลุ่มงานแผนงานและสารสนเทศส่วนนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานยุทธศาสตร์การศึกษา. (2562). **รายงานสถิติการศึกษา ปีการศึกษา 2562 โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- ไกรยส ภัทราวาท. (2557). **การกระจายอำนาจทางการศึกษา กุญแจสู่ความสำเร็จของการปฏิรูประบบการศึกษา.** เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ อภิวัตน์การเรียนรู้สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2549). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (พิมพ์ครั้งที่ 4).** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- ทรงพล เจตนาวณิชย์. (2557, พฤษภาคม). **การจัดการเรียนรู้ โดยท้องถิ่นและจังหวัด บทเรียนจาก 10 จังหวัดในโครงการยกระดับการพัฒนาการเรียนรู้ระดับจังหวัด.** เอกสารประกอบการประชุมวิชาการอภิวัตน์การเรียนรู้สู่จุดเปลี่ยนประเทศไทย.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542. (2542, 19 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** (2551). เล่มที่ 116 ตอนที่ 74 ก, หน้า 2.
- พิชิต ฤทธิ์จรูญ และคณะ. (2554). **การวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารศิลปการศึกษาศาสตร์วิจัย, 3 (1): 79-91.**
- มนัสวี ศรีนนท์. (2558). **วิเคราะห์การบริหารการศึกษาไทยในศตวรรษที่ 21 ด้วยทฤษฎีการบริหารการศึกษาเชิงระบบ. วารสารศึกษาศาสตร์ มมร., 3 (2): 51-57.**
- มรุต วันทนากร, ภาคภูมิ ทิพคุณ และแพรว ศิริพรกิตติ. (2553). **บทสรุปเชิงนโยบาย ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** [Online]. Available: <http://prp.trf.or.th/trf-policy-brief/ปัจจัยแห่งความสำเร็จใน-2/>. [2562, พฤศจิกายน 18].
- วิมล ชาตะมีนา, วชิรา วราศรัย และรุ่งทิพย์ จินดาพล. (2551). **ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการและดำเนินโครงการของ อบจ. แพร่ และของ อบจ. พิษณุโลก.** รายงานวิจัยเลขที่ RDG5040021, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สันสิทธิ์ ขวลิขิตอำรง. (2546). **หลักการบริหารรัฐกิจกับระบบราชการไทย.** กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์. (2559). **แผนพัฒนาการศึกษาของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564.** [Online]. Available: <https://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?NewsID=46495&Key=news20>. [2562, พฤศจิกายน 16].



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2559). รายงานผลการศึกษาระดับมาตรฐานการศึกษาของต่างประเทศ. นนทบุรี: เซ็นจูรี่.

สุนทร โคตรบรรเทา. (2553). **ปรัชญาการศึกษาสำหรับผู้บริหารการศึกษา**. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน.

## References

Fumihiko Saito. (2011). **Decentralization and Development Partnership: Lessons from Uganda**. Tokyo: Springer Japan.

Smith, A. W. (1982). **Management System: Analyses and Application**. New York: Dryden.

## Translated Thai References

Chatameena, V., Warasai, W. and Jindapol, R. (2008). **Key success for Project Management and Operation of Phrae Provincial Administration Organization and Phitsanulok Provincial Administration Organization**. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)

Chawalitthamrong, S. (2003). **Principles of public administration and Thai bureaucracy**. Bangkok: Amarin Printing and Publishing. (in Thai)

Department of Local Administration. (2011). **Lists of Schools under the Local Government Organization, Nationwide**. [Online]. Available: <http://sis.dla.go.th/searchShool>. [2019, November 16]. (in Thai)

Department of Local Administration. (2011). **Lists of Child Development Centers under the Local Government Organization, Nationwide**. [Online]. Available: <http://ccis.dla.go.th/public/DlaCcisInfo.do>. [2019, November 16]. (in Thai)

Jetanavanich, S. (2014, May). **Learning Management by Local and Province Lessons from 10 Provinces in the Province Level of Learning Development Project**. Academic Conference Document: Revolution in learning to the turning point in Thailand. Bangkok, Thailand. (in Thai)

Kotbuntao, S. (2010). **Educational Philosophy for Educational Administrators**. Bangkok: Panyachon. (in Thai)

National Education Act B.E. (1999, 19 August). **Royal Thai Government Gazette**. Rule Number 116 Section Number 74ก, Pages 2. (in Thai)

National Human Rights Commission of Thailand. (2006). **Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 1997** (4<sup>th</sup> ed.). Bangkok: The National Human Rights Commission of Thailand. (in Thai)

Office of the Education Council. (2016). **Standard Development Study Abroad**. Nonthaburi: Century. (in Thai)

- Office of the Permanent Secretary, Ministry of Education. (2016). **Educational Development Plan of the Office of the Permanent Secretary, Ministry of Education, 12th edition B.E. 2560-2021.** [Online]. Available: <https://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?NewsID=46495&Key=news20>. [2019, November 16]. (in Thai)
- Pattrawat, K. (2014, May). **Decentralization as a Key to Education Reform Success.** Academic Conference Document: Revolution in learning to the turning point in Thailand. Bangkok, Thailand. (in Thai)
- Planning and Information Section, Policies and Educational Planning Division Department of Education. (2019). **Educational Statistics Report of the Academic Year 2019, Schools Under the Jurisdiction of Bangkok Metropolitan Administration.** Bangkok: Mahachulalongkornrajavidyalaya. (in Thai)
- Ritcharoon, P. et al. (2011). Evaluation Research of Educational Management of Local Administration Organization. **Silpakorn Educational Research Journal**, 3 (1): 79-91. (in Thai)
- Srinont, M. (2015). An Analysis of Thai 21st Century Education Administration with the System Theory of Education Administration. **Mahamakut Buddhist University Education Journal**, 3 (2): 51-57. (in Thai)
- Wanakorn, M., Tippakoon, P. & Siriphonkitti, P. (2010). **Policy Summary: Key success for Local- Government Organization management.** [Online]. Available: <http://prp.trf.or.th/trf-policy-brief/key-success-2/>. [2019, November 18]. (in Thai)

## คณะผู้เขียน

### ว่าที่ร้อยตรีหญิงจรงค์ แสนอ่อน

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์  
เลขที่ 96 หมู่ 3 ถนนพุทธมณฑลสาย 5 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170  
e-mail: mmjongrak@gmail.com

### ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชมกฤษ หั่นนาค

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์  
เลขที่ 96 หมู่ 3 ถนนพุทธมณฑลสาย 5 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170

### ศาสตราจารย์ ดร. ชัยยงค์ พรหมวงศ์

คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี  
เลขที่ 16/10 ถนนเลียบคลองทวีวัฒนา เขตทวีวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10170

### ดร. หกวน ชูเพ็ญ

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์  
เลขที่ 96 หมู่ 3 ถนนพุทธมณฑลสาย 5 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170