

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับหัวข้อ ดังนี้
แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่น

1. รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540
2. รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550
3. พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
4. พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
5. ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษา
 - 5.1 ยุทธศาสตร์และนโยบายรัฐบาล
 - 5.2 ยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาท้องถิ่นระยะสามปี (พ.ศ. 2552-2554)
 - 5.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษากลุ่มจังหวัด
 - 5.4 ยุทธศาสตร์ของจังหวัดกาฬสินธุ์
 - 5.5 ยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

การจัดการศึกษาและพัฒนาศึกษาของประเทศไทย

1. พัฒนาการศึกษาระดับประเทศไทย
2. การจัดการศึกษา
3. การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

องค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

1. หลักการในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. บริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

องค์ความรู้เกี่ยวกับวิธีวิทยาการวิจัยอนาคต

การประชาพิจารณ์

แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่น

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

1. รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

ตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540 มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้ อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา แห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และในส่วนการจัดการศึกษาที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กล่าวไว้ในมาตรา 289 อีกแห่งหนึ่งว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึก อาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และ 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ที่ว่า ไม่ขัดต่อมาตรา 43 ก็คือ การมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ส่วนมาตรา 81 ก็คือ แนวทางในทางจัดการศึกษา เช่น ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ (ราชกิจจานุเบกษา. 2540 : 1-24)

2. รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ คือ มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญ

เป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์
 ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก
 ในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งท้องถิ่น
 ใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้
 ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป
 ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความ
 เป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล
 การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความ
 สอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย และองค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้
 โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่
 จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิด
 ความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง รวมถึงให้มีกฎหมายกำหนด
 แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้
 ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่าง
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับ
 ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบ
 และประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องผู้แทน
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้
 เป็นไปตามกฎหมาย และให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บ
 ภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะ
 ของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตาม
 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทาง
 เศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืน
 ทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่
 ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และ

การจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้ มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ ซึ่งการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย (ราชกิจจานุเบกษา. 2550 : 1-24)

3. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทบาทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาท้องถิ่น ไว้ดังนี้ คือ มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมตามความต้องการภายในท้องถิ่น มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย และได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะและการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินทั้งจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้จัดการศึกษา กล่าวคือ ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

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

พ.ศ. 2545

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญคือ มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลัก ข้อ (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลัก ข้อ (2) มี

การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ (6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ด้านการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติไว้ในมาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น มาตรา 42 ให้กระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา บัญญัติไว้ในมาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินทั้งจากรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นและต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษา ดังนี้ คือ (1) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่น ให้แก่ สถานศึกษา และมีส่วนร่วม รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามเหมาะสมและความจำเป็น

(ปฏิรูปการศึกษา. 2545 : 80)

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของ อปท.

รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542	พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
นโยบายด้านการศึกษา รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการศึกษา ดังนี้			
มาตรา 43 บุคคล ย่อมมีสิทธิเสมอกัน ในการรับการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ไม่น้อย กว่า 12 ปี ที่รัฐ จะต้องจัดให้อย่าง ทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษา อบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึง การมีส่วนร่วมของ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย บัญญัติ มาตรา 78 รัฐต้องกระจาย อำนาจให้ท้องถิ่น พึ่งตนเองและ ตัดสินใจในกิจการ ท้องถิ่นได้เอง	มาตรา 281 ภายใต้ บังคับมาตรา 1 รัฐ จะต้องให้ความเป็น อิสระแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการ ปกครองตนเองตาม เจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็น หน่วยงานหลัก ในการจัดทำบริการ สาธารณะและมีส่วน ร่วมในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาในพื้นที่ มาตรา 283 องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ โดยทั่วไปในการดูแล	มาตรา 41 องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษา ในระดับใดระดับ หนึ่งหรือทุกระดับ ตาม ความพร้อม ความเหมาะสมตาม ความต้องการภายใน ท้องถิ่น มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ และวิธี ประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและมี หน้าที่ในการ ประสานและส่งเสริม องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นให้สามารถจัด การศึกษาสอดคล้อง กับนโยบาย และได้	มาตรา 9 การ จัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัด การศึกษา มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น มีสิทธิจัด การศึกษา ในระดับใดระดับ หนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสมและ ความต้องการภายใน ท้องถิ่น มาตรา 42 ให้กระทรวง กำหนด หลักเกณฑ์และ วิธีการประเมิน ความพร้อมในการจัด การศึกษา ของ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและมี หน้าที่ในการ

รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542	พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
<p>มาตรา 81 รัฐต้องจัด การศึกษาอบรม และ สนับสนุนให้เอกชน จัดการศึกษาอบรมให้ เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้กฎหมาย เกี่ยวกับการศึกษา แห่งชาติ ปรับปรุง การศึกษาให้ สอดคล้องกับความ เปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคม และในส่วนการจัด การศึกษาที่เกี่ยวกับ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น</p> <p>มาตรา 289 อีกแห่ง หนึ่งว่า “องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิที่จะจัด การศึกษาอบรมและ การฝึกอาชีพตาม ความเหมาะสมและ</p>	<p>และจัดทำบริการ สาธารณะเพื่อ ประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็น อิสระในการกำหนด นโยบาย การบริหาร การจัดบริการ สาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึง ความสอดคล้องกับ การพัฒนาของ จังหวัดและประเทศ เป็นส่วนรวมด้วย</p> <p>มาตรา 289 องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี</p>	<p>มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะ และการจัดสรร งบประมาณอุดหนุน การจัดการศึกษา ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น</p> <p>มาตรา 58 ให้มีการ ระดมทรัพยากรและ การลงทุนด้าน งบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินทั้งจาก รัฐและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มาใช้จัดการศึกษา กล่าวคือ ให้รัฐและ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นระดม ทรัพยากรเพื่อ การศึกษาโดยจัดเก็บ ภาษีเพื่อการศึกษาได้ ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เป็นไปตามที่</p>	<p>ประสานและส่งเสริม องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ให้สามารถ จัดการศึกษา สอดคล้องกับ นโยบายและได้ มาตรฐานการศึกษา รวมทั้ง การ เสนอแนะการจัดสรร งบประมาณอุดหนุน การจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ด้าน ทรัพยากรและการ ลงทุนเพื่อการศึกษา</p> <p>มาตรา 58 ให้มี การระดมทรัพยากร และการลงทุนด้าน งบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินทั้งจาก รัฐองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นบุคคล ครอบครัว ชุมชน</p>

รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542	พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
<p>ความต้องการภายใน ท้องถิ่นนั้น และ เข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา อบรมของรัฐ แห่งชาติ ปรับปรุง การศึกษาให้ สอดคล้องกับความ เปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคม และในด้านการจัด การศึกษาที่เกี่ยวกับ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น มาตรา 289 อีกแห่ง หนึ่งว่า “องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิที่จะจัด</p>	<p>ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิที่จะจัด นโยบาย การบริหาร การจัดบริการ สาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึง ความสอดคล้องกับ การพัฒนาของ จังหวัดและประเทศ เป็นส่วนรวมด้วย มาตรา 289 องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>กฎหมายกำหนด งบประมาณอุดหนุน การจัดการศึกษา ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มาตรา 58 ให้มี การระดมทรัพยากร และการลงทุนด้าน งบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินทั้งจาก รัฐและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มาใช้จัดการศึกษา กล่าวคือ ให้รัฐและ องค์กรปกครองส่วน</p>	<p>องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นและ ต่างประเทศมาใช้จัด นโยบายและได้ มาตรฐานการศึกษา รวมทั้ง การ เสนอแนะการจัดสรร งบประมาณอุดหนุน การจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ด้าน ทรัพยากรและการ ลงทุนเพื่อการศึกษา มาตรา 58 ให้มี การระดมทรัพยากร และการลงทุนด้าน งบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินทั้งจาก รัฐองค์กรปกครอง</p>

สรุป จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 สิทธิของประชาชนในด้านการจัดการศึกษาและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรมและฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น ซึ่งรัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มีอำนาจเป็นของตนเองโดยเฉพาะ

2. ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษา

2.1 นโยบายและยุทธศาสตร์รัฐบาลด้านการศึกษา

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 ณ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งนโยบายการศึกษาได้กำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต รวม 8 ประการ ดังนี้คือ 1) ปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ โดยปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารจัดการ ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และระดมทรัพยากร เพื่อการปรับปรุงการบริหารจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจนถึงระดับอุดมศึกษา พัฒนาคู่มือพัฒนา ระบบการคัดเลือกเข้าสู่มหาวิทยาลัย พัฒนาหลักสูตร รวมทั้งปรับหลักสูตรวิชาแกนหลัก รวมถึงวิชาประวัติศาสตร์ ปรับปรุงสื่อการเรียนการสอน พัฒนาทักษะในการคิดวิเคราะห์ ปรับบทบาทการศึกษานอกโรงเรียนเป็นสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิตและจัดให้มีศูนย์ การศึกษาตลอดชีวิต เพื่อการเรียนรู้ที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อนำไปสู่เป้าหมายคุณภาพการศึกษา และการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นคุณธรรมนำความรู้อย่างแท้จริง 2) ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วม ในการพัฒนาการศึกษาทั้งระบบ โดยมุ่งเน้นในระดับอาชีวศึกษา และอุดมศึกษา เพื่อให้ สอดคล้องความต้องการด้านบุคลากรของภาคเศรษฐกิจ 3) พัฒนาคู่มือ อาจารย์ และบุคลากร ทางการศึกษา เพื่อให้ได้ครูดี ครูเก่ง มีคุณธรรม มีคุณภาพ และมีวิทยฐานะสูงขึ้น ลดภาระ งาน ครูที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอนตามโครงการคืนครูให้นักเรียน มีการดูแลคุณภาพชีวิต ของครู ด้วยการปรับโครงสร้างหนี้และจัดตั้งกองทุนพัฒนาคุณภาพชีวิตครู ควบคู่ไปกับการ ลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่เน้นการพัฒนาเนื้อหาสาระและบุคลากรให้พร้อมรองรับ

และใช้ประโยชน์จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้อย่างคุ้มค่า 4) จัดให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี ๑๕ ปี ตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในโอกาสทางการศึกษาแก่ประชากรในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ทั้งผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ผู้บกพร่องทางร่างกายและสติปัญญา และชนต่างวัฒนธรรม รวมทั้งยกระดับการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กในชุมชน 5) ยกย่องคุณภาพมาตรฐานการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศ โดยการจัดกลุ่มสถาบันการศึกษาตามศักยภาพ ปรับเงินเดือนค่าตอบแทนของผู้สำเร็จอาชีวศึกษาให้สูงขึ้น โดยภาครัฐเป็นผู้นำและเป็นแบบอย่างของการใช้ทักษะอาชีวศึกษาเป็นเกณฑ์กำหนดค่าตอบแทนและความก้าวหน้าในงาน ควบคู่กับการพัฒนาองค์ความรู้ นวัตกรรม ด้วยการเพิ่มขีดความสามารถด้านการวิจัยและพัฒนา 6) ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการกองทุนให้ยั่งยืนเพื่อการศึกษา ให้มีการประนอมและใกล้เคียงหนี้ รวมทั้งขยายกองทุนให้ยั่งยืนเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาอาชีวศึกษาและปริญญาตรีเพิ่มขึ้น 7) ส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน และประชาชน ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศ เชิงสร้างสรรค์ อย่างชาญฉลาด เพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้ และ 8) เร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีบูรณาการในทุกระดับการศึกษาและในชุมชน โดยใช้พื้นที่และโรงเรียนเป็นฐานบูรณาการทุกมิติ และยึดเกณฑ์การประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาเป็นหลัก ในการยกระดับคุณภาพโรงเรียนที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน และส่งเสริมความเป็นเลิศของมหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาและวิจัยพัฒนาในภูมิภาค รวมทั้งเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตในชุมชน โดยเชื่อมโยงบทบาทสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา และสถาบันทางศาสนา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2551 : 1-3)

2.2 ยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาของกระทรวงมหาดไทยจากแผนพัฒนาการศึกษา ท้องถิ่นระยะสามปี (พ.ศ. 2552-2554)

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบ
การประสานและพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้นำแผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) และกรอบทิศทางการศึกษา
ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550- 2554) จัดทำ

แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นระยะสามปีให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของแต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย หัวข้อต่าง ๆ ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2551 : 2-3)

วิสัยทัศน์ จัดการศึกษาทุกระดับได้มาตรฐานแบบมีส่วนร่วมตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ความเป็นไทย ผู้สังคมแห่งการเรียนรู้และอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน

พันธกิจ ได้แก่ 1) จัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และการจัดการอรรถาศัยให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน 2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีการพัฒนาในการจัดการศึกษาตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง 3) พัฒนาคุณธรรม นำความรู้เต็มศักยภาพและมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ 4) ปลุกฝังจิตสำนึกให้รักในเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทย 5) จัดให้มีแหล่งการเรียนรู้ที่หลากหลายเพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ 6) รณรงค์ ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 7) ส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน และประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรง และ 8) ส่งเสริมให้ครอบครัวอบอุ่นและชุมชนเข้มแข็ง

จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา ได้แก่ 1) ประชาชนได้รับบริการสาธารณะด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีคุณภาพได้มาตรฐาน 2) ประชาชนและภาคีการพัฒนาต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) ประชาชนดำรงชีวิตตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง 4) เด็ก เยาวชน และประชาชนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ 5) ประชาชนมีความรู้เพียงพอสำหรับใช้ในการประกอบอาชีพ 6) เด็ก เยาวชน และประชาชนรักในเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทย 7) สังคมท้องถิ่นเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ 8) เด็ก เยาวชน และประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 9) เด็ก เยาวชน และประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรงทั้งร่างกายและจิตใจ 10) ครอบครัวมีความอบอุ่น และ 11) ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

ยุทธศาสตร์การพัฒนา ได้แก่ 1) พัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐาน 2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีการพัฒนาในการจัดการศึกษา 3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 4) พัฒนาและส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน และประชาชนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ 5) พัฒนาความรู้ของประชาชนให้มีความรู้ที่หลากหลาย เพื่อสร้างสรรค์ให้ท้องถิ่น เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้

- 6) ส่งเสริมและสนับสนุนการปลูกฝังจิตสำนึกในเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทย
 7) จัดหาและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อสร้างสรรค์ให้ท้องถิ่นเป็นสังคม
 แห่งการเรียนรู้ 8) สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 9) ส่งเสริมการศึกษา
 นันทนาการ กิจกรรมเด็ก เยาวชนและประชาชน 10) ส่งเสริมความอบอุ่นของครอบครัว
 และ 11) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

2.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาของกลุ่มจังหวัด

ตามแผนพัฒนาการศึกษากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง
 (จังหวัดร้อยเอ็ด, ขอนแก่น, มหาสารคาม และกาฬสินธุ์) พ.ศ. 2553-2556 โดยสำนักบริหาร
 ยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 7 มีดังนี้

วิสัยทัศน์ (Vision) สร้างโอกาสทางการศึกษาและส่งเสริมการเรียนรู้
 ตลอดชีวิต ให้ได้มาตรฐานสู่สากล เพื่อพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมในภูมิภาค

พันธกิจ (Mission) ได้แก่ 1) พัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ
 ตามมาตรฐาน 2) พัฒนาทักษะประชากรวัยแรงงาน เพื่อส่งเสริม สนับสนุน การผลิตด้าน
 เกษตรกรรม และอุตสาหกรรมในภูมิภาคและ 3) จัดกิจกรรมเพื่อเด็กและเยาวชน กลุ่มเสี่ยง

เป้าประสงค์ (Goals) ได้แก่ 1) ผลสัมฤทธิ์ผู้เรียนตามมาตรฐานการศึกษา
 สูงขึ้น 2) แรงงานด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมมีคุณภาพ 3) ผลิตผลทางการเกษตรและ
 อุตสาหกรรมมีคุณภาพสูงขึ้น และ 4) พฤติกรรมเด็กและเยาวชนกลุ่มเสี่ยงลดลง

นโยบายด้านการศึกษา ประกอบด้วย จำนวน 8 ประเด็น ดังนี้ คือ
 1) ปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ 2) ส่งเสริมภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาศึกษา
 ทั้งระบบ 3) พัฒนาคู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา 4) จัดให้ทุกคนมีโอกาสได้รับ
 การศึกษาฟรี ๑๕ ปี อย่างมีคุณภาพ 5) ยกระดับคุณภาพมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 อาชีวศึกษาและอุดมศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศ 6) ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการกองทุนให้กู้ยืม
 เพื่อการศึกษา 7) ส่งเสริมให้เด็ก เยาวชนและประชาชนใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศ
 เชิงสร้างสรรค์อย่างชาญฉลาด และ 8) เร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้อย่างมี
 บูรณาการในทุกระดับการศึกษาและชุมชน

2.4 ยุทธศาสตร์ของจังหวัดกาฬสินธุ์ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา

ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ คือ ยกระดับการผลิตเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจแบบเข้มแข็งและแข่งขันได้ การพัฒนาทุนมนุษย์และสังคม เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มีรายละเอียดดังนี้ คือ 1) ยกระดับการผลิตเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจแบบเข้มแข็งและแข่งขันได้ ประกอบด้วย 1.1) เพิ่มศักยภาพในการสร้างรายได้จากผลิตภัณฑ์ชุมชนและวิสาหกิจชุมชน 1.2) สร้างโอกาสทางเลือกในการประกอบอาชีพแก่องค์กรชุมชน 1.3) เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคการค้าและภาคบริการ 1.4) รวบรวมและกระจายสินค้าในภูมิภาค 2) การพัฒนาทุนมนุษย์และสังคม เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี ประกอบด้วย 2.1) พัฒนาศักยภาพกำลังแรงงานให้มีทักษะ 2.2) สร้างโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยระบบและวิธีการหลากหลาย 2.3) ส่งเสริมวัฒนธรรม คุณธรรม จริยธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน 2.4) เสริมสร้างศักยภาพครัวเรือนยากจน และผู้ด้อยโอกาส 3) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วย 3.1) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (ดิน น้ำ ป่าไม้) แบบบูรณาการ 3.2) อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน 3.3) ป้องกันไฟระว้าง และบำบัดฟื้นฟูคุณภาพแวดล้อม และ 3.4) การพัฒนาเครือข่ายชุมชนด้านทรัพยากรธรรมชาติ

ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย การพัฒนาการผลิตทางการเกษตร การพัฒนาผ้าไหมแพรวา การพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวและการพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ มีรายละเอียดดังนี้ คือ 1) การพัฒนาการผลิตทางการเกษตร ประกอบด้วย 1.1) เพิ่มผลผลิตทางการเกษตร 1.2) เพิ่มสินค้าเกษตรที่ได้คุณภาพและมาตรฐานและปลอดภัย (GAP) 1.3) การสร้างมูลค่าเพิ่ม 1.4) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตร และ 1.5) การบริหารจัดการองค์กรเกษตรกรให้เข้มแข็งและกินคืออยู่ดีตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง 2) การพัฒนาผ้าไหมแพรวา ประกอบด้วย 2.1) พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ 2.2) ส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนาผู้ประกอบการ 2.3) การเชื่อมโยงผ้าไหมแพรวากับการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม 2.4) ส่งเสริมมาตรฐานการผลิตและระบบควบคุมคุณภาพ 2.5) ส่งเสริมและพัฒนาด้านการตลาด 3) การพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ประกอบด้วย 3.1) ส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานด้านการค้า

การบริหาร และการท่องเที่ยว 3.2) ส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจการค้า การบริการ และการท่องเที่ยว 3.3) ส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการด้านการค้า การบริการ และการท่องเที่ยว 3.4) จัดตั้งและพัฒนาศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจการค้าและการท่องเที่ยว 3.5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาการค้า การบริการ และการท่องเที่ยว และ 4) การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ ประกอบด้วย 4.1) ส่งเสริมการศึกษา ประเพณีและวัฒนธรรม 4.2) ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาธิบาล 4.3) ส่งเสริมการสาธารณสุขและการจัดระบบสวัสดิการสังคม 4.4) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน 4.5) พัฒนาโครงข่ายพื้นฐานและสาธารณูปโภค 4.6) การส่งเสริมการมีอาชีพรายได้ และความเข้มแข็งของชุมชน และ 4.7) ส่งเสริมความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด และการคุ้มครองผู้บริโภค (จังหวัดกาฬสินธุ์, 2551 : 1-10)

2.5 ยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา

จากกรอบแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ฉบับปรับปรุง 2545 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แผนการจัดการศึกษาระดับชาติ นโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับกรมและแผนพัฒนาระดับจังหวัด รวมถึงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ พ.ศ. 2553 – 2557 ขึ้น โดยประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน อาทิ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการระดมความคิดเห็นเพื่อการพัฒนาการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในอนาคต ใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ส่งเสริมอนุรักษ์สืบสานกิจการด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ด้วยกระบวนการวิเคราะห์ศักยภาพ ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตามหลักวิชาการอย่างเป็นระบบ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ยังใช้เป็นแผนแม่บทใช้การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาสามปี และ

ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ยังจัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานทางการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ และงานที่เกี่ยวข้องกับการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ให้ทุกส่วนงานดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ซึ่งแผนยุทธศาสตร์การจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม จะเป็นแผนแสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมาย เพื่อการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ในอนาคต ซึ่งมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการในการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ และท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้นระเบียบ กฎหมาย แผนนโยบายการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม เพื่อใช้ในการสร้างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ (พ.ศ. 2553 – 2557) ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) นโยบายรัฐบาลในด้านการจัดการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น ระยะสามปี (พ.ศ. 2552 – พ.ศ. 2554) ยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดกาฬสินธุ์ นโยบายการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ และยุทธศาสตร์พัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ประกอบด้วย 1) เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ของโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ 2) เพื่อรับทราบในการเสนอปัญหา ความต้องการของโรงเรียนในสังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งจะไปวิเคราะห์ศักยภาพ ตลอดจนการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนายุทธศาสตร์ และแนวทางดำเนินการ 3) เพื่อวางแผนส่งเสริมสนับสนุนและอนุรักษ์สืบสาน ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้ดำรงอยู่คู่กับประชาชนจังหวัดกาฬสินธุ์

ประโยชน์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ได้แก่ 1) เป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง 2) สามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้

อย่างมีประสิทธิภาพ 3) สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ และ 4) เป็นกรอบชี้แนะหรือเป็นการกำหนดวิธีการ หรือขั้นตอนที่ท้องถิ่นเลือกที่จะปฏิบัติเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

ยุทธศาสตร์การพัฒนาจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

ประกอบด้วย

ปรัชญานำทาง การเรียนรู้คู่ธรรมชาติ สร้างปัญญาและสันติสุข

วิสัยทัศน์ (Vision) จัดการศึกษาอย่างมีมาตรฐาน เพื่อพัฒนาคุณภาพคน

และท้องถิ่น

พันธกิจ (Mission) ได้แก่ 1) จัดบริการศึกษาในระบบ นอกระบบ

และตามอัธยาศัยให้ได้มาตรฐานท้องถิ่นและมาตรฐานชาติ 2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ศิลปะ ศาสนาและวัฒนธรรมของภาคประชาชน รัฐและท้องถิ่น 3) ส่งเสริมระบบบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล 4) สร้างจิตสำนึก ส่งเสริมการอนุรักษ์และทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และค่านิยมความเป็นไทย 5) ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการจัดการเรียนรู้และบริหารการศึกษา 6) จัดการศึกษาให้นักเรียนได้รับการพัฒนาทางด้านร่างกาย อารมณ์ สติปัญญา และสังคม 7) ปลุกจิตสำนึกให้นักเรียนมีจิตอาสา ทำงานเพื่อสังคม 8) ส่งเสริมการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 9) ส่งเสริมจัดการศึกษาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 10) ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษา ครู ให้มีคุณภาพ ความรู้ และคุณธรรม และ 11) ส่งเสริมให้นักเรียน ประชาชนมีคุณภาพ มีความรอบรู้ มีคุณธรรม จริยธรรมและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต

เป้าประสงค์ (Goals) ได้แก่ 1) โรงเรียนทุกแห่งได้รับการรับรองคุณภาพ

ตามแนวทางมาตรฐานชาติ 2) ประชาชน รัฐและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ศิลปะ ศาสนาและ วัฒนธรรมของภาค 3) จัดการศึกษาและบริหารการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล 4) นักเรียนและประชาชน มีจิตสำนึก ร่วมอนุรักษ์และทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และค่านิยมความเป็นไทย 5) โรงเรียนใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการจัดการเรียนรู้และบริหารการศึกษา 6) นักเรียนได้รับการพัฒนาทางด้านร่างกาย อารมณ์ สติปัญญา และสังคม 7) นักเรียนมีจิตอาสาช่วยทำงานเพื่อสังคม 8) นักเรียนมีจิตสำนึกและตระหนักถึงความสำคัญในการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 9) โรงเรียน

จัดการศึกษาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 10) บุคลากรด้านการศึกษาคครู มีคุณภาพ มีความรู้ และมีคุณธรรมสามารถจัดการศึกษาได้เต็มศักยภาพ 11) นักเรียนและประชาชน มีคุณภาพ มีความรอบรู้ มีคุณธรรม จริยธรรมและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต

กล่าวโดยสรุป ระเบียบ กฎหมาย แนวนโยบายการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมที่ใช้ในการสร้างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการการศึกษา ศาสนา ศิลปะและ วัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ (พ.ศ. 2553 – 2557) จะอธิบายสิ่งที่ ประเทศไทยต้องการเป็นคือ มุ่งพัฒนาประเทศสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยอบอุ่น ชุมชน เข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพ และทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคม โลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี” ซึ่งจะสอดคล้องกับนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล ประเด็นที่ น่าสนใจของการจัดการศึกษาท้องถิ่นที่ไม่อาจละเลยได้และเป็นจุดที่แตกต่างจากการจัดศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากจะจัดการศึกษาให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ของแผนชาติแล้ว การจัดการศึกษาของท้องถิ่นมุ่งเน้นที่ ต้องจัดการศึกษาให้ตอบสนองกับความต้องการ ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง มาตรฐานหน่วยงานการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรฐานการจัดการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยุทธศาสตร์ การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดกาฬสินธุ์ นโยบายการบริหารองค์การ บริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ และยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการการบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งกรอบระเบียบกฎหมายที่กล่าวมา ล้วนเป็นเสมือนหลักที่นักการศึกษาต้องใช้ในการ วิเคราะห์ สังเคราะห์ยุทธศาสตร์พัฒนาเพื่อมุ่งพัฒนากิจการการศึกษาให้เกิดประภาพ และประสิทธิผลอย่างแท้จริง (องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์. 2553 : 5-8)

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ

รัฐบาล	กระทรวง มหาดไทย	กลุ่มจังหวัด	จังหวัดกาฬสินธุ์	อบจ.กาฬสินธุ์
1. ปฏิรูป การศึกษา ทั้งระบบ	1. พัฒนาคุณภาพ การจัดการศึกษา ให้ได้มาตรฐาน	1. พัฒนา คุณภาพ การศึกษาอย่าง	4. การพัฒนาคน และสังคมที่มี คุณภาพ	3. การพัฒนา องค์กรและพัฒนา การศึกษาระดับ
2. ส่งเสริมให้ ภาคเอกชนมี ส่วนร่วมใน การพัฒนา การศึกษาทั้ง ระบบ	2. ส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของ ประชาชนและ ภาคีการพัฒนา ในการจัด การศึกษา	มีประสิทธิภาพ ตามมาตรฐาน	ประกอบด้วย 4.1 ส่งเสริม การศึกษา ประเพณีและ วัฒนธรรม	จังหวัด มีแนวทาง ในด้านการพัฒนา ดังนี้
3. พัฒนาครู อาจารย์ และ บุคลากรทาง การศึกษา	3. ส่งเสริมและ สนับสนุนให้มี การจัดการศึกษา ตามแนวปรัชญา เศรษฐกิจ	2. พัฒนาทักษะ ประชากรวัย แรงงาน เพื่อ ส่งเสริม สนับสนุน การ ผลิตด้าน เกษตรกรรม และ อุตสาหกรรม	4.2 ส่งเสริม คุณธรรม จริยธรรม และ ธรรมาธิบาล	3.1 พัฒนาองค์กร 3.2 พัฒนา คุณภาพด้าน การศึกษาใน ระดับท้องถิ่น จังหวัด เพื่อ นำไปสู่ระดับชาติ และสากล
4. จัดให้ทุกคน มีโอกาสได้รับ การศึกษาฟรี 15 ปี	พอเพียง	อุตสาหกรรม ในภูมิภาค		3.3 พัฒนา การศึกษาทั้งใน และนอกระบบ โดยเน้นการ พัฒนาเทคโนโลยี ทางการศึกษา
5. ยกระดับ คุณภาพ มาตรฐาน การศึกษาระดับ อาชีวศึกษาและ อุดมศึกษาไปสู่ ความเป็นเลิศ	4. พัฒนาและ ส่งเสริมให้เด็ก เยาวชนและ ประชาชนมี คุณลักษณะที่พึง ประสงค์			3.4 ศูนย์ส่งเสริม การกีฬาและ สุขภาพ
	5. พัฒนาความรู้ ของประชาชน ให้มีความรู้ที่			

รัฐบาล	กระทรวง มหาดไทย	กลุ่มจังหวัด	จังหวัดกาฬสินธุ์	อบจ.กาฬสินธุ์
6. ปรับปรุง ระบบการ บริหารจัดการ กองทุน ให้กู้ยืมเพื่อ การศึกษา 7. ส่งเสริมให้ เด็ก เยาวชน และประชาชน ใช้ประโยชน์ จากเทคโนโลยี สารสนเทศ เชิงสร้างสรรค์ 8. เร่งรัด การลงทุนด้าน การศึกษาและ เรียนรู้อย่างมี บูรณาการ	หลากหลาย เพื่อสร้างสรรค์ ให้ท้องถิ่น เป็นสังคม แห่งการเรียนรู้ 6. ส่งเสริมและ สนับสนุนการ ปลูกฝังจิตสำนึก ในเอกลักษณ์ และค่านิยม ความเป็นไทย 7. จัดหาและ พัฒนาแหล่ง เรียนรู้ที่ หลากหลาย เพื่อสร้างสรรค์ ให้ท้องถิ่นเป็น สังคมแห่ง การเรียนรู้ 8. สร้างจิตสำนึก ในการอนุรักษ์ ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม			3.5 พัฒนา คุณธรรม จริยธรรมนำ ความรู้ และการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและ ประเพณี 3.6 ศูนย์บริการ เรียนรู้ / ห้องสมุด / พิพิธภัณฑ์

รัฐบาล	กระทรวง มหาดไทย	กลุ่มจังหวัด	จังหวัดกาฬสินธุ์	อบจ.กาฬสินธุ์
	9. ส่งเสริมการ กีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็ก เยาวชนและ ประชาชน 10. ส่งเสริม ความอบอุ่น ของครอบครัว 11. เสริมสร้าง ความเข้มแข็ง ของชุมชน			

จากตารางที่ 3 สรุปได้ว่า ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย กลุ่มจังหวัด จังหวัดกาฬสินธุ์ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือเพื่อให้การปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูปการศึกษา มีความเข้มแข็ง ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะมีส่วนร่วมสำคัญในการผลักดันให้บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ อันเป็นการตอบสนองนโยบายของรัฐ ที่มุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติต่อไป

การจัดการศึกษาและการพัฒนาการศึกษาของประเทศไทย

1. การพัฒนาการศึกษาของประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีการจัดการศึกษาและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยแยกเป็นการจัดการศึกษาและการพัฒนาการศึกษา การจัดการศึกษาของประเทศไทยในอดีต เป็นการจัดการศึกษาแบบไม่เป็นทางการโดยเป็นการศึกษาหรือเรียนรู้จากบ้าน วัด และวัง ต่อมาจึงได้นำเอาวิธีการจัดการศึกษาที่เป็นระบบ ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลจากรูปแบบการศึกษามาจากประเทศตะวันตก การศึกษาของไทยได้มีวิวัฒนาการมาตามลำดับ โดยจะวิเคราะห์จากจุดมุ่งหมายและนโยบายของการจัดการศึกษาในแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งถือเสมือนเป็นแม่บทหลักของการจัดการศึกษาไทย และได้มีการปรับเปลี่ยนการใช้แผนการศึกษาแห่งชาติตามความเหมาะสมของแต่ละช่วงเวลา ประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติจนถึงปัจจุบันรวม 13 แผน รวมทั้งการวิเคราะห์นโยบายหรือแนวทางการจัดการศึกษาจากแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนพัฒนาระยะปานกลาง 5 ปี โดยได้เริ่มใช้เมื่อปี 2504 เป็นต้นมา ระยะเวลากว่า 200 ปี นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มจัดการศึกษาในรูปแบบตะวันตก ความซับซ้อนของการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นระดับนโยบายหรือในแง่ของการปฏิบัติเพิ่มขึ้นตามลำดับ เนื่องจากความสลับซับซ้อนของสังคม ความต้องการของสังคมเกี่ยวกับการคาดหวังจากบทบาทของการศึกษา เป็นเรื่องที่ทำทลายความสามารถทั้งผู้วางนโยบาย ผู้ปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ ผลของการจัดการศึกษาที่ผ่านมาของประเทศประสบความสำเร็จหลายด้าน ขณะเดียวกันก็มีปัญหาและอุปสรรคที่ต้องแก้ไขหลายประการ

1.1 การจัดการศึกษาท้องถิ่น

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การศึกษาเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของมนุษย์ในทุกยุคทุกสมัย นอกจากนี้แล้วการศึกษายังเป็นพื้นฐานที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศชาติในทุก ๆ ด้าน อาทิ ด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม เทคโนโลยี ทรัพยากร สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ฯลฯ เนื่องจากความสำคัญดังกล่าวภารกิจด้านการศึกษาจึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการด้านการศึกษาไว้ในหลายมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดสิทธิของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาอบรมแก่ ประชาชน หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขการบริหารการปกครองประเทศได้เริ่มขยายตัวไปสู่ท้องถิ่น

เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีสิทธิและหน้าที่ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น และโดยบทบาทของ เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้กำหนดให้เทศบาล มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่ราษฎรในท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ได้มีการโอนโรงเรียนประชาบาลมาเป็นของเทศบาล ซึ่งเทศบาลได้รับโอนโรงเรียน มาดำเนินการครั้งแรกในปี พ.ศ. 2480 เป็นการโอนทั้งการดำเนินงาน ทรัพย์สิน และครุมา สังกัดเทศบาลนับเป็นการเริ่มต้นของการจัดการศึกษาท้องถิ่น แต่ในการจัดการศึกษาของ เทศบาลในช่วงแรกนี้ประสบปัญหาต่าง ๆ มาก เนื่องจากงบประมาณเทศบาลมีน้อย ทำให้ การจัดการศึกษาไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร จึงมีการ โอนโรงเรียนกลับคืนไปให้กระทรวงศึกษาธิการ ในปี พ.ศ. 2486 และมีการ โอนโรงเรียนในความรับผิดชอบระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับ องค์การปกครองท้องถิ่นอีก 2-3 ครั้ง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2506 ได้โอนโรงเรียนในเขตเทศบาล มาอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการจัดตั้งให้เมืองพัทยา ขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ให้โรงเรียน ครู และลูกจ้างของโรงเรียน ประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตเมืองพัทยา สังกัดเมืองพัทยา ปัจจุบันจึงมี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา คือ เทศบาล เมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร โดยให้เทศบาลและเมืองพัทยายู่ในกำกับดูแลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยการจัดการศึกษาท้องถิ่น โดยทั่วไปจะยึดหลักการส่วนกลางทำหน้าที่ กำหนดนโยบายแผนการศึกษา หลักสูตร มาตรฐานและการวัดประเมินผลการศึกษา โดยมอบ ให้ส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามที่ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฉะนั้น การจัดการศึกษาท้องถิ่น ของไทยในปัจจุบันจึงยึดหลักการ ดังนี้ คือ 1) หลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ท้องถิ่น ได้มอบอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ภายใต้การประสานส่งเสริม ของส่วนกลางเพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ และความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่น 2) หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาท้องถิ่น รัฐบาลจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องก็เฉพาะในการสนับสนุน ส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ 3) การนำ ทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาท้องถิ่น

วิธีการจัดการท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเป็นไปโดย เหมาะสม จึงได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาท้องถิ่น ดังนี้ คือ 1) กระทรวง มหาดไทย มีหน้าที่และความรับผิดชอบควบคุมส่งเสริมและพัฒนาในด้านธุรการเกี่ยวกับ นโยบาย และการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมาย จัดสรรเงินอุดหนุนจาก

รัฐบาล เป็นหน่วยประสานงานกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้คำ แนะนำส่งเสริมและช่วยเหลือหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการแก้ปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย 2) กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบด้านวิชาการ มาตรฐานการศึกษา การกำหนดหลักสูตรแกนกลาง และ 3) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีหน้าที่ส่งเสริมและวางนโยบายกำหนดมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุแต่งตั้ง กำหนดตำแหน่ง และวินัยของพนักงานครูของท้องถิ่น

จากเหตุผลความเป็นมาและหลักการจัดการศึกษาท้องถิ่นดังกล่าว

ในการส่งเสริมสนับสนุน การจัดการศึกษาท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จึงมีภารกิจหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.ของท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการศึกษาอบรมแก่ประชาชนภายใต้นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล และ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดภารกิจในท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่ดำเนินการในด้านการจัดการศึกษาท้องถิ่น ทั้งนี้ท้องถิ่นอาจมีภารกิจจัดการศึกษาได้ดังนี้ คือ 1. การจัดการศึกษาปฐมวัย เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา เต็มตามศักยภาพและมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิต การเตรียมความพร้อมของเด็ก ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์บุคลิกภาพและสังคม ให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรม จริยธรรมความรู้ความสามารถในการประกอบ การงานอาชีพ และทักษะทางสังคม โดยให้ผู้เรียนมีความรู้คู่คุณธรรมและมีความสำนึก ในความเป็นไทย 3. การจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ เป็นการจัดบริการและหรือส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาความรู้ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน รวมทั้งการรวมกลุ่ม ผู้ประกอบอาชีพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน 4. การจัดการส่งเสริมกีฬา นันทนาการ และกิจกรรมเด็กเยาวชน เป็นการจัดบริการและหรือส่งเสริมการดำเนินงานด้านการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็กและเยาวชน ประชาชนทั่วไปอย่างหลากหลาย และ 5. การดำเนินงานด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นการดำเนินงานด้านกิจกรรมส่งเสริม สนับสนุน อนุรักษ์ ศาสนาศิลปวัฒนธรรม จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจกรรมที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

1.2 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต

เมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. โอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 การบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษาของไทยมีหน่วยงานใหญ่รับผิดชอบอยู่ 3 หน่วย คือ กรมสามัญศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ทั้งนี้ไม่รวมโรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยครูต่าง ๆ และไม่รวมโรงเรียนราษฎร์ซึ่งอยู่ในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (ส.ช.) ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม ๆ หนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ รายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการประถมศึกษาของหน่วยงานทั้ง 3 มีดังนี้ 1) กรมสามัญศึกษา 2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ 3) เทศบาล ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเฉพาะในส่วนของจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยหลักการกระจายอำนาจแห่งกฤษฎีกาการปกครองที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีการร่วมในการบริหารการศึกษา จึงมีการโอนโรงเรียนชั้นประถมศึกษาในเขตเทศบาล จากกระทรวงศึกษาธิการ ไปยังกระทรวงมหาดไทย (ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 แก้ไข พ.ศ. 2482 และ พ.ศ. 2505) ซึ่งเทศบาลที่รับโอนไปในตอนแรกได้รับความร่วมมือและอุดหนุนของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ปรากฏว่าเทศบาลไม่สามารถจะดำเนินการให้ถูกลงไปได้ และขาดงบประมาณ และบุคลากร ฉะนั้นจึงโอนกลับมาให้กระทรวงศึกษาธิการอีก แต่กระทรวงศึกษาธิการได้โอนคืนให้เทศบาลใหม่ในปีถัดไปโดยช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรให้ โดยให้อาคารสถานที่และให้ยืมตัวบุคลากร ดังนั้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้วางนโยบายในการจัดโรงเรียนประถมศึกษาเอาไว้โดยแบ่งโรงเรียนประถมในท้องถิ่นเป็น 2 ประเภท แต่ละประเภทขึ้นอยู่กับผลงานต่างกัน คือ โรงเรียนในความดูแลของเทศบาลซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาล กับโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล ทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ได้บังคับบัญชาของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยโดยพฤตินัย ซึ่งหน้าที่ของกรมการปกครองในการบริหารการศึกษาในท้องถิ่น มีดังนี้ คือ 1. กำหนดนโยบายว่าจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดบริหารงานอย่างไร การประถมศึกษาจึงจะได้ผลตามความมุ่งหมาย 2. จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่จังหวัดตามความจำเป็น เป็นการหางบประมาณจากส่วนกลางมาให้ เพื่อใช้จ่ายในการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะออกมาในรูปของเงินอุดหนุน เมื่อจังหวัดได้รับเงินอุดหนุนไปแล้วก็นำเข้าเป็นเงินงบประมาณจังหวัด และนำเสนอจังหวัดพิจารณา โดยวิธีการนี้จังหวัด

ควรจะนำเงินไปใช้ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด 3. การควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ ควบคุมการบริหารของจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินตามโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น 4. ส่งเสริมสวัสดิการในโรงเรียนทั้งของครูและนักเรียน ในเรื่องอาคาร สถานที่ อาหาร และเครื่องใช้ต่าง ๆ 5. ช่วยประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ครูสภา องค์กรบริหารส่วนจังหวัด สำนักงานประมาณ และอื่น ๆ และ 6. พยายามให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำงานให้ตรงตามเป้าหมายและสามารถปกครองตนเองได้มากขึ้น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลาง

ปัญหาการศึกษาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับ คือ การขาดแคลนอาคารเรียน ซึ่งต้องสัมพันธ์กับจำนวนเด็กที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงต้องจัดสรรงบประมาณหรือรายได้พิเศษ สร้างห้องเรียน หรืออาคารชั่วคราวหรืออาคารถาวรขึ้น เพื่อความสะดวกในการจัดการประถมศึกษา กรมการปกครองได้จัดตั้งกองการศึกษาประชาบาลขึ้น เพื่อรับงานทั้ง 6 ประการข้างต้นโดยเฉพาะ เพื่อมิให้เกิดการแบ่งส่วนงานในกรมใหม่ให้ยุ่งยาก กองนี้จะดูแลการศึกษาประชาบาลในส่วนภูมิภาคเพียงด้านเดียว และขึ้นตรงต่อกรมการปกครอง ส่วนงานอื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและตำบล ก็ยังคงอยู่ในความควบคุมของกรมการปกครองเช่นเดิม ซึ่งกองการศึกษาประชาบาลมีแผนก 3 แผนก คือ แผนกแผนงาน แผนกประมาณ การรายจ่าย และแผนกประสานงาน มีงานที่ต้องรับผิดชอบ คือ 1. ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยดำเนินงานบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 2. เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดและของงบประมาณจากส่วนกลาง ไปอุดหนุน แจกยอดหรืออุดหนุนไปยังจังหวัด ตลอดจนตรวจสอบการดำเนินงาน เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านการศึกษาประชาบาลให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ ส่วนการเบิกจ่ายให้กองคลังส่วนท้องถิ่นดำเนินการ 3. จัดทำทะเบียนและตรวจสอบทรัพย์สินของโรงเรียน 4. ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น อัตราค่าจ้าง เงินเดือน บำเหน็จบำนาญ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ฯลฯ ของข้าราชการครู 5. เป็นเจ้าหน้าที่ธุรการและประสานงานการฝึกอบรมครูประชาบาล และ 6. จัดทำสถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับโรงเรียน ครูและนักเรียนของโรงเรียนประชาบาล

การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ผู้มีตำแหน่งสูงสุดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นนายกองค์การ ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานในจังหวัด โดยเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็น

ตัวแทนของท้องถิ่น มีปลัดจังหวัดเป็นปลัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหัวหน้า
 การศึกษารับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และ
 ติดต่อประสานงานระหว่างจังหวัดกับกรมการปกครองและกรมสามัญศึกษา ซึ่งมีหน้าที่
 ในการควบคุมและประสานงานการศึกษาระดับนี้ โดยมีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการ
 อำเภอเป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการ ในระดับอำเภอ มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับ
 บัญชา มีปลัดอำเภอและหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ เป็นผู้บริหารลดหลั่นกันลงไป
 ดังนั้นการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดสิทธิ และเสรีภาพของ
 คนชาวไทยเกี่ยวกับการได้รับการศึกษาจากรัฐในมาตรา 43 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกัน
 ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ
 โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด...” จากบทบัญญัติในมาตรา
 ดังกล่าวทำให้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และนับว่าเป็นกฎหมายแม่บท
 ของการจัดการศึกษาของชาติและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้
 ในมาตรา 78 มาตรา 282 มาตรา 284 และมาตรา 289 ให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น
 พึ่งตนเอง และตัดสินใจกิจการของท้องถิ่น ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการแห่ง
 การปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชน ตลอดจนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้มี
 อิสระในการกำหนดนโยบายและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ และในด้านการจัด
 การศึกษายังกำหนดไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาตลอดจนฝึกอบรม
 ด้านวิชาชีพให้กับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษา
 แห่งชาติฯ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 (2) ให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา
 สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 9 (6) ให้การจัดการศึกษายึดหลัก
 การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน
 องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น และ
 นอกจากนั้นยังกำหนดไว้ในมาตรา 41 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษา
 ในระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น
 และมาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัด
 การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา

รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้น รัฐยังได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 16 (9) 17 (6) และ 18 ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษา จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของชุมชน และท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาซึ่งเป็นการบริหารสาธารณะของรัฐ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2542 : 1)

2. การจัดการศึกษา

2.1 แนวคิดการจัดการศึกษา

ประเวศ วะสี กล่าวถึงแนวคิดการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานว่า สังคมทุกมวล ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) เพื่อเป้าหมายการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Society) ทั้งนี้โดยมองว่า การศึกษาไม่ใช่เรื่องของครูและโรงเรียน หรือกระทรวงเท่านั้น แต่ต้องกระจายอำนาจไปสู่โรงเรียน ชุมชน ให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาเอง โดยมีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ มีองค์กรอิสระในการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนของโรงเรียนสร้างกลไก ประเมินผลการจัดการศึกษาที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ (ประเวศ วะสี. 2539 : 32-35) เช่นเดียวกับ พนม พงษ์ไพบูลย์ กล่าวว่า การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาที่จำเป็นสำหรับปวงชน ซึ่งได้มีการจัดในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เป็นต้นไป ที่มุ่งพัฒนาให้ผู้เรียนทั้งที่เป็นเด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ให้มีความรู้ความสามารถ และทักษะและคุณลักษณะที่จำเป็นให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณภาพ และมีศักดิ์ศรี มีความสามารถในการประกอบอาชีพ พึ่งตนเองได้และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมได้ และเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม (พนม พงษ์ไพบูลย์. 2541 : 1)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545 : 1) มีจุดมุ่งหมายที่กล่าวว่า การศึกษาเป็นการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนและการให้สังคมได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยเน้นการส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรมของชาติ ภูมิปัญญาท้องถิ่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบ

อาชีพ รู้จักตัวเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ตามมาตรา 9 กล่าวถึงการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้เน้นการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน และองค์กรอื่น ๆ ด้านสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ได้เน้นการสนับสนุนการศึกษา ซึ่งได้กำหนดให้บุคคลครอบครัว ชุมชนองค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ๆ ซึ่งสนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสิทธิประโยชน์คือ การสนับสนุนจากรับให้มีความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูบุคคล ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ และจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนดด้านแนวการจัดการศึกษาเน้นในเรื่อง ความสัมพันธ์ของสังคมแก่ ครอบครัว ชุมชน ชาติและสังคมโลก รวมถึงความเกี่ยวกับ ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสังคมไทย และระบบการเมืองการปกครอง ความรู้และทักษะ ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีรวมทั้งความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ตลอดจน มีความรู้ในวัฒนธรรมภูมิปัญญาไทยและการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาไทย ซึ่ง เจริญ ไวรวิจกุล (2542 : 5) กล่าวว่า แนวคิดการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของการกลั่นกรอง นึกคิดหาเหตุผล อย่างรอบคอบ ในอันจะจัดวางรูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อมุ่งพัฒนาประชากรของชาติเป็น อุดมการณ์ ซึ่งสอดคล้องกับกระทรวงศึกษาธิการ ที่กล่าวว่า การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้ เพื่อความเจริญของงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม สร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ อันเกิดจากสภาพแวดล้อมสังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนชีวิต

จากแนวคิดการจัดการศึกษาดังกล่าวสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาเป็นการดำเนินงาน ด้านการศึกษาให้บรรลุตามความมุ่งหมาย หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อให้บุคคลมีความรู้ มีสติปัญญา ที่เฉลียวฉลาด มีคุณธรรม ในการประกอบอาชีพ ตลอดจนมีสุขภาพอนามัยและจิตใจที่ดี พร้อมทั้งจะบำเพ็ญตนเพื่อประโยชน์ต่อตนเองและสังคมต่อไป

2.2 ความหมายของการจัดการศึกษา

การจัดการโดยทั่วไปแล้วใช้ในความหมายที่กว้างมาก และอาจรวมถึง การบริหารงานทุกด้านทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมาย ไว้ เช่น พนมพร จันทรปัญญา (2550 : 7) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า การจัดการ (Management) ไว้ว่า เป็นกระบวนการการใช้ทรัพยากรที่สำคัญ ๆ ในการที่จะบรรลุ

วัตถุประสงค์ขององค์การ ส่วนหนึ่งของทรัพยากรที่สำคัญนั้นคือ บุคลากรในองค์การ ส่วน วิโรจน์ สารรัตนะ (2542 : 3) กล่าวว่า การจัดการเป็นกระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์การ โดยอาศัยหน้าที่ทางการจัดการที่สำคัญคือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม และ ส.ศิริรักษ์ (2545 : 6) ได้ให้ความหมายของการศึกษาไว้ 3 ประการ ได้แก่ 1) การศึกษา คือ วิธีการต่างๆ ในการถ่ายทอดความรู้ ทักษะ และทัศนคติ 2) การศึกษาคือ ทฤษฎีต่างๆ ที่พยายามจะอธิบายหรือให้เหตุผลในการถ่ายทอดนั้น ๆ 3) การศึกษาคือ คุณค่าหรืออุดมคติต่างๆ ที่มนุษย์พยายามจะเข้าไปถึง โดยอาศัยความรู้ ทักษะ และทัศนคติ เพราะฉะนั้นวิธีการฝึกปรือหรือถ่ายทอดจึงขึ้นอยู่กับคุณค่าหรืออุดมคติที่ต้องประสงค์นี้ ส่วน วิไล ตั้งจิตสมคิด (2544 : 15) การศึกษาคือ การพัฒนามนุษย์ให้เจริญงอกงามทุกด้าน เช่น ด้านความรู้ ความสามารถ ทัศนคติ พฤติกรรม ค่านิยม คุณธรรม เพื่อให้บุคคลเป็นสมาชิกที่ดีมีประสิทธิภาพที่จะสร้างความเจริญให้แก่ตนเอง สังคม และประเทศชาติ ประกอบด้วย Dewey (อ้างใน อัครพงษ์ สัจจวาทิต. 2546 : 26) กล่าวว่า การศึกษาคือ การสร้างหรือจัดระบบใหม่ให้แก่ประสบการณ์ ซึ่งเพิ่มความรู้ ประสบการณ์ และเพิ่มพูนความสามารถที่จะกำหนดทิศทางของประสบการณ์อนาคต ส่วน พระมหาสง่า ชีรสวโร (2543 : 8) การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่ดำเนินต่อเนื่องไปตลอดชีวิตของมนุษย์และเกิดขึ้นทั้งในสถาบันอื่น ๆ ในสังคม ดังนั้นจากความหมายของการจัดการและการศึกษา พอสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาคือกระบวนการดำเนินการจัดการเรียนรู้โดยวิธีการต่างๆ อาศัยกระบวนการถ่ายทอดความรู้ ทักษะและทัศนคติ โดยอาศัยทรัพยากรในการบริหาร อันได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เพื่อให้การจัดการศึกษาประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ คือ ประสิทธิภาพที่จะสร้างความเจริญงอกงามให้แก่ตนเอง สังคม และประเทศชาติ ซึ่งอาศัยการวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม

นอกจากนี้ยังมีนักการศึกษาและนักวิชาการได้ให้ความหมายของการจัดการศึกษาไว้ เช่น ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2542 : 25) และ ปรัชญา เวสารัชช (2546 : 1-10) กล่าวถึงความหมายของการจัดการศึกษาไว้สอดคล้องกันว่า การจัดการศึกษา หมายถึง การดำเนินการบางสิ่งบางอย่างโดยมีเป้าหมายที่มุ่งบรรลุอย่างชัดเจน มีการกำหนดรูปแบบ กระบวนการ มีการจัดองค์กร มีการมอบหมายผู้รับผิดชอบชัดเจน มีการจัดสรรงบประมาณ และทรัพยากรอื่น ๆ เช่น วัสดุอุปกรณ์ ผู้ดำเนินการ เทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนการดำเนินการให้เกิดผลตามเป้าหมายที่กำหนด กระบวนการทั้งหมดนี้คือ การจัดการ ซึ่งต้องกระทำอย่างเป็นระบบ มีแผนมีเป้าหมาย มีผู้รับผิดชอบ และมีเครื่องมือกลไกที่นำไปสู่ความสำเร็จได้

และ ประเสริฐ ลาวัณย์วิสุทธิ (2550 : 35) กล่าวว่า การจัดการศึกษาของสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐานหมายถึง การศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เรียน ส่งผลให้ผู้เรียนดำรงชีวิตที่ดีใน
วันข้างหน้า และสามารถอยู่ร่วมกันใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับคนในสังคมได้อย่างมีความสุข สามารถ
พัฒนาตนเองให้เจริญก้าวหน้าสามารถประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตนเองได้ ตลอดจนพร้อมที่จะ
ร่วมพัฒนาสังคมและประเทศชาติ

การจัดการศึกษาเป็นกระบวนการอย่างเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายชัดเจน คือ
การพัฒนาคุณภาพมนุษย์ทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม
ค่านิยม ความคิด การประพฤติปฏิบัติ ฯลฯ โดยคาดหวังว่า คนที่มีคุณภาพนี้จะทำให้สังคม
มีความมั่นคง สงบสุข เจริญก้าวหน้าทันโลก แข่งขันกับสังคมอื่นในเวทีระหว่างประเทศได้
คนในสังคมมีความสุข มีความสามารถประกอบอาชีพการงานอย่างมีประสิทธิภาพ และ
อยู่ร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์ การจัดการศึกษามีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษา
ในสถานศึกษา นอกสถานศึกษา และการศึกษาตามอัธยาศัย ย่อมขึ้นอยู่กับความเหมาะสม
สำหรับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกันไป เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นกระบวนการ
ที่เป็นระบบดังนั้นการจัดการศึกษาจึงจำเป็นต้องดำเนิน ไปอย่างต่อเนื่อง มีบุคคลและหน่วยงาน
ที่รับผิดชอบเข้าร่วมดำเนินการ มีรูปแบบ ขั้นตอนวิธีปฏิบัติและวิธีการดำเนินการ มีทรัพยากร
ต่างๆ สนับสนุนและต้องมีกระบวนการประเมินผลการจัดการศึกษาที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้
ทั้งนี้ผลผลิตของการจัดการศึกษาได้แก่ ผู้ที่ได้รับการศึกษา ส่วนผลลัพธ์หรือผลสะท้อน
สุดท้ายคือการมีพลเมืองที่มีคุณภาพ และสังคมมีสภาพที่พึงประสงค์
(ประเสริฐ ลาวัณย์วิสุทธิ. 2550 : 37)

สรุปได้ว่า การจัดการศึกษา หมายถึง การจัดการกิจกรรมการศึกษาที่มีเป้าหมาย
ที่มุ่งบรรลุอย่างชัดเจน มีการกำหนดรูปแบบกระบวนการ มีการจัดองค์กร มีการมอบหมาย
ผู้รับผิดชอบชัดเจน มีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ เช่น วัสดุอุปกรณ์
ผู้ดำเนินการ เทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนการดำเนินการจัดการศึกษาให้เกิดผลตาม
เป้าหมายที่กำหนด

2.3 ความจำเป็นในการจัดการศึกษา

การศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องมีการจัดการ ไม่ใช่เรื่องที่จะให้ผู้ได้รับไปทำโดยไม่มี
เป้าหมาย ไม่มีมาตรฐาน ไม่ได้คุณภาพ เพราะย่อมทำให้การศึกษาไม่มีทิศทาง ไม่เป็นระบบ
ไม่คุ้มค่า และหากจัดผิดพลาดก็ยากที่จะแก้ไข เพราะกระบวนการศึกษา เช่น ค่าธรรมเนียมต่างๆ
ได้ซึมซับเข้าไปในใจของผู้เรียนเสียแล้ว การจัดการศึกษาเป็นเรื่องของการลงทุนที่จำเป็น

สำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์แต่ละคน และเป็นการลงทุนเพื่อการอยู่รอดและพัฒนา
 ของสังคม ทั้งนี้เพราะการศึกษาส่งผลกระทบต่อและมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงสังคม
 เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม วิทยาการและเทคโนโลยีที่จำเป็นในการทำงานและการใช้
 ชีวิต ยิ่งการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ในโลกเป็นไปอย่างรวดเร็วอันเป็นผลจากพัฒนาการ
 ทางเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีด้านการสื่อสารใหม่ๆ พัฒนาการเหล่านี้ย่อมท้าทาย
 ต่อการจัดการศึกษา เพราะได้เปิดโอกาสและให้ช่องทางการเรียนรู้แก่บุคคลจำนวนมาก
 โดยให้รับรู้มากขึ้นและมีเส้นจีดคั่นด้านระยะทางน้อยลงกว่าเดิมมาก การจัดการศึกษาจึงเป็น
 เรื่องจำเป็น เพราะต้องการทรัพยากร (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี) สนับสนุนจำนวน
 มาก ต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ร่วมกันของสังคม ต้องนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพ
 ของมนุษย์อย่างแท้จริง ในแง่การจัดการศึกษาจึงต้องมีการกำหนดเพื่อประกันว่ามนุษย์ได้รับ
 การพัฒนาอย่างมีคุณภาพ ตรงตามเป้าประสงค์ร่วมกัน รวมทั้งมีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน
 อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการจัดการศึกษายังมีความจำเป็น เพราะต้องการคนที่ได้รับ
 การฝึกฝนเฉพาะด้านที่มีความรู้ ความเข้าใจ ความชำนาญมาดูแลรับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็น
 การรับผิดชอบด้านการสอน การบริหาร หรือการสนับสนุน ตัวอย่าง เช่น ครูที่ดีต้องได้รับ
 การศึกษาอบรมมาอย่างดี มีความรู้ความชำนาญ และมีคุณลักษณะเหมาะสมกับการเป็นครู
 การเป็นครูจึงเป็นที่ยอมรับว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง เนื่องจากสังคมเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา
 การจัดการศึกษาจำต้องได้รับการปรับเปลี่ยนพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เหมาะสมกับ
 ความจำเป็นของแต่ละยุคสมัย การจัดการศึกษาที่อยู่กับที่ย่อมหมายถึง ความล้ำสมัย
 ไม่เหมาะสม ไม่คุ้มประโยชน์ ปัจจุบันโลกก้าวเข้าสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ หรือเข้าสู่ระบบ
 เศรษฐกิจที่เรียกว่า เศรษฐกิจฐานความรู้ ความรู้จึงเป็นเครื่องมือจำเป็นที่ขาดไม่ได้ ในสังคม
 สมัยใหม่นี้ความรู้ที่ทันสมัยที่เหมาะสมกับสภาพการณ์จะช่วยแก้ปัญหาได้ และนำไปสู่การพัฒนา
 อย่างต่อเนื่อง เป็นพลังสำคัญสำหรับการอยู่รอดและการพัฒนา ทั้งสำหรับบุคคลแต่ละคน
 และสำหรับสังคมประเทศชาติโดยรวม (ปรัชญา เวสารัชช. 2546 : 11)

2.4 วัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งบรรลุหลายประการ ได้แก่

- 1) ให้บริการทางการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ โดยถ่ายทอดหรือปลูกฝังเนื้อหาความรู้ความเข้าใจที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ได้รับการศึกษา
 วางตัวได้เหมาะสมในสังคม และมีความสามารถประกอบอาชีพตามความถนัด ความสนใจ
 หรือตามโอกาสของแต่ละคนได้ สถานศึกษาส่วนใหญ่ที่เรียกว่า โรงเรียน มหาวิทยาลัย

ศูนย์การเรียนรู้ สถานศึกษาปฐมวัย ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการทางการศึกษา 2) เตรียมเด็กก่อนวัยเรียนให้มีความพร้อมในการเรียนรู้ และจัดให้เด็กในวัยเรียนได้รับการศึกษาเพื่อการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองต่อเนื่อง โดยส่งเสริมเกื้อหนุนให้เด็กก่อนวัยเรียนขั้นพื้นฐาน ได้มีพัฒนาการทั้งทางร่างกาย เซาว์นปัญญา ความสนใจ ที่เหมาะสม มีความพร้อมในการศึกษาระดับสูงขึ้นไป การจัดการส่วนนี้ โดยทั่วไปเป็นความร่วมมือระหว่างพ่อแม่ผู้ปกครอง สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น ส่วนเด็กในวัยเรียนทุกระดับจะได้รับการศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการเตรียมตัว ระดับพื้นฐาน และเพื่อมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพการงานต่อไป 3) ให้โอกาสทางการศึกษา โดยเข้าถึงผู้รับบริการที่ไม่สามารถเข้ารับการศึกษามาก่อนที่มีอยู่หลากหลาย การจัดการศึกษาลักษณะนี้มุ่งไปที่ผู้ด้อยโอกาสต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มิใช่ฐานะยากจน ผู้ที่พลาดโอกาสได้รับการศึกษาในบางช่วงของชีวิต ผู้ที่มีปัญหาทางร่างกาย จิตใจ หรือสติปัญญา การจัดการศึกษาเช่นนี้มักดำเนินการโดยสถานศึกษาเฉพาะด้าน เช่น โรงเรียนสอนคนตาบอด โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์หรือโดยวิธีการอื่นนอกกรอบและตามอัธยาศัย เช่น ศูนย์การเรียนรู้การศึกษาในระบบทางไกล เป็นต้น 4) ตอบสนองความต้องการทางการศึกษาระดับสูงในเชิงคุณภาพ วัตถุประสงค์นี้มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสได้พัฒนาความรู้ความสามารถเฉพาะด้านเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ ซึ่งอาจดำเนินการโดยสถาบันอุดมศึกษาที่เน้นการวิเคราะห์วิจัยระดับสูง มุ่งคิดค้นเนื้อหาสาระที่แปลกใหม่จากเดิม นอกจากนี้ยังรวมถึงการฝึกอบรมเฉพาะทาง เช่น ด้านการเกษตร การอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ สุขภาพ เป็นต้น มักดำเนินการในรูปแบบการประชุมสัมมนา การฝึกอบรม การดูงาน การฝึกปฏิบัติเฉพาะ ฯลฯ และ 5) พัฒนาศักยภาพของแต่ละบุคคลให้เต็มตามความสามารถ และตอบสนองวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ วัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาข้อนี้เน้นการพัฒนามนุษย์ในลักษณะบูรณาการ คือให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนทุกด้าน ทั้งทางร่างกาย สติปัญญา คุณธรรม ความคิด ความสำนึก ความรับผิดชอบ ฯลฯ ซึ่งตามปกติควรเป็นหน้าที่ของสถานศึกษา แต่หากสถานศึกษาไม่สามารถดูแลให้ครบถ้วนได้ ก็ต้องจัดส่วนเสริมเติมในลักษณะการฝึกอบรมเฉพาะ การแทรกในกิจกรรมการเรียนการสอนปกติ หรือการใช้สื่อต่าง ๆ ช่วยเสริมวัตถุประสงค์ส่วนนี้ยังรวมไปถึงการพัฒนาทักษะและคุณภาพของผู้ที่ทำงานแล้วหรือผู้ที่ผ่านการศึกษามาก่อนการปกติ ให้สามารถติดตามความรู้ใหม่ๆ และวิทยาการที่มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างต่อเนื่อง วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นตัววัดความสามารถในการจัดการของผู้บริหาร จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ผู้บริหารต้องกำหนดเกณฑ์

จากวัตถุประสงค์ที่ระบุ และผู้บริหารก็จะต้องได้รับการประเมินจากเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนดด้วย (ปรัชญา เวสารัชช์. 2546 : 12)

2.5 รูปแบบและลักษณะของระบบการศึกษา

ระบบการศึกษาเป็นระบบที่ทำให้บุคคลได้ศึกษาและเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตเพื่อพัฒนาตนเองทั้งในด้านปัญญา จิตใจ ร่างกายและสังคมอย่างสมดุล ซึ่งการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ได้กำหนดการศึกษาเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้ 1) การศึกษาในระบบโรงเรียน (Formal Education) เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมายวิธีการ หลักสูตร ระยะเวลาการศึกษา การวัด และการประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษา ที่แน่นอน โดยแบ่งระดับการศึกษาเป็น 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา 2) การศึกษานอกระบบโรงเรียน (Non – formal Education) เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษาโดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม ซึ่งแบ่งเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ ประกอบด้วย การศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษาวิชาชีพ การให้บริการข่าวสาร และการจัดสอนประกาศนียบัตรวิชาชีพทางไกล 3) การศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพความพร้อมและโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่นๆ เพื่อกระตุ้นการเรียนรู้หรือเป็นบริการของการเรียนรู้ การศึกษาประเภทนี้ มีขอบเขตกว้างกว่าการศึกษาในระบบและนอกระบบ จากที่กล่าวมาว่ารูปแบบของการศึกษาปัจจุบันนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษาระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (ปรัชญา เวสารัชช์. 2546 : 14-15)

2.6 กระบวนการในการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะต้องอาศัยกระบวนการบริหารจัดการ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านให้แนวคิดไว้ ได้แก่ Massie (อ้างใน เจริญผล สุวรรณโชติ. 2544 : 232) ได้จำแนกลักษณะการจัดการออกเป็น 14 ประการด้วยกัน คือ 1) การแบ่งสายงาน 2) การกำหนดอำนาจและขอบข่ายของความรับผิดชอบ และของผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งของ

ผู้บริหาร 3) การกำหนดระเบียบวินัยในการปฏิบัติงาน 4) การบริหารงานจะต้องมีศูนย์รวมในการสั่งงาน 5) กำหนดทิศทางในการทำงานร่วมกัน 6) มีความเข้าใจว่า ผู้ที่อยู่ได้บังคับบัญชาแต่ละคนมีความสนใจในแต่ละอย่างที่เป็นความสนใจทั่วไป ๆ ที่เกี่ยวกับสวัสดิภาพและสวัสดิการของตนเอง 7) การจัดเงินรางวัลหรือเงินค่าจ้างจะต้องมีอัตราส่วนที่เหมาะสมกับการใช้แรงงานและความสามารถของแต่ละคน 8) การจัดการจะต้องขึ้นอยู่กับสถานะขององค์การแต่ละองค์การทางที่ดีที่สุด คือ ต้องใช้ผสมผสานกัน 9) ในการจัดสายงานของการบริหารและการควบคุม จะต้องเป็นห่วงต่อเนื่องมาจากสายงานจากบุคคลระดับสูงลงมาหาบุคคลระดับต่ำสุดหรือจากบุคคลระดับต่ำไปสู่มุบุคคลระดับสูง 10) การจัดงานทุกอย่างจะต้องกำหนดไว้อย่างถูกต้องตามตำแหน่ง และจะต้องเตรียมพร้อมอยู่เสมอที่จะรับทราบคำสั่งที่สั่งโดยถูกต้องตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับขององค์การ 11) การจัดความเสมอภาคให้กับผู้ร่วมงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความเสมอภาคในด้านการปฏิบัติงาน สวัสดิการ และรางวัลตอบแทน 12) การกำหนดสิทธิของแต่ละบุคคลเพื่อให้มีเสถียรภาพที่แน่นอนและมั่นคง 13) การจัดโอกาสได้แสดงแนวความคิดใหม่ ๆ และการริเริ่มความคิดใหม่จะต้องเป็นที่ยอมรับขององค์การ และทฤษฎีการบริหารของ ฟาโยล (Fayol, 1949 : 34) ได้อธิบายถึงความจำเป็นและความเป็นไปได้ของหลักการและองค์ประกอบในการจัดการ ซึ่งประกอบด้วยห้าขั้นตอน คือ 1) การวางแผนงาน (Planning) 2) การจัดองค์การ (Organizing) 3) การบังคับบัญชา (Commanding) 4) การประสานงาน (Coordinating) และ 5) การควบคุม (Controlling) ส่วน กุลิกและเออร์วิค (Gulick, L and Lyndall U. 1973 : 13) ยังได้กล่าวถึงสาระหน้าที่ของนักบริหารชั้นสูงหรือการบริหารราชการว่า มีกระบวนการที่จะต้องดำเนินอยู่ 7 ประการ ซึ่งกระบวนการทั้ง 7 นี้ เรียกว่า “POSDCORB” อันหมายถึงคำย่อของกระบวนการบริหารงาน ประกอบด้วย 1) การวางแผนงาน (Planning) 2) การจัดส่วนราชการหรือการจัดองค์การ (Organizing) 3) การจัดเจ้าหน้าที่ (รวมทั้งการบริหารงานบุคคล) (Staffing) 4) การอำนวยการ (Directing) (รวมทั้งการวินิจฉัยสั่งการและการเป็นหัวหน้างาน) 5) การร่วมมือประสานงาน (Coordinating) 6) การรายงานผลงาน (Reporting) รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ด้วย และ 7) การงบประมาณ (Budgeting) นอกจากนี้ รูและบียาร์ส (Rue and Byars. 1995 : 6) ได้กล่าวถึงการจัดการที่ช่วยสนับสนุนเกี่ยวกับกิจกรรมพื้นฐานซึ่งเป็นหน้าที่การจัดการ ประกอบด้วยห้าประการ คือ (1) การวางแผน (Planning) เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การดำเนินการ ภารกิจในอนาคตและอะไรที่จะเป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จของวัตถุประสงค์ (2) การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการจัดกลุ่มงาน

การมอบหมายงาน และการมอบอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน (3) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) เป็นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ตั้งแต่การวางแผนนโยบาย ความต้องการการรับคนเข้าทำงาน การคัดเลือก การฝึกอบรม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (4) การเป็นผู้นำ (Leading) เป็นการติดต่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์พฤติกรรมของบุคลากรในองค์การให้ทำงานสัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมาย และ (5) การควบคุม (Controlling) เป็นการตรวจสอบวัตถุประสงค์ การค้นหาสาเหตุของปัญหา และการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานที่จำเป็นต่อไป

จากทฤษฎีการบริหารของนักวิชาการหลาย ๆ ท่านที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ พอสรุปได้ว่า ศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหารเป็นศาสตร์ที่สามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานรัฐบาลหรือการบริหารการศึกษา ประกอบด้วยกระบวนการหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า หน้าที่ในการบริหาร แบ่งออกเป็น 5 ประการได้แก่ การวางแผน การจัดรูปแบบงาน การจัดทีมงาน การประสานงาน และการควบคุม

2.7 องค์ประกอบของการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญคือ องค์ประกอบด้านการจัดการเรียนการสอน และองค์ประกอบด้านการบริหาร และการจัดการสถานศึกษาเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน ในการจัดการศึกษาให้ได้ประสิทธิภาพนั้น กรมวิชาการ (2538 : 5-6) กล่าวว่าในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ มีมาตรฐาน เป็นที่ยอมรับของสังคมนั้นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ คือ

- 1) องค์ประกอบด้านปัจจัยความพร้อม ได้แก่ สภาพความพร้อมของผู้เรียน ครู ผู้บริหารศึกษานิเทศก์ หลักสูตร เอกสารประกอบหลักสูตร สื่อการเรียนการสอน อาคารสถานที่ ผู้ปกครอง ชุมชน และกฎ ระเบียบ คำสั่ง แนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง
- 2) องค์ประกอบด้านกระบวนการ ได้แก่ การบริหารจัดการทางวิชาการ การบริหารงานธุรการการเงิน วัสดุ ครุภัณฑ์ องค์กร บุคลากร อาคารสถานที่ กิจกรรมนักเรียน และความสัมพันธ์ชุมชน
- 3) องค์ประกอบด้านการเรียนการสอน การนิเทศและการกำกับติดตามดูแลประเมินผล

ด้านผลผลิต ได้แก่ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียนตามหลักสูตรและสังคมคาดหวัง ในด้านความรู้ความสามารถ และกระบวนการทางคุณธรรม จริยธรรม สุขอนามัย เทคโนโลยี รักการทำงาน ทำงานร่วมกับผู้อื่นราบรื่น เป็นประชาธิปไตยในระบอบพระมหากษัตริย์ เป็นประมุข มีความเป็นไทย และดำรงชีวิตอย่างมีความสุข ส่วน เก็นนี แอล บริกซ์ และ ไพรซิลลา วอลเชทเทอร์ (Kenil & Pricilla Wohlstetter. 1999 : 1) ได้วิจัย

เรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียน SMB ที่ประสบความสำเร็จต้องมีองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้ คือ 1) ต้องมีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการเรียนรู้ของผู้เรียน และเน้นเรื่องให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนด (Standard for Student Performance) 2) ต้องมีอำนาจด้านงบประมาณ วิชาการและการบริหารงานบุคคลและใช้อำนาจที่ได้รับนี้ เพื่อการเปลี่ยนแปลงการเรียนการสอน 3) ต้องกระจายอำนาจไปยังส่วนต่าง ๆ ทุกระดับของโรงเรียน โดยต้องสร้างเครือข่ายของการตัดสินใจในระดับโรงเรียนให้ทุกคนมีส่วนร่วมมากที่สุด ไม่ใช่กระจายอำนาจไปอยู่ที่คณะกรรมการหรือผู้บริหารกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง 4) ต้องพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อทุกคนในโรงเรียนให้มีศักยภาพที่จะเปลี่ยนแปลงและแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ 5) ต้องมีเครื่องมือที่สำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร เรียงลำดับความสำคัญของโรงเรียนและสื่อสารให้ทุกคนในสถานศึกษาได้รับรู้ 6) ต้องสามารถให้รางวัลทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงินเพื่อตอบแทนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สร้างความก้าวหน้าจนบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาของโรงเรียน 7) ผู้บริหารและครูต้องมีภาวะผู้นำของโรงเรียนร่วมกัน แต่ผู้บริหารจะต้องมีบทบาทในเรื่องการจัดการและอำนวยความสะดวก เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในขณะที่ครูจะต้องรับผิดชอบในเรื่องการเรียนการสอน และ 8) จะต้องรวบรวมทรัพยากรนอกโรงเรียนโดยผ่านกระบวนการร่วมมือขององค์กรเครือข่ายวิชาชีพและชุมชน

สำหรับ พร ศรียมก (2545 : 252-253) กล่าวถึง องค์ประกอบสำคัญของการจัดการศึกษาว่า ประกอบด้วย 1) สาระเนื้อหาในการศึกษา ในกรณีที่มีการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบผู้จัดการศึกษามักจัดทำหลักสูตรเป็นตัวกำหนดเนื้อหาสาระ หลักสูตรเหล่านี้ อาจเป็นหลักสูตรกลางที่ใช้สำหรับการศึกษาระดับ แต่ขณะเดียวกันก็ควรเปิดโอกาสให้สถาบันศึกษาแต่ละแห่งสามารถจัดเนื้อหาสาระที่เหมาะสมกับท้องถิ่นได้ด้วย เนื้อหาสาระในการศึกษาควรทันสมัยต่อเหตุการณ์ เหมาะสมกับความต้องการของผู้เรียนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา ทั้งนี้ครูต้องทบทวนเนื้อหาสาระที่ตนสอนเพื่อปรับแก้ไขให้ถูกต้องทันสมัย และให้ข้อมูลที่ต้องการแก่ผู้เรียน หากเห็นว่าเนื้อหาผิดพลาดหรือล้าสมัย ควรแจ้งผู้บริหารให้ทราบ 2) ครูผู้สอน หรือผู้ให้การเรียนรู้ ผู้ถ่ายทอดเนื้อหาสาระ ได้แก่ ครูอาจารย์ ซึ่งถือเป็นผู้ประกอบการชั้นสูง บุคคลเหล่านี้ต้องได้รับการศึกษาอบรมมาทั้งในด้านเนื้อหาและวิธีการถ่ายทอด เพื่อให้สามารถถ่ายทอดความรู้และสาระวิชาที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งสำหรับครูอาจารย์ คือ ต้องมีความตื่นตัวอยู่เสมอ ในการติดตามเรียนรู้เนื้อหาวิชาการวิชาชีพใหม่ ๆ ด้วย หนึ่งครูและ

อาจารย์พัฒนาความสามารถในการประยุกต์สาระเนื้อหา และองค์ความรู้ใหม่ให้เหมาะสมกับ ผู้เรียนในแต่ละกลุ่ม 3) สื่อและอุปกรณ์สำหรับการศึกษา สื่อและอุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น อาคาร สถานที่ โต๊ะ เก้าอี้ กระดานเขียนหนังสือ แบบเรียน สมุด ดินสอ ตลอดจนอุปกรณ์ ที่ทันสมัยที่มีราคาแพงทั้งหลาย เช่น อุปกรณ์ในห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ เครื่อง คอมพิวเตอร์ สื่อและอุปกรณ์เหล่านี้ เป็นส่วนประกอบที่จำเป็นสำหรับการจัดการศึกษา ครูและผู้บริหารสถานศึกษา จึงมีหน้าที่รับผิดชอบ ดูแลให้สิ่งเหล่านี้มีอย่างเพียงพอ อยู่ในสภาพใช้งานได้ และใช้สื่อเหล่านี้เป็นส่วนช่วยให้เกิดการถ่ายทอดเนื้อหาความรู้ได้ อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ครูที่มีคุณภาพต้องสามารถผลิตและพัฒนาสื่อและอุปกรณ์ การศึกษาสำหรับการสอนของตนด้วย 4) รูปแบบการเรียนการสอน การศึกษายุคใหม่นั้น มีความแตกต่างไปจากการศึกษายุคก่อนที่เน้นที่ครู ระบบการศึกษายุคใหม่เน้นความสำคัญ ที่ตัวผู้เรียน ดังนั้น รูปแบบวิธีการเรียนการสอนใหม่จึงแตกต่างไปจากเดิม จึงเกิดคำว่า “ปฏิรูปการเรียนรู” ซึ่งนำไปสู่กระบวนการเรียนการสอนที่หลากหลาย เช่น การระดม ความคิด การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การนำชมนอกสถานที่เรียน การใช้อุปกรณ์ เครื่องมือประกอบ รูปแบบวิธีการเรียนการสอนใหม่ ๆ นี้ ผู้สอนพึงระมัดระวังเลือกใช้ให้ เหมาะสมกับกลุ่มผู้เรียนแต่ละกลุ่ม และจำเป็นต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ประกอบกับการทำ ความเข้าใจธรรมชาติการเรียนรู้ของผู้เรียนของตน 5) ผู้บริหารและบุคลากรที่ทำหน้าที่ สนับสนุนการศึกษา ในการจัดการศึกษา ยังมีผู้รับผิดชอบที่อาจไม่ได้เป็นผู้ถ่ายทอดโดยตรง อีกหลากหลาย ได้แก่ ผู้บริหาร ซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาที่ตนรับผิดชอบให้เป็นไปโดย เรียบร้อย นำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการและยังจำเป็นต้องมีบุคลากรทางการศึกษาอื่นร่วมด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการ งานทะเบียน งานโภชนาการและสุขอนามัย รวมทั้งฝ่ายสนับสนุนอื่น ๆ 6) เงินทุนสนับสนุน การจัดการศึกษาเป็นเรื่องของการลงทุน ซึ่งผู้ลงทุนอาจเป็นรัฐบาล ในฐานะผู้รับผิดชอบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผู้ปกครอง ผู้เรียน ชุมชน เป็นต้น เงินทุน เหล่านี้เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยให้การจัดการศึกษาเกิดผลตามเป้าหมาย 7) สถานที่ศึกษา และบรรยากาศแวดล้อม การจัดการศึกษาในระบบที่ยังต้องอาศัยชั้นเรียนยังเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้นอาคารสถานที่ ห้องเรียน และบรรยากาศแวดล้อมที่ใช้ในการจัดการศึกษาจึงเป็น ส่วนที่ขาดไม่ได้ถึงแม้จะมีการจัดการศึกษาโดยใช้สื่อทางไกลก็ตามก็ยังคงมีสถานที่สำหรับการบริหารจัดการ การผลิตและถ่ายทอดสื่อ หรือการทำงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้ ยังต้องใช้อาคารเป็นสถานที่จัดการเรียนการสอน สิ่งที่ผู้บริหารและผู้จัดการศึกษาต้องสนใจ ดูแลคือความเพียงพอ เหมาะสม ปลอดภัย และมีบรรยากาศแวดล้อมที่เอื้อการเรียนรู้

ส่วนคนที่ต้องรับผิดชอบในการจัดการบรรยากาศในชั้นเรียนในเหมาะสม หากจำเป็นต้องใช้งบประมาณปรับปรุงก็ควรแจ้งผู้บริหารให้ช่วยดำเนินการ และ 8) ผู้เรียนถือเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นที่สุดของการจัดการศึกษา เพราะผู้เรียนคือผู้รับการศึกษา และเป็นเป้าหมายหลักของการจัดการศึกษา การปรับเปลี่ยนความรู้และพฤติกรรมของผู้เรียนเป็นดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการจัดการศึกษา การจัดการศึกษาจึงครอบคลุมขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ของผู้เรียน ตั้งแต่การเตรียมความพร้อมสำหรับการเรียนรู้ การให้การศึกษ้อบรม การประเมินและการส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้เป้าหมายการจัดการศึกษาในภาพรวม จึงมิได้จำกัดวงแคบเฉพาะในสถานที่ แต่มุ่งที่ตัวผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยมีปรัชญาพื้นฐานสำคัญคือ “ทุกคนต้องเป็นส่วนสำคัญของการจัดการศึกษา และการศึกษาต้องจัดสำหรับคนทุกคน”

นอกจากนี้ยังมีผลการวิจัยที่สอดคล้อง เช่น ปรีชา อนุรักษ์ (2544 : 58)

ได้เสนอแนะการจัดการศึกษาของเทศบาลไว้ 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านระบบการบริหารการศึกษา 2) ด้านการจัดสภาพแวดล้อมทางการศึกษา และ 3) ด้านการจัดระบบการเรียนการสอน

สุบรรณ เอี่ยมวิจารณ์ (2550 : 244) ได้ศึกษาอนาคตภาพของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ใน 8 ด้าน ได้แก่ 1) การจัดการเรียนการสอน 2) การวิจัย 3) การบริการวิชาการ 4) การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม 5) โครงสร้างองค์การ 6) เทคโนโลยี 7) บุคลากร และ 8) วัฒนธรรมองค์การ และ อภิชาติ แสงดี (2552 : 52-53) ได้เสนอแนะแนวทางการจัดการศึกษา 4 ด้าน คือ 1) ด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ 2) ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย 3) ด้านวิชาการและกิจกรรมตามหลักสูตร 4) ด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากชุมชน และ ชีระ รุญเจริญ (2550 : 155) ได้อธิบายถึงแนวคิดการบริหารสถานศึกษาในระดับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ 1) แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย 1.1) การวางแผนอัตรากำลัง 1.2) การกำหนดตำแหน่ง 1.3) การเกลี่ยอัตรากำลัง 1.4) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง 1.5) การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการและการเตรียมความพร้อมและการพัฒนาอย่างเข้มข้น 1.6) การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 1.7) เงินเดือนและค่าตอบแทน 1.8) การเลื่อนขั้นเงินเดือน 1.9) การพัฒนาข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา 1.10) การประเมินผลการปฏิบัติงาน 1.11) มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ 1.12) การดำเนินการทางวินัย การลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 1.13) การอุทธรณ์ 1.14) การร้องทุกข์ 1.15) การออกจากราชการ 2) แนวคิดการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา ประกอบด้วย 2.1) การจัดตั้งงบประมาณ 2.2) การจัดสรรงบประมาณ 2.3) การโอนงบประมาณและการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

2.4) การรายงานผล 2.5) การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ 2.6) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา 2.7) การจัดการทรัพยากร 2.8) การบริหารการเงิน 2.9) การบริหารการเงินและบัญชี 2.10) การบริหารงานพัสดุและสินทรัพย์ 3) แนวคิดการบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษา 3.1) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ 3.2) การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา 3.3) การวางแผนการศึกษา 3.4) งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน 3.5) การจัดระบบการบริหารและการพัฒนาองค์กร 3.6) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน 3.7) งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 3.8) งานเลขานุการคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา 3.9) การดำเนินงานธุรการ ด้านการเงิน การคลัง บัญชีและพัสดุ 3.10) การอำนวยความสะดวกด้านบุคลากร 3.11) การดูแลอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อม 3.12) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน 3.13) การรับนักเรียน 3.14) การจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา 3.15) การอำนวยความสะดวกและการประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย 3.16) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา 3.17) การทัศนศึกษา 3.18) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา 3.19) การส่งเสริม สนับสนุน และประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชนองค์กรหน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่น 3.20) งานประสานงานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น 3.21) งานกำกับดูแลสถานศึกษา ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและรายงาน 3.22) การจัดระบบควบคุมภายในหน่วยงาน

4. แนวคิดการบริหารงานด้านวิชาการของสถานศึกษา ประกอบด้วย

4.1) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา 4.2) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ 4.3) การวัดผล ประเมินผลและการเทียบโอนผลการเรียน 4.4) การประกันคุณภาพในมาตรฐานการศึกษา 4.5) การพัฒนา การใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 4.6) การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ 4.7) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา และ 4.8) การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ และสำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น สอดคล้องกับงานวิจัยของ แมทท็อก (Mattox, 1987 : 6061-A) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความต้องการในการปฏิบัติงานของครูใหญ่โรงเรียนในรัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ผลการวิจัยพบว่า ความต้องการที่มีอยู่ในระดับสูงของครูใหญ่ คือความต้องการที่จะมีความสามารถในการปฏิบัติงานด้านนิเทศการสอน การประเมินผล การปรับปรุงการเรียนการสอน และพัฒนาหลักสูตร และ แมคเคนซี (McKenzie, 1987 : 4257-A) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบรรยากาศของ โรงเรียนกับความสำเร็จของโรงเรียน ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ภาวะผู้นำ บรรยากาศขององค์กรแรงจูงใจ การติดต่อสื่อสาร ปฏิสัมพันธ์ของครู การตัดสินใจ การกำหนดเป้าหมายของโรงเรียนการควบคุมงาน

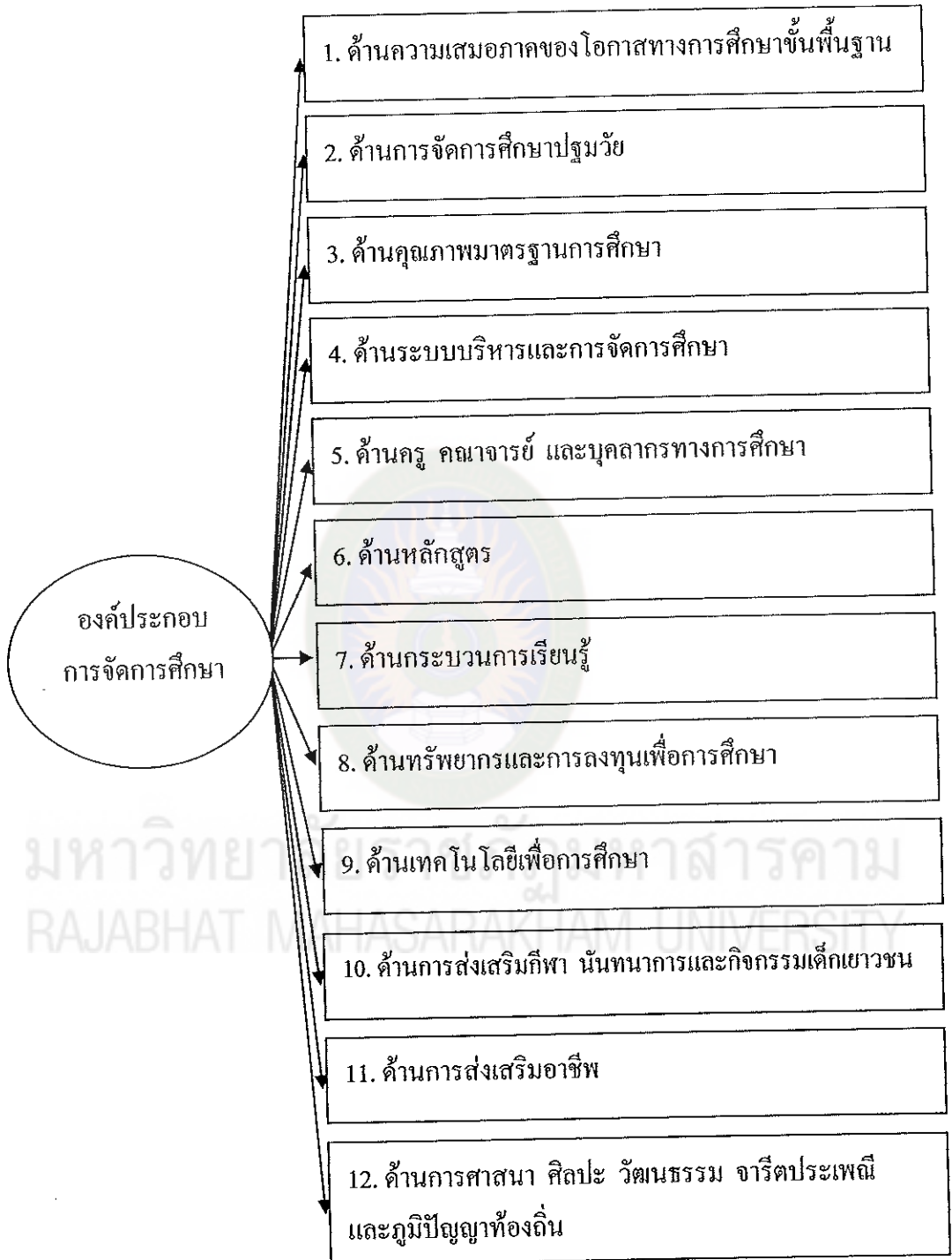
ผลของงานตามเป้าหมาย และการฝึกอบรม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็ของโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า บรรยากาศของโรงเรียนจะเป็นตัวแปรที่จัดอยู่ในลำดับต้น ๆ ที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและเป็นตัวช่วยก่อให้เกิดโรงเรียนมีสภาพแวดล้อมที่ดี ส่วน เคทเตอร์ (Ketter. CD-ROM. 1994) ได้ศึกษาผลการใช้เพิ่มสะสมงานในการประเมินผลการเรียน ในโรงเรียนมัธยมศึกษา 5 โรงเรียน ในวิชาภาษาอังกฤษ สังเกตและเยี่ยมห้องเรียน โรงเรียนละ 7 ครั้ง ผลการศึกษาพบว่า ครูมีความพอใจและประสบความสำเร็จในการประเมินผลการเรียน โดยวิธีนี้นักเรียนส่วนใหญ่มีความสุขในกิจกรรมการเรียนการสอน บรรยากาศในชั้นเรียนดีขึ้น และจากที่กล่าวมายังสอดคล้องกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2549 : 117 - 118) ที่ได้กำหนดแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ 12 ด้าน ดังนี้คือ 1) นโยบายด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) นโยบายด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย 3) นโยบายด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา 4) นโยบายด้านระบบบริหารและการจัดการศึกษา 5) นโยบายด้านครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา 6) นโยบายหลักสูตร 7) นโยบายด้านกระบวนการเรียนรู้ 8) นโยบายด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา 9) นโยบายด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 10) นโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กและเยาวชน 11) นโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพ 12) นโยบายด้านการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

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

แหล่งข้อมูล	วิธีปฏิบัติ (2542 : 5)	ประเสริฐ คำขวัญ (2550 : 35)	Kenil & Prcilla Wohlsater (1999 : 1)	ไกกันแกและคอรัล (1988 : 1)	การบริหาร (2538 : 6)	อ้าง อภิชาติ (2542 : 5)	สมเด็จพระสังฆราช (2542 : 149)	พร ศรียมก (2545 : 252-253)	ปรัชญา วาสี (2546 : 14-15)	กองเทพ เทียบ (2545 : 6-7)	ปรัชญา อภิชาติ (2544 : 58)	สุวรรณ อภิชาติ (2550 : 244)	อภิชาติ เทียบ (2552 : 52-53)	ธีระ ธีระ (2546 : 71-95)	กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (2549 : 117-118)	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (2544 : 161-171)	McKenzie (1987 : 4257-A)	Mattox (1987 : 6061-A)	Keller (CD-ROM, 1994)	รศ.ส
ตัวแปรการจัดการศึกษา 8. ด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา 9. ด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 10. ด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการ และกิจกรรมเด็กเยาวชน 11. ด้านการส่งเสริมอาชีพ 12. ด้านการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

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

ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า ตัวแปรที่มีผู้นำมาศึกษามีความเห็นสอดคล้องกัน คือตั้งแต่ 8 คน ขึ้นไป จากผู้ที่นำมาศึกษาทั้งหมด 19 คน จึงจะถือเป็นตัวแปรที่ทำวิจัย



แผนภาพที่ 2 แสดงตัวแปรของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

2.3.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ปัจจุบันมีอายุ 55 ปี ถูกก่อตั้งครั้งแรก สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในปี พ.ศ. 2498 มีบทบาทหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กล่าวคือเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด ที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ผู้บริหารสูงสุดคือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขณะนั้นจะดำรงตำแหน่งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นกฎหมายหลักของประเทศ โดยมีเจตนารมณ์ส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองมากที่สุดเพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศ จึงเกิดแนวคิดการกระจายอำนาจและสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แข็งแกร่งและกำหนดหน้าที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงได้ตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขึ้น โดยในครั้งนี้ได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่สามารถดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เช่นเดิม กฎหมายกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการคัดเลือกของสภาจังหวัด และทำหน้าที่ฝ่ายบริหารกิจการส่วนจังหวัด เพื่อสืบต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและส่งเสริมบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมมาตลอด ดังจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2546 มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 โดยกำหนดให้ทุกจังหวัดมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๆ ละ 1 แห่ง มีสถานะเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งและยังคงสถานะนิติบุคคลเช่นเดิมสามารถทำนิติกรรมเพื่อการบริหารท้องถิ่นได้ โดยขยายพื้นที่รับผิดชอบมากขึ้น คือ รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด ซึ่งสามารถทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เช่นเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลได้ นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2548 อีกครั้งโดยในครั้งนี้ได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (ราชกิจจานุเบกษา. 2550 : 1-24 และ พรชัย รัศมีแพทย์. 2541 :

จากจุดกำเนิดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อิงกับราชการส่วนภูมิภาค องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์จึงมีที่ตั้งสำนักงานครั้งแรกบนศาลากลางจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งต่อมาเมื่อมีบุคลากรเพิ่มขึ้นจึงได้ย้ายสำนักงานมาตั้งที่ข้างสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดกาฬสินธุ์ และปัจจุบันมีสำนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่เลขที่ 3/47 ถนนบายพาส-ทุ่งมน ตำบลกาฬสินธุ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ (ถนนสายกาฬสินธุ์-สกลนคร) ห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 519 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 15 ไร่ ดำเนินงานภายใต้วิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา ยุทธศาสตร์การพัฒนางค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ดังนี้คือ

วิสัยทัศน์ เป็นเลิศเกษตรกรรม มุ่งนำด้านการศึกษา พัฒนาคุณภาพชีวิตของคน สร้างชุมชนให้เข้มแข็งอย่างยั่งยืน คำนึงธรรมชาติผู้ท้องถิ่น

พันธกิจ ได้แก่ 1) พัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม 2) พัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อสร้างอาชีพและรายได้ 3) พัฒนางค์กรและการพัฒนาการศึกษาระดับจังหวัด 4) พัฒนาการท่องเที่ยว และ 5) พัฒนาเมืองและชนบทอย่างยั่งยืน

จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา ได้แก่ 1) เกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร 2) ประชาชนมีอาชีพและรายได้พอเพียง 3) คนมีคุณภาพ มีความรอบรู้ มีคุณธรรม และมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต 4) แหล่งท่องเที่ยวภายในจังหวัดเป็นที่น่าสนใจเชิญชวนนักท่องเที่ยว และ 5) การคมนาคมมีความสะดวกรวดเร็ว สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนางค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ มีจำนวน 5 ข้อ ประกอบด้วย 1) การพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม มีแนวทางพัฒนา ได้แก่การส่งเสริมด้านการเกษตรกรรมการปศุสัตว์และอุตสาหกรรม การส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร / การปศุสัตว์ การสร้างกระบวนการเรียนรู้และใช้การจัดการความรู้เพื่อการผลิตของการเกษตร การพัฒนาศักยภาพกลุ่มผู้ผลิต / ผู้ประกอบการผ้าไหมแพรวา การพัฒนาศักยภาพผู้ผลิต / ผู้ประกอบการด้านการจำหน่าย ข้าว / มันสำปะหลัง / อ้อย / ยางพารา และการส่งเสริมกิจการด้านการปศุสัตว์ 2) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อสร้างอาชีพและรายได้ มีแนวทางพัฒนา ได้แก่ หลักการบริหารเศรษฐกิจพอเพียง การส่งเสริมอุตสาหกรรมครัวเรือนระดับท้องถิ่น การส่งเสริมและป้องกันด้านสาธารณสุข การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในกระบวนการจัดทำแผนชุมชน การบูรณาการแผนงาน โครงการด้านการฝึกอบรมและพัฒนาอาชีพของส่วนราชการปกครองส่วนท้องถิ่นของชุมชน การส่งเสริมการฝึกอบรมและการพัฒนาอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด การเสริมสร้างอาชีพและพัฒนารายได้ของประชาชน 3) การพัฒนางค์กร

และพัฒนาการศึกษาในระดับจังหวัด ประกอบแนวทางการพัฒนาดังนี้คือ การพัฒนาองค์กร การพัฒนาคุณภาพด้านการศึกษาในระดับท้องถิ่น จังหวัด เพื่อนำไปสู่ระดับชาติและสากล การพัฒนาการศึกษาทั้งในและนอกระบบ โดยเน้นการพัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษา การจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมการกีฬาและสุขภาพ การพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมนำความรู้และการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและประเพณีและการจัดตั้งศูนย์บริการเรียนรู้/ห้องสมุด / พิพิธภัณฑ์ 4) การพัฒนาการท่องเที่ยว ประกอบแนวทางการพัฒนาดังนี้คือ การจัดตั้งศูนย์บริการเรียนรู้/ห้องสมุด/พิพิธภัณฑ์ การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบครบวงจรและเชื่อมโยงกลุ่มจังหวัด การพัฒนาพิพิธภัณฑ์ อุทยานและแหล่งท่องเที่ยวเก่าและใหม่ การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวโดยเน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา 5) การพัฒนาเมืองและชนบทอย่างยั่งยืน ประกอบแนวทางการพัฒนาดังนี้คือ การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การก่อสร้าง/ซ่อมแซมทางน้ำและทางบก การสาธารณสุขปโภค/สาธารณสุขการ การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติ โดยเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการแก้ไขปัญหาและป้องกันด้านอุทกภัย/ วาตภัย และด้านอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ จังหวัดกาฬสินธุ์ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์. 2553 : 5-8)

ด้านโครงสร้างองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วย สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 32 คน และฝ่ายบริหารประกอบด้วย นายกองัดการบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 1 คน รองนายกองัดการบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 2 คน สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย ข้าราชการส่วนจังหวัด ข้าราชการครู ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างตามภารกิจ การบริหารงานองค์กรแบ่งเป็น 1 สำนัก 6 กอง และ 1 หน่วย ดังนี้ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ กองแผนและงบประมาณ กองช่าง กองคลัง กองกิจการสภา กองการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม กองพัสดุและทรัพย์สิน และหน่วยตรวจสอบภายใน (ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2542 : 141-142)

จากกฎหมายที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดองค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ประกอบกับพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตราที่ 41 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิ ในการจัดการศึกษาระดับใด ระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและ

ความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น โดยสามารถจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นมาใหม่หรือรับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ รวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ตามมาตรา 17 ให้มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา การส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมประเพณี และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เพื่อรองรับภารกิจสำคัญด้านการศึกษา กีฬา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์จึงเสนอขอมติจัดตั้งกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมต่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 234 แห่งประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 เรื่องการจัดตั้งหน่วยงาน รวมถึงหนังสือสำนักงาน ก.จ. และ ก.อบต. ที่ มท.0809.3/ว.540 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2547 เรื่องการจัดตั้งหน่วยงานบุคลากรเพื่อดำเนินการด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และผลการประชุมของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ครั้งที่ 2/2547 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 มีมติให้จัดตั้งกองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมขึ้น เป็นหน่วยงานลำดับที่ 8 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

ในด้านภารกิจด้านการจัดการศึกษานั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์เลือกใช้วิธีรับถ่ายโอนโดยชั้นแรกได้สำรวจความประสงค์ของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 67 โรงเรียน พบว่า มีความประสงค์ขอโอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 57 โรงเรียน หลังจากนั้นได้ดำเนินการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการประเมินพบว่า มีโรงเรียนผ่านการประเมินจำนวน 20 โรงเรียน จึงได้โรงเรียนถ่ายโอนจำนวน 2 บัญชี โดยบัญชีที่หนึ่งมีจำนวน 1 โรงเรียน คือ โรงเรียนเมืองสมเด็จและบัญชีที่สอง มีจำนวน 19 โรงเรียน สำหรับบัญชีที่ 2 เมื่อประเมินความพร้อมรอบที่สองพบว่า มี 7 โรงเรียน ไม่สามารถรับถ่ายโอนได้ เนื่องจากไม่ผ่านเงื่อนไขการประเมิน เช่น เป็นโรงเรียนในฝัน ประกอบด้วย โรงเรียนหนองกุงศรีวิทยาคาร โรงเรียนห้วยผึ้งพิทยา โรงเรียนห้วยเม็กวิทยาคม โรงเรียนคำม่วง และไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินด้านอื่น ประกอบด้วย โรงเรียนผาเสวยรังสรรค์ ดังนั้นในบัญชีที่สองจึงมีโรงเรียนถ่ายโอนเหลือ จำนวน 11 โรงเรียน จำนวนโรงเรียนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์รับถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ จึงมีทั้งสิ้น 12 โรงเรียน โดยทุกโรงเรียนล้วนเป็นโรงเรียนมัธยมประจำตำบล ตั้ง 7 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอเมือง ขางตลาด ห้วยเม็ก หนองกุงศรี สมเด็จ คำม่วง และอำเภอ

กฤตินารายณ์ ต่อมาคณะกรรมการกระจายอำนาจผู้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเสนอขอ มติจากคณะรัฐมนตรีให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์สามารถรับถ่ายโอนโรงเรียน ตามบัญชีหนึ่ง และบัญชีสอง โดยรับถ่ายโอนโรงเรียนจากปี พ.ศ.2549 - 2551 ซึ่งมีลำดับ การรับโอนโรงเรียนดังนี้ บัญชีที่ 1 ประกอบด้วย โรงเรียนเมืองสมเด็จ บัญชีที่ 2 ประกอบด้วยโรงเรียนนาเชือกวิทยาคม โรงเรียนขมิ้นพิทยาสรรพ์ โรงเรียนลำปา่ววิทยาคม โรงเรียนคลองขามวิทยาคาร โรงเรียนทรายมูลวิทยาคม โรงเรียนหนองชุมแสงวิทยาคม โรงเรียนดงมูลวิทยาคม โรงเรียนเนินยางประชาสามัคคี โรงเรียนหนองห้างพิทยา โรงเรียนบัวขาว และโรงเรียนจุมจังพลังราษฎร์

2. สภาพปัจจุบันของกองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วน จังหวัดกาฬสินธุ์

กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ปัจจุบันตั้งอยู่องค์การบริหารส่วนจังหวัด กาฬสินธุ์ เลขที่ 3/47 ถนนบายพาส-ทุ่งมน ตำบลกาฬสินธุ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ จัดอยู่ในกลุ่มการศึกษาท้องถิ่น เขต 10 มีบุคลากร จำนวน 18 คน จำแนกเป็น ข้าราชการส่วน จังหวัด จำนวน 14 คน พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 4 คน ฝ่ายบริหารคือ ผู้อำนวยการ กอง และหัวหน้าฝ่าย จำนวน 2 คน โครงสร้างของกองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารการศึกษา และฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและ วัฒนธรรม โดยฝ่ายบริหารการศึกษาจะรับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษาในระบบให้กับ โรงเรียนในสังกัด งานนิเทศ งานประกันคุณภาพ งานบุคลากร งานวิจัย งานกอง ทุนการศึกษา งานหลักสูตร งานกิจกรรมนักเรียน งานพัฒนาคุณภาพการศึกษา งานชุมชน และงานแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและ วัฒนธรรม จะรับผิดชอบการศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัยให้กับโรงเรียนในสังกัด และประชาชน องค์กรทั้งจังหวัด งานกีฬา งานศาสนา งานประเพณีวัฒนธรรมภูมิปัญญา ท้องถิ่น งานห้องสมุด งานส่งเสริมและพัฒนาการศึกษา งานเทคโนโลยีทางการศึกษา งานการเงิน งานสวัสดิการ และงานพัสดุ สำหรับโรงเรียนในสังกัดมี จำนวน 12 โรง ทำการสอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ประกอบด้วย โรงเรียนเมืองสมเด็จ โรงเรียนนาเชือกวิทยาคม โรงเรียนขมิ้นพิทยาสรรพ์ โรงเรียนลำปา่ววิทยาคม โรงเรียน คลองขามวิทยาคาร โรงเรียนทรายมูลวิทยาคม โรงเรียนหนองชุมแสงวิทยาคม โรงเรียน ดงมูลวิทยาคม โรงเรียนเนินยางประชาสามัคคี .โรงเรียนหนองห้างพิทยา โรงเรียนบัวขาว และโรงเรียนจุมจังพลังราษฎร์

ตารางที่ 5 ข้อมูลโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

ที่	โรงเรียน	เปิดสอนในระดับ		อำเภอที่อยู่
		มัธยมต้น	มัธยมปลาย	
1	โรงเรียนเมืองสมเด็จ	✓	✓	สมเด็จ
2	โรงเรียนนาเชือกวิทยาคม	✓	✓	ยางตลาด
3	โรงเรียนลำปาววิทยาคม	✓	✓	ยางตลาด
4	โรงเรียนขมิ้นพิทยาสรรพ์	✓	✓	เมือง
5	โรงเรียนคลองขามวิทยาคาร	✓	✓	ยางตลาด
6	โรงเรียนดงมูลวิทยาคม	✓	✓	หนองกุงศรี
7	โรงเรียนเนินยางประชาสามัคคี	✓	✓	คำม่วง
8	โรงเรียนหนองห้างพิทยา	✓	✓	กุฉินารายณ์
9	โรงเรียนทรายมูลพิทยาคม	✓	✓	ห้วยเม็ก
10	โรงเรียนหนองขุ่มแสงวิทยาคาร	✓	✓	หนองกุงศรี
11	โรงเรียนบัวขาว	✓	✓	กุฉินารายณ์
12	โรงเรียนจุมจังพลังราษฎร์	✓	✓	กุฉินารายณ์

ที่มา : กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ (2553 : 55)

กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ดำเนินการภายใต้ปรัชญานำทาง คือ

“การเรียนรู้คู่ธรรมชาติ สร้างปัญญาและสันติสุข”

วิสัยทัศน์ (Vision) ได้แก่ จัดการศึกษาอย่างมีมาตรฐาน เพื่อพัฒนาคุณภาพคน และท้องถิ่น

พันธกิจ (Mission) ได้แก่ 1) จัดบริการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย ให้ได้มาตรฐานท้องถิ่นและมาตรฐานชาติ 2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ศิลปะ ศาสนาและวัฒนธรรมของภาคประชาชน รัฐและท้องถิ่น 3) ส่งเสริมระบบบริหารจัดการ ตามหลักธรรมาภิบาล 4) สร้างจิตสำนึก ส่งเสริมการอนุรักษ์และทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และค่านิยมความเป็นไทย 5) ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสารในการจัดการเรียนรู้และบริหารการศึกษา 6) จัดการศึกษา ให้นักเรียนได้รับการพัฒนาทางด้านร่างกาย อารมณ์ สติปัญญา และสังคม ปฏิบัติจิตสำนึก

ให้นักเรียนมีจิตอาสา ทำงานเพื่อสังคม 7) ส่งเสริมการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8) ส่งเสริมจัดการศึกษาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 9) ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร
ด้านการศึกษา ครู ให้มีคุณภาพ ความรู้ และคุณธรรม และ 10) ส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณภาพ
มีความรอบรู้ มีคุณธรรม จริยธรรมและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต

เป้าประสงค์ (Goals) ได้แก่ 1) โรงเรียนทุกแห่งได้รับการรับรองคุณภาพตาม
แนวทางมาตรฐานชาติ 2) ประชาชน รัฐและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ศิลปะ
ศาสนาและวัฒนธรรมของภาคการจัดการศึกษาและบริหารการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล
3) นักเรียนและประชาชน มีจิตสำนึก ร่วมอนุรักษ์และทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม
ภูมิปัญญาท้องถิ่น และค่านิยมความเป็นไทย 4) โรงเรียนใช้ ICT ในการจัดการเรียนรู้
และบริหารการศึกษา 5) นักเรียนได้รับการพัฒนาทางด้านร่างกาย อารมณ์ สติปัญญา
และสังคม 6) นักเรียนมีจิตอาสาช่วยทำงานเพื่อสังคม 7) นักเรียนมีจิตสำนึกและตระหนักถึง
ความสำคัญในการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) โรงเรียนจัดการศึกษาตามหลักปรัชญา
เศรษฐกิจพอเพียง 9) บุคลากรด้านการศึกษา ครู มีคุณภาพ มีความรู้ และมีคุณธรรมสามารถ
จัดการศึกษาได้เต็มศักยภาพ และ 10) นักเรียนและประชาชนมีคุณภาพ มีความรอบรู้
มีคุณธรรม จริยธรรมและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต

ยุทธศาสตร์การพัฒนางองค์กรและพัฒนาศึกษาในระดับจังหวัด มีแนวทางพัฒนา
ดังนี้ คือ 1) การพัฒนางองค์กร เช่น การจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ให้พร้อมในการปฏิบัติงาน
การปรับปรุงสำนักงานให้น่าอยู่ การพัฒนาบุคลากร และการบริการผู้มาติดต่อราชการให้
ประทับใจ 2) การพัฒนาคุณภาพด้านการศึกษาในระดับท้องถิ่น จังหวัด เพื่อนำไปสู่ระดับชาติ
และสากล เช่น การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น โรงเรียนในสังกัด การแข่งขันทักษะทางวิชาการ
นักเรียน การพัฒนาศักยภาพครู 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
ในสังกัด การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัด และการจัดทำข้อตกลงพัฒนา
การศึกษาร่วมกับสถาบันการศึกษา 3) การพัฒนาการศึกษาทั้งในและนอกระบบ โดยเน้น
การพัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษา เช่น การจัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีและสารสนเทศทาง
การศึกษา 4) การจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมการกีฬาและสุขภาพ เช่น การแข่งขันกีฬานักเรียนท้องถิ่น
และโรงเรียนในสังกัด การณรงค์ป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติดในโรงเรียนในสังกัด
5) การพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมนำความรู้และการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและประเพณี
และ 6) การจัดตั้งศูนย์บริการเรียนรู้/ห้องสมุด/พิพิธภัณฑ์

องค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. หลักการในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ

แนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ว่าเป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่น จัดทำกิจการหรือการบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจบริการสาธารณะ บางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเอง ในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ คือ 1) เป็นการแบ่งภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยราชการส่วนกลาง 2) เป็นการให้ปัญหาในท้องถิ่น ได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่น 3) เป็นการส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง 4) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นอันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย และเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาระดับชาติต่อไป และ 5) เป็นการส่งเสริมความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2545 : 3) ซึ่งสอดคล้องกับ โกวิท พงงาม (2544 : 28-29) ที่ได้กล่าวถึงกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) ว่า การกระจายอำนาจคือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้นจะเห็นว่า การกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่น จัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร และรูปแบบที่ 2 การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหาก

และอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการ ซึ่งการจัดการทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์ การผลิตไฟฟ้า เป็นต้น นอกจากนี้ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547 : 10) ได้กล่าวถึงกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดหลักการ 3 ด้าน คือ 1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการ การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคลและการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยว และความเป็นเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและความมั่งคั่งของชาติเอาไว้ 2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารงานส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเอง ได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของส่วนราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทนเพื่อให้ของส่วนราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ โดยกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย ด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็นให้การสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตาม ประเมินผล 3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการ สาธารณะที่ดีขึ้น หรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพ มีความโปร่งใส

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจยึดความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ การบริหารราชการแผ่นดินและการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น มุ่งเน้นประสิทธิภาพ การให้บริการและความโปร่งใสมีคุณภาพ

1.2 นโยบายการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติที่กำหนดเป็น นโยบาย และหลักการที่สำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจดังนี้ คือ 1) แนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการ ของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข และสาธารณสุขการตลอดทั้ง โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียม

ทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78(3)) 2) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ภายใต้บังคับตามมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ (มาตรา 281) 3) สิทธิจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ (มาตรา 281) 4) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 283 วรรคแรก) 5) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 5.1) การพัฒนาการกระจายอำนาจของรัฐ ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากันเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย (มาตรา 283 วรรคสาม) 5.2) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ (มาตรา 282) 6) โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 6.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น 6.2) สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง 6.3) คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น 6.4) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้

วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ 6.5) สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี 6.6) คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของข้าราชการส่วนท้องถิ่นมิได้ 7) การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 285) 8) การริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 286) 9) การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย 9.1) การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกัน หรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288) 9.2) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบ 4 ฝ่ายที่มีจำนวนเท่ากัน คือ ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา 288 วรรคสาม) 9.3) การบริหารงานบุคคล การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288 วรรคสี่) 10) หน้าที่ต่อศิลปะ จารีต และประเพณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 289 วรรคแรก) 11) สิทธิการจัดการศึกษาและ

การฝึกอาชีพ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษา และอบรมการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรม โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย (มาตรา 289 วรรคสอง) และ 12) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 290) ประกอบด้วย 12.1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ 12.2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน 12.3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใด นอกจากเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือ สุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ 1.2.4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น (เลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร. 2550 : 1-20)

สรุปได้ว่า นโยบายและหลักการที่สำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจ ได้แก่ 1) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 2) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น 3) สิทธิจัดตั้งองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น 4) ความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน 5) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 6) โครงสร้างองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น 7) การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น 8) การริเริ่มเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น 9) การบริหารงานบุคคล 10) หน้าที่ต่อศิลปะ จารีต และประเพณี 11) สิทธิ การจัดการศึกษาและการฝึกอาชีพ และ 12) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

1.3 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษารัฐให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 โดยมีแนวทางดังนี้

1. การดำเนินการของแผนการกระจายอำนาจ ตามมาตรา 30 (การจัดทำแผน ตามมาตรา 30 คณะกรรมการต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2544) ประกอบด้วย 1.1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ก่อน

วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี (17 พฤศจิกายน 2546) ดังนี้ คือ ประการที่หนึ่ง ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ประการที่สาม ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล 1.2) ภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี (17 พฤศจิกายน 2552) ต้องกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ตามความพร้อมซึ่งพิจารณาจากรายได้ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ

1.3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ที่ให้รัฐ ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ 1.4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับการดำเนินการมอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังนี้ คือ

1) ระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 2) ระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

1.5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. กฎหมายบัญญัติอำนาจซ้ำซ้อน กรณีมีกฎหมายใดบัญญัติไว้มีลักษณะที่เป็นผลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่อาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการกระจายอำนาจ พิจารณา เห็นว่า ควรแก้ไขกฎหมาย ให้รายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขกฎหมายนั้น (มาตรา 31)

3. แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ การทำแผนปฏิบัติการมีสาระเกี่ยวกับรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภายในและนอก การเสนอแก้ไขกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบาย และมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพ (มาตรา 32) แผนปฏิบัติเมื่อดำเนินการเสร็จ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาบังคับต่อไป แผนปฏิบัติการมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมตามสถานการณ์ได้

4. การทบทวนอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ ดำเนินการได้หลังจากที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจไปแล้วทุกระยะเวลา ไม่เกิน 5 ปี โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตระกูล มีชัย, 2545 : 31)

กล่าวโดยสรุป แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ถือเป็นการเสริมกำลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น “กำลังทรัพย์” “กำลังคน” และ “กำลังทางปัญญา” และได้เพิ่มอำนาจในการตัดสินใจทางการบริหารงานท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอันจะก่อให้เกิดกระบวนการในการพัฒนาท้องถิ่นผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งการปกครองท้องถิ่นก็จะเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไป

2. การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)

2.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) มีนักวิชาการและนักปกครองที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้คำนิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลให้อำนาจหรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและชุมชน โดยมีองค์กรผู้รับผิดชอบ มีอิสระในการใช้ คุลยพินิจมีเจ้าหน้าที่และ

งบประมาณในการดำเนินงานแยกออกจากราชการส่วนภูมิภาค แต่องค์กรปกครองท้องถิ่น ก็มีได้มือชิปไทยในตัวเอง ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง ตามวิธีที่เหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับ ทองปึก คลังกลาง (2544 : 21) และ ก้องเกียรติ พวงศรีเคน (2550 : 14) ที่ได้ให้นิยามไว้ตรงกันว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองและจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และแก้ปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่น ด้วยตนเองหรือเรียกว่า เป็นการปกครองตนเองในท้องถิ่น (Local Self Government) ภายใต้อำนาจสูงสุดของประเทศและประเทศไทยแบ่งแยกมิได้ โดยมีองค์การที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความต้องการของท้องถิ่น นอกจากนี้ วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway. 1951 : 101-103), วิลเลียม เอ. โรบสัน (William A. Robson. 1953 : 574), โจน เจ. คลาร์ก (John J. Clark. 1957 : 87-89), แดลเนียล วิช (Daniel Wit. 1967 : 74-75) ยังได้ให้นิยามที่สอดคล้องกันว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียง แต่บางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเองอันเกิดจากกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน และเป็นการปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด (Harris G. Montagu. 1984 : 574)

สำหรับคำนิยามของการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกล่าวอ้างถึงอย่างกว้างขวาง คือ คำนิยามของศาสตราจารย์ โรเบิร์ต (William A. Robson. 1953 : 574) ท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญกิจการปกครองท้องถิ่นที่ยอมรับกันทั่วไป และโดยดำรงตำแหน่งนายกสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติอีกด้วย ท่านได้ให้นิยามไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจ

อิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิตามกฎหมายและมีองค์การที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

จากนิยามดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรัฐได้กระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครอง และบริหารงานท้องถิ่นของตนเองอย่างอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยผู้บริหารนั้นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพื่อสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน

2.2 ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่น เราอาจเห็นลักษณะต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ คือ ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จาก งบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง ซึ่งรัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการ ที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหา หรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกัน ย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า ผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหานั้นที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการดังกล่าวเอง ดังนั้นหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการ เฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุม ดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น ดังนั้นการแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ โดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น ซึ่งลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1) การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งมอบอำนาจให้ดำเนินกิจการต่าง ๆ เป็นเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นของตนตามเจตนารมณ์ของประชาชนในชุมชนนั้น ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองระดับย่อยของประเทศรองจาก การปกครองส่วนภูมิภาคและรัฐบาลกลาง 2) การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมืองค์กรที่จะดำเนินการปกครองแยกเป็นเอกเทศ จากรัฐบาลกลาง กล่าวคือ จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรขึ้น เพื่อปฏิบัติการกิจการตามที่รัฐมอบอำนาจมาให้ทำตามความจำเป็น องค์กรที่จำเป็นสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปมักแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาและฝ่ายบริหาร 3) การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ไปยังท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการ หรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ระดับบริหารชั้นสูงขององค์กรได้มาด้วยวิธีการเลือกตั้งตามรูปแบบของประชาธิปไตย กล่าวคือ สภาท้องถิ่นก็ดี หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นและต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตที่เหมาะสมกล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการวินิจฉัยและดำเนินการกิจ หน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากส่วนกลาง การใช้อำนาจของท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไป ก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีสภาพไม่แตกต่างกับรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐ ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องไม่มีอำนาจเหนือกว่าหรือเท่าเทียมกับรัฐบาลกลาง (ทองปึก คลังกลาง, 2544 : 35)

นอกจากนี้ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547 ข : 4-5) ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Government) เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือของประเทศนั้น ๆ ดังนั้น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญมีดังนี้ 1) มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น ประเทศไทยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ 2) มีพื้นที่และมีระดับ (Area and Levels) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมี

พื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจนและควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่า มีกี่ระดับเช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้วัดในการกำหนดพื้นที่ และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำคัญ ในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และความหนาแน่น ของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์ในการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครอง ท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน จำนวนประชากร และขนาด พื้นที่ 3) มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ (Devolution of Power and Function) การปกครอง ท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ ของหน่วยการปกครองที่ท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้นการที่หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครอง เป็นสำคัญ 4) มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็น องค์การนิติบุคคล โดยแยกเทศจากองค์การของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตาม กฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมียงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง 5) มีการ เลือกตั้ง (Election) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มาจากการ เลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่น ในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation) 6) มีอำนาจ อิสระ (Autonomy) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของ หน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำกับนโยบายและการบริหารงาน ภายใต้ ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มี การปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเอง ในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง 7) มี งบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บ ภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุ บำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และ 8) มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมิฐานะเป็นหน่วยงานการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

สรุปได้ว่า ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การจัดตั้งขึ้น ตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ มีความเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งจากประชาชน มีอำนาจอิสระ ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น มีงบประมาณ และมีการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น รวมทั้งจะต้อง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยหลักสากลมีสาระสำคัญคือ เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษ การปกครองระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชน ทั้งนี้ก็เพราะการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ปกครองตนเองหรือมีส่วนเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวาง ในทาง ปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นเกือบทุกรูปแบบ จะมีการให้ประชาชนมีการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร อันจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนได้ใช้ดุลยพินิจเลือกตัวแทนที่เหมาะสม ในขณะที่เดียวกันผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ก็จะได้ใช้ความรู้ ความสามารถ บริหารงานของท้องถิ่น จากลักษณะดังกล่าวจะมีส่วนในการเรียนรู้ ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่น อันจะเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป และเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้บริการสนองความ ต้องการอย่างรวดเร็วนั้น การดำเนินการของท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นเองย่อมจะเป็นไปด้วย ความรวดเร็วมากกว่าการดำเนินงาน โดยคนของรัฐบาล เพราะประชาชนในท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิด เหตุการณ์ เข้าใจถึงปัญหา เมื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้แล้วก็ลงมือดำเนินการทันทีไม่ต้องรอ คำสั่งจากราชการเบื้องบน และการดำเนินการโดยคนของรัฐบาลจะต้องกระทำตามขั้นตอน ของระบบราชการ ซึ่งต้องใช้เวลานานจนอาจทำให้ไม่ทันกับความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่น (ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2550 : 5) นอกจากนี้ ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 56) กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้ คือ 1) ช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนว่า ในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลักหากเงิน งบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้ มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถมีรายได้ มีเงิน งบประมาณเป็นของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นจึงเป็น การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก 2) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชน

ในแต่ละท้องถิ่นที่ย่อมแตกต่างกัน การรองรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั่นเอง 3) เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างกันด้วยการจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องให้อำนาจหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นวิธหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐที่ต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้มีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ 4) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชนไปโดยแก่ประชาชนจากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

จากวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์หลักคือ การเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ตรงตามความต้องการที่แท้จริงอันจะเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางทั้งทางด้านการเงิน วัสดุ ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.4 หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น มีนักการศึกษาและนักวิชาการได้สรุปหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่ และต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ 1) สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น 2) สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ นอกจากนี้ยังมีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือ มีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

นอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ สมบูรณ์ สุขสำราญ (2545 : 342-361) ที่ได้สรุปหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ ดำเนินการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเพื่อให้เกิดความทั่วถึงในการให้บริการและแก้ไขปัญหาเป็นการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงและรวดเร็ว ช่วยเหลือรัฐบาลในการประหยัดงบประมาณ และทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักการและรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้นหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ คือ

1. การปกครองของชุมชนหนึ่งอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมกล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้ มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ 2.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น
- 2.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ
3. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จะเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานคร จะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และ
4. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเอง

อย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้
สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น
นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตย
อย่างแท้จริงอีกด้วย

3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.1 ความเป็นมา

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ปรากฏขึ้น
ครั้งแรก ในปี พ.ศ.2476 เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักร
สยาม พ.ศ. 2476 ได้กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารส่วนภูมิภาค โดยอำนาจการ
บริหารงานในจังหวัดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรมการจังหวัด ซึ่งมีข้าหลวงประจำจังหวัด
เป็นประธานและในปีเดียวกันนั้นก็ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบ
เทศบาล พ.ศ.2476 โดยสภาจังหวัดที่ตั้งขึ้น มีบทบาทหน้าที่ ให้คำปรึกษาแนะนำแก่
คณะกรรมการจังหวัด โดยฐานะของสภาจังหวัดก็ยังไม่ได้เป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากราชการ
ส่วนภูมิภาค ต่อมาก็มีการแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้เป็นการเฉพาะ จึงได้มีการตรา
พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้น แต่สภาจังหวัดก็ยังคงทำหน้าที่เหมือนเดิม คือ
เป็นสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัด เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2485 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า และรับผิดชอบบริหาร
ราชการในจังหวัด ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจ
ของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงส่งผลให้สภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นสภาที่ ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด
ด้วย ต่อมาก็มีแนวคิดที่จะให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้น จึงมีการปรับปรุงบทบาทของ
สภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น

สภาจังหวัดไม่ใช่อำนาจการปกครองท้องถิ่น เพราะการปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัด
มีแต่เทศบาลและสุขาภิบาล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นทั้ง
2 รูปแบบ แต่พื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งอยู่ในส่วนภูมิภาคมีจำนวนมากและ
อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด มีนายอำเภอและกำนันเป็นผู้ช่วยในการปกครอง
โดยมีความสัมพันธ์กันตามหน่วยงาน ทำให้ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและอำนาจ
หน้าที่ในการทะนุบำรุง ท้องถิ่นก็ถูกจำกัดด้วยงบประมาณที่จะนำมาดำเนินการ จึงจำเป็นต้อง
จัดการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งคลุมพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล เรียกว่า

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พรชัย รัศมีแพทย, 2541 : 87) ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ทำให้เกิดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขึ้นมา โดยกำหนดให้ อบจ. มีฐานะเป็นนิติบุคคลและแยกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคในขณะนั้นมีหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาใช้แทน โดยได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารของ อบจ. (ซึ่งเดิมผู้ว่าราชการจังหวัดเคยดำรงตำแหน่งนายก อบจ.) มาให้สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกนายก อบจ. มาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ในการที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้ปกครองตนเองและมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองให้มากที่สุด จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2548 โดยระบุว่าสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งได้ใช้โครงสร้างและองค์ประกอบของ อบจ. มาจนถึงปัจจุบัน

สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอยู่ในทุกจังหวัด ๆ ละ 1 แห่ง รวม 75 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลสามารถในการทำนิติกรรม ในการบริหารท้องถิ่น

3.2 โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

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

3.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาองค์การบริหารจังหวัดอันประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรแต่ละจังหวัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด สำหรับจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารจังหวัดให้ถือเกณฑ์

ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด ตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

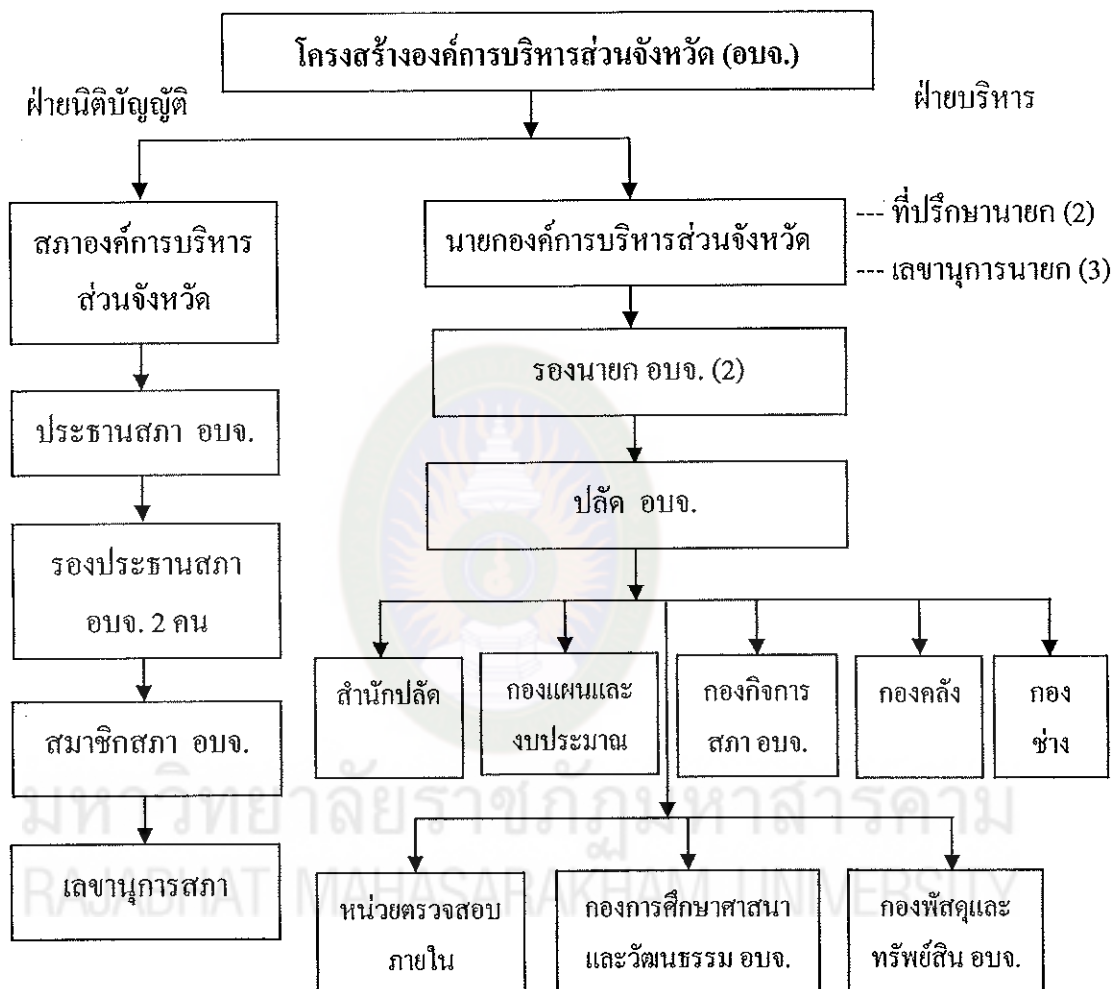
- 1) จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ 24 คน
- 2) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกได้ 30 คน
- 3) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกได้ 36 คน
- 4) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน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

3.2.2 นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและนายก อบจ. มีอำนาจแต่งตั้งรองนายกที่ปรึกษาและเลขานุการนายก ซึ่งมีเกณฑ์ในการแต่งตั้งได้ตามสัดส่วน ดังนี้ คือ

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

ส่วนข้าราชการส่วนจังหวัด สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัดมีนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา การบริหารงานจะแบ่งเป็นส่วนต่าง ๆ ได้แก่ สำนักปลัดดูแลกิจการทั่วไปของ อบจ. กองแผนและงบประมาณรับผิดชอบเรื่องแผน และงบประมาณของ อบจ. กองช่างรับผิดชอบด้านงานช่างและการก่อสร้าง โครงการสาธารณูปโภค ส่วนกองคลัง ดูแลด้านการเงิน

การคลังและการเบิกจ่ายเงิน กองกิจการสภา อบจ. รับผิดชอบงานของสภา อบจ.กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม รับผิดชอบงานด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม กองพัสดุ และทรัพย์สิน ดูแลการจัดซื้อจัดจ้าง ของ อบจ. (ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2542 : 141-142)



แผนภาพที่ 3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตาม พ.ร.บ. อบจ. พ.ศ. 2540)

ที่มา : โกวิท วัฒนกุล. 2543 : 105

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีโครงสร้างเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรแต่ละจังหวัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย

3.3.1 อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ตั้งแต่ได้มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ก็ทำให้รูปแบบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เปลี่ยนไป โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด ซึ่งในมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังนี้ คือ 1) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด 2) สนับสนุนสภาพตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น 3) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น 4) แบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น 5) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 6) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 7) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขต อบจ. และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้อบจ. จัดทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และ 8) จัดทำกิจการอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ อบจ. นอกจากนี้ อบจ. อาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น หรือ อบจ. อื่น นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากองค์กรนั้น ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่มอบให้ อบจ. ปฏิบัติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการ โดยได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการอนุมัติข้อบัญญัติต่าง ๆ เช่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

3.3.2 อำนาจหน้าที่ตามรัฐ ธรรมนูญ พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณสุข โภค ระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยในมาตรา 17 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้ คือ 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด 2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น 3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 5) การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6) การจัดการศึกษา 7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน 8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น 9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม 10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสีย 11) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม 12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ 13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่ง ทั้งทางบกและทางน้ำ 14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว 15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจกรรมไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือร่วมกับผู้อื่นหรือจากสหการ 16) การสร้าง และ บำรุงรักษาทางบก และทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง 18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น 19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ 20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ 21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร 22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด 24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกำหนด 25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น 26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 27) การส่งเสริมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส 28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และ 29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3.3.3 อำนวยการบริหารการเงินการคลัง รายได้ของ อบจ. มาจากภาษีชนิดต่าง ๆ ที่ อบจ. เป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ บางส่วนมาจากภาษีชนิดที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บเองแล้วจัดสรรให้ อบจ. ตัวอย่างของภาษีเหล่านี้ที่เรารู้จักดี ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บโดยกรมสรรพากร ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จัดเก็บโดยกรมการขนส่งทางบก ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม โดยกรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น และบางส่วนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ คือ 1) อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 2) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 3) อำนวยการบริหารการเงินการคลัง รายได้ของ อบจ. มาจากภาษีชนิดต่าง ๆ ที่ อบจ. เป็นผู้จัดเก็บเอง

3.4 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การกำกับดูแลองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำกับดูแลองค์กรและบุคคล มีรายละเอียด ดังนี้ คือ 1) การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย 1.1) การกำกับดูแลภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึงการกำกับดูแลผู้บริหารโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีมาตรการการกำกับดูแล ได้แก่ การตั้งกระทู้ถามในเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่ฝ่ายบริหารขอความเห็นชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติทั่วไปหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ร่างข้อบัญญัติชั่วคราวในกรณีฉุกเฉิน การให้ความเห็นชอบในการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากร การให้ความเห็นชอบให้เอกชนทำกิจการแทน และการให้ความเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาประชุมสมัยวิสามัญ รวมทั้งการอนุมัติให้ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราว 1.2) การกำกับดูแล โดยองคกรภายนอกขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด โดยกำหนดให้ใช้มาตรการกำกับดูแล 2 ลักษณะ คือ มาตรการทั่วไป ได้แก่ การให้ความเห็นชอบกรณีที่ยังต้องการบริหารส่วนจังหวัดจะกู้เงินจากกระทรวง กรม หรือนิติบุคคลต่าง ๆ หรือการมอบให้เอกชนทำกิจการแทนและการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการแทนและการอนุมัติในเรื่องที่กฎหมาย

กำหนดให้ต้องขออนุมัติจากส่วนกลางก่อน เช่น การขออนุมัติใช้บัญชีทั่วไปเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งการกำกับดูแล โดยการยับยั้งการกระทำและการสั่งเพิกถอนมติ กรณีที่มติหรือกฎนั้นฝ่าฝืนกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีมาตรการด้านกฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย สามารถใช้อำนาจได้ เช่น การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินเดือน หรือการแบ่งส่วนราชการ การออกกฎกระทรวง หรือระเบียบตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และ 2) การกำกับดูแลองค์กรและบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังนี้ คือ 1.1) การกำกับดูแลภายในองค์กร หมายถึง การกำกับดูแลกันเอง ภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น กรณีที่สภาลงมติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่เห็นว่ามีความประพฤติไม่เหมาะสม หรือทำให้เกิดความไม่สงบขึ้นในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1.2) การกำกับดูแล โดยองค์กรภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นมาตรการที่ส่วนกลางมีอำนาจที่จะใช้ ได้แก่ การให้ออกจากตำแหน่ง การยุบสภาในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นต้น

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย มีจังหวัดละหนึ่งแห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็น การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ตลอดทั้งช่วยเหลือพัฒนางานของเทศบาลและ อบต. รวมทั้งการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน

4. การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ที่มาของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันแนวคิดของการกระจายอำนาจในการบริหารรัฐกิจของรัฐบาลกลาง จะต้องมุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการมากขึ้น ส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในภาพรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาชาติ ทั้งนี้ได้มีกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544 : 116 - 121)

4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มาตรา 281 ภายใต้งบบังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย และ มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

จากเนื้อหาของสาระของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พอสรุปได้ว่า สิทธิของประชาชนในด้านการจัดการศึกษาและการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรมและฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น ซึ่งรัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มีอำนาจเป็นของตนเอง โดยเฉพาะ

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

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญ คือ มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลัก ข้อ (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลัก ข้อ (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ข้อ (6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น และในมาตรา 18 ข้อ (1) การจัดการศึกษาปฐมวัยให้จัดในสถานศึกษา ดังต่อไปนี้ สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่ม ของเด็กพิการและเด็ก ซึ่งมีความต้องการพิเศษหรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น ด้านการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติไว้ในมาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น มาตรา 42 ให้กระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้ง การเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา บัญญัติไว้ในมาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากร และการลงทุน ด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินทั้งจากรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นและต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษา (ปฏิรูปการศึกษา. 2545 : 80) ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะต้องจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ.2545-2559) ซึ่งเน้นปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยึดทางสายกลางบนพื้นฐานของความสมดุลพอดี รู้จักประมาณอย่างมีเหตุผล มีความรอบรู้เท่าทันโลก เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต เพื่อมุ่งให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย โดยยึด “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนาและต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ซึ่งกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยไว้ว่า มุ่งพัฒนาสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society)” คนไทยมีคุณธรรมนำความรู้รอบรู้เท่าทันโลก ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพและเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพ และทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยมีเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยให้คนไทยทุกคน

ได้รับการพัฒนาทั้งทางร่างกาย จิตใจ ความรู้ ความสามารถ ทักษะการประกอบอาชีพ และมี ความมั่นคงในการดำรงชีวิตครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้ตนเองที่จะ นำไปสู่ความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน และสังคมไทย ทั้งนี้ได้กำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ให้ความสำคัญกับ การพัฒนาคนที่มีคุณธรรมนำความรู้ ส่งเสริมให้คนไทยเกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และสามารถจัดการองค์ความรู้ทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นและองค์ความรู้สมัยใหม่

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ต่างก็มี แนวทางการจัดการศึกษา มุ่งที่จะให้องค์กรทุกส่วนของสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการจัด การศึกษา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรบริหารทางสังคมองค์กรหนึ่งด้วย

4.2 แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2552 – 2554)

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบการ ประสานและพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้นำแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) และกรอบทิศทางพัฒนาการศึกษา ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550- 2554) จัดทำแผนพัฒนา การศึกษาท้องถิ่นระยะสามปี ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่น และเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของแต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

วิสัยทัศน์ การจัดการศึกษาทุกระดับได้มาตรฐานแบบมีส่วนร่วม ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ความเป็นไทย สู่สังคมแห่งการเรียนรู้ และอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน

พันธกิจ ได้แก่ 1. จัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และการจัดการ อธิปไตยให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน 2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีการพัฒนา ในการจัดการศึกษาตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง 3. พัฒนาคุณธรรม นำความรู้ เพิ่มศักยภาพและมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ 4. ปลุกฝังจิตสำนึกให้รักในเอกลักษณ์และ คำนิยมความเป็นไทย 5. จัดให้มีแหล่งการเรียนรู้ที่หลากหลายเพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ 6. รณรงค์ ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 7. ส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน และประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรง และ 8. ส่งเสริมให้ครอบครัวอบอุ่นและชุมชน เข้มแข็ง

จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา ได้แก่ 1. ประชาชนได้รับบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีคุณภาพได้มาตรฐาน 2. ประชาชนและ ภาคิ การพัฒนาต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3. ประชาชนดำรงชีวิตตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง 4. เด็ก เยาวชน และประชาชน มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ 5. ประชาชนมีความรู้เพียงพอ สำหรับใช้ในการประกอบอาชีพ 6. เด็ก เยาวชน และประชาชนรักในเอกลักษณ์และค่านิยม ความเป็นไทย 7. สังคมท้องถิ่นเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ 8. เด็ก เยาวชน และประชาชน ตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 9. เด็ก เยาวชน และประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรงทั้งร่างกายและจิตใจ 10. ครอบครัวมีความอบอุ่น และ 11. ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

ยุทธศาสตร์การพัฒนา ได้แก่ 1. พัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาให้ได้ มาตรฐาน 2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคิการพัฒนาในการจัดการศึกษา 3. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 4. พัฒนา และส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน และประชาชนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ 5. พัฒนาความรู้ ของประชาชนให้มีความรู้ที่หลากหลาย เพื่อสร้างสรรค์ให้ท้องถิ่นเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ 6. ส่งเสริมและสนับสนุนการปลูกฝังจิตสำนึกในเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทย 7. จัดหาและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อสร้างสรรค์ให้ท้องถิ่นเป็นสังคม แห่งการเรียนรู้ 8. สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 9. ส่งเสริมการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็ก เยาวชนและประชาชน 10. ส่งเสริมความอบอุ่นของครอบครัว และ 11. เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

4.3 ความจำเป็นในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาเป็นสิ่งที่ต้องมีการจัดการ ไม่ใช่เรื่องที่จะให้ผู้ได้รับไปทำโดย ไม่มีเป้าหมาย ไม่มีมาตรฐาน ไม่ได้คุณภาพ เพราะยอมทำให้การศึกษาไม่มีทิศทาง ไม่เป็น ระบบ ไม่คุ้มค่า และหากจัดผิดพลาดก็ยากที่จะแก้ไข เพราะกระบวนการศึกษา เช่น ค่านิยม ต่าง ๆ ได้ซึมซับเข้าไปในใจของผู้เรียนเสียแล้ว การจัดการศึกษาเป็นเรื่องของการลงทุนที่ จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์แต่ละคน และเป็นการลงทุนเพื่อการอยู่รอดและพัฒนา สังคม ทั้งนี้ เพราะการศึกษาส่งผลกระทบและมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงสังคม เศรษฐกิจ การเมืองวัฒนธรรม วิทยาการและเทคโนโลยีที่จำเป็นในการทำงานและการใช้ชีวิต

ยิ่งการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ในโลกเป็นไปอย่างรวดเร็วอันเป็นผลมาจากพัฒนาการทางเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีด้านการสื่อสารใหม่ ๆ พัฒนาการเหล่านี้ย่อมท้าทายต่อการจัดการศึกษา เพราะได้เปิดโอกาสและให้ช่องทางการเรียนรู้แก่บุคคลจำนวนมาก โดยให้รับรู้มากขึ้นและมีเส้นขีดคั่นด้านระยะทางน้อยลงกว่าเดิมมาก การจัดการศึกษาจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพราะต้องการทรัพยากร (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี) สนับสนุนจำนวนมาก ต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ร่วมกันของสังคม ต้องนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของมนุษย์อย่างแท้จริง ในแง่นี้ การจัดการศึกษาจึงต้องมีการกำหนดเพื่อประกันว่า มนุษย์ได้รับการพัฒนาอย่างมีคุณภาพ ตรงตามเป้าประสงค์ร่วมกัน รวมทั้งมีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการศึกษายังมีความจำเป็น เพราะต้องการคนที่ได้รับการฝึกฝนเฉพาะด้าน ที่มีความรู้ ความเข้าใจ ความชำนาญ มาดูแลรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นการรับผิดชอบด้านการสอน การบริหาร หรือการสนับสนุน ตัวอย่างเช่น ครูที่ดีต้องได้รับการศึกษาอบรมมาอย่างดี มีความรู้ความชำนาญและมีคุณลักษณะเหมาะสมกับการเป็นครู การเป็นครูจึงเป็นที่ยอมรับว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง เนื่องจากสังคมเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การจัดการศึกษาจำเป็นต้องได้รับการปรับเปลี่ยนพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละยุคสมัย การจัดการศึกษาที่อยู่กับที่ย่อมหมายถึงความล้มสมัย ไม่เหมาะสม ไม่คุ้มประโยชน์ ซึ่งปัจจุบันโลกก้าวเข้าสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ หรือเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่เรียกว่าเศรษฐกิจฐานความรู้ ความรู้จึงเป็นเครื่องมือจำเป็นที่ขาดไม่ได้ ในสังคมสมัยใหม่นี้ความรู้ที่ทันสมัยที่เหมาะสมกับสภาพการณ์จะช่วยแก้ปัญหาได้ และนำสู่การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เป็นพลังสำคัญสำหรับการอยู่รอดและการพัฒนา ทั้งสำหรับบุคคลแต่ละคนและสำหรับสังคมประเทศชาติโดยรวม

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การจัดการศึกษามีความจำเป็น เพราะการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้มีความรู้สึกมั่นคงในชีวิต มีความหวัง และมีที่พึ่งพาอาศัย ซึ่งการจัดการศึกษาจะได้ผลดีก็ต้องจัดโดยมีประสิทธิภาพ คือ มีเป้าหมายแน่นอน มีวิธีการถูกต้อง มีอุปกรณ์ในการดำเนินงานครบถ้วน มีบุคลากรที่มีความสามารถ มีหลักสูตรที่เจาะตรงเป้าหมาย และยืดหยุ่นได้ตามสภาพการณ์ ในช่วงเวลาและท้องถิ่น มีวิธีวัดผลและติดตามผลสำคัญที่สุดจะต้องมีการประสานงาน และร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการนี้ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน มีการสนับสนุนทางการเงินอย่างสม่ำเสมอ มีระบบข้อมูลข่าวสารที่ทันต่อเหตุการณ์

4.4 วัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในขณะที่การจัดการศึกษามุ่งเป้าหมายระยะยาวสำหรับการพัฒนาของแต่ละบุคคลและการพัฒนาสังคม แต่การจัดการศึกษาโดยทั่วไปย่อมมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งบรรลุหลายประการคือ 1) ให้บริการทางการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการในการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพ โดยถ่ายทอดหรือปลูกฝังเนื้อหาความรู้ความเข้าใจที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ได้รับการศึกษาวางตัวได้เหมาะสมในสังคมและมีความสามารถประกอบอาชีพตามความถนัด ความสนใจหรือตามโอกาสของแต่ละคนได้ เช่น โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ สถานศึกษาปทุมวัย 2) เตรียมเด็กก่อนวัยเรียนให้มีความพร้อมในการเรียนรู้ และจัดให้เด็กในวัยเรียนได้รับการศึกษาเพื่อการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองต่อเนื่อง โดยส่งเสริมเกื้อหนุนให้เด็กก่อนวัยเรียนขั้นพื้นฐานได้มีการพัฒนาการทั้งทางร่างกาย เขาวนปัญญา ความสนใจที่เหมาะสม มีความพร้อมในการศึกษาระดับสูงขึ้นไป การจัดการส่วนนี้ โดยทั่วไปเป็นความร่วมมือระหว่างพ่อแม่ ผู้ปกครอง สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น ส่วนเด็กในวัยเรียนทุกระดับ จะได้รับการศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการเตรียมตัวระดับพื้นฐาน และเพื่อมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพการงานต่อไป 3) ให้โอกาสของการจัดการศึกษา โดยเข้าถึงผู้รับบริการที่ไม่สามารถเข้ารับการศึกษาตามปกติที่มีอยู่หลากหลาย การจัดการศึกษาลักษณะนี้มุ่งไปที่ผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีฐานะยากจน ผู้ที่พลาดโอกาสได้รับการศึกษาในบางช่วงของชีวิต ผู้ที่มีปัญหาทางร่างกาย จิตใจ หรือสติปัญญา การจัดการศึกษาเช่นนี้มักดำเนินการ โดยสถานศึกษาเฉพาะด้าน เช่น โรงเรียนสอนคนตาบอด โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ หรือโดยวิธีอื่นนอกกรอบและตามอัธยาศัย เช่น ศูนย์การเรียนรู้การศึกษาในระบบทางไกล เป็นต้น และ 4) พัฒนาศักยภาพของแต่ละบุคคลให้เต็มตามความสามารถ และตอบสนองวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ วัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาข้อนี้เน้นการพัฒนา มนุษย์ในลักษณะบูรณาการ คือให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนทุกด้าน ทั้งทางร่างกาย สติปัญญา คุณธรรม ความคิด ความสำนึก ความรับผิดชอบ ฯลฯ ซึ่งตามปกติ ควรเป็นหน้าที่ของสถานศึกษา แต่หากสถานศึกษาไม่สามารถดูแลให้ครบถ้วนได้ ก็ต้องจัดส่วนเสริมเติม ในลักษณะการฝึกอบรมเฉพาะการแทรกในกิจกรรมการเรียนการสอนปกติ หรือการใช้สื่อต่าง ๆ ช่วยเสริม วัตถุประสงค์ส่วนนี้ยังรวมไปถึงการพัฒนาทักษะและคุณภาพของผู้ที่ทำงานแล้ว หรือผู้ที่ผ่านการศึกษามาก่อนการปกติให้สามารถติดตามความรู้ใหม่ ๆ และวิทยาการที่มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างต่อเนื่อง

ส่วนวัตถุประสงค์การจัดการศึกษาท้องถิ่น ได้แก่ 1) เพื่อให้เด็กปฐมวัย ได้รับการส่งเสริมและเตรียมความพร้อมทางร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ สังคม สติปัญญา ให้มีความพร้อมที่จะเข้ารับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) เพื่อให้เด็กที่มีอายุในเกณฑ์การศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคนในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานครบตามหลักสูตรอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน 3) เพื่อพัฒนาการดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายวัตถุประสงค์เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งพัฒนาให้เกิดความสมดุลทั้งทางด้านปัญญา จิตใจ ร่างกาย สังคม ระดับความคิดคำนิยม และพฤติกรรม ซึ่งเน้นวิธีจัดการกระบวนการเรียนรู้ที่มีความหลากหลายและให้เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ 4) เพื่อให้การจัดการศึกษาท้องถิ่น ดำเนินการตามความต้องการและค่านิยมมีส่วนร่วม การสนับสนุนบุคคล ครอบครัว ชุมชน เอกชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการศึกษาทุกระดับตามศักยภาพและความสามารถของท้องถิ่น 5) เพื่อส่งเสริมให้เด็ก เยาวชนและประชาชนในท้องถิ่นได้ออกกำลังกายและฝึกฝน กีฬา ร่วมกิจกรรมนันทนาการ และกิจกรรมพัฒนาเยาวชนเพื่อพัฒนาให้เป็นคนมีคุณภาพ ทั้งทางร่างกาย สติปัญญา จิตใจ และสังคม โดยมีความตระหนักในคุณค่าของภารกิจ นันทนาการ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเด็กและเยาวชนไปในแนวทางที่ถูกต้อง ใช้เวลาว่าง ให้เป็นประโยชน์ 6) เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในการสร้าง และพัฒนาอาชีพ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ขาดโอกาส ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการทุพพลภาพ ซึ่งเป็นการส่งเสริม สนับสนุนการประกอบอาชีพให้มีงานทำ ไม่เป็นภาระสังคม และ 7) เพื่อบำรุงศาสนาและอนุรักษ์ บำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทย

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นตัววัดความสามารถ ในการจัดการของผู้บริหารจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ผู้บริหารต้องกำหนดเกณฑ์จากวัตถุประสงค์ ที่ระบุและผู้บริหารก็จะต้องได้รับการประเมินจากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดด้วย

4.5 หลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับการจัดการศึกษาของรัฐ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา หลักการในการจัดการศึกษา

ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าด้วยกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาของประเทศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การจัดการศึกษาต้องยึดหลักเป็นการศึกษาดลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามีคุณภาพ และไม่เก็บค่าใช้จ่ายทั้งนี้ จะต้องจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม หรือความบกพร่องทางการสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือค้อยโอกาส ให้มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ และคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น และการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2549 : 117 - 118)

สรุปได้ว่า การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเช่นเดียวกับการจัดการศึกษาของรัฐ และต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าด้วยกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ

4.6 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ฉบับปรับปรุง 2545 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในการจัดกิจกรรมสาธารณะ ซึ่งรวมทั้งด้านการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการศึกษาอยู่แล้ว และมีแนวโน้มที่จะได้รับบทบาทนี้มากขึ้น ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งเพื่อส่งเสริมให้เกิดความพร้อมกว่าที่เป็นอยู่ ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ยังมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนหลายประการ ดังนี้ คือ

- 1) กำหนดหลักเกณฑ์ โดยรัฐมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการดูแลเชิงมาตรฐาน ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ยังไม่ได้จัดการศึกษาต้องการจัดการศึกษาขึ้น เช่น ต้องการตั้งโรงเรียนในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ รัฐก็ต้องดูแลว่าการจัดการศึกษานี้สอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่นหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมเพียงใด ทั้งนี้เพื่อประกันว่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาแล้ว ประชาชนจะได้รับ

การศึกษาที่มีคุณภาพได้มาตรฐานอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน 2) การสนับสนุน รัฐมีหน้าที่
ประสานส่งเสริมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับนโยบาย
และได้มาตรฐาน เป็นบทบาทช่วยเหลือ ส่งเสริม แต่รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงและบังคับบัญชา
ในแง่ที่รัฐมีหน้าที่ให้ข้อมูล ให้แนวทางและให้คำแนะนำเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ยกระดับการศึกษาของตน และ 3) เสนอแนะงบประมาณ กระทรวงการศึกษา ศาสนา และ
วัฒนธรรม มีหน้าที่เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหัว ผู้เรียน และเสนอแนะให้หน่วยจัดสรร
งบประมาณพิจารณาแต่กระทรวงไม่ได้มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณการศึกษาให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถึงแม้เป็นสิทธิหน้าที่
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีงบประมาณของท้องถิ่นสนับสนุน แต่ก็ต้องเป็นไปตาม
เกณฑ์และมาตรฐานที่รัฐกำหนด ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายของการศึกษา ต้องมี
ระบบประกันคุณภาพ ครูและผู้บริหารการศึกษาต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และต้อง
ได้รับการประเมินคุณภาพจากภายนอกด้วย ซึ่งก็หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ซึ่งเป็นผู้ดูแลสถานศึกษาต้องรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้มาตรฐานด้วย

สรุปได้ว่า บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา
มีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนหลายประการ คือ 1) กำหนดหลักเกณฑ์ 2) การสนับสนุน
และ 3) เสนอแนะงบประมาณ

4.7 แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบการส่งเสริม
สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดประชุมหรือผู้บริหารระดับต่าง ๆ ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545 -2559) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็น
แนวทางในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยนโยบายดังกล่าวได้กำหนดการจัดกิจกรรมการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบ และตาม
อัธยาศัย รวมถึงการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น (สำนักประสานและ
พัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2549 : 1) ดังนี้

1. ด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.1 นโยบาย ได้แก่ 1) เร่งรัดจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและ
โอกาสเสมอกันในการเข้ารับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีให้ได้อย่างทั่วถึง

และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และ 2) ส่งเสริม สนับสนุน ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชนเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับใด ระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยจัดการศึกษาได้ทั้ง 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย 2) เด็กในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับทุกคน ได้รับการศึกษา 3) เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับมีโอกาสได้ศึกษาต่อในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 4) บุคคลที่ได้รับการศึกษาไม่ถึงระดับการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานต้อง ได้รับ โอกาส เข้ารับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 5) มีระบบบริหารหรือการประสาน ให้ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสได้รับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นกรณีพิเศษ ตามศักยภาพที่จะเรียนได้ และ 6) ส่งเสริมและสนับสนุนบุคคลที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการศึกษาด้วยรูปแบบที่เหมาะสม

1.3 มาตรการ ได้แก่ 1) จัดให้มีบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอาชีวศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพ ให้ได้ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น 2) จัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยให้มีการเทียบโอนผลการเรียนตามที่กฎหมายกำหนด 3) เร่งรัดให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง ได้ส่งบุตรหรือบุคคลในความดูแลได้เข้ารับการศึกษภาคบังคับ และนอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับ ตามความพร้อมของครอบครัว 4) ส่งเสริม สนับสนุน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชนเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูให้ การศึกษาแก่บุตร บุคคลที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแล และสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ตามที่ต้องการและความเหมาะสม 5) จัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือผู้ด้อยโอกาส มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ และ 6) จัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น

2. ด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย

2.1 นโยบาย ได้แก่ 1) จัดการศึกษาให้เด็กปฐมวัยได้เข้ารับบริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร

ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปฐมวัย

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

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

3. ด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา

3.1 นโยบาย คือ พัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา

3.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาเพื่อเข้าสู่มาตรฐานชาติ 2) ดำเนินการประกันคุณภาพภายใน และให้จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน ทุกปี และ 3) สถานศึกษาเตรียมรับการประเมินคุณภาพภายนอกครั้งแรก ภายใน 19 สิงหาคม 2548 และอย่างน้อย 1 ครั้ง ในทุก 5 ปี นับแต่การประเมินครั้งสุดท้าย

3.3 มาตรการ ได้แก่ 1) จัดทำเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา โดยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา เพื่อกำหนดเป้าหมาย คุณภาพการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานชาติ 2) ให้นำหน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษา จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในเพื่อรองรับระบบการประกันคุณภาพภายนอกตามระบบประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่กำหนด และ 3) สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาให้กับบุคลากรหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. ด้านระบบบริหารและการจัดการศึกษา

4.1 นโยบาย คือ จัดระบบบริหารและการจัดการทางการศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการจัดการศึกษาของชาติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีเอกภาพในเชิงนโยบาย มีความหลากหลายในการปฏิบัติ อีกทั้งมีความพร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษา และส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชนหรือรับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย

4.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากรัฐและดำเนินการจัดการศึกษา 2) จัดการศึกษาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับระยะเวลาและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อจัดการศึกษาเอกชน โดยรับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาดำเนินการจัดการศึกษาในรูปคณะกรรมการ และ 4) สถานศึกษามีอิสระในการดำเนินการบริหารและจัดการศึกษา

4.3 มาตรการ ได้แก่ 1) มีการเตรียมความพร้อมในการรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากรัฐและดำเนินการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ มาตรฐานตามศักยภาพ ความพร้อมและความต้องการของท้องถิ่น โดยได้รับการประสานและส่งเสริมสนับสนุน จากกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง 2) ปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยไม่กระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน 3) ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 4) ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ และ 5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานศึกษามีอิสระในการดำเนินการบริหารและจัดการศึกษา

5. ด้านครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

5.1 นโยบาย คือ วางแผนงานบุคคลเพื่อใช้ในการประสานข้อมูล และเป็นข้อมูลในการนำเสนอพิจารณาสรรหาบุคลากร พร้อมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยมีสิทธิประโยชน์ สวัสดิการ ค่าตอบแทนเพียงพอและเหมาะสมกับคุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพชั้นสูง

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

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

6. ด้านหลักสูตร

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

6.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) การจัดทำหลักสูตรและสาระการเรียนรู้ จะต้องมีความหลากหลายและถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด 2) สถานศึกษาจัดทำสาระหลักสูตรแกนกลางของการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยคำนึงถึงความเป็นไทย และความเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ การดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ ตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อการเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ และ 3) สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นและสาระการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางของรัฐ โดยคำนึงถึงสภาพปัญหาในชุมชน สังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ เพื่อการเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคมของแต่ละท้องถิ่น

6.3 มาตรการ ได้แก่ 1) ให้สถานศึกษากำหนดรายละเอียดสาระของหลักสูตรแกนกลาง และสาระของหลักสูตรท้องถิ่นให้มีความต่อเนื่อง หลากหลาย ซึ่งจะต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ โดยถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด 2) สถานศึกษาจะต้องจัดให้มีการเทียบโอนผลการเรียนตามหลักสูตรที่ผู้เรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบ ไม่ว่าจะเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบ ตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์ทำงาน 3) สถานศึกษาจัดทำรายละเอียดสาระของหลักสูตรแกนกลางที่มุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุล ทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงาม และความรับผิดชอบต่อสังคม โดยมีรายละเอียดสาระการเรียนรู้ในเรื่องต่อไปนี้ คือ 3.1) ความรู้เกี่ยวกับตนเอง และความสัมพันธ์ของตนเองกับสังคม ได้แก่ ครอบครัว ชุมชน ชาติและสังคมโลก รวมถึงความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสังคมไทยและระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 3.2) ความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ เรื่องการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน 3.2) ความรู้เกี่ยวกับศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญา 3.3) ความรู้และทักษะด้านคณิตศาสตร์ และด้านภาษา เน้นการใช้ภาษาไทยอย่างถูกต้อง และ 3.4) ความรู้ และทักษะในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข 4) สถานศึกษาจัดทำสาระหลักสูตรท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ ในชุมชน สังคม และภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ รวมถึงสาระความรู้เกี่ยวกับตนเอง และความสัมพันธ์ของ

ตนเองกับสังคม ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของสังคมไทย และการปกครองท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตย 5) จัดเนื้อหาสาระการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึง ความแตกต่างระหว่างบุคคล 6) สถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด ติดตามประเมินผลการนำหลักสูตรไปใช้อย่างต่อเนื่อง และร่วมปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามที่กำหนด และ 7) พัฒนาหลักสูตรอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลง ทางเศรษฐกิจ สังคม และวิทยาการในบริบทของสังคมไทย

7. ด้านกระบวนการเรียนรู้

7.1 นโยบาย คือ จัดกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนทุกคนมีจิตสำนึกในความเป็นไทยและสามารถเรียนรู้พัฒนาตนเองได้ โดยถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด การจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาตามธรรมชาติเต็มตามศักยภาพ ให้เป็นการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา

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

7.3 มาตรการ ได้แก่ 1) สถานศึกษาจัดการศึกษาแบบบูรณาการ โดยให้ความสำคัญทั้งด้านความรู้ คุณธรรมและกระบวนการเรียนรู้ให้เหมาะสมตามระดับการศึกษา 2) จัดกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล 3) ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา 4) จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติให้ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่าน และเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง 5) จัดการเรียนการสอนโดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา 6) จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลาทุกสถานที่ที่มีการประสานความร่วมมือกับบิดา มารดา

ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ 7) ให้สถานศึกษาจัดการประเมินผู้เรียน โดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรมและการทดสอบควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอนตามความเหมาะสมของแต่ละระดับและรูปแบบการศึกษา 8) ให้สถานศึกษาใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดสรร โอกาสการเข้าศึกษาต่อ และให้นำผลการประเมินผู้เรียนมาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย 9) ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสาร รู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน 10) ให้สถานศึกษาพัฒนากระบวนการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา และ 11) ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียนและอำนวยความสะดวก เพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และมีความรอบรู้ รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ทั้งนี้ ผู้สอนและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกันจากสื่อการเรียนการสอน และแหล่งวิทยาการประเภทต่าง ๆ

8. ด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

8.1 นโยบาย คือ ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สินในประเทศจากรัฐ บุคคล องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นและต่างประเทศ มาใช้จัดการศึกษาและจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

8.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) จัดระบบและหรือวางแผนการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาจากเงินงบประมาณ ทรัพย์สินและทรัพยากรที่ได้รับการสนับสนุนในประเทศจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน องค์กร สถาบัน รวมทั้งจากต่างประเทศ และภาษีเพื่อการศึกษาในอัตราส่วนที่เหมาะสมของงบประมาณทั้งหมดในปีงบประมาณนั้น ๆ และ 2) ส่งเสริม สนับสนุน หนุนเสริมให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

8.3 มาตรการ ได้แก่ 1) จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษา สำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษแต่ละกลุ่ม โดยคำนึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และความเป็นธรรม 2) สนับสนุนงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและงบลงทุนให้สถานศึกษาตามนโยบายแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา 3) สนับสนุนเงินอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ตามความเหมาะสมและความจำเป็น 4) สนับสนุนเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐให้เท่าเทียมกัน 5) จัดสรรทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยตามความเหมาะสมและความจำเป็น 6) จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่น 7) จัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา 8) ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการศึกษ แนวทางจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษาโดยหน่วยงานภายในของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ตรวจสอบภายนอก 9) ให้ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด 10) สนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กร เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ระดม ทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สิน และทรัพยากรอื่นให้สถานศึกษาสามารถและมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตาม ความเหมาะสมและความจำเป็น และ 11) ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากร ต่าง ๆ โดยการสนับสนุน การอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อน หรือยกเว้นภาษีตาม ความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

9. ด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

9.1 นโยบาย คือ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตและพัฒนา แบบเรียนเอกสารทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์อื่น วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่น โดยเร่งรัดพัฒนาขีดความสามารถในการผลิต จัดให้มีเงินสนับสนุน การผลิตและมีแรงจูงใจ

ในการผลิต รวมถึงการพัฒนาและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตลอดจน การสื่อสารทุกรูปแบบ สื่อตัวนำและ โครงสร้างพื้นฐานอื่นที่จำเป็นต่อการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคม และการสื่อสารในรูปแบบอื่น

9.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) พัฒนาครู อาจารย์ คณาจารย์ และบุคคลทางการศึกษา ให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะในการผลิต พัฒนา และประยุกต์ใช้เทคโนโลยีทางการศึกษาอย่างเหมาะสม คู่คุณค่าเกิดประโยชน์สูงสุด 2) ผู้เรียนได้รับการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 3) มีคลื่นความถี่ สื่อตัวนำ และ โครงสร้างพื้นฐานอื่นที่จำเป็นต่อการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคม และการสื่อสารในรูปแบบอื่น เพื่อใช้ประโยชน์สำหรับการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมตามความจำเป็น และ 4) มีการระดมทุนเพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

9.3 มาตรการ ได้แก่ 1) พัฒนาบุคลากรทั้งด้านผู้ผลิต และผู้ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อให้มีความรู้ ความสามารถและทักษะในการผลิต รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม มีคุณภาพและประสิทธิภาพ 2) พัฒนาขีดความสามารถผู้เรียนในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อให้มีความรู้และทักษะเพียงพอ ที่จะใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต 3) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการผลิตและการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อให้เกิดการใช้ที่คุ้มค่าและเหมาะสมกับกระบวนการเรียนรู้ 4) จัดให้มีคลื่นความถี่ สื่อตัวนำและ โครงสร้างพื้นฐานอื่นที่จำเป็นต่อการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคม และการสื่อสารในรูปแบบอื่น เพื่อใช้ประโยชน์สำหรับการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมตามความจำเป็น 5) จัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาจากเงินอุดหนุนของรัฐ ค่าสัมปทานและผลกำไร ที่ได้จากการดำเนินกิจการด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ และ โทรคมนาคมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชน รวมทั้งให้มีการลดอัตราค่าบริการเป็นพิเศษในการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวเพื่อการพัฒนาคนและสังคม และ 6) จัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุน ประสาน ดูแลให้บริการทางเทคโนโลยี เสนอนโยบายแผนส่งเสริมและประสานการวิจัย การพัฒนาและการประยุกต์ใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

10. ด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการ และกิจกรรมเด็กเยาวชน

10.1 นโยบาย คือ ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็กเยาวชน รวมทั้งแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบบริการแก่เด็ก เยาวชน ประชาชนอย่างหลากหลายเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

10.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) มีสถานที่เล่นกีฬา ออกกำลังกาย และ นันทนาการอย่างเหมาะสม 2) ให้ประชาชนมีความตระหนักและเห็นความสำคัญของการออกกำลังกาย การกีฬา นันทนาการและการแสวงหาความรู้ 3) สร้างทักษะพื้นฐานด้านกีฬา เพื่อนำไปสู่การแข่งขันกีฬา กีฬาเพื่อสุขภาพ กีฬาเพื่ออาชีพ กีฬาเพื่อการอาชีพ ตามความพร้อม และความเหมาะสม 4) มีการจัดตั้งและดำเนินการด้านแหล่งเรียนรู้ทุกรูปแบบอย่างเพียงพอ และมีประสิทธิภาพ 5) ปลุกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย ระเบียบวินัย ความเป็นไทย มีคุณธรรม จริยธรรม

10.3 มาตรการ ได้แก่ 1) จัดตั้งและสนับสนุนให้มีศูนย์เยาวชน ลานกีฬา สนามกีฬา สถานที่ออกกำลังกาย สวนสุขภาพและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจให้เพียงพอ กับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น 2) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดกีฬาเพื่อมวลชน กีฬาพื้นเมืองอย่างแพร่หลาย 3) จัดกิจกรรมกีฬาสำหรับบุคคลกลุ่มพิเศษอย่างเหมาะสมและ เพียงพอ 4) ฝึกกีฬาขั้นพื้นฐาน โดยผู้ฝึกสอนที่มีความชำนาญในด้านการกีฬาแต่ละประเภท ตามศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่น 5) ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มและจัดตั้งชมรม สมาคม สโมสร องค์กรเกี่ยวกับการกีฬาและนันทนาการ 6) ส่งเสริมหรือจัดให้มีการแข่งขันกีฬา ประเภทต่าง ๆ 7) ผลิตและเผยแพร่ความรู้และสร้างจิตสำนึกให้เด็กเยาวชนด้านการออกกำลังกาย การกีฬา นันทนาการ กิจกรรมอย่างต่อเนื่องทั่วถึง 8) ดำเนินการจัดตั้ง ตลอดทั้ง ให้การสนับสนุนแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สวนพฤกษศาสตร์ เป็นต้น และ 9) จัดกิจกรรมปลุกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระเบียบวินัย ความเป็นไทย มีคุณธรรม จริยธรรม เช่น ค่ายเยาวชน นิทรรศการ ฯลฯ

11. ด้านการส่งเสริมอาชีพ

11.1 นโยบาย คือ สนับสนุน ส่งเสริม ช่วยเหลือ ให้มีการประกอบ อาชีพอิสระที่ถูกต้องตามกฎหมาย จัดให้มีการรวมกลุ่มอาชีพ ภูมิปัญญาท้องถิ่น สนับสนุน การระดมทุนและการจัดการนำวิทยากรต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการประกอบอาชีพ การจัดการด้านการตลาดให้ได้มาตรฐานและความเหมาะสมตามสภาพท้องถิ่น

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

11.3 มาตรการ ได้แก่ 1) สำรวจข้อมูลพื้นฐานอาชีพ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และจัดระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ 2) สำรวจและจัดลำดับความต้องการในการพัฒนาอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น 3) จัดให้มีการให้ความรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีการประกอบอาชีพ การจัดการและการตลาดให้แก่เด็ก เยาวชน ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียน ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ตามสื่อประเภทต่าง ๆ และ 4) จัดทัศนศึกษาและส่งบุคลากรรับความรู้จากแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ เพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนา และเผยแพร่การบริหารจัดการ การจัดการความรู้

12. ด้านการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

12.1 นโยบาย คือ บำรุงรักษา ส่งเสริมและอนุรักษ์ สถาบันศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดสังคมภูมิปัญญาแห่งการเรียนรู้และสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน สืบทอดวัฒนธรรมความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

12.2 เป้าหมาย ได้แก่ 1) เด็ก เยาวชน และประชาชนรู้คุณค่าของศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีของภูมิปัญญาท้องถิ่น และภูมิปัญญาไทย 2) มีศูนย์วัฒนธรรมท้องถิ่น พิพิธภัณฑ์ และแหล่งข้อมูลสารสนเทศภูมิปัญญาท้องถิ่น 3) มีการบำรุงรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และแหล่งประวัติศาสตร์ 4) อนุรักษ์และฟื้นฟูศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และจารีตประเพณีให้ดำรงอยู่ตลอดกาล

12.3 มาตรการ ได้แก่ 1) เผยแพร่และถ่ายทอดให้เด็ก เยาวชน ประชาชนในท้องถิ่น มีความรู้และห้วงแหวนในศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น 2) จัดตั้งหรือส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์วัฒนธรรมท้องถิ่น พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น เพื่อรวบรวมศิลปวัตถุ และแหล่งข้อมูลสารสนเทศ 3) จัดสรรทรัพยากรและเทคโนโลยีมาใช้ในการดูแลรักษาบูรณะ ศาสนา โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ศิลปกรรมท้องถิ่น

4) จัดกิจกรรมส่งเสริม อนุรักษ์ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ที่เน้นเอกลักษณ์ ความเป็นไทยและท้องถิ่น และ 5) อนุรักษ์และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย ให้คงอยู่และพัฒนาให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

สรุปได้ว่า นโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาเรื่อง อนาคตภาพการจัดการศึกษาขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 12 ด้าน คือ 1) นโยบายด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) นโยบายด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย 3) นโยบายด้านคุณภาพ มาตรฐานการศึกษา 4) นโยบายด้านระบบบริหารและการจัดการศึกษา 5) นโยบายด้านครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษา 6) นโยบายด้านหลักสูตร 7) นโยบายด้านกระบวนการ เรียนรู้ 8) นโยบายด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา 9) นโยบายด้านเทคโนโลยี เพื่อการศึกษา 10) นโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน 11) นโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพ 12) นโยบายด้านการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีต ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

5. บริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

5.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดแนวนโยบาย พื้นฐานของรัฐในส่วนการศึกษาไว้ในมาตรา 80 ข้อ 4 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบาย ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยการตรากฎหมายแม่บทด้านการศึกษารองรับ คือ พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นฐานในการจัดการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมของประเทศ ซึ่งในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตราที่ 41 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น

อาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 80 ข้อ 4 และพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ มาตราที่ 41 องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์จึงมีอำนาจหน้าที่ใน ด้านการจัดการศึกษาไม่ต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น อาทิ เทศบาล องค์การบริหารส่วน ตำบลหรือกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและการจัดการ ศึกษาตามอัธยาศัย รวมถึงภารกิจด้านศาสนา วัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

เพื่อสร้างการเรียนรู้ตลอดชีวิตและสร้างความเข้มแข็งทางสังคมให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ หากกลุ่มคนอันเป็นรากฐานของประเทศมีความเข้มแข็งทั้งทางด้านสติปัญญาและศีลธรรม ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศชาติ ให้เจริญรุ่งเรือง ด้วยข้อกำหนดของกฎหมายผนวกกับบริบทความเป็นหน่วยงานท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์จึงรับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 – 2551 ปัจจุบันมีโรงเรียนในสังกัด จำนวน 12 โรงเรียน ประกอบด้วย โรงเรียนเมืองสมเด็จ โรงเรียนนาเชือกวิทยาคม โรงเรียนขม้นพิทยาสรรพ์ โรงเรียนลำปาว วิทยาคม โรงเรียนคลองขามวิทยาคาร โรงเรียนทรายมูลวิทยาคม โรงเรียนหนองชุมแสง วิทยาคม โรงเรียนคงมูลพิทยาคม โรงเรียนเนินยางประชาสามัคคี โรงเรียนหนองห้างพิทยา โรงเรียนจุมจังพลังราษฎร์ และ โรงเรียนบัวขาว

ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดล้วนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ต้องสอดคล้องกับนโยบายเจตนารมณ์ของชาติ โดยมีหน่วยงานส่วนกลางประกอบด้วย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานการกำหนดนโยบายด้านการจัดการศึกษา อาทิ แผนการศึกษาแห่งชาติ หลักสูตร มาตรฐานการศึกษา การวัดประเมินคุณภาพ การศึกษา และส่วนหน่วยงานระดับท้องถิ่นจะนำนโยบายเหล่านั้นมาปฏิบัติโดยบูรณาการให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น เช่น การจัดการเรียนการสอน 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ในโรงเรียน การจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษา การจัดทำหลักสูตร สถานศึกษา การจัดแผนพัฒนาการจัดการศึกษา แผนยุทธศาสตร์การศึกษา เป็นต้น เพื่อพัฒนา ผู้เรียนให้มีความรู้ ความสามารถเต็มศักยภาพ สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมตนเอง สังคมโลก ได้อย่างมีความสุข

5.2 วิสัยทัศน์ด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ มีปรัชญานำทาง คือ การเรียนรู้คู่ธรรมชาติ สร้างปัญญาและสันติสุข

วิสัยทัศน์ (Vision) คือ จัดการศึกษาอย่างมีมาตรฐาน เพื่อพัฒนาคุณภาพคน และท้องถิ่น

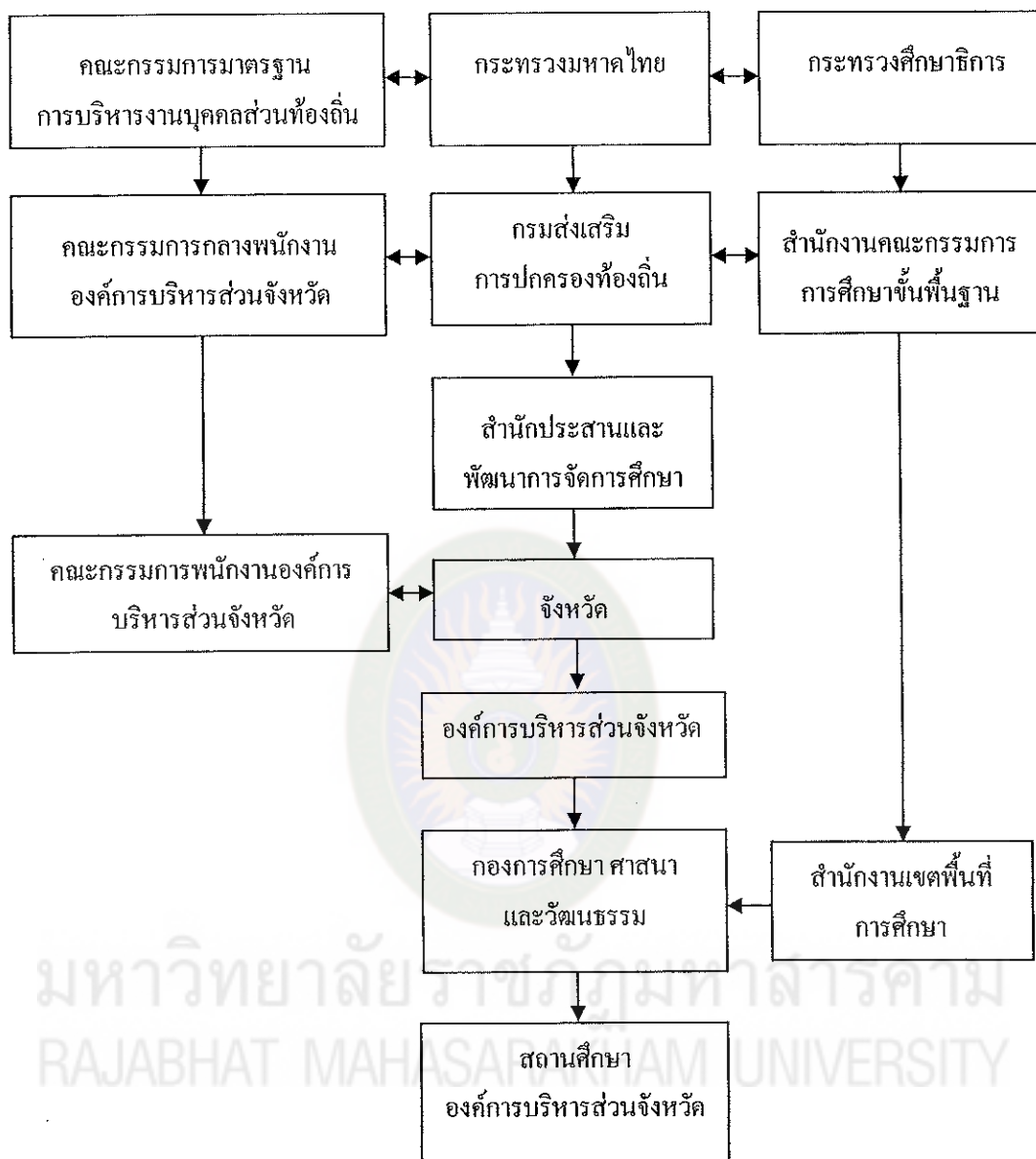
พันธกิจ (Mission) ได้แก่ 1) จัดบริการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตาม อรรถาศัยให้ได้มาตรฐานท้องถิ่นและมาตรฐานชาติ 2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัด

การศึกษา ศิลปะ ศาสนาและวัฒนธรรมของภาคประชาชน รัฐและท้องถิ่น 3) ส่งเสริมระบบบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล 4) สร้างจิตสำนึก ส่งเสริมการอนุรักษ์และทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และค่านิยมความเป็นไทย 7) ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการจัดการเรียนรู้และบริหารการศึกษา 8) จัดการศึกษาให้นักเรียนได้รับการพัฒนาทางด้านร่างกาย อารมณ์ สติปัญญา และสังคม 9) ปลุกจิตสำนึกให้นักเรียนมีจิตอาสา ทำงานเพื่อสังคม 10) ส่งเสริมการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 11) ส่งเสริมจัดการศึกษาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 12) ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษา ครู ให้มีคุณภาพ ความรู้ และคุณธรรม และ 13) ส่งเสริมให้นักเรียน ประชาชนมีคุณภาพ มีความรอบรู้ มีคุณธรรม จริยธรรมและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต

เป้าประสงค์ (Goals) ได้แก่ 1) โรงเรียนทุกแห่งได้รับการรับรองคุณภาพตามแนวทางมาตรฐานชาติ 2) ประชาชน รัฐและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ศิลปะ ศาสนาและวัฒนธรรมของภาค 3) จัดการศึกษาและบริหารการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล 4) นักเรียนและประชาชน มีจิตสำนึก ร่วมอนุรักษ์และทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และค่านิยมความเป็นไทย 5) โรงเรียนใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการจัดการเรียนรู้และบริหารการศึกษา 6) นักเรียนได้รับการพัฒนาทางด้านร่างกาย อารมณ์ สติปัญญา และสังคม 7) นักเรียนมีจิตอาสาช่วยทำงานเพื่อสังคม 8) นักเรียนมีจิตสำนึกและตระหนักถึงความสำคัญในการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 9) โรงเรียนจัดการศึกษาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 10) บุคลากรด้านการศึกษา ครูมีคุณภาพ มีความรู้ และมีคุณธรรมสามารถจัดการศึกษาได้เต็มศักยภาพ และ 11) นักเรียนและประชาชนมีคุณภาพ มีความรอบรู้ มีคุณธรรม จริยธรรมและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต

5.3 โครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษา

โครงสร้างของการบริหารจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกำหนดโครงสร้างของกองหรือสำนักการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ให้เป็นหน่วยงานมีภารกิจรับผิดชอบด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังปรากฏในแผนภูมิ ดังนี้



แผนภาพที่ 4 แสดงระบบการบริหารจัดการการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ที่มา : องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ (2553 : 3)

5.4 การบริหารสถานศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

การบริหารสถานศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแนวทางการดำเนินงาน 5 ด้าน ประกอบด้วย งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานธุรการ งานการเงินและพัสดุ งานบุคลากร งานอาคารสถานที่ และงานสัมพันธ์กับชุมชน ซึ่งกำหนดกรอบทิศทางการบริหารงานการจัดการศึกษาให้กับผู้บริหารสถานศึกษา ใช้เป็นหลักพัฒนาการจัดการศึกษาสถานศึกษาให้ประสบความสำเร็จ บรรลุวิสัยทัศน์วัตถุประสงค์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การบริหารสถานศึกษา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.4.1 งานวิชาการ

งานวิชาการเป็นหัวใจของการทำงานในสถานศึกษา เพื่อพัฒนาผลผลิตคือ นักเรียนให้มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ ตามเป้าหมายของหลักสูตร องค์ประกอบที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานด้านวิชาการ ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งทำหน้าที่บริหารและบริการหลักสูตร ครูผู้สอนเป็นผู้ดำเนินการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน นักเรียนเป็นผลผลิตของการจัดการด้านวิชาการ โปรแกรมการเรียนการสอนเป็นแกนหลักของการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีทางการศึกษา เป็นส่วนสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานด้านวิชาการ โดยขอบข่ายของงานวิชาการ มีดังนี้ คือ 1) งานธุรการทางวิชาการ ประกอบด้วย การจัดทำแผนงาน โครงการและปฏิทินปฏิบัติงาน ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการ การสำรวจสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการจำเป็น การทำแผนปฏิบัติงานประจำปี และแผนระยะยาว การทำปฏิทินปฏิบัติงาน การเขียนโครงการให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติงาน การดำเนินงานตามขั้นตอนในโครงการ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน การปรับปรุงและพัฒนางานหลักการประเมินผล การประเมินผลและสรุปรายงานผลเมื่อสิ้นสุดโครงการ การประเมินผล การปฏิบัติงานครึ่งแผนงาน การปรับแผนงานเพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนาการปฏิบัติงาน และการประเมินผลและสรุปรายงาน เมื่อสิ้นแผนงานเป็นต้น ทะเบียน สถิติ ได้แก่ การจัดทำทะเบียนวุฒิทางการศึกษาความถนัดและความสามารถของครู การจัดทำทะเบียนการเข้ารับการอบรม และสัมมนาของครุรรวบรวมรายงานผลการเข้ารับการอบรม การจัดทำสถิติผลการสอนและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของแต่ละกลุ่มประสบการณ์ การจัดทำสถิติการศึกษาต่อการประกอบอาชีพของนักเรียนที่จบชั้นสูงสุด การจัดทำทะเบียนครูเข้าทำการสอนแทน การจัดทำทะเบียนวัสดุอุปกรณ์และสื่อการเรียนการสอน และการจัดทำบัญชีชั้นเรียนเป็นต้น การจัดห้องเรียน

ได้แก่ การสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนการสอน การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ การจัดมุมเสริมประสบการณ์ และการจัดป้ายนิเทศ เป็นต้น 2) งานจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ประกอบด้วย หลักสูตรและเอกสารการเรียนการสอน ได้แก่ การสร้างและปรับปรุงหลักสูตร การใช้หลักสูตรที่สร้างหรือปรับปรุงขึ้น และการประเมินผลการใช้หลักสูตร เป็นต้น การจัดทำกำหนดการสอนและแผนการสอนโดยศึกษาหลักสูตร ได้แก่ ศึกษาคู่มือหลักสูตรเอกสารคู่มือการสอน ศึกษาโครงสร้างหลักสูตรเนื้อหาวิชาจุดประสงค์ของหลักสูตร และจุดประสงค์รายวิชา และศึกษาตัวอย่างแนวการสอน เป็นต้น การปฏิบัติการสอน ได้แก่ การปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติการสอนและกลุ่มสาระการเรียนรู้ การผลิตและใช้สื่อการเรียนการสอน และการวิจัยในชั้นเรียน เป็นต้น 3) งานส่งเสริมวิชาการ ประกอบด้วย การสอนซ่อมเสริม ได้แก่ การตรวจสอบความรู้ของนักเรียนเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานจัดกิจกรรมซ่อมเสริม ศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเพื่อจัดทำแผนการสอนซ่อมเสริม ดำเนินการจัดกิจกรรมการสอนตามแผนการสอนที่กำหนด และบันทึกผลการสอนซ่อมเสริม กระตุ้นและเสริมแรงให้นักเรียนมีกำลังใจในการเรียนรู้และรับรู้ความก้าวหน้าตลอดจนความสำเร็จของนักเรียน และทดสอบผลสัมฤทธิ์เป็นระยะอย่างเป็นระบบ เพื่อรู้ข้อบกพร่องนักเรียนให้พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น การส่งเสริมความถนัดและความสามารถทางวิชาการ ได้แก่ สํารวจความถนัดความสามารถ ความสนใจของนักเรียนและเก็บรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบ จัดแหล่งความรู้และบริการเอกสารสิ่งพิมพ์ เพื่อให้นักเรียนได้ศึกษาอย่างอิสระตามเนื้อหาและเรื่องที่สนใจ จัดกิจกรรมความถนัดและความสามารถทางวิชาการ ส่งเสริมความสามารถของนักเรียนโดยให้นักเรียนได้มีโอกาสแสดงผลงานในวันสำคัญต่าง ๆ ประเมินการก้าวหน้าของนักเรียนและส่งเสริมให้ได้ปฏิบัติการทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง และประสานกับผู้ปกครองโดยรายงานความก้าวหน้าเกี่ยวกับความสามารถพิเศษของนักเรียนเพื่อจะได้ร่วมมือพัฒนาสติปัญญาของนักเรียนให้สูงขึ้น เป็นต้น การจัดงานห้องสมุด ได้แก่ จัดทำแผนงานและโครงการเกี่ยวกับการส่งเสริมกิจกรรมการใช้ห้องสมุด จัดนิทรรศการต่าง ๆ เพื่อเผยแพร่ความรู้ใหม่ ๆ ให้ทันต่อเหตุการณ์ จัดให้มีการบริการให้คำปรึกษาแก่บุคคลภายนอกที่เข้ามาใช้ห้องสมุด ปฏิบัติงานเทคนิคเกี่ยวกับหนังสือและสิ่งพิมพ์อย่างมีระบบและเป็นระเบียบ สะดวกต่อการใช้ จัดให้มีเอกสารสิ่งพิมพ์หนังสือต่าง ๆ อย่างเพียงพอและทันสมัยทางด้านวิชาการและจัดทำสถิติประเมินผลในการใช้บริการห้องสมุด เป็นต้น การนิเทศภายใน ได้แก่ การวางแผนโครงการนิเทศภายในได้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการของผู้รับการนิเทศ พิจารณาแต่งตั้งบุคลากรรับผิดชอบงานนิเทศของสถานศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการ

ประชุมชี้แจงให้ครูเข้าใจบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่รับผิดชอบงานนิเทศของสถานศึกษา รวบรวมข้อมูลและสารสนเทศ รวมทั้งแผนนวัตกรรมที่ต้องใช้ในการวางแผนนิเทศไว้อย่างเป็นระบบ จัดทำรายละเอียดของกิจกรรมการนิเทศและเครื่องมือการนิเทศแต่ละกิจกรรมที่แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์เป้าหมายขั้นตอนการดำเนินการทรัพยากรที่จะใช้และการประเมินผลเพื่อให้ผู้นิเทศไปใช้ได้สะดวก จัดทำแผนและปฏิทินการนิเทศภายในสถานศึกษา ตลอดจนเครื่องมือการนิเทศที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการและสามารถปฏิบัติได้ โดยคณะครูในสถานศึกษามีส่วนร่วมในการวางแผนและมีการตรวจสอบองค์ประกอบแผนหรือโครงการให้มีความครบถ้วนชัดเจน ดำเนินการนิเทศภายในตามแผนโครงการโดยใช้กิจกรรมที่เหมาะสมกับงานและผู้รับการนิเทศอย่างสม่ำเสมอและทั่วถึง มีการ ประเมินผลการนิเทศภายในอย่างเป็นระบบ และนำผลการประเมินไปใช้พัฒนาการนิเทศภายในของสถานศึกษา เป็นต้น 4) งานกลุ่มสาระการเรียนรู้ ประกอบด้วย การจัดตั้งคณะกรรมการกลุ่มสาระการเรียนรู้ ได้แก่ หัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้ และครูผู้สอน การดำเนินการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มสาระการเรียนรู้ ตามระบบของการนิเทศภายในสถานศึกษาโดยเน้นการประเมินผลงานด้วยตนเอง การกำหนดโครงการตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ สรรหาบุคคล ผู้รับผิดชอบโครงการเสนอโครงการเพื่อขออนุมัติจัดหางบประมาณ ดำเนินการประสานงานกับบุคลากรที่เกี่ยวข้องและ การติดตามการดำเนินงานของกลุ่มสาระการเรียนรู้ ประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น 5) งานวัดและประเมินผลการเรียน ประกอบด้วย การวัดและประเมินผลการเรียนตามระเบียบการวัดผลและประเมินผล ได้แก่ จัดเตรียมเอกสารการประเมินผลการเรียน ศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับระเบียบและวิธีการวัดผลและประเมินผล แจ้งให้นักเรียนทราบจุดประสงค์การเรียนรู้ วิธีการประเมินและเกณฑ์การประเมิน จัดทำและพัฒนาเครื่องมือวัดผลและประเมินผลที่สอดคล้องกับจุดประสงค์ที่ต้องการประเมินให้ครบถ้วน วัดผลและประเมินผลก่อนเรียน เพื่อตรวจสอบความรู้พื้นฐานและทักษะเบื้องต้นของนักเรียนก่อนเรียนทุกบทเรียน วัดผลและประเมินผลระหว่างเรียน เพื่อตรวจสอบความเข้าใจของนักเรียนและผลการสอนของครู วัดผลและประเมินผลหลังเรียน เพื่อประเมินพัฒนาการในการเรียนรู้ของนักเรียน ประเมินผลปลายภาคเรียน หรือปลายปี เพื่อตรวจสอบความรู้ความสามารถที่กำหนดไว้ในภาคเรียน หรือเพื่อตัดสินผลการเรียนของนักเรียน นำผลการประเมินไปวิเคราะห์ เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงหรือส่งเสริมการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และจัดประชุม สัมมนา วิเคราะห์ผลการประเมิน เพื่อเป็นแนวทางการปรับปรุงการเรียนการสอน เป็นต้น การทำคลังข้อสอบ ได้แก่ วิเคราะห์ข้อสอบปลายภาคหรือปลายปี

เพื่อหาค่าความเชื่อมั่น ความเที่ยงตรงของข้อสอบทุกข้อ คัดเลือกรวบรวมข้อทดสอบ ที่มีคุณภาพดีไว้ และจัดให้มีการบริการข้อสอบ เป็นต้น

5.4.2 งานกิจการนักเรียน

การบริหารงานกิจการนักเรียน เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับนักเรียนและ กิจกรรมนักเรียนทั้งหมด ซึ่งช่วยส่งเสริมการเรียนการสอนในหลักสูตรให้บรรลุสำเร็จ โดยขอบข่ายของงานกิจการนักเรียน มีดังนี้ คือ 1) การเกณฑ์เด็กในวัยเรียนเข้าเรียน ได้แก่ การจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ส่งเสริมให้เด็กในวัยเรียนเข้าเรียน สถานศึกษาและชุมชน ร่วมกันรณรงค์การเข้าเรียนอย่างทั่วถึง และประเมินผลนำผลการประเมิน ไปปรับปรุงการ ดำเนินงาน 2) การบริการด้านสุขภาพอนามัย ได้แก่ การจัดทำระเบียบสุขภาพของนักเรียน ทุกคน บันทึกข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน การจัดบริการสุขภาพนักเรียน การจัดกิจกรรมให้ความรู้ ด้านสุขภาพอนามัยแก่นักเรียนและการติดตามประเมินผลการบริการสุขภาพอนามัยและนำผล การประเมินไปใช้ในการปรับปรุงการจัดบริการให้ดีขึ้น 3) การบริการอาหารกลางวัน ได้แก่ การจัดเก็บข้อมูลนักเรียนที่ขาดแคลนอาหารกลางวันและขาดสารอาหารให้เป็นปัจจุบัน การจัดบริการอาหารกลางวันตามสภาพความพร้อมของสถานศึกษา การจัดกิจกรรมส่งเสริม การฝึกสุขนิสัยที่ดีในการรับประทานอาหารเป็นประจำ การจัดสถานที่รับประทานอาหารให้ เป็นสัดส่วนสะอาด และการประเมินผลนำผลการประเมิน ไปปรับปรุงการดำเนินงาน เป็นต้น 4) การบริการแนะแนว ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับตัวนักเรียนเป็นรายบุคคลเพื่อเป็น ข้อมูลขั้นพื้นฐานในการจัดบริการแนะแนว การส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการจัดบริการแนะแนวนักเรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ การจัดกิจกรรมแนะแนวอย่าง สม่าเสมอและทั่วถึง โดยใช้เทคนิควิธีการหลากหลายเหมาะสมตามสภาพปัญหาของนักเรียน หรือตามวัตถุประสงค์ การประเมินผลการดำเนินงานนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุง การจัดบริการแนะแนว ตลอดจนนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนช่วยเหลือนักเรียน ในด้านส่วนตัวและสังคม 5) การบริการห้องสมุด ได้แก่ การจัดให้มีห้องสมุดเพื่อบริการ นักเรียนอย่างทั่วถึง การจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ห้องสมุดให้เพียงพอ การจัดกิจกรรมส่งเสริมการใช้ ห้องสมุด การประเมินผลการดำเนินงานและนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงการ จัดบริการห้องสมุดต่อไป 6) การบริการช่วยเหลือนักเรียนที่ขาดแคลน ได้แก่ การเก็บรวบรวม ข้อมูลนักเรียนที่ขาดแคลนให้เป็นปัจจุบัน การแสวงหาเงินทุกหรือสิ่งของจากชุมชนหรือเอกชน เพื่อนำมาสนับสนุนให้บริการแก่นักเรียนที่ขาดแคลน การจัดบริการช่วยเหลือนักเรียนที่

ขาดแคลนอย่างทั่วถึงทุกคน โดยให้สอดคล้องกับความต้องการของนักเรียนมากที่สุด และการติดตามประเมินผลการให้บริการเพื่อปรับปรุงการให้ความช่วยเหลือต่อไป

7) การจัดกิจกรรมสหกรณ์นักเรียน ได้แก่ การจัดให้มีกิจกรรมสหกรณ์นักเรียน การจัดทำหลักฐานเอกสารต่าง ๆ การส่งเสริมให้นักเรียนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสหกรณ์ และการติดตามประเมินผลการให้บริการเพื่อปรับปรุงและให้ความช่วยเหลือต่อไป 8) การส่งเสริมวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย ได้แก่ การจัดกิจกรรมเพื่อฝึกให้นักเรียนมีพฤติกรรมด้านวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย การติดตามประเมินผลการจัดกิจกรรม เพื่อปรับปรุงวิธีดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น 9) การจัดกิจกรรมส่งเสริมความปลอดภัยในสถานศึกษา ได้แก่ การสำรวจอาคารสถานที่และบริเวณรอบ ๆ สถานศึกษาที่จะทำให้เกิดอุบัติเหตุหรือเป็นอันตรายต่อนักเรียน การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาเพื่อให้นักเรียนมีความปลอดภัยขณะที่อยู่ในสถานศึกษา การจัดกิจกรรมส่งเสริมอบรมนักเรียนโดยเน้นให้นักเรียนมีลักษณะนิสัยติดตัว “เรื่องปลอดภัยไว้ก่อน” การติดตามประเมินผลด้านการป้องกัน แก้ไขปัญหา และการจัดกิจกรรมป้องกันยาเสพติดในสถานศึกษา ได้แก่ จัดทำแผนหรือมาตรการในการป้องกันสิ่งเสพติดในสถานศึกษา จัดกิจกรรมให้สอดคล้องกับมาตรการการป้องกันยาเสพติดในสถานศึกษา ร่วมมือกับชุมชน หรือองค์กรต่าง ๆ ในการรณรงค์ต่อต้านยาเสพติดในรูปแบบต่าง ๆ และจัดกิจกรรมการเรียนการสอนทุกกลุ่มประสบการณ์ที่เน้นทักษะกระบวนการคิด กระบวนการแก้ปัญหา กระบวนการการปฏิเสธสิ่งเสพติด เป็นต้น

5.4.3 งานธุรการ การเงินและพัสดุ

งานธุรการ การเงินและพัสดุ เป็นการควบคุมการดำเนินงานทั่วไปของสถานศึกษาด้านงานหลักฐานเอกสาร รวมทั้งการเงิน การพัสดุ ให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และเป็นปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้บริการแก่งานฝ่ายต่าง ๆ ในสถานศึกษา ให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย โดยขอข่างานธุรการ การเงินและพัสดุ มีดังนี้ คือ 1) งานธุรการทั่วไป ได้แก่ การจัดให้มีแผนงาน โครงการและปฏิทินปฏิบัติงาน การจัดให้มีทะเบียนรับส่ง หนังสือ การจัดทำทะเบียนประวัติพร้อมทั้งทะเบียนสถิติข้อมูลบุคลากรทุกคนในสถานศึกษา การดำเนินการในเรื่องทะเบียนนักเรียน สมุดหมายเหตุรายวัน สมุดเยี่ยม สมุดลงเวลา ทำทะเบียนประกาศนียบัตร ทะเบียนคุมและเอกสารที่เกี่ยวกับฝ่ายธุรการ โดยติดตามตรวจสอบให้เป็นปัจจุบัน และการจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ อุปกรณ์อำนวยความสะดวกที่เอื้อต่องานสารบรรณ เป็นต้น 2) งานสารบรรณ ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการ

ปฏิบัติงาน การจัดทำแผนงานและปฏิทินปฏิบัติงานประจำปี และระยะยาว การจัดเก็บเอกสารให้เป็นระบบ โดยจัดให้มีแผนงานกำหนดรหัสของหนังสือให้เป็นหมวดหมู่ ถูกต้องเป็นปัจจุบัน การลงทะเบียนรับ – ส่งหนังสือเป็นปัจจุบัน การดำเนินงานสารบรรณของสถานศึกษาตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ การติดตามและประเมินผลเพื่อปรับปรุงแก้ไข และการสรุปรายงานผลการปฏิบัติงานเมื่อสิ้นแผน เป็นต้น 3) งานการเงินและบัญชี ได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการเก็บรักษาเงิน จัดทำบัญชี ตรวจสอบและกรรมการรับ-ส่งเงิน การจัดหาเอกสารหนังสือเกี่ยวกับการเงินและบัญชี ไว้ให้บุคลากรใช้อ้างอิงและเป็นคู่มือปฏิบัติงาน การจัดให้มีการปฏิบัติงานตามระเบียบและข้อบังคับ การวางแผนการใช้จ่ายเงินของสถานศึกษาให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของงาน โครงการและเป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอนมากที่สุด การใช้จ่ายเงินตามแผนงานของสถานศึกษา การจัดเก็บเอกสารการเงินและบัญชีอย่างเป็นระบบ การตรวจสอบการปฏิบัติงานการเงินและบัญชีทุกครั้งที่มีการรับ-จ่ายลงบัญชีการเงินของสถานศึกษาให้ถูกต้องตามระเบียบและเป็นปัจจุบัน การจัดเก็บเอกสารการเงินและบัญชีอย่างเป็นระบบ และการแจ้งการใช้จ่ายเงินให้บุคลากรทราบเมื่อสิ้นสุดโครงการกิจกรรม และงบประมาณ เป็นต้น 4) งานพัสดุและครุภัณฑ์ ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบงานพัสดุของสถานศึกษา การสำรวจความต้องการความขาดแคลนและดำเนินการจัดหาจัดสรรพัสดุครุภัณฑ์ ให้ตรงกับความต้องการและให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ การจำหน่ายพัสดุ ครุภัณฑ์ให้ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุครุภัณฑ์ของทางราชการ มีการลงทะเบียนบัญชีพัสดุและทะเบียนครุภัณฑ์ถูกต้อง บันทึกทรัพย์สินอย่างครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน มีการควบคุมตรวจสอบ การจัดซื้อจัดจ้าง และจัดสรรพัสดุครุภัณฑ์ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ และมีการตรวจสอบ และรายงานพัสดุ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของทางราชการ เป็นต้น

5.4.4 งานบุคลากร

บุคลากรทุกฝ่ายในสถานศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานพัฒนาการศึกษาในสถานศึกษابรรลุเป้าหมาย ดังนั้น การบริหารงานบุคลากรจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ โดยขอบข่ายของงานบุคลากรมีดังนี้ คือ 1) การจัดทำแผนงานโครงการเกี่ยวกับบุคลากร ได้แก่ การสำรวจสภาพปัญหาและความต้องการด้านบุคลากรของสถานศึกษา การสำรวจปัญหาและความต้องการของบุคลากรในสถานศึกษา การดำเนินตามแผนงานและโครงการ และการติดตามและประเมินผล เป็นต้น 2) การจัดบุคลากรให้เหมาะสมกับงาน ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรศึกษา

ประสบการณ์ ความสนใจและความถนัดของบุคลากรในทะเบียนประวัติ การประชุม
 ปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากร เพื่อจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน
 ให้ตรงตามภารกิจ การมอบหมายให้บุคลากรแต่ละคนปฏิบัติงานตรงตามคุณวุฒิการศึกษา
 ประสบการณ์หรือตรงกับความสนใจหรือตรงกับความถนัดให้มากที่สุดตามสภาพของ
 สถานศึกษา การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรและนำผลการปฏิบัติงานมาใช้พิจารณา
 เพื่อปรับปรุงการมอบหมายงานต่อไป เป็นต้น 3) การสร้างและบำรุงขวัญบุคลากร ได้แก่
 การจัดประชุมคณะครูในสถานศึกษา เพื่อปรึกษาหารือถึงความต้องการด้านสวัสดิการ
 และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ การจัดประชุมคณะครูในสถานศึกษา เพื่อปรึกษา
 หารือถึงความต้องการด้านสวัสดิการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ การจัดสวัสดิการ
 ภายในสถานศึกษาตามความต้องการความจำเป็นของบุคลากรส่วนใหญ่ ดังนั้นการจัดหา
 สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน การส่งเสริมให้บุคลากรทุกคน มีส่วนร่วม
 รับผิดชอบการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน การจัดให้มี
 การเพิ่มพูนความรู้ทักษะและเจตคติที่ดีต่อการทำงานให้แก่บุคลากรตามความต้องการ
 ความจำเป็นทั้งระยะสั้นและระยะยาว ได้แก่ จัดประชุมบุคลากรในสถานศึกษา เพื่อร่วมกัน
 วางแผนพัฒนาบุคลากรทั้งระยะสั้นและระยะยาว ตามความต้องการจำเป็นทั้งของหน่วยงาน
 และบุคลากร จัดกิจกรรมตามแผนพัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทักษะการปฏิบัติงาน
 และเจตคติให้กับบุคลากรทุกคนการติดตามประเมินผลการจัดกิจกรรมพัฒนาบุคลากร และนำ
 ผลการประเมินไปใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุง พัฒนาวิธีการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ
 ยิ่งขึ้น การสร้างเสริมขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรในโอกาสที่เหมาะสม
 การส่งเสริมบุคลากรให้มีความก้าวหน้าในวิชาชีพและมีคุณธรรม การสำรวจข้อมูล คุณสมบัติ
 ต่าง ๆ ของบุคลากรในสถานศึกษาเพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น เพื่อการส่งเสริมความก้าวหน้า
 ในวิชาชีพและด้านคุณธรรม การจัดกิจกรรมส่งเสริมบุคลากรให้มีความก้าวหน้าด้านวิชาชีพ
 หลาย ๆ รูปแบบอย่างเหมาะสม การจัดกิจกรรมส่งเสริมให้บุคลากรมีคุณธรรม และ
 การ ติดตามและประเมินผลการจัดกิจกรรมส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาชีพและคุณธรรม
 ตลอดถึงการนำผลสรุปไปปรับปรุงพัฒนางานต่อไป

5.4.5 งานอาคารสถานที่

อาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมของสถานศึกษาเป็นองค์ประกอบสำคัญ
 ที่จะช่วยให้การเรียนการสอนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยรู้จักใช้อาคารให้เกิด
 ประโยชน์สูงสุด รวมทั้งการควบคุม ดูแลรักษา การให้บริการแก่ชุมชน การรู้จักส่งเสริม

ทะนุบำรุงอาคารสถานที่ที่มีอยู่ให้คงสภาพดีและสนองความต้องการ ได้เพียง โดยขอบข่ายของงานอาคารสถานที่ มีดังนี้ คือ 1) การวางแผนด้านอาคารสถานที่ ได้แก่ แผนงาน โครงการ และปฏิทินปฏิบัติงาน การจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงานตามแผน การจัดทำ แผนผังแสดงแผนแม่บท (Master Plan) 2) การรักษาความสะอาดและสุขภาพ การจัด โรงอาหาร ได้ถูกหลักสุขภาพ และจัดเก็บอุปกรณ์การประกอบอาหารอย่างมีระบบเป็นต้น 3) การจัดบรรยากาศและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การจัดสภาพบริเวณสถานศึกษาให้สะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อยร่มรื่น สวยงาม การตกแต่งบริเวณอาคารจัดสวนหย่อม หรือสื่อกลางแจ้งที่เหมาะสมกับสถานที่ จัดให้มีศาลาพักผ่อน มุมพักผ่อนหรือที่นั่งนอกรอาคาร และการจัดสถานที่ให้นักเรียนได้เล่นออกกำลังกายอย่างเหมาะสม เป็นต้น 4) การใช้อาคารสถานที่ ได้แก่ ใช้อาคารสถานที่ให้เกิดประโยชน์อย่างเหมาะสม ให้บริการด้านสถานที่แก่ชุมชนและส่วนราชการอื่น ๆ มีการซ่อมแซมแก้ไข ส่วนที่ชำรุดให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี และจัดหาพัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ สนับสนุนการพัฒนาอาคารสถานที่ที่มีการต่อเติม ดัดแปลงให้มีสภาพที่ดีขึ้นกว่าเดิม เป็นต้น 5) การจัดสถานที่บริการนักเรียน ได้แก่ การจัดให้มีโรงอาหารหรือสถานที่รับประทานอาหารให้เพียงพอเหมาะสม การจัดให้มีห้องพยาบาล บริการแก่นักเรียนที่เจ็บป่วย จัดให้มีน้ำดื่ม ที่ล้างมือ ส้วม ที่ถูกสุขลักษณะเพียงพอ และการจัดให้มีห้องกิจกรรมสหกรณ์นักเรียน เพื่อบริการด้านวัสดุอุปกรณ์ การเรียนและอื่น ๆ ในราคาถูก เป็นต้น

5.4.6 งานความสัมพันธ์กับชุมชน

การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชนเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารการศึกษา เพราะสถานศึกษาต้องอาศัยทรัพยากรจากชุมชนช่วยในการพัฒนาสถานศึกษา ไม่ว่าจะเป็นด้านอาคารสถานที่ หรือการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน จะเห็นได้จากแนวการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตรที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบันได้มุ่งเน้นให้ใช้แหล่งวิทยากร สถานประกอบการและสถานประกอบอาชีพอิสระของชุมชน มาเสริมการเรียนรู้ในสถานศึกษา ดังนั้น สถานศึกษากับชุมชนจึงจำเป็นต้องมีความร่วมมือและมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน เพื่อให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษามีคุณภาพตรงตามความต้องการของหลักสูตร โดยขอบข่ายของงานความสัมพันธ์กับชุมชน มีดังนี้ คือ 1) การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ได้แก่ การมีคณะกรรมการการศึกษาของสถานศึกษา และการจัดประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับการจัดการศึกษาและกิจกรรมต่าง ๆ ของสถานศึกษาระหว่างผู้ปกครอง ผู้นำชุมชนหรือคณะกรรมการศึกษากับบุคลากรใน

สถานศึกษา 2) การร่วมกิจกรรมของชุมชน สถานศึกษาเข้าร่วมกิจกรรมกับชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ตามเทศบาลและวันสำคัญ 3) การประชาสัมพันธ์สถานศึกษา ได้แก่ การจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ให้ครอบคลุมงานของสถานศึกษาและกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ 4) การให้บริการแก่ชุมชน ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรวัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ที่สถานศึกษาสามารถให้บริการแก่ชุมชนได้ และการบริการทางวิชาการ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่แก่ชุมชน 5) การสร้างเสริมความสัมพันธ์กับชุมชนและองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น ได้แก่ การจัดให้มีกิจกรรมร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ขึ้นในสถานศึกษา และการสนับสนุนทุนทรัพย์ แหล่งวิทยากรมาเสริมการเรียนรู้แก่สถานศึกษา จากผู้ประกอบการ ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การบริหารสถานศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีแนวทางการดำเนินงาน 5 ด้าน ประกอบด้วย งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานธุรการ งานการเงินและพัสดุ งานบุคลากร งานอาคารสถานที่ และงานสัมพันธ์กับชุมชน ซึ่งการดำเนินงาน 5 ด้านเหล่านี้ ต้องกำหนดให้สอดคล้องกับกรอบวิสัยทัศน์การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้มีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริง

5.5 สภาพปัจจุบันการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้ดำเนินการจัดการศึกษาตามกรอบแผนนโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 ด้าน ซึ่งรายละเอียดสภาพการดำเนินงาน มีดังนี้

5.5.1 ด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้เร่งรัดการศึกษาให้บุคคล มีสิทธิและโอกาสเสมอภาคในการเข้ารับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันทางศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่นมีสิทธิและมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการดำเนินงานปรากฏว่า ความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาได้รับการสนองตอบจากชุมชนอยู่ในระดับดี ผู้ปกครองส่งบุตรหลานเข้ามาเรียนในโรงเรียนที่องค์การบริหารส่วน

จังหวัดกาฬสินธุ์ถ่ายโอนมาทั้ง 12 โรง เพราะมีความเชื่อมั่นว่าการจัดการศึกษาจะไม่แตกต่างจากเดิมที่กระทรวงศึกษาธิการจัด ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ จารุมาศ บุญอินทร์ (2545 : 161-166) ที่กล่าวว่า แนวคิดของประชาชน/ชุมชน มีความเข้าใจว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมของโรงเรียนทุกอย่าง การบริจาคทรัพย์สิน แรงงานและอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการจัดการศึกษาเพราะชุมชนถือว่า เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของสถานศึกษา อีกทั้งคณะกรรมการก็ได้เปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่

5.5.2 ด้านการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่ได้จัดการศึกษาปฐมวัย เพราะการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยเป็นการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลที่มีศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษา

5.5.3 ด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้พัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน โดยจัดให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับ ผลการดำเนินงานปรากฏว่า ผู้บริหารของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ให้ความสำคัญและเห็นความสำคัญในการจัดการศึกษา เป็นหัวใจสำคัญยิ่งในการพัฒนาการศึกษา ได้มอบนโยบายการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดี และมีมาตรฐานสูงกว่าเดิมที่รับถ่ายโอน ซึ่งจัดให้มีการพัฒนาครูผู้สอนทุกกลุ่มสาระ และจัด วิทยากรที่มีคุณภาพจากมหาวิทยาลัย ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสอนพิเศษ เพื่อให้นักเรียน ได้มี ประสบการณ์เพิ่มมากขึ้น จัดให้ครูทุกกลุ่มสาระ ได้เข้าศึกษาเพิ่มเติมจากมหาวิทยาลัย มหาสารคามและมหาวิทยาลัยขอนแก่นเพื่อพัฒนากระบวนการเรียนการสอนให้ทันสมัยมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ บัลลังก์ จันทบูรณ์ (2545 : 105) ที่กล่าวว่า องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดทำนโยบายแผนจัดการศึกษาโดยมุ่งเน้นให้เด็กได้รับบริการอย่างทั่วถึง มีการแบ่งกลุ่มอายุของผู้เรียนแต่ละชั้นเรียนอย่างชัดเจน สนับสนุนส่งเสริมสถานศึกษา เพื่อบริการแก่เด็กในทุกๆ ด้าน เช่น ด้านวิชาการ ด้านส่งเสริมสุขภาพเด็ก ด้านส่งเสริม คุณธรรมและจริยธรรม เป็นต้น

5.5.4 ด้านระบบบริหารและการจัดการศึกษา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้จัดระบบบริหารและการจัดการ การศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการจัดการศึกษาของชาติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

โดยมีเอกภาพในเชิงนโยบายมีความหลากหลายในการปฏิบัติ อีกทั้งมีความพร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษาตลอดทั้งการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของภาคเอกชนซึ่งให้รับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย ผลการดำเนินงานปรากฏว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอนผู้ปกครองโดยผ่านการคัดเลือกมาในรูปคณะกรรมการ ได้ร่วมวางแผนการจัดการศึกษาอย่างเป็นเอกภาพ ทั้งแนวทางการบริหารจัดการศึกษา การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่รับการถ่ายโอนมาอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน สามารถดำเนินงานตามแผนฯ ได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ บัลลังก์ จันทบูรณ์ (2545 : 106) ที่กล่าวว่า ด้านการบริหาร ควรจัดรูปแบบการบริหารสถานศึกษาในรูปคณะกรรมการรับนโยบายจากรัฐและนำมากำหนดเป็นนโยบายของหน่วยงานและสถานศึกษาชี้แจงให้ผู้ปกครองและชุมชนได้รับทราบ ควรมีการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ นิเทศและติดตามผลการบริหารงานของสถานศึกษา ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระหว่างสถานศึกษากับผู้ปกครอง สถานศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารและจัดการเป็นไปตามนโยบายของรัฐ

5.5.5 ด้านครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้วางแผนงานบุคคล เพื่อใช้ในการประสานข้อมูลเพื่อเป็นข้อมูลในการนำเสนอพิจารณาสรรหาบุคลากรพร้อมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูงโดยมีสิทธิประโยชน์ สวัสดิการ ค่าตอบแทนเพียงพอและเหมาะสมกับคุณภาพงานและมาตรฐานวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งผลการดำเนินงานปรากฏว่า ยังไม่พร้อมในการจัดสรรงบประมาณส่งเสริมกิจกรรมด้านนี้ ซึ่งสอดคล้องกับ งานวิจัยของ บัลลังก์ จันทบูรณ์ (2545 : 105) ที่กล่าวว่า การพัฒนาบุคลากร เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานการจัดการศึกษา ควรกำหนดวุฒิการศึกษา และคุณสมบัติสำหรับครูปฏิบัติการสอนให้มีจำนวนที่เหมาะสม ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรในรูปแบบกิจกรรมที่หลากหลายอย่างต่อเนื่อง และควรมีครูปฏิบัติการสอนให้มีจำนวนที่เหมาะสมกับจำนวนเด็กตามเกณฑ์ของรัฐ

5.5.6 ด้านหลักสูตร

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้ให้สถานศึกษาจัดทำรายละเอียดสาระหลักสูตรแกนกลางและสาระหลักสูตรท้องถิ่นที่เน้นความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้ และบูรณาการตามความเหมาะสมแต่ละระดับการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ ความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองดีของสังคมและชาติ โดยคำนึงถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ผลการดำเนินงานปรากฏว่า หลักสูตรที่ใช้อยู่ในปัจจุบันต้องได้รับการปรับปรุงเพราะไม่สอดคล้องกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่น อีกทั้งผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนยังต่ำกว่าเกณฑ์อยู่ ซึ่งไม่เป็นที่น่าพอใจของคณะผู้บริหารทุกระดับ ซึ่งสอดคล้องกับ อารุง จันทวานิช (2542 : 5) กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการศึกษามีคุณภาพ คือ หลักสูตรจะต้องมีลักษณะกว้าง ยืดหยุ่น มีความเป็นสากลทัดเทียมมาตรฐานโลก มีเนื้อหาสาระที่จำเป็นต่อการเรียนรู้โลกปัจจุบัน และอนาคต เปิดโอกาสให้ชุมชน หรือสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดและพัฒนาหลักสูตรให้ยืดหยุ่นหลากหลายสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ที่เป็นจริงของสังคม

5.5.7 ด้านกระบวนการเรียนรู้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้จัดกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนทุกคนมีจิตสำนึกในความเป็นไทยและสามารถเรียนรู้พัฒนาตนเองได้ โดยถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด การจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาตามธรรมชาติเต็มตามศักยภาพ ให้เป็นการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา ผลการดำเนินงานปรากฏว่า ยังไม่ได้รับการตอบสนองจากนักเรียนในการศึกษาใฝ่หาความรู้ด้วยตนเอง การอ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ ยังมีอยู่ทุกระดับชั้น ซึ่งสถานศึกษาพยายามจัดสอนเสริม แต่ผู้เรียนขาดความรับผิดชอบหมิ่นเรียนไม่ยอมรับตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับ อารุง จันทวานิช (2542 : 5) กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการศึกษามีคุณภาพ คือ กระบวนการเรียนการสอนจะต้องเน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลาง โดยการสอนมุ่งเน้นการค้นหา สร้างความรู้ร่วมกับผู้เรียน ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการวางแผนการเรียน ร่วมประเมินผลการเรียนรู้ตนเอง กิจกรรมและสื่อสอดคล้องสัมพันธ์กัน และส่งผลต่อการพัฒนาความสามารถของผู้เรียนแต่ละคน บทเรียนต้องทำทนายทางปัญญา คำถามต่าง ๆ ต้องพัฒนาทักษะการคิด อารมณ์ และความรู้สึกร่วมให้โอกาสในการแสดงออกอย่างอิสระ

5.5.8 ด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้ระดมทรัพยากรและการลงทุน เพื่อการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ทั้งทางด้านงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน ในประเทศจากรัฐ บุคคล องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาบันประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษาและจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษา ในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลการดำเนินงานปรากฏว่า งบประมาณ ด้านนี้ยังไม่เพียงพอ อาคารสถานที่ของนักเรียนทั้ง 12 โรงเรียนยังขาดแคลนอยู่อีกมาก โครงสร้างพื้นฐานการคมนาคม ระบบไฟฟ้า ประปา ความสะอาดต่างๆ ในเรื่องความปลอดภัยยังต้องให้ความสำคัญและลงทุนเพิ่มอีกมาก ซึ่งสอดคล้องกับ พร ศรียมก (2545 : 252-253) กล่าวถึง องค์ประกอบสำคัญของการจัดการศึกษาว่า สื่อและอุปกรณ์สำหรับการศึกษา สื่อและอุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น อาคาร สถานที่ โต๊ะ เก้าอี้ กระดานเขียนหนังสือ แบบเรียน สมุด ดินสอ ตลอดจนอุปกรณ์ที่ทันสมัยที่มีราคาแพงทั้งหลาย เช่น อุปกรณ์ในห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ เครื่องคอมพิวเตอร์ สื่อและอุปกรณ์เหล่านี้ เป็นส่วนประกอบที่จำเป็นสำหรับการจัดการศึกษา ครูและผู้บริหารสถานศึกษา จึงมีหน้าที่รับผิดชอบ ดูแลให้สิ่งเหล่านี้มีอย่างเพียงพอ อยู่ในสภาพใช้งานได้และใช้สื่อเหล่านี้เป็นส่วนช่วยให้เกิดการถ่ายทอดเนื้อหาความรู้ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ครูที่มีคุณภาพ ต้องสามารถผลิตและพัฒนาสื่อและอุปกรณ์การศึกษาสำหรับการสอนของตนด้วย

5.5.9 ด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิต และพัฒนาแบบเรียนเอกสารทางวิชาการสื่อสิ่งพิมพ์อื่น วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี เพื่อการศึกษาอื่น โดยเร่งรัดพัฒนา ชีตความสามารถในการผลิต จัดให้การอบรมบุคลากร มีงบประมาณสนับสนุนการผลิตและมีแรงจูงใจในการผลิต รวมถึงการพัฒนาและประยุกต์ใช้ เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่นที่จำเป็นต่อการใช้ในการเรียนการสอน ผลการดำเนินงานปรากฏว่า ครู บุคลากรทางการศึกษา ยังไม่มีความพร้อมด้วยเงื่อนเวลาในการอบรม งบประมาณที่จัดสรรให้จากฝ่ายบริหารยังไม่เพียงพอ ซึ่งสอดคล้องกับ ปริญญา อรจิราพงศ์ (2545 : 6 - 7) ได้ให้กรอบแนวคิดของการปฏิรูปการศึกษาคือ การจัดการศึกษาคควมมีการใช้สื่อเทคโนโลยี และนวัตกรรมทางการศึกษาอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับ ชีระ รุญเจริญ (2546 : 71-95) ที่ได้อธิบายถึง แนวคิดการบริหารสถานศึกษาในระดับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ

แนวความคิดการบริหารงานด้านวิชาการของสถานศึกษา ประกอบด้วย การพัฒนา การใช้สื่อ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เป็นปัจจัยสำคัญในการจัดการศึกษา

5.5.10 ด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้ส่งเสริมสนับสนุน การดำเนินงานด้านการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็กเยาวชน รวมทั้งแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิต ทุกรูปแบบ ให้บริการแก่เด็ก เยาวชน ประชาชน อย่างหลากหลายพอเพียง และมีประสิทธิภาพ ผลการดำเนินงานปรากฏว่า กิจกรรมด้านกีฬา ทั้งในเด็กเยาวชน และภาคประชาชน ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากฝ่ายบริหารเป็นอย่างดี ผู้บริหารทางการเมืองมีแนวนโยบาย จะจัดตั้ง โรงเรียนกีฬาขึ้น ในจังหวัดกาฬสินธุ์ แต่ยังคงขาดสถานที่และงบประมาณ ในการดำเนินงาน แต่อย่างไรก็ดี ในกิจกรรมเด็ก เยาวชนยังมีแผนงาน โครงการรองรับ ในการส่งเสริมทุกปีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องกับ คูริยางค์ โสภา (2546 : 59-60) กล่าวว่า การดำเนินโครงการส่งเสริมกีฬานักเรียน นักศึกษา เยาวชน และประชาชน ยังมีปัญหาคือ ไม่มีงบประมาณตอบแทนบุคลากรและไม่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเยาวชนที่เป็นอาสาสมัคร ในการมาเข้ารับการอบรมด้านกีฬา

5.5.11 ด้านการส่งเสริมอาชีพ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้สนับสนุน ส่งเสริม ช่วยเหลือ ให้มีการประกอบอาชีพอิสระที่ถูกต้องตามกฎหมายจัดให้มีการรวมกลุ่มอาชีพ ภูมิปัญญา ท้องถิ่นสนับสนุนการระดมทุนและการจัดการนำวิทยากรต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ในการ ปรับปรุง การประกอบอาชีพ การจัดการด้านการตลาดให้ได้มาตรฐานและความเหมาะสม ตามสภาพท้องถิ่น ผลการดำเนินงานปรากฏว่า การดำเนินกิจกรรมยังไม่ได้รับการสนองตอบ จากผู้บริหาร อันเป็นผลมาจากการจัดสรรงบประมาณ ตลอดทั้งการประสานผู้เกี่ยวข้องมา ดำเนินงานยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน แต่อย่างไรก็ดีในส่วนของภูมิปัญญาท้องถิ่นที่จะให้ ความรู้มีความพร้อม ซึ่งสอดคล้องกับ โคนแกน และเคอร์รี่คอตท์ (Cogan and Derricott, 1988 : 1) พบว่า การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาประชากรสำหรับสังคมในอนาคตที่ 21 จะต้องจัดการ ศึกษาอบรมให้ได้คนที่มีคุณลักษณะคือ มีความสามารถในการทำงาน ประกอบอาชีพ ร่วมกับผู้อื่นในกระบวนการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ ด้วยความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ ในสังคมที่ตนสังกัด

5.5.12 ด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญา

ท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้ส่งเสริมและอนุรักษ์ สถาบันศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดสังคมภูมิปัญญาแห่งการเรียนรู้และสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน สืบทอดวัฒนธรรม ความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น ผลการดำเนินงานปรากฏว่า กิจกรรมต่างๆ ได้รับการสนองตอบจากทั้งฝ่ายบริหาร การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจกรรม ตลอดจนการตอบรับเข้าร่วมกิจกรรมจากภาคประชาชน ภาคราชการ องค์กรภาคเอกชนเป็นอย่างดี ซึ่งสอดคล้องกับพร ศรียมภัก (2545 : 252-253) กล่าวว่าในกรณีที่มีการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบผู้จัดการศึกษามักจัดทำหลักสูตรเป็นตัวกำหนดเนื้อหาสาระ หลักสูตรเหล่านี้อาจเป็นหลักสูตรกลางที่ใช้สำหรับการศึกษาแต่ละระดับ แต่ขณะเดียวกันก็ควรเปิดโอกาสให้สถาบันศึกษาแต่ละแห่งสามารถจัดเนื้อหาสาระที่เหมาะสมกับท้องถิ่นได้ด้วย

สรุปได้ว่า สภาพปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้ดำเนินการจัดการศึกษาตามกรอบแนวนโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 ด้าน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ที่ต้องการพัฒนาการศึกษาให้คนในท้องถิ่นได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน

องค์ความรู้เกี่ยวกับวิธีวิทยาการวิจัยอนาคต

1. วิธีวิทยาการวิจัยเชิงอนาคต

เทคนิคการวิจัยอนาคต (ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2546 : 76-86) ได้พัฒนาแนวคิดการวิจัยโดยมีเหตุจูงใจอยู่ 2 ประการ ประการแรกคือได้มีโอกาสศึกษาวิชาเกี่ยวกับอนาคตศึกษา (Futures Studies) และการวิจัยอนาคต (Futures Research) ในระดับบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยมินนิโซต้า (University of Minnesota) ทำให้สนใจในแนวคิดและระบบวิธีวิจัยในศาสตร์สาขานี้ โดยเฉพาะเทคนิควิจัยแบบเดลฟาย (Delphi) และ EFR (Ethnographic Futures Research) ยังไม่ตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายและความเชื่อเบื้องต้นบางประการของการวิจัยอนาคต ซึ่งน่าจะมีการปรับปรุงแก้ไข ประการที่สองการได้มีโอกาสได้พบปะและแลกเปลี่ยนกับศาสตราจารย์ ดร. โรเบิร์ต บี เท็กซ์เตอร์ (Robert B. Taxter) แห่งมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด (Stanford University) ซึ่งเป็นผู้พัฒนาเทคนิคการวิจัยอนาคตแบบ EFR

ซึ่งมีบางจุดที่ต้องปรับปรุงแก้ไข และได้ผสมผสานระเบียบวิธีระหว่าง Delphi และ EFR เข้าด้วยกัน โดยนำจุดเด่นของรูปแบบการวิจัยทั้ง Delphi และ EFR มารวมกันและจุดเด่นของทั้งสองวิธีสามารถลบจุดอ่อนของกันและกันได้อย่างลงตัว ดังนั้นจึงเรียกเทคนิคการวิจัยรูปแบบใหม่เรียกว่า เทคนิคการวิจัยอนาคตแบบ EDFR (Ethnographic Delphi Futures Research)

การวิจัยอนาคตเป็นเทคนิคที่นิยมใช้กันแพร่หลายสำหรับการศึกษาวิจัยเพื่อวางแผนเชิงรุกหรือการกำหนดนโยบายต่างๆในอนาคต เช่นเดียวกับการศึกษาอนาคตภาพการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2554-2563) ในครั้งนี้ ผู้วิจัยนำเสนอวิธีวิทยาการวิจัยอนาคตเกี่ยวกับความหมาย จุดมุ่งหมาย ลักษณะสำคัญ หน้าที่ของเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาอนาคต วิธีการทำนายอนาคต วิธีการวิจัยอนาคต ซึ่งได้นำเสนอตามลำดับดังนี้

1.1 ความหมายของการวิจัยอนาคต

Jerome (1999 : 354) ได้กล่าวถึงการศึกษาและการวิจัยอนาคตได้ว่าเป็นการศึกษาความเปลี่ยนแปลงที่อาจเป็นไปได้ ซึ่งมีใช้เป็นเพียงความนิยมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพียงชั่วขณะเท่านั้น แต่หมายถึง สิ่งที่อาจสร้างความแตกต่างให้กับระบบหรือระเบียบข้อมูลต่างๆ ในช่วงระยะเวลา 10-25 ปีข้างหน้าขึ้นไป คำว่าการวิจัยอนาคต (Futures Research หรือ Future studies ใช้ตัวย่อว่า FR) มีผู้นำมาใช้เป็นภาษาไทยแตกต่างกันไปเช่น การวิจัยเพื่ออนาคต การวิจัยเชิงอนาคต การวิจัยครั้งนี้ใช้คำว่า การวิจัยอนาคต เพื่อความเข้าใจตรงกัน และได้มีนักวิจัยหลายท่านได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไปมากมายพอสมควร ดังนั้นอาจจะสรุปได้ว่า การวิจัยอนาคตเป็นเทคนิคการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีการค้นคว้าความรู้เกี่ยวกับอนาคตด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Approach) เป็นการมองถึงเหตุการณ์หรือพฤติกรรมต่างๆ ที่น่าจะเป็นไปในอนาคตทั้งระยะสั้นหรือระยะยาวรวมทั้งการเกิดปฏิสัมพันธ์และผลกระทบในระหว่างเหตุการณ์หรือพฤติกรรมต่างๆ ที่น่าจะพึงเกิดขึ้น (กฤษฎา กรุดทอง. 2530 : 75 ; เทียนฉาย กิระนันท์. 2525 : 2) และเท็กซ์เตอร์ (Textor. 1990 : 139) ได้นิยามการวิจัยอนาคตว่าเป็นวิธีการแสวงหาคำตอบอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับทางเลือกในอนาคต โดยพิจารณาความเป็นไปได้ที่เหมาะสมสำหรับตนเอง นอกจากนี้ อเลน (Allen. 1978 : 75) ได้กล่าวว่า การวิจัยในอนาคตเป็นกิจกรรมหนึ่ง que เพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ในอนาคต อันเนื่องมาจากการตัดสินใจและนโยบายในปัจจุบันหรืออาจกล่าวได้ว่า การวิจัยอนาคต

เป็นการวางแผนระยะยาว ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม 3 อย่างได้แก่ การวางแผน (Planning) การพยากรณ์ (Forecasting) และการตัดสินใจ (Decision making)

กล่าวโดยสรุป การวิจัยอนาคตหมายถึง เทคนิคการวิจัยที่ใช้ระเบียบวิธีการแสวงหาคำตอบอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับทางเลือกในอนาคต โดยพิจารณาความเป็นไปได้ที่เหมาะสมสำหรับตนเอง

1.2 จุดมุ่งหมายของการวิจัยอนาคต

นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงจุดมุ่งหมายของการวิจัยอนาคต เช่น อเลน (Allen, 1978 : 79) ได้กล่าวไว้ดังนี้ คือ 1) การวิจัยอนาคตมุ่งที่จะเปลี่ยนทัศนคติเดิมว่าอนาคตไม่ใช่สิ่งที่แปลกประหลาดหรือเพื่อฝันแต่เป็นสิ่งที่สามารถทำนายได้และมีความเป็นไปได้ 2) หัวใจของการวิจัยอนาคตเพื่อที่จะขยายความคิดจากการพยากรณ์ง่ายๆ ไปสู่การอธิบายของการกระทำที่หลากหลาย เพื่อกำหนดเป็นนโยบายและนำไปสู่อนาคตที่ต้องการ ส่วนเท็กซ์เตอร์ (Textor, 1990 : 139) ได้กำหนดจุดมุ่งหมายของการวิจัยในอนาคตไว้ดังนี้ คือ 1) บรรยายอนาคตรูปแบบต่างๆ ที่จะเป็นไปได้หรือน่าจะเป็นของกลุ่มประชากรที่ศึกษา 2) ประเมินสภาพ ในปัจจุบันเกี่ยวกับความรู้ต่างๆ ที่เรามีอยู่เกี่ยวกับอนาคตที่เป็นไปได้ในแต่ละทาง 3) บ่งชี้ผลกระทบและผลต่อเนื่องที่เป็นไปได้ต่างๆ ของแต่ละอนาคต 4) ให้สัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าเกี่ยวกับอนาคตที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจจะเกิดขึ้น 5) เข้าใจเบื้องหลังของกระบวนการเปลี่ยนแปลงต่างๆ สำหรับ เกลนนี (Glenn, 1994 : 2) ได้กล่าวว่า จุดมุ่งหมายของการศึกษาหรือวิจัยอนาคตเพื่อสำรวจ สร้าง หรือทดสอบอนาคตที่เป็นไปได้และอนาคตที่ต้องการ ซึ่งภาพอนาคตที่ได้จะช่วยกำหนดนโยบายระยะยาว ยุทธวิธี และวางแผนที่ช่วยไปสู่สิ่งที่เราต้องการและต้องการให้เกิด ซึ่งจุดมุ่งหมายของการศึกษาอนาคตไม่ใช่เพื่อต้องการรู้อนาคตแต่ต้องการให้มีการตัดสินใจที่ดีกว่าปัจจุบัน นอกจากนี้ ธอร์ไคด์ (Theodore, 1999 : 17) กล่าวถึงจุดมุ่งหมายของการวิจัยอนาคตว่า มิใช่เพื่อรู้อนาคต แต่เพื่อช่วยในการตัดสินใจ งานนี้ได้ชี้ให้เห็นงานวิจัยหลายชิ้นที่เกี่ยวกับการศึกษาอนาคตได้แสดงถึงพลังอำนาจในการช่วยให้เราเข้าใจโลกอนาคตที่เป็นไปได้ วิธีวิทยาการวิจัยอนาคตทั้งหลายได้ถูกนำไปใช้ในการวางแผนและใช้ในกิจกรรมต่างๆ ทางนโยบาย โดยบรรดาบริษัทองค์กรเอกชน องค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐ มหาวิทยาลัย รัฐบาล และองค์กรระหว่างประเทศ ดังนั้นจุดมุ่งหมายหลักของการวิจัยอนาคตมิใช่อยู่ที่การทำนายที่ถูกต้อง หากแต่อยู่ที่การสำรวจและศึกษาแนวโน้มที่เป็นไปได้ หรือที่น่าจะเป็นเรื่องที่ศึกษา ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ทั้งที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ เพื่อที่จะหาทางทำให้แนวโน้มที่พึงประสงค์นั้นเกิดขึ้นและป้องกันหรือจัดแนวโน้มที่ไม่พึงประสงค์

ให้หมดไป หรือหาทางที่จะเผชิญกับแนวโน้มที่ไม่พึงประสงค์นั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหากว่า มันจะเกิดขึ้นจริงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นข้อมูลที่ได้จากการวิจัยอนาคตจะมีประโยชน์โดยตรงต่อการวางแผน การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ ตลอดไปจนถึงการกำหนดยุทธวิธี (Strategies) และกลยุทธ์ (Tactics) ที่จะนำไปสู่การสร้างอนาคตที่พึงประสงค์ และการป้องกันหรือขจัดอนาคตที่ไม่พึงประสงค์ นอกจากนี้ จุมพล พูลภัทรชีวิน (2546 : 77-86) ได้อธิบายถึงความเชื่อพื้นฐานของอนาคตนิยม (Futurism) จุดมุ่งหมายของการวิจัยอนาคต (Futures Research) เทคนิคเดลฟายและ EFR โดยนักวิจัยอนาคตมีความเชื่อว่า 1) อนาคตเป็นเรื่องที่สามารถศึกษาได้อย่างเป็นระบบ 2) ความเชื่อของมนุษย์เกี่ยวกับอนาคต มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจของเขา และเชื่อว่ามนุษย์สามารถควบคุมและสร้างอนาคตได้

กล่าวโดยสรุป จุดมุ่งหมายของการวิจัยอนาคตเพื่อที่จะศึกษาเหตุการณ์ที่พึงปรารถนาและไม่พึงปรารถนา ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต และเพื่อเตือนว่าอนาคตที่ไม่พึงปรารถนาอาจเกิดขึ้นได้รวมทั้งให้เข้าใจถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะได้เตรียมตัวหรือกำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปสู่อนาคตที่ต้องการ

1.3 วิธีการทำนายอนาคต

เกลนนี (Glenn, 1994 : 1-13) ได้กล่าวว่านักอนาคตแบ่งวิธีการทำนายอนาคตโดยใช้เกณฑ์ดังนี้ คือ 1) เทคนิควิธี (By Technique) แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ 1) เชิงปริมาณ (Quantitative) 2) เชิงคุณภาพ (Qualitative) 2) จุดมุ่งหมาย แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ 1) การอาศัยบรรทัดฐานทางสังคม (Normative Forecasting) 2) การสำรวจ (Exploratory Forecasting) ซึ่งวิธีการทำนายแบบยึดบรรทัดฐานและค่านิยมของสังคม (Normative Forecasting) คือมีการเปิดโอกาสให้สังคมมีส่วนร่วม และยังใช้เพื่อตอบคำถามว่า “อะไรคืออนาคตที่ต้องการ” “เราต้องการให้เป็นอย่างไร” ส่วนวิธีการทำนายโดยอาศัยวิธีการสำรวจ (Exploratory Forecasting) นั้นจะใช้ตอบคำถามที่ว่า “อะไรคืออนาคตที่เป็นไปได้ ไรที่เราต้องการหรือไม่” ซึ่งสอดคล้องกับ โจเซฟ (Joseph, 1974 : 8-9) ได้กล่าวว่าการสร้างภาพเป็นเทคนิคการวิจัยเชิงอนาคตที่ได้รับความนิยมในการทำนายทั้งแบบ Normative Forecasting และ Exploratory ซึ่งการสร้างภาพนั้นเป็นเทคนิคที่ได้เปรียบกว่าเทคนิคอื่นๆ ในด้านการบูรณาการเชื่อมโยง ความสอดคล้องและความน่าสนใจของภาพในอนาคต ซึ่งต่างจากเทคนิคการวิจัยอื่นๆ คือเทคนิคการวิจัยแบบอื่นๆ ส่วนใหญ่แบ่งอนาคตออกเป็นองค์ประกอบย่อยๆ และให้อ่านเชื่อมโยงหรือผูกเรื่องเอง ซึ่งการสร้างภาพนี้มีประโยชน์อย่างมากดังนี้ คือ 1) นำไปใช้ในการเกริ่นนำสถานการณ์ในอนาคตและใช้สำหรับการวางแผน การคิดหรือการวิจัย 2)

นำเสนอภาพของเหตุการณ์ในอนาคตโดยเขียนเป็นเรื่องราวเกี่ยวกับอนาคต 3) นำเสนอสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดแบบเดิม ส่วนรูปแบบของการนำเสนอภาพนั้น มีหลายรูปแบบว่าต้องการจะให้ผู้อ่านต้องการทราบเรื่องราวทั้งหมดหรือต้องการให้ผู้อ่านได้นำข้อมูลไปวางแผนต่อไป

1.4 วิธีการวิจัยอนาคต

วิธีการวิจัยอนาคตที่กล่าวข้างต้นมีหลายวิธี ซึ่งงานวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยเลือกใช้เทคนิคการวิจัยแบบ EDFR (Ethnographic Deiphi Futures Research) และเทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) เข้าด้วยกัน เพื่อความเข้าใจในความคิดพื้นฐานและระเบียบวิธีวิจัยของ EDFR ได้ดียิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึงความเชื่อพื้นฐานของการวิจัยอนาคต พัฒนาการของการวิจัยอนาคต เทคนิคเดลฟาย เทคนิค EFR และเทคนิค EDFR

1.4.1 ความเชื่อพื้นฐานของการวิจัยอนาคต

Eleonora (1993 : 18) ได้กล่าวถึงหลักสำคัญที่ต้องยอมรับในการวิจัยอนาคตไว้ 3 ประการคือ 1) เป็นการเผชิญกับความรู้สึก สองประการระหว่างความเป็นไปได้กับความต้องการ 2) สิ่งเดียวที่จะมีผลกระทบต่อมนุษย์คือ อนาคต 3) อนาคตไม่ได้มีเพียงเรื่องเดียว แต่มีอนาคตที่เป็นไปได้หลายๆ เรื่อง นอกจากนี้ จูมพล พุฒภัทรชีวิน (2529 : 3) ได้สรุปเกี่ยวกับความเชื่อพื้นฐานของการวิจัยอนาคตไว้ 3 ประการ คือ 1) อนาคตเป็นเรื่องที่มนุษย์ทำการศึกษาได้อย่างเป็นระบบ 2) ความเชื่อของมนุษย์เกี่ยวกับอนาคต มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจของมนุษย์ และ 3) เชื่อว่ามนุษย์จะควบคุมและสร้างอนาคตได้

1.4.2 พัฒนาการของการวิจัยอนาคต

Eleonora (1993 : 14) ได้สรุปเกี่ยวกับการพัฒนาการของการศึกษาวิจัยอนาคตว่า ได้เริ่มมีการศึกษาวิจัยกันอย่างแพร่หลายในราวทศวรรษที่ 1950 – 1960 และเมื่อเริ่มต้นทศวรรษที่ 1970 ความสนใจในการวิจัยอนาคตกลับลดลง แต่ในปลายทศวรรษที่ 1970 และต้นทศวรรษที่ 1980 กลับได้รับความสนใจอีกครั้งและเป็นรากฐานของการวิจัยอนาคตมาจนถึงปัจจุบัน แม้จะปรากฏว่ามีขึ้นๆลงๆเกี่ยวกับการวิจัยอนาคตเมื่อ 30 ปีที่ผ่านมาก็ตาม แต่ Eleonora มีความเชื่อว่าการศึกษานาคตที่ผ่านมาสามารถใช้เป็นกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับการวิจัยอนาคตในปัจจุบันได้ การศึกษานาคตเป็นการตอบสนองความต้องการจำเป็นของมนุษย์ โดยมีเรื่องของเวลาและการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นสิ่งที่สำคัญ และ

กฤษฎา กรุดทอง (2530 : 15) ได้สรุปเกี่ยวกับงานวิจัยอนาคตที่มีระบบและรูปแบบที่ชัดเจนว่า เริ่มขึ้นราวทศวรรษ 1960 โดย Ran Cooperation ได้วางพื้นฐานการวิจัยด้านนี้ร่วมกับ SDC (System Development Cooperation) และ Hudson Institute เพื่อดำเนินการวิจัยอนาคตแก่ กองทัพอากาศสหรัฐ ในปี 1960 Nicholas Rescher และ Olaf Helmer ได้พัฒนาเทคนิคเดลฟาย (Delphi) มาใช้ศึกษาอนาคต

1.4.3 เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique)

ในการวิจัยอนาคตแบบเดลฟาย (The Delphi Technique)

เทคนิคการวิจัยเดลฟาย เป็นเทคนิคที่พัฒนาขึ้นโดย โอลาฟ เฮลเมอร์ (Olaf Helmer) และ นอร์แมน ดาลกี (Norman Dalkey) นักวิจัยของ บริษัท แรนด์ (Rand Cooperation) เมื่อต้นปี ค.ศ. 1960 และเป็นที่ยอมรับเป็นอย่างมากในปัจจุบันในเกือบทุกวงการ อาทิ ด้านธุรกิจ การทหาร เศรษฐกิจ การสาธารณสุข การศึกษาและด้านอื่น ๆ ซึ่งเดลฟายเป็นการศึกษา ความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนทำการคาดการณ์แนวโน้มหรือปรากฏการณ์ หรือ เหตุการณ์แต่ละอย่างที่เกิดขึ้นเมื่อใดหรือเหตุการณ์ภายในเวลาที่กำหนด เช่น ในอีก 10 ปี ข้างหน้าจะมีเหตุการณ์หรือแนวโน้มใดเกิดขึ้นบ้าง หลังจากนั้นผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้มา วิเคราะห์แล้วป้อนผลการวิเคราะห์ ซึ่งปกติจะอยู่ในรูปของสถิติง่าย กลับไปยังผู้เชี่ยวชาญ แต่ละคนพิจารณาคำตอบเดิมของตนเทียบกับของกลุ่มแล้วทำการคาดการณ์หรือตอบตาม รูปแบบผู้วิจัยตามกำหนดอีกครั้ง ผู้วิจัยก็จะนำคำตอบไปวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่ง ผู้วิจัยก็จะนำ คำตอบไปวิเคราะห์ใหม่ แล้วป้อนข้อมูลที่ได้จากการกลับไปให้ผู้เชี่ยวชาญวิเคราะห์อีกครั้ง โดยปกติกระบวนการทำซ้ำ (Integrative Process) แบบนี้จะดำเนินต่อไปเรื่อย ๆ จนกว่า จะได้คำตอบที่เป็นฉันทามติ (Consensus) ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจุดมุ่งหมายของการทำซ้ำ ดังกล่าวก็เพื่อกรอง (Refine) ความเชี่ยวชาญของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญนั่นเอง สำหรับขั้นตอน ในการวิจัย สามารถสรุปขั้นตอนใหญ่ ๆ ได้ดังนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546 : 76-86) คือ

1. กำหนดและเตรียมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เป็นขั้นตอนที่สำคัญและจำเป็นมาก โดยทั่วไปเชื่อว่า ยิ่งได้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญจริง ๆ ยิ่งทำให้ผลการวิจัยน่าเชื่อถือมากเท่านั้น ส่วนการเตรียมตัวของ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญก็ยิ่งมีความจำเป็น เพราะผู้เชี่ยวชาญอาจมองไม่เห็นความสำคัญของการวิจัย ในลักษณะนี้ หรืออาจไม่มีเวลาให้ผู้วิจัยได้เต็มที่ ผู้วิจัยจำเป็นต้องติดตามกับผู้เชี่ยวชาญเป็น การส่วนตัว อธิบายถึงจุดมุ่งหมาย ขั้นตอนของการวิจัย เวลาที่ใช้โดยประมาณและประโยชน์ ของการวิจัยย้ถึงความจำเป็นและความสำคัญของผู้เชี่ยวชาญ แล้วจึงขอความร่วมมือ ถ้าไม่ได้ รับความร่วมมือก็ต้องไปหาความร่วมมือท่านอื่น ๆ การเตรียมผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวนอกจากจะ

ทำให้มั่นใจได้ว่าจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญได้มีเวลาเตรียมตัว เตรียมข้อมูล จัดระบบข้อมูลและความคิดล่วงหน้า ซึ่งจะช่วยให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือมากขึ้น 2. กำหนดประเด็นแนวโน้มนิยมและสร้างเครื่องมือสำหรับการวิจัย โดยทั่วไปมักจะอยู่ในรูปแบบของแบบสอบถามหรือการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง 3. ทำเคลฟายรอบที่หนึ่ง โดยส่งแบบสอบถามไปให้ผู้เชี่ยวชาญหรือสัมภาษณ์ตัวต่อตัวทางโทรศัพท์หรือการสื่อสารทางเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ เช่น ระบบคอมพิวเตอร์ และรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลรอบที่หนึ่ง 4. ทำเคลฟายรอบที่สอง ในการตอบแบบสอบถามในรอบนี้จะเน้นการจัดอันดับความสำคัญหรือความสำคัญหรือความเป็นไปได้ของเหตุการณ์ โดยรอบนี้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่านจะได้รับข้อมูลป้อนกลับเชิงสถิติ (Statistical Feedback) ที่เป็นของกลุ่มโดยรวม เช่น ค่าร้อยละ ค่ามัชฌมฐาน ค่าความถี่ และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ผนวกด้วยคำตอบเดิมของคุณ แล้วขอให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนพิจารณาใหม่ 5. ทำเคลฟายรอบที่สาม และรอบที่สี่ และ 6. สรุปและอภิปรายผลโดยการเสนอแนวโน้มนิยมที่มีฉันทามติตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้ แล้วอภิปรายเสนอแนะจากผลการวิจัย

ส่วน สุบรรณ เอี่ยมวิจารณ์ (2550 : 98-100) กล่าวว่า กระบวนการโดยใช้เทคนิคการวิจัยอนาคตแบบเคลฟาย ประกอบด้วย

1. ลักษณะของปัญหาของเรื่องที่จะศึกษา ปัญหาหรือเรื่องที่จะนำมาศึกษาควรเป็นเรื่องที่จะนำไปสู่การวางแผนนโยบายหรือคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมถึงการกำหนดทางเลือกต่าง ๆ หรือประเด็นที่มุ่งศึกษาความคิดที่สอดคล้องกัน เพื่อนำมาแก้ปัญหาที่ซับซ้อนไม่สามารถหาคำตอบด้วยการวิเคราะห์วิธีใดวิธีหนึ่งที่มีอยู่ ต้องใช้การตัดสินใจจากความรู้สัญกติกคิดในการรวบรวมข้อมูล ตลอดจนศึกษาความสอดคล้องต่อเนื่องระหว่างเป้าหมาย (Goal) และวัตถุประสงค์ (Objective) ของสิ่งต่างๆ เพื่อรับรู้สภาพการณ์ปัจจุบัน ซึ่งจะนำมาสู่การสรุปเป็นหลักการและแนวคิดร่วมกัน ดังนั้นปัญหาที่นำมาศึกษาจึงควรเป็นปัญหาในเชิงคุณภาพซึ่งไม่อาจหาคำตอบได้ในเชิงสถิติ

2. ผู้เชี่ยวชาญ

เทคนิคการวิจัยอนาคตแบบเคลฟายนี้เป็นการรวบรวมความคิดเห็นที่สอดคล้องกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้นผลการวิจัยจะมีความถูกต้องน่าเชื่อถือมากขึ้นขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของผู้เชี่ยวชาญเป็นสำคัญ จึงควรเลือกผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนั้นอย่างแท้จริงหรือเบนผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบ มีประสบการณ์ในเรื่องที่ศึกษาและควรเป็นผู้ที่สามารถอุทิศเวลาและเห็น

ความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา จำนวนผู้เชี่ยวชาญขึ้นอยู่กับลักษณะของกลุ่มและประเด็นปัญหาที่ศึกษาเป็นสำคัญหากผู้เชี่ยวชาญมีความเป็นเอกพันธ์ (Homogeneous Group) อาจใช้เพียง 10- 15 คน แต่ถ้ากลุ่มมีความแตกต่างกัน คือมีลักษณะวิวิธพันธ์ (Heterogeneous Group) อาจต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญมาก แม็คมิแลน (Macmillan 1971 ; อ้างใน สุบรรณ เอี่ยมวิจารณ์ (2550 : 98) ได้เสนอผลการวิจัยเกี่ยวกับจำนวนผู้เชี่ยวชาญที่ใช้ในการวิจัยและค่าการเปลี่ยนแปลงของความคลาดเคลื่อนในการประชุมประจำปีของ California Junior College Association เมื่อปี พ.ศ.2524 พบว่า หากจำนวนผู้เชี่ยวชาญมีตั้งแต่ 17 คนขึ้นไป อัตราการลดลงของความคลาดเคลื่อนจะมีน้อยมากจนลงที่ ดูตารางที่ 6 ประกอบ

ตารางที่ 6 แสดงการลดลงของความคลาดเคลื่อนในการมีจำนวนผู้เชี่ยวชาญเพิ่มขึ้น
ของเทคนิคการวิจัยอนาคตแบบเดลฟาย

จำนวนผู้เชี่ยวชาญ (panel size)	การลดลงของความคลาดเคลื่อน (error reduction)	ความคลาดเคลื่อนของการลดลง (net change)
1 - 5	1.20 - 0.70	0.50
5 - 9	0.70 - 0.58	0.12
9 - 13	0.58 - 0.54	0.04
13 - 17	0.54 - 0.50	0.04
17 - 21	0.50 - 0.48	0.02
21 - 25	0.48 - 0.46	0.02
25 - 29	0.46 - 0.44	0.02

ที่มา : Macmillan (1971 : 354)

3. แบบสอบถาม

แบบสอบถามนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญของเทคนิคการวิจัยอนาคตแบบเดลฟาย เนื่องจากเทคนิคนี้เป็นเทคนิคที่ต้องรวบรวมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้วยแบบสอบถาม โดยทั่วไปแบบสอบถามในเทคนิคการวิจัยอนาคตแบบเดลฟายมี 2 ชนิด คือแบบสอบถามปลายเปิดและแบบสอบถามปลายปิดชนิดมาตราประมาณค่า โดยทั่วไปการตอบแบบสอบถาม จำเป็นต้องมีการสอบถาม 3 รอบหรือมากกว่าเพื่อเป็นโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญ

ได้กลิ่นกรองความคิดอย่างละเอียดรอบคอบและมั่นใจในคำตอบของตนเอง แต่ในกรณีที่ความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญไม่เปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนแปลงน้อยมากอาจจะทำเพียง 2-3 รอบก็ได้ (ประมุข กอปรสิทธิ์พัฒน์. 2548 ; อ่างใน สุบรรณ เอี่ยมวิจารณ์. 2550 : 99) หรือถ้าแบบสอบถามฉบับแรกเริ่มด้วยการให้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญลงมติหรือจัดอันดับความสำคัญ และเมื่อแบบสอบถามฉบับที่สองหรือสาม พบว่าคำตอบของผู้เชี่ยวชาญไม่มีการเปลี่ยนแปลง หรือมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก หรือพบว่า พิสัยระหว่างควอไทล์แคบมากแล้ว ลักษณะแบบนี้ก็สามารถวิเคราะห์การวิจัยได้ภายใน 2-3 รอบเช่นกัน Kohtbantau (1978 ; อ่างใน วัน เดชพิชัย. 2527 : 25) ลักษณะแบบสอบถามในแต่ละรอบจึงมีลักษณะแตกต่างกัน โดยสำหรับแบบสอบถามรอบที่ 1 นั้น ผู้วิจัยต้องเริ่มจากกำหนดกรอบ (Frame) ของการวิจัย เนื่องจากประเด็นปัญหาที่ศึกษาเป็นประเด็นเชิงคุณลักษณะซึ่งมีขอบข่ายกว้างขวางการกำหนดกรอบวิจัยจะช่วยให้เห็นภาพการวิจัยชัดเจนขึ้น กรอบของการวิจัยอาจได้มาจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องหรือจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านแล้วจึงนำมาสร้างแบบสอบถามรอบแรก ลักษณะแบบสอบถามในรอบแรกอาจเป็นคำถามปลายเปิด เพื่อรวบรวมความคิดเห็นอย่างกว้างๆ บางครั้งผู้วิจัยอาจสร้างแบบสอบถามรอบแรกเป็นแบบปลายปิด เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เชี่ยวชาญ กรณีเช่นนี้ควรมีช่องว่างในส่วนท้ายของคำถามท้ายประโยค เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมตามต้องการ (จนินฐา วิทยานุมาศ. 2530 : 22 ; ตริชดา ปูนสำเร็จ. 2541 : 34) ส่วนแบบสอบถามรอบที่ 2 นั้น พัฒนามาจากแบบสอบถามในรอบแรกเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก โดยต้องนำความคิดเห็นทั้งหมดของผู้เชี่ยวชาญทุกคนมาสังเคราะห์สร้างเป็นแบบสอบถามปลายปิดชนิดประมาณค่าตัดข้อความที่เข้าซ้อนหรือเกินไป จากกรอบที่กำหนดของการวิจัยออก เป็นการรวมข้อความนี้ ผู้วิจัยอาจหาถ้อยคำที่ครอบคลุมข้อความทั้งหมดและต้องคงความหมายเดิมของผู้เชี่ยวชาญไว้ การประเมินค่าในแบบสอบถามรอบนี้จะเน้นการจัดลำดับความสำคัญหรือความเป็นไปได้ของเหตุการณ์หรือข้อความที่กำหนดขึ้นเป็นข้อคำถาม ข้อความในแบบสอบถามรอบนี้ต้องชัดเจนและผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนต้องเข้าใจตรงกันในคำถามหรือข้อความเดียวกัน ผู้วิจัยนำแบบสอบถามในรอบที่ 2 ทั้งหมดหาค่ามัธยฐาน (Median) ฐานนิยม (Mode) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) แล้วพิจารณาตามเกณฑ์ต้นทามติ โดยนำข้อความที่มีค่ามัธยฐานตั้ง 3.50 ขึ้นไป และข้อความที่มีค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ($Q_3 - Q_1$) ไม่เกิน 1.50 มาดำเนินการต่อไป

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การรวบรวมข้อมูลเริ่มตั้งแต่การติดต่อขอความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญในการเข้าร่วมการวิจัย โดยการตอบแบบสอบถามทุกรอบ เนื่องจากการวิจัยโดยใช้เทคนิคการวิจัยอนาคตแบบเดลฟายต้องอาศัยการตอบแบบสอบถาม ซึ่งหลายครั้งในการเก็บรวบรวมข้อมูลแต่ละรอบต้องใช้เวลาแก่ผู้เชี่ยวชาญให้พอเหมาะ ไม่เร่งรัดจนเกินไปและไม่ควรทิ้งระยะนานเกินไปสำหรับแบบสอบถามในแต่ละรอบเพราะผู้เชี่ยวชาญอาจลืมคำตอบไปแล้วหรือเกิดความไม่แน่ใจเสียเวลาในการทบทวน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบจากความแตกต่างในคำตอบที่จะได้รับอันเนื่องมาจากระยะเวลาของการแจกแบบสอบถามในแต่ละรอบห่างกัน ดังนั้นจึงควรพิจารณาระยะเวลาในการส่งแบบสอบถามให้เหมาะสม (Weatherman & Swenson, 1974 ; อ้างถึงใน ศรีชดา ปุ่นสำเร็จ. 2541 : 35)

5. สถิติที่ใช้

สถิติที่นำมาใช้ในการพิจารณาคำตอบจากแบบสอบถามรอบที่ 2 คือสถิติที่เกี่ยวกับการวัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลาง (Center Tendency) อันได้แก่ ฐานนิยม (Mode) มัชยฐาน (Median) ค่าเฉลี่ย (Mean) เพื่อแสดงตำแหน่งของความคิด เนื่องจากมาตรการที่ใช้กับคำตอบมีเพียงเล็กน้อย ดังนั้นการใช้ค่าเฉลี่ยจึงไม่เหมาะสม ซึ่งจะมีการใช้มัชยฐานมากกว่าในกรณีที่เป็นความคิดเห็นในเรื่องเวลาและปริมาณ สำหรับกรณีที่พยายามจะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ในอนาคตมักใช้ฐานนิยมมากกว่า นอกจากนี้สถิติเกี่ยวกับการจัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลางแล้ว การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยแบบเทคนิคการวิจัยอนาคตแบบเดลฟายยังใช้ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquatile Range) เพื่อพิจารณาการกระจายของความคิดเห็น หากข้อความใดที่มีค่าพิสัยระหว่างควอไทล์กว้าง คือ มากกว่า 1.50 แสดงว่า ผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นต่างกันมากข้อความใดที่มีค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ตั้งแต่ 1.50 ลงมา แสดงถึงความสอดคล้องกันของความคิดเห็น ซึ่งอาจนำมาหาข้อสรุปของการวิจัย อย่างไรก็ตามควรพิจารณาข้อความที่มีค่าพิสัยระหว่างควอไทล์กว้าง บางกรณีอาจเป็นข้อความที่มีประโยชน์หรือเป็นการเตือนล่วงหน้าถึงประเด็นความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องผู้วิจัยจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ

1.4.4 เทคนิค EFR (Ethnographic Futures Research)

ผู้พัฒนาการวิจัยแบบ EFR คือ ศ. ดร. โรเบิร์ต บี เท็กซ์เตอร์ (Robert B. Taxter) แห่งมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด (Stanford University) สหรัฐอเมริกา

ซึ่งเป็นผู้พัฒนาเทคนิคการวิจัยที่ใช้ในการวิจัยทางมานุษยวิทยาที่เรียกว่า การวิจัยชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic Research)

การวิจัยอนาคตแบบ EFR เป็นเทคนิคการวิจัยที่พยายามจะดึงเอาอนาคตภาพค่านิยมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมของกลุ่มประชากรที่ศึกษาโดยการสัมภาษณ์ที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ มีการสัมภาษณ์แบบปลายเปิด ไม่ชี้แนะ (Non Directive, Open-ended) โดยผู้วิจัยอาจมีหัวข้อหรือประเด็นที่เตรียมไว้เพื่อประกอบกันสืบ แต่ไม่มีลักษณะของการถามเพื่อชี้แนะ หลักการสัมภาษณ์แบบ EFR นี้ ถือว่าผู้สัมภาษณ์เป็นผู้ควบคุมการสัมภาษณ์และมีอิสระในการให้สัมภาษณ์อย่างเต็มที่ ซึ่งมีลักษณะเด่นและแตกต่างจากวิธีอื่น ๆ คือ จะมีการแบ่งสัมภาษณ์ออกเป็นช่วง ๆ โดยอาจจะต้องแบ่งหัวข้อออกเป็นช่วง ๆ เช่นกันตามความเหมาะสมช่วงละประมาณ 10 นาที ผู้สัมภาษณ์จะทำการสรุปการสัมภาษณ์จากการบันทึกจดไว้หรือเทปบันทึกเสียงให้ผู้สัมภาษณ์ฟัง และขอให้ผู้สัมภาษณ์ปรับปรุงและแก้ไขคำสัมภาษณ์ได้ กระบวนการเช่นนี้เรียกว่า เทคนิคการสรุปแบบสะสม (Cumulative Summarization) โดยจะทำเช่นนี้จนจบการสัมภาษณ์เพื่อจะช่วยให้ผู้วิจัยมีความเชื่อมั่นเพิ่มขึ้นว่า ข้อมูลที่ได้มีความน่าเชื่อถือคือมีความตรง (Validity) และความเที่ยง (Reliability) ของข้อมูลเพิ่มขึ้น

โดยปกติการสัมภาษณ์แบบ EFR นี้ จะประกอบไปด้วยอนาคตภาพที่เป็นทางเลือก 3 ภาพและเรียงตามลำดับดังนี้ คือ โดยเริ่มจากการคาดการณ์ว่าจะเกิดในทางที่ดีหรือ Optimistic-realistic (O-R) การคาดการณ์ว่าจะเกิดในทางที่ไม่ดีหรือ Pessimistic-realistic (P-R) และที่เป็นไปได้มากที่สุดหรือ Most-Probable (M-P) ตามลำดับ เมื่อสัมภาษณ์ครบทั้ง 3 ภาพแล้ว ผู้สัมภาษณ์อาจสรุปการสัมภาษณ์ให้ผู้สัมภาษณ์ฟังอีกครั้ง และขอให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมคำสัมภาษณ์อีก หรืออาจนำผลการสัมภาษณ์ที่จดบันทึกไว้หรือบันทึกเทปไว้กลับไปเรียบเรียงใหม่แล้วส่งผลการสัมภาษณ์ที่เรียงแล้ว (Protocol) ไปให้ผู้ถูกสัมภาษณ์อ่านและตรวจทานแก้ไขเป็นการส่วนตัวก็ได้ หลังจากนั้นจึงนำผลการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์แล้วนำเสนอโน้มน้าเขียนเป็นอนาคตภาพซึ่งเป็นผลของการวิจัย อาจสรุปขั้นตอนหลักของการศึกษาวิจัย คือ 1) กำหนดกลุ่มตัวอย่าง 2) การสัมภาษณ์ (EFR รอบที่ 1) การสัมภาษณ์ในรูปแบบ EFR เป็นการสัมภาษณ์โดยมีลักษณะเฉพาะคือ 2.1) แบบสัมภาษณ์แบบเปิดและไม่ชี้แนะ (Non Directive Open-ended) 2.2) แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) 2.3) ใช้เทคนิคการสรุปสะสม (Cumulative Summarization) 2.4) สัมภาษณ์อนาคตภาพ 3 แบบ โดยเริ่มจาก

Optimistic-realistic (O-R) Pessimistic-realistic (P-R) และ Most-probable (M-P) ตามลำดับ
3) วิเคราะห์/สังเคราะห์ และหาฉันทมติ และ 4) เขียนภาพอนาคต (Scenario Write-up)

1.4.5 เทคนิคการวิจัยแบบ EDFR

EDFR (Ethnographic Delphi Futures Research) เป็นเทคนิคการวิจัยอนาคตอีกเทคนิคหนึ่ง พัฒนาขึ้นเพื่อช่วยเพิ่มศักยภาพของทั้งเทคนิค EFR และเดลฟาย ได้รับการค้นคิดและพัฒนาขึ้นโดย ดร.จุมพล พูลภัทรชีวิน ในฤดูใบไม้ร่วงปี ค.ศ.1979 ซึ่ง EDFR เป็นเทคนิคการวิจัยอนาคตที่พัฒนาขึ้นโดยการนำจุดเด่นที่เป็นส่วนดีของทั้ง EFR และเดลฟาย มาใช้ประกอบกันส่วนดีของทั้งสองเทคนิคช่วยแก้ไขวิธีการที่เป็นจุดอ่อนของแต่ละเทคนิคนั้น โดยทั่วไปแล้วขั้นตอนและวิธีการของ EDFR คล้ายกับเทคนิคเดลฟาย จุดเด่นที่ทำให้ EDFR แตกต่างจากเดลฟาย คือการใช้ EFR ในรอบแรกของเดลฟาย และให้โอกาสผู้เชี่ยวชาญได้พิจารณาข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากรอบแรกของ EDFR และตอบอีก 2-3 รอบ ตามที่ต้องการตามวิธีการของเดลฟาย ซึ่งเป็นจุดที่ทำให้ EDFR แตกต่างจาก EFR

ใน EFR ระหว่างการสัมภาษณ์ นักชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographer) ในเวลาที่เหมาะสม สรุปผลทั้งหมดที่ได้จากการสัมภาษณ์ แล้วขอให้ผู้สัมภาษณ์ตรวจแก้ข้อผิดพลาด หรือทำให้ถูกต้องมากยิ่งขึ้นในคำตอบของตนใน EFR เท่านั้น แต่ยังสามารถรับคำตอบของกลุ่มโดยพิจารณาคำตอบของกลุ่ม กลับไปพิจารณาคำตอบของตนเอง ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนจะได้รับการร้องขอให้ตอบและประเมินคำคำตอบที่รวบรวมไว้ในรอบแรกของ EDFR (การสัมภาษณ์ของ EFR) ซึ่งอาจจะไม่อยู่ในความคิดของตนเอง วิธีการนี้จะกระทำ 2-3 รอบ เพื่อจะทำให้เกิดความสอดคล้องต้องกันของกลุ่ม สำหรับขั้นตอนการวิจัยตามเทคนิค EDFR จุมพล พูลภัทรชีวิน (2546 : 13) ได้ทำการวิจัยนำเรื่อง The Future of Thai Universities within the Next-20 Years โดยใช้เทคนิค EDFR ในการวิจัย ซึ่งมีขั้นตอนของการวิจัย 5 ขั้นตอน และจุมพล พูลภัทรชีวิน (2546 : 37-51) ได้อธิบายเพิ่มเติมไว้ดังนี้

ขั้นที่ 1 การเตรียมผู้ทรงคุณวุฒิ

การเลือกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นเรื่องที่สำคัญมากของการวิจัยอนาคต ทั้งนี้เพราะเรื่องของการเปลี่ยนแปลงของสังคมในอนาคตนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะสลับซับซ้อน มีความเป็นไปได้หลายรูปแบบ ดังนั้นกลุ่มบุคคลที่จะมองหรือคาดการณ์อนาคตได้อย่างชัดเจนถูกต้อง จึงจำเป็นต้องใช้กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องนั้น ๆ เป็นตัวอย่างในการศึกษาอนาคต ซึ่งถ้ามองในแง่ของสถิติก็มีความเชื่อว่าการณ์คาดการณ์ของกลุ่มทรงคุณวุฒินั้น น่าจะ

เชื่อถือได้มากกว่าการคาดการณ์ของคนทั่ว ๆ ไป และเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือว่าการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมหรือในหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดนั้น บุคคลที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงที่เราปฏิเสธไม่ได้มักจะเป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญนั่นเอง ซึ่งอาจจะหมายถึงกลุ่มของผู้บริหาร กลุ่มผู้มีอำนาจ ผู้ที่รู้เรื่องนี้ผู้ที่เป็นผู้นำ ซึ่งนี่คือกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิในการศึกษานอกจากนั้นผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละคนก็มีความต้องการที่จะรู้ข้อมูล แลกเปลี่ยนความเชี่ยวชาญซึ่งกันและกันเพื่อประกอบการตัดสินใจและเพื่อประกอบการวางแผนกำหนดนโยบาย สำหรับเกณฑ์ในการเลือกกลุ่มตัวอย่างของการวิจัยอนาคตนั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการวิจัยทั่ว ๆ ไป เพราะต้องเน้นผู้เชี่ยวชาญดังนั้นการเลือกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิจึงมีลักษณะเป็นแบบเจาะจงเลือก (Purposive Sampling) มากกว่าการสุ่ม (Random Sampling) และถ้าการศึกษา นั้น มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เกิดผลในการเปลี่ยนแปลงองค์การ หน่วยงาน หรือสังคมที่กำลังศึกษาอยู่ก็จะต้องมี Trick ในการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิพอสมควร เช่น ต้องเลือกผู้บริหารในหน่วยงานนั้น ๆ เป็นต้น โดยการเจาะจงเลือกเลยหรือจะใช้วิธีโยนลูก (Showball Technique) ซึ่งมีระบบระเบียบมากขึ้น ทำให้สามารถลดปัญหาเรื่องความลำเอียงไปได้ ส่วนจะใช้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเท่าใดนั้น ไม่มีเกณฑ์แน่นอน แต่ควรจะมีจำนวนมากเข้าไว้ ย่อมดีกว่า

การเตรียมตัวกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ (Preparing Subject) เป็นเรื่องที่สำคัญมากเพราะมีผลกระทบต่อผลการวิจัยตลอดเวลา เนื่องจากการวิจัยอนาคตโดยเฉพาะ EDFR หรือ Delphi นั้นกินเวลามาก จึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่จากกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนั้นจะต้องมีการติดต่อล่วงหน้าก่อนเสมอจะต้องอธิบายถึงจุดมุ่งหมาย ขั้นตอนและระเบียบวิธี เวลาที่จะใช้ในแต่ละรอบอย่าให้เห็นความสำคัญของการวิจัยครั้งนี้ให้ชัดเจนว่ามีจุดมุ่งหมายและประโยชน์อย่างไรบ้าง หลังจากนั้นถ้าผู้ทรงคุณวุฒิให้ความร่วมมือกันในวัน เวลา สถานที่ในการสัมภาษณ์ในรอบที่ 1 ให้เรียบร้อยชัดเจน การเตรียมตัวผู้ทรงคุณวุฒินี้ นอกจากจะเป็นเรื่องยืนยันว่าจะได้รับความร่วมมือแล้ว ยังเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละท่านได้ใช้ความเชี่ยวชาญได้เต็มที่ มีเวลาคิดล่วงหน้าจะให้ข้อมูลกับเราในลักษณะใดบ้าง

ขั้นที่ 2 การสัมภาษณ์แบบ EDFR

อาจจะยึดตามรูปแบบของ EFR คือ เริ่มสัมภาษณ์จาก Optimistic Realistic Scenario และตามด้วย Pessimistic Realistic Scenario แล้วก็ตามด้วย Most Probable Scenario ซึ่งมีข้อดีคือ ช่วยเตือนให้ผู้ทรงคุณวุฒินั้น คิดหลายแง่หลายมุมจะต้องคิดถึง 3 ภาพ เป็นอย่างต่ำแล้วก็มีมองอย่างมีระเบียบแต่อาจจะมียกข้อเสีย คือ ถ้าผู้ทรงคุณวุฒิ

เลือกมองภาพใดภาพหนึ่งก่อนก็มักจะพูดได้เต็มที่ แต่พอรวมถึงภาพอื่น ๆ อาจจะตอบว่า ไม่มีแล้ว หมกแล้ว ก็ได้จึงทำให้ได้ภาพไม่ครบทั้ง 3 ภาพที่ต้องการ สำหรับการสัมภาษณ์แบบ EDFR อาจจะสัมภาษณ์โดยขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิพูดถึงแนวโน้มที่เป็นไปได้หรือน่าจะเป็นไม่ว่าจะเป็นแนวโน้มที่พึงประสงค์หรือไม่พึงประสงค์ พูดรวมออกมาในคราวเดียวกัน โดยผู้ทรงคุณวุฒิมีสิทธิที่จะเลือกเรื่องใด ที่เห็นว่ามีความเป็นไปได้ก่อนก็ได้ ทั้งนี้เพราะใน EDFR เราสามารถจำแนก อนาคตภาพที่พึงประสงค์หรือไม่พึงประสงค์ใด โดยใช้สถิติอย่างง่าย ๆ ในรอบที่ 2 และ 3 หรือในรอบต่อ ๆ ไปได้ นอกจากนั้นในการสัมภาษณ์แบบ EDFR นี้ ยังเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยหรือผู้สัมภาษณ์สามารถเพิ่มประเด็นแนวโน้มที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คนแรก ๆ สนวกเข้าไปกับการสัมภาษณ์คนต่อไป ๆ ได้ เพราะจุดมุ่งหมายของการวิจัยอนาคต คือ การศึกษาแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เนื่องจากในการสัมภาษณ์แบบ EDFR นี้ เราสามารถให้ผู้ทรงคุณวุฒิพูดถึงแนวโน้มใดที่เห็นว่าเป็นไปได้ก่อนก็ได้ ดังนั้นเพื่อให้ได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้ในระดับหนึ่ง จึงต้องมีการตรวจสอบโดยใช้การสรุปสะสม (Cumulative Summarization Technique) ในทุกขั้นตอนหรือจะใช้การตรวจสอบและยืนยัน ความคิดของตนเองอีกครั้งหนึ่งก็ได้

ขั้นที่ 3 สังเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะต้องนำข้อมูลทั้งหมดที่รวบรวมได้จากการสัมภาษณ์ในรอบที่ 1 ของ EDFR มาสังเคราะห์และวิเคราะห์รายละเอียดและระมัดระวัง แล้วนำข้อมูลที่สังเคราะห์และวิเคราะห์แล้วนี้เพื่อเขียนเป็นประเด็นหรือแนวโน้มในแบบสอบถามต่อไป

ขั้นที่ 4 พัฒนาแบบสอบถาม ผู้วิจัยจะต้องนำประเด็นหรือแนวโน้มที่สังเคราะห์แล้วมาสร้างเป็นแบบสอบถาม โดยควรจะใช้ภาษาที่สั้น กระชับ ชัดเจน พยายามคงความหมายเดิมของผู้ทรงคุณวุฒิไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ คือ ถ้าผู้เชี่ยวชาญใช้ภาษาที่ชัดเจนดีแล้วก็ไม่ต้องปรับปรุงแก้ไข แต่ถ้าไม่ค่อยชัดเจนและเรารู้ว่าในการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ หมายถึงอะไร เราก็ต้องแก้ไขคำพูดนั้นให้ตรงประเด็นมากที่สุด และจะต้องเขียนแนวโน้มที่มีประเด็นแนวโน้มเดียวต่อ 1 ข้อ อย่าให้มีแนวโน้มย่อย ๆ เล็ก ๆ ในแนวโน้มใหญ่ พยายามหลีกเลี่ยงถ้อยคำที่คลุมเครือ เช่น ดีขึ้น เลวลง เพิ่มขึ้น ควรใช้ภาษาที่แสดงความเป็นกลางมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ พยายามหลีกเลี่ยงภาษาที่สื่อถึงทัศนคติ หรือความลำเอียงของผู้วิจัย

ขั้นที่ 5 ใช้วิธีการของเคลฟาย

ในขั้นนี้ผู้เชี่ยวชาญจะได้รับแบบสอบถามที่สมบูรณ์ และขอให้อ่านและพิจารณาข้อความแนวโน้มนั้น โดยผู้เชี่ยวชาญจะถูกขอให้พิจารณาและเลือกว่าถ้าข้อความแนวโน้มนั้นเกิดขึ้นจริง จะเป็นอนาคตภาพที่พึงประสงค์หรือไม่พึงประสงค์ และให้พิจารณาโอกาสที่ข้อความเหล่านั้นจะเป็นไปได้ภายในเวลาที่กำหนด

สำหรับจำนวนรอบที่เหมาะสมนั้นขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมาย งบประมาณ เวลา และกำลังคนของการวิจัย โดยที่การหยุดที่รอบหนึ่งรอบใดนั้น ควรจะพิจารณาคุณค่าตอบที่ได้ในรอบต่าง ๆ ว่ามีความเป็นเอกภาพ (Homogeneity) แล้วหรือยังหรือมีความสอดคล้องกัน (Consensus) ของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่ครอบคลุมเรื่องที่เราศึกษามากพอหรือไม่ ถ้ามีมากพออาจจะหยุดในรอบที่ 2 หรือรอบที่ 3 ก็ได้ เรื่องจำนวนรอบนี้มีนักวิจัยศึกษาไว้ โดยพบว่าการทำจำนวนรอบ 3 รอบ เป็นจำนวนรอบที่พอดี นั่นคือ ความคลาดเคลื่อนจะมีไม่มากนักตั้งแต่รอบที่ 3 ขึ้นไป ความแตกต่างของผลที่ได้ไม่มีนัยสำคัญ (จุมพล พุทธิพรชีวิน. 2546 : 48)

สรุปรูปแบบการใช้เทคนิค EDFR

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในข้างต้น จะพบว่าเทคนิค EDFR เป็นเทคนิคการวิจัยอนาคตที่มีความยืดหยุ่นสูง นักวิจัยสามารถเลือกใช้เทคนิคในรูปแบบต่างๆ หรือปรับประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับปัญหาวิจัยได้ หากว่าผลของการนำไปใช้นั้นตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายของการวิจัย สดใส ฆณะรัตน์ (2544 : 50-55) ได้ทำการสรุปรูปแบบการใช้เทคนิค EDFR ที่ถูกต้องเป็นไปตามข้อตกลงของการวิจัยครั้งนี้ กล่าวคือมีความถูกต้องตามปรัชญาพื้นฐานของการวิจัยอนาคตและถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอนการเก็บข้อมูลของเทคนิค EDFR สรุปได้ดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 รูปแบบการใช้เทคนิค EDFR

เทคนิค EDFR	รูปแบบที่ใช้ในวิจัยครั้งนี้
1. การกำหนดช่วงเวลาในการวิจัย	กำหนดอยู่ในช่วงมากกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี (Short Range Forecasting)
2. การเลือกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ	คัดเลือกกลุ่มผู้เชี่ยวชาญให้ตรงกับจุดเน้นของการวิจัยโดยความมีผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ใน 3 กลุ่มต่อไปนี้ กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น

เทคนิค EDFR	รูปแบบที่ใช้ในวิจัยครั้งนี้
3. จำนวนผู้ทรงคุณวุฒิ	จำนวนผู้ทรงคุณวุฒิได้กำหนดตามบทบาทหน้าที่ ซึ่งขึ้นอยู่กับความเหมาะสม โดยกำหนดจำนวน 21 คน (Macmillan)
4. การสัมภาษณ์แบบ EDFR	<p>เป็นการสัมภาษณ์ที่มีลักษณะเฉพาะตัวดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. เป็นแบบเปิดและไม่ชี้นำ (Non-directive, Open-ended) 2. เป็นแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structure Interview) คือ มีการเตรียมหัวข้อหรือประเด็นสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้า 3. ใช้เทคนิคการสรุปสะสม (Cumulative Summarization) 4. สัมภาษณ์แบบอนาคตภาพ อนาคตภาพที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด (Most-probable Scenario)
5. จำนวนรอบที่ใช้เก็บข้อมูล	จำนวนตั้งแต่ 2 รอบขึ้นไป โดย EDFR รอบที่ 1 เป็นการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ และรอบที่ 2 - รอบที่ 3 เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม
6. ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. EDFR รอบที่ 1 สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วนำผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ มาวิเคราะห์/สังเคราะห์ เพื่อสร้างเครื่องมือที่เป็นแบบสอบถามชนิดมาตราประมาณค่า 5 ระดับ 2. EDFR รอบที่ 2 เก็บข้อมูลจากแบบสอบถามที่สร้างขึ้นดังกล่าวกับผู้เชี่ยวชาญกลุ่มเดิม นำผลที่ได้มาวิเคราะห์เป็นค่าสถิติพื้นฐานบันทึกตกลงในแบบสอบถามเดิม แล้วส่งแบบสอบถามนั้นไปรษณีย์กลับไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มเดิมตอบอีกครั้ง 3. EDFR รอบที่ 3 ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มเดิม ตอบแบบสอบถามฉบับเดิมที่มีค่าสถิติพื้นฐานอยู่ เพื่อยืนยันหรือเปลี่ยนแปลงคำตอบ 4. นำผลที่ได้ไปวิเคราะห์ สรุป และรายงานผล

เทคนิค EDFR	รูปแบบที่ใช้ในวิจัยครั้งนี้
<p>7. ค่าสถิติที่ใช้</p> <p>7.1 ค่าสถิติที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาข้อกระทงแนวโน้มเป็นไปได้</p> <p>7.2 ค่าสถิติที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความสอดคล้องของผู้ทรงคุณวุฒิ</p> <p>7.3 ค่าสถิติที่ใช้เกณฑ์ในการพิจารณาแนวโน้มที่พึงประสงค์/ไม่พึงประสงค์</p> <p>7.4 ค่าสถิติของกระทงแนวโน้มและความสอดคล้องของผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ใช้ในการรายงานผล</p>	<p>ค่ามัธยฐาน (Md.) มีค่า 3.5 ขึ้นไป</p> <p>ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) มีค่าไม่เกิน 1.5 และ/หรือค่าฐานนิยมลบด้วยค่ามัธยฐาน (Mo.-Md.) มีค่าไม่เกิน 1.0</p> <p>ร้อยละ 80 ของความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าเป็นแนวโน้มน่าพึงประสงค์ หรือ ไม่น่าพึงประสงค์</p> <p>แนวโน้มรอบสุดท้ายมีค่ามัธยฐาน (Md.) มีค่า 3.5 ขึ้นไปค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) มีค่าไม่เกิน 1.5 ค่าฐานนิยมลบด้วยค่ามัธยฐาน (Mo.-Md.) มีค่าไม่เกิน 1.0</p>
8. รูปแบบการรายงานผล	รายงานตามอนาคตภาพ ที่เป็นไปได้มากที่สุด

ที่มา : จุมพล พูลภัทรชีวิน (2546 : 37-51)

1. กำหนดและเตรียมกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิขั้นนี้ นับว่าสำคัญและจำเป็นมาก เราเชื่อว่าได้กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญจริงๆ ทำให้ผลการวิจัยน่าเชื่อถือมากขึ้นเท่านั้น ส่วนการเตรียมตัวกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิก็ยิ่งมีความจำเป็นเพราะผู้ทรงคุณวุฒิอาจมองไม่เห็นความสำคัญของการวิจัยลักษณะนี้ หรืออาจไม่มีเวลาให้ผู้วิจัยได้เต็มที่ ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องติดต่อกับผู้ทรงคุณวุฒิเป็นการส่วนตัว อธิบายถึงจุดหมายต่างๆ ของการวิจัย เวลาที่ต้องใช้ โดยประมาณ และประโยชน์ของการวิจัย ย้ำถึงความจำเป็นและความสำคัญของการใช้ผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วจึงขอความร่วมมือ ถ้าไม่ได้รับความร่วมมือก็จำเป็นต้องไปหาผู้ทรงคุณวุฒิท่านต่อไป ถ้าได้รับความร่วมมือก็ขอวันและเวลาสำหรับสัมภาษณ์ การเตรียมผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว นอกจากจะทำให้มั่นใจได้ว่าจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิได้เตรียมตัว เตรียมข้อมูล จัดระบบข้อมูลและความคิดล่วงหน้า ช่วยให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น

2. สัมภาษณ์ (EDFR รอบที่ 1) การสัมภาษณ์ มีลักษณะและขั้นตอนคล้าย EFR แต่ EDFR มีความยืดหยุ่นมากกว่า กล่าวคือ ผู้วิจัยสามารถที่จะเลือกรูปแบบการสัมภาษณ์ที่จะสนองต่อจุดมุ่งหมาย เวลา งบประมาณ และ สถานการณ์ของการวิจัยได้ คือ อาจยึดตามรูปแบบ EFR โดยเริ่มจาก Optimistic Realistic (O-R) Pessimistic Realistic (P-R) และ Most Realistic (M-R) ตามลำดับ หรืออาจจะเลือกสัมภาษณ์เฉพาะแนวโน้มที่ผู้เชี่ยวชาญคาดว่าจะเป็นไปได้ และน่าจะเป็น โดยไม่คำนึงว่าแนวโน้มนั้นจะเป็นไปในทางดีหรือร้าย เพราะในการทำ EDFR รอบที่สองและสาม ถ้าหากผู้วิจัยสนใจจะแยกศึกษาอนาคตภาพทั้ง 3 ภาพแบบ EFR ผู้วิจัยก็สามารถทำได้โดยการออกแบบสอบถามที่จะช่วยให้ได้อนาคตภาพทั้ง 3 ภาพอย่างเป็นระบบได้

3. วิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อสร้างเป็นเครื่องมือสำหรับทำเดลฟาย

4. สร้างเครื่องมือ

5. ทำเดลฟาย (EDFR รอบที่ 2,3)

6. เขียนอนาคตภาพ

1.4.6 ข้อเปรียบเทียบระหว่าง EDFR กับ Delphi

1.4.6.1 EDFR กับ Delphi ตรงที่ในรอบแรกของการทำวิจัยนั้น EDFR ใช้การสัมภาษณ์แบบ EFR ซึ่งโดยวิธีการนี้จะช่วยให้ผู้วิจัยได้แนวโน้มที่มีความเป็นไปได้มากที่สุด และทุกแนวโน้มจะนำไปศึกษาต่อในรอบที่สองและสาม การทำเช่นนี้เป็นการเคารพความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิอย่างแท้จริง

1.4.6.2 การวิจัยแบบเคลฟายตามรูปแบบเดิมนั้นมักจะเริ่มด้วยแบบสอบถามหรือแบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้าง ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเองในการเก็บข้อมูลรอบที่หนึ่ง วิธีการนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการดูถูก (Underestimate) ความเชี่ยวชาญของผู้ทรงคุณวุฒิ เพราะไปจำกัดข้อมูลที่ควรจะได้จากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการกำหนดกรอบความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ โดยผู้วิจัย ตัวอย่างเช่น ถ้าผู้วิจัยสนใจจะศึกษาแนวโน้มของการศึกษาไทยใน 10 ปี ข้างหน้า ผู้วิจัยอาจสร้างแบบสอบถามที่ครอบคลุมแนวโน้มเฉพาะที่ผู้วิจัยคิดว่าสอดคล้องและสำคัญ การทำเช่นนี้ผู้วิจัยอาจจะละเลยแนวโน้มหรือประเด็นที่สำคัญอื่นๆ ที่ผู้วิจัยคาดไม่ถึงหรือไม่รู้ไปอย่างน่าเสียดาย ถึงแม้ว่าแบบสอบถามที่สร้างขึ้นจะเป็นแบบสอบถามแบบปลายเปิดก็ตาม ผู้ทรงคุณวุฒิก็อาจไม่ตอบเพราะซีเกียเขียนหรือเพราะถูกชักนำให้คิด เพราะเรื่องที่ถูกถามในแบบสอบถาม ทำให้ลืมประเด็นที่น่าสนใจไปได้ แต่ถ้าหากมีการสัมภาษณ์ในรอบแรก ผู้วิจัยก็ได้แนวโน้มและประเด็นที่สอดคล้องมากที่สุด ซึ่งตอบสนองจุดมุ่งหมายของการวิจัยอนาคตได้ดีกว่า และยิ่งไปกว่านั้นแนวโน้มทุกแนวโน้มยังได้รับการพิจารณาจากกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิอีกใน EDFR รอบที่ 2,3, ... วิธี EDFR จึงน่าจะเป็นวิธีวิจัยที่ได้แนวโน้มอย่างครอบคลุม เป็นระบบและน่าเชื่อถือมากกว่าเคลฟาย

1.4.7 ข้อเปรียบเทียบระหว่าง EDFR กับ EFR

1.4.7.1 EDFR ต่างจาก EFR ที่ระเบียบวิธีวิจัย กล่าวคือ EFR ใช้การสัมภาษณ์รอบเดียว ส่วน EDFR ใช้การสัมภาษณ์รอบแรกแล้วตามด้วยเคลฟายในรอบที่ 2,3,... วิธีการของ EDFR จึงมีระบบของการได้มา ซึ่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้มากกว่า

1.4.7.2 ผลสรุปของการวิจัยแบบ EDFR โดยเลือกเอาแนวโน้มที่มีฉันทามติระหว่างผู้ให้สัมภาษณ์ จุดอ่อนของวิธีนี้คือการขาดระบบที่น่าเชื่อถือในการพิจารณาแนวโน้มที่มีฉันทามติและโดยระเบียบวิธีอาจทำให้แนวโน้มที่สำคัญหลุดไป เพราะเป็นไปได้ว่ามีผู้ทรงคุณวุฒิที่พูดถึงแนวโน้มเหล่านี้ ผู้ทรงคุณวุฒิคนอื่น ตลอดจนผู้วิจัยก็อาจลืม

นึกไม่ถึงหรือไม่รู้ จึงไม่ได้พูดถึงแนวโน้มนั้น แนวโน้มนั้นจึงหลุดออกไปจากผลการวิจัยเพราะไม่มีฉันทามติ ส่วนการวิจัยแบบ EDFR จะมีแนวโน้มนั้นที่ได้จากการสัมภาษณ์ในรอบแรกป้อนกลับไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิทุกคนพิจารณาอีก ในการทำเดลฟาย ทำให้ทุกแนวโน้มนั้นได้รับการพิจารณาอย่างเป็นระบบเท่าเทียมกัน ผลสรุปที่ได้จากการทำวิจัยแบบ EDFR จึงเป็นระบบและได้แนวคิดครอบคลุมและน่าเชื่อถือมากกว่า EFR

1.4.8 ข้อเปรียบเทียบระหว่าง EDFR EFR และ Delphi

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบระหว่าง EDFR EFR และ Delphi

ข้อความ	EDFR	EFR	Delphi
1. ระเบียบวิธีวิจัย	สัมภาษณ์รอบแรกแบบ EFR แล้วตามด้วย Delphi รอบที่ 2,3 ทำให้ได้ข้อมูลน่าเชื่อถือมากขึ้น	สัมภาษณ์รอบเดียวโดยไม่มีโครงสร้าง การสัมภาษณ์ไม่มีพิธีนำเป็นแบบเปิดอย่างอิสระ ผู้วิจัยมีหัวข้อประกอบเพื่อกันลิม มีการแบ่งช่วงสัมภาษณ์ออกเป็นช่วงๆอาจแบ่งตามหัวข้อหรือตามเวลา	สัมภาษณ์หรือสอบถามโดยมีโครงสร้างที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นในการเติมข้อมูลรอบแรกเป็นการกำหนดกรอบแนวคิดของผู้เชี่ยวชาญ แม้จะเป็นคำถามแบบเปิดหรือสัมภาษณ์แบบเปิดเรื่องอื่น
2. ผลสรุปการวิจัย	ได้แนวโน้มน่าเชื่อถือเป็นระบบและเป็นฉันทามติของผู้ทรงคุณวุฒิ	โดยผู้วิจัยทำการสรุปการสัมภาษณ์จากบันทึกที่จดไว้และขอให้ผู้ถูกสัมภาษณ์จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและแก้ไขคำสัมภาษณ์ได้ สัมภาษณ์รอบเดียว จึงขาดระบบที่น่าเชื่อถือเพราะข้อสรุปอาจไม่ใช่ฉันทามติของผู้ทรงคุณวุฒิ	ผู้ถูกสัมภาษณ์หรือตอบแบบสอบถามอาจไม่ตอบเพราะถูกชักนำให้คิดเฉพาะเรื่องที่ถาม แม้จะมีการยืนยันคำตอบรอบที่ 2,3 ก็อาจทำให้ผู้เชี่ยวชาญถูกจำกัดความคิดเห็น อาจสรุปได้ไม่ครอบคลุมเพราะการมีโครงสร้างตั้งแต่แรกจึงสรุปฉันทามติตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้

จากตารางใช้เทคนิค EDFR เป็นการรวมระหว่างเทคนิค EFR และเทคนิคเคลฟาย เข้าด้วยกันโดยรอบแรกสัมภาษณ์แบบ EFR และรอบ 2, 3 ใช้แบบสอบถามมาตราส่วน ประมาณค่า 5 ระดับ จึงพบว่า เทคนิค EDFR เป็นเทคนิคที่ออกแบบเพื่อแก้ไขจุดด้อย ของ เทคนิค EFR และเทคนิคเคลฟาย

1.2 ทศวรรษ

คำว่า ทศวรรษ ในภาษาไทยนั้นไม่ปรากฏชัดว่าเริ่มนิยมใช้กันเมื่อใด สันนิษฐานว่าน่าจะเริ่มใช้เมื่อต้องการแปลความหมาย Decade ในแนวคิดของตะวันตก อย่างไรก็ตาม ทศวรรษ เป็นคำสันสกฤตเต็มรูป หมายความว่า เป็นศัพท์ที่มีอยู่แล้วในภาษาสันสกฤต ทศวรรษ ซึ่งมีการใช้มานานแล้ว มิใช่คนไทยนำศัพท์สันสกฤตมาผูกขึ้นเอง

ทศ แปลว่า 10 และ วรรษ แปลว่า ปี ดังนั้นความหมายตามตัวอักษรของ ทศวรรษ ในภาษาสันสกฤตแต่เดิมจึงหมายถึง จำนวน 10 ปี แต่มักจะนำมาใช้ในความหมายว่า รอบสิบปี พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานระบุคำอ่านว่า ทศ-สะ-วัด โดยให้นิยามว่า รอบ 10 ปี และระบุที่มาว่ามาจาก Decade

ทศวรรษ หมายถึง รอบ 10 ปี เป็นการอ้างถึงช่วง 10 ปี ช่วงใดช่วงหนึ่ง ปกติแล้วจะใช้กับคริสต์ศักราช เช่น ช่วง ค.ศ. 1990–1999 เรียกว่า ทศวรรษที่ 1990 บางท่าน อาจใช้ คริสต์ทศวรรษ แต่ไม่พบเห็นมากนัก และเป็นที่น่าสนใจกันทั่วไปว่า เมื่อเอ่ยถึงทศวรรษ ย่อมหมายถึงทศวรรษของคริสต์ศักราช อย่างไรก็ตามปัจจุบันเริ่มนิยมใช้คำว่า พุทธทศวรรษ บ้างแล้ว โดยเทียบเคียงกับแนวคิดข้างต้นนั่นเอง (<http://th.wikipedia.org/wiki> สืบค้นข้อมูล เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2553)

ทศวรรษ (Decade) ทศวรรษ หมายถึง ระยะเวลา 10 ปี โดยปกติมักใช้อักษร s ไว้หลังปีศักราช เช่น 2540s อ่านว่า “ทศวรรษ 2540” เริ่มนับ ตั้งแต่ปี 2540 ถึง 2549 วิธีการ คือให้นับปีที่ขึ้นต้นด้วย เลข 0 เป็นปีแรกของทศวรรษและนับไปสิ้นสุดที่เลข 9 (<http://www.maceducation.com/e-knowledge/2343104100/05.htm> สืบค้นข้อมูล เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2553)

เอกรินทร์ สีมหาศาล (2546 : 28) กล่าวว่า ทศวรรษ หมายถึง ช่วงเวลาในรอบ 10 ปี เริ่มนับตั้งแต่ปีที่ขึ้นต้นด้วยเลข 0 เป็นปีแรกของทศวรรษ และนับไปสิ้นสุดที่เลข 9 เรานิยมใช้ทศวรรษในการบอกช่วงเวลาทางคริสต์ศักราช แม้ว่าการใช้พุทธศักราชจะไม่นิยม พูดถึงช่วงเวลาเป็นทศวรรษ แต่เราสามารถใช้อศวรรษในการกล่าวถึงช่วงเวลา 10 ปีได้ เช่น ทศวรรษที่ 40 ทางพุทธศักราช หมายถึง ช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2540- 2549

จากความหมายของทศวรรษดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ทศวรรษหน้า หมายถึง ในช่วงเวลา 10 ปี ระหว่างปีพ.ศ. 2554-พ.ศ. 2563

องค์ความรู้เกี่ยวกับการประชาพิจารณ์

1. ความหมายของประชาพิจารณ์

ประชาพิจารณ์ (Public Hearings) หมายถึง กระบวนการที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อให้เกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงได้มีโอกาสรับทราบข้อมูลโดยละเอียด แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลต่อโครงการหรือโยบายนั้น ไม่ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม คำว่า ประชาพิจารณ์ ประกอบด้วยคำว่า ประชา หมายถึง ประชาชน กับคำว่า พิจารณ์ ซึ่งหมายถึง พิจารณา ตรวจสอบ สอบสวน ให้ความคิดเห็น ดังนั้นประชาพิจารณ์ หมายถึง รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนทุกคน การทำประชาพิจารณ์ควรจัดให้ได้รับความเห็นจากประชาชนทุกหมู่เหล่า และทำในวงกว้างเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สะท้อนความคิดเห็นจากประชาชนอย่างแท้จริง ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งที่มีผลต่อประชาชนจำนวนมาก

2. รูปแบบการทำประชาพิจารณ์

รูปแบบต่าง ๆ ของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้ใน 2 กรณีหลักคือ 1) การสำรวจความคิดเห็น อันได้แก่ การสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางอื่น ๆ เช่น ไปรษณีย์ เป็นต้น และ 2) การประชุมปรึกษาหารือ ได้แก่ การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การประชุมเชิงปฏิบัติการ ฯลฯ และนอกจากนี้ใน (3) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 ข้อ 9 ยังให้อำนาจสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่จะกำหนดวิธีการอื่น ๆ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อีกด้วย รวมไปถึงระเบียบฯ ข้อ 10 ที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยไม่ต้องทำตามวิธีที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ หรือที่กำหนดโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีก็ได้

3. กระบวนการประชาพิจารณ์

การประชาพิจารณ์มีกระบวนการประชาพิจารณ์ 8 ขั้นตอน ดังนี้คือ 1) กำหนดวัตถุประสงค์การทำประชาพิจารณ์ 2) หน่วยงานที่จะทำประชาพิจารณ์ 3) การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่น 4) การมีส่วนร่วมของประชาชน 5) การเผยแพร่ข้อมูล 6) การคัดค้าน 7) การประชุมประชาพิจารณ์ และ 8) รายงานการประชาพิจารณ์

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประชาพิจารณ์

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นสาระสำคัญของกระบวนการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นการปกครอง “โดยประชาชนเพื่อประชาชน” โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะทำให้ฝ่ายบริหารได้รับข้อมูล หรือความคิดเห็นจากประชาชน เกี่ยวกับเรื่องที่น่าออกรับฟังเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการตัดสินใจว่า สมควรดำเนินการอย่างไรกับเรื่องที่น่าออกรับฟังนั้น และกำหนดแนวทางที่เหมาะสมและเพียงพอในการป้องกันหรือเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตัดสินใจนั้น ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง และต่อมาได้มีการปรับปรุงหลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2548 และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2548 ทั้งนี้มีผลบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติและดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน 2548 เป็นต้นไป (ราชกิจจานุเบกษา, 2548 : 1-20)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 สรุปได้ดังนี้

การจัดทำประชาพิจารณ์จะเกิดขึ้นได้จาก 3 กรณี คือ 5.1) กรณีที่ผู้มีอำนาจซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร เห็นว่า การดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใด ซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้น

อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สมควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานรัฐและบุคคลอื่นเพื่อเป็นแนวทางการตัดสินใจของรัฐ ผู้มีอำนาจข้างต้นสั่งให้มีการทำประชาพิจารณ์ได้ 5.2) กรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่าโครงการของรัฐเรื่องใดอาจมีผลกระทบเช่นเดียวกับ (1) ประสงค์จะให้มีการประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการ และมีหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจง หากหน่วยงานของรัฐมิได้ตอบหรือชี้แจงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน หรือตอบชี้แจงแล้วแต่ผู้มีส่วนได้เสียยังไม่พอใจ ผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคำร้องเป็นหนังสือ และ 5.3) กรณีที่หน่วยงานรัฐพิจารณาเห็นว่า การจัดประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามโครงการรัฐจึงเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจ เมื่อผู้มีอำนาจเห็นสมควรอาจสั่งให้มีการประชาพิจารณ์ก็ได้ ดังนั้นการจัดประชาพิจารณ์อาจให้มีขึ้นในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ โดยต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการอื่นไปพลางเท่าที่จำเป็น

คณะกรรมการประชาพิจารณ์ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสามคน ประธานกรรมการและกรรมการต้องไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น กรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามให้ตั้งจากผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการ สมาชิกสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ประกอบด้วย 7.1) กำหนดสถานที่และเวลาในการทำประชาพิจารณ์ 7.2) ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ 7.3) จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ตามสถานที่ และเวลาที่ได้กำหนดไว้ 7.4) ทำรายงานประชาพิจารณ์เสนอต่อผู้สั่งให้มีการประชาพิจารณ์

การดำเนินการประชาพิจารณ์ ประกอบด้วย 7.1) ต้องกระทำโดยเปิดเผย 7.2) ประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผู้ชำนาญการลงทะเบียนภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน ในกรณีจำเป็น ให้แต่งตั้งที่ปรึกษาได้ 7.3) นัดวันประชุมครั้งแรกโดยแจ้งบรรดาผู้ลงทะเบียนทราบ 7.4) ในวันประชุมครั้งแรกให้กำหนดประเด็นประชาพิจารณ์และปิดประกาศประเด็นดังกล่าว พร้อมทั้งเวลาที่ประชุมครั้งต่อไปให้ประชาชนทราบ 7.5) ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อนแล้วจึงให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลงต่อด้วยผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะ กำหนดให้ฝ่ายใดแถลงชี้แจงหรือซักถาม

ก่อนหลังก็ได้ และจะเปิดให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้ 7.6) หลักเกณฑ์ และวิธีการรับฟัง การประชุมปรึกษา การลงมติ และการทำรายงานนอกเหนือจากที่กำหนด ในระเบียบให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการที่ปรึกษากำหนด

ผลที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์ย่อมใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการ ตัดสินใจของรัฐ มิใช่การตัดสินใจเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้น โดยแต่ละฝ่ายอาจเสนอ พยานบุคคล พยานวัตถุ พยานเอกสารเพิ่มเติมก็ได้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 สรุปได้ดังนี้

การประชุมพิจารณ์เป็นกระบวนการที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดง ความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อให้เกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รับทราบข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือ นโยบาย ไม่ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็น ด้วยก็ตาม หากมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียหน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบตามความ เหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐ

จากการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกการทำประชาพิจารณ์ อนาคตภาพการจัดการศึกษา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ในทศวรรษหน้า ก็เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียได้แสดงความคิดเห็นถึงความเป็นไปได้พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อนำไป ปรับปรุงอนาคตภาพการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ในทศวรรษหน้า เพื่อให้ผลการวิจัยมีประสิทธิภาพและนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

จากผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า ในการจัดการศึกษา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ประชาชนส่วนใหญ่มีความคาดหวังให้องค์การ บริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษา เพราะเป็นการศึกษาที่ ต้องการการทุ่มพิงให้เด็กมีพื้นฐานที่ดีและเป็นการวางรากฐานการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ทั้งนี้ยังต้องการให้รัฐกำหนดคน นโยบายเพื่อเข้ามาช่วยเหลือการพัฒนาความรู้ความสามารถ ของนักเรียน เพื่อให้นักเรียนได้เรียนรู้อย่างมีความสุข ผู้วิจัยจึงเลือกใช้เทคนิค EDFR ในการวิจัย เรื่อง อนาคตภาพการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งมีเทคนิควิธีการย่อย ๆ 8 ขั้นตอน ดังนี้

1. การกำหนดช่วงเวลาในการวิจัย กำหนดอยู่ในช่วงมากกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี

(Short Range Forecasting)

2. การเลือกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ คัดเลือกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิให้ตรงกับจุดเน้นของการวิจัยโดยมีผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ใน 3 กลุ่มต่อไปนี้ กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น

3. จำนวนผู้ทรงคุณวุฒิ ได้กำหนดตามบทบาทหน้าที่ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม โดยกำหนด จำนวน 21 คน (Macmillan)

4. การสัมภาษณ์ แบบ EDFR เป็นการสัมภาษณ์ที่มีลักษณะเฉพาะตัวดังนี้ คือ

4.1 เป็นแบบเปิดและไม่ชี้แนะ (Non-directive, Open-Ended)

4.2 เป็นแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structure Interview) คือมีการเตรียมหัวข้อหรือประเด็นสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้า

4.3 ใช้เทคนิคการสรุปสะสม (Cumulative Summarization)

4.4 สัมภาษณ์แบบอนาคตภาพ อนาคตภาพที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด (Most-probable Scenario)

5. จำนวนรอบที่ใช้เก็บข้อมูล จำนวนตั้งแต่ 2 รอบขึ้นไป โดย EDFR รอบที่ 1 เป็นการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และรอบที่ 2 – รอบที่ 3 เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม

6. ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล

6.1 EDFR รอบที่ 1 สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วนำผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ มาวิเคราะห์/สังเคราะห์ เพื่อสร้างเครื่องมือที่เป็นแบบสอบถามชนิดมาตราประมาณค่า 5 ระดับ

6.2 EDFR รอบที่ 2 เก็บข้อมูลจากแบบสอบถามที่สร้างขึ้นดังกล่าวกับผู้เชี่ยวชาญกลุ่มเดิม นำผลที่ได้มาวิเคราะห์เป็นค่าสถิติพื้นฐาน บันทึกตกลงในแบบสอบถามเดิม แล้วส่งแบบสอบถามนั้นไปนกลบไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มเดิมตอบอีกครั้ง

6.3 EDFR รอบที่ 3 ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มเดิม ตอบแบบสอบถามฉบับเดิม ที่มีค่าสถิติพื้นฐานอยู่ เพื่อยืนยันหรือเปลี่ยนแปลงคำตอบ

6.4 นำผลที่ได้ไปวิเคราะห์ สรุป และรายงานผล

7. ค่าสถิติที่ใช้

7.1 ค่าสถิติที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาข้อกระทงแนวโน้มเป็นไปได้ คำมัธยฐาน (Md.) มีค่า 3.5 ขึ้นไป

7.2 ค่าสถิติที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความสอดคล้องของผู้ทรงคุณวุฒิ ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) มีค่าไม่เกิน 1.5 และ/หรือค่าฐานนิยมลบด้วย ค่ามัชฌิมาน (Mo.-Md.) มีค่าไม่เกิน 1.0

7.3 ค่าสถิติที่ใช้เกณฑ์ในการพิจารณาแนวโน้มที่พึงประสงค์/ไม่พึงประสงค์ ร้อยละ 80 ของความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า เป็นแนวโน้มที่พึงประสงค์ หรือไม่พึงประสงค์

7.4 ค่าสถิติของกระทงแนวโน้มและความสอดคล้องของผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ใช้ในการรายงานผลแนวโน้มรอบสุดท้ายมีค่ามัชฌิมาน (Md.) มีค่า 3.5 ขึ้นไป และ พิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) มีค่าไม่เกิน 1.5

8. รูปแบบการรายงานผล รายงานตามอนาคตภาพที่เป็นไปได้มากที่สุด



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY