



ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

กช อนันตรวสุร¹

Gasii Anuntraawasura

¹มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย นครปฐม

Mahamakut Buddhist University Nakhon Pathom

E-mail: k.dhananunt@gmail.com *Corresponding author

Article History

Received; 15-07-2026; Revised;
13-08-2026; Accepted; 16-08-2026
<https://doi.org/10.14456/issc.2026.59>

คำสำคัญ:

การกระจายอำนาจทางการศึกษา; องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.); ปัญหาและ
อุปสรรค; การพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น

บทคัดย่อ

บทความวิชาการปัญหา อุปสรรค และแนวทางการพัฒนาการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในประเทศไทย ซึ่งเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาที่ตอบสนองต่อวิถีชีวิต วัฒนธรรม และความต้องการของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ พบว่า การถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่ อปท. มีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ปีการศึกษา 2566 มีโรงเรียนที่ได้รับการถ่ายโอนแล้วจำนวน 584 แห่ง และผลการประเมินคุณภาพภายนอกโดย สมศ. แสดงให้เห็นว่าสถานศึกษาในสังกัด อปท. มีคุณภาพอยู่ในระดับดีและสูงกว่าสถานศึกษาสังกัด สพฐ. ในทุกมาตรฐาน สะท้อนถึงศักยภาพของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จดังกล่าวทำได้ยังไม่เป็นเอกภาพทั่วประเทศ เนื่องจาก อปท. ยังเผชิญความท้าทายและอุปสรรคสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของผู้บริหารบางส่วนที่ยังไม่ให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นลำดับแรก (2) ด้านบุคลากรที่กองการศึกษาขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการบริหารการศึกษา (3) ด้านงบประมาณและทรัพยากรที่ไม่เพียงพอต่อจำนวนสถานศึกษาที่ต้องรับผิดชอบ (4) ด้านความต่อเนื่องของนโยบายการศึกษาเมื่อมีการเปลี่ยนวาระผู้บริหารท้องถิ่น สรุปและข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขปัญหามาเพื่อเพิ่มศักยภาพการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ดังนี้ 1) การเสริมสร้างศักยภาพและวิสัยทัศน์ทางการบริหารให้แก่ผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง 2) การปรับปรุงกลไกการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางให้สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการที่แท้จริง 3) การพัฒนาระบบข้อมูลดัชนีชี้วัดเพื่อให้ อปท. สามารถกำกับดูแลและประเมินผลได้ด้วยตนเอง และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างโรงเรียนในสังกัด อปท. และ สพฐ. เพื่อร่วมกันแบ่งปันทรัพยากรและนวัตกรรม อันจะนำไปสู่การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ เสมอภาค และยั่งยืนบนพื้นฐานของความหลากหลายเชิงพื้นที่ต่อไป

PROBLEMS AND OBSTACLES IN EDUCATION MANAGEMENT BY LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS

Keywords:

Educational Decentralization;
Local Administrative Organizations
(LAOs); Problems and Obstacles;
Local Educational Development

ABSTRACT

Academic article on the problems, obstacles, and development guidelines for education management by local administrative organizations in Thailand. This educational management initiative is a direct result of educational decentralization mandated by the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), the National Education Act B.E. 2542 (1999), and the Determining Plans and Process of Decentralization to Local Administrative Organization Act B.E. 2542 (1999)[3] These legal frameworks were enacted to empower local authorities to deliver education that effectively responds to the ways of life, culture, and specific needs of their respective communities. The study reveals that the transfer of basic education institutions to Local Administrative Organizations (LAOs) has made continuous progress. In the 2023 academic year, a total of 584 schools were successfully transferred. Furthermore, external quality assessment results by the Office for National Education Standards and Quality Assessment (ONESQA) indicated that educational institutions under LAOs achieved “Good” quality ratings, outperforming schools under the Office of the Basic Education Commission (OBEC) across all assessment standards. This reflects the high potential of local authorities in delivering quality education. However, such success has not yet achieved nationwide uniformity, as LAOs continue to face four critical challenges and obstacles: (1) leadership and vision constraints among certain local executives who do not prioritize education as a top strategic agenda; (2) personnel shortages, particularly the lack of educational administration specialists within local education divisions; (3) budget and resource constraints relative to the large number of schools under their responsibility; and (4) a lack of continuity in educational policies resulting from political transitions and changes in local administration terms. Summary and Recommendations To enhance the potential of local educational management, this article proposes key recommendations, including: 1) continuously enhancing the administrative capacity and vision of local executives and educational personnel; 2) adjusting central budget allocation mechanisms to match actual local capacity and requirements; 3) developing data-driven indicator systems to enable self-monitoring and self-evaluation among LAOs, as well as fostering collaborative networks between LAOs and OBEC schools to share resources and innovations. These measures will ultimately lead to the provision of quality, equitable, and sustainable education based on localized and spatial diversity.

บทนำ

การศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของคนไทยทุกคน การพัฒนาคนไทยทุกช่วงวัยให้ได้รับการศึกษา ซึ่งเป็นต้นทุนทางปัญญาที่สำคัญในการพัฒนาทักษะ สมรรถนะในการประกอบสัมมาชีพ และการดำรงชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคม รวมทั้งสร้างความมั่นคงของสังคมและประเทศชาติที่ต้องพัฒนาให้เจริญก้าวหน้า ทัดเทียมนานาประเทศในเวทีโลกท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในอดีตระบบการศึกษาไทยถูกบริหารแบบรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางเป็นหลัก ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของแต่ละพื้นที่ จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นจากการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น (Constitution of the Kingdom of Thailand, 2017)^[1] โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ทุกช่วงวัยอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และร่วมมือกับรัฐในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการกำกับส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล (Department of Local Administration, 2023)^[2] การบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (National Education Act, 1999)^[4] และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (Determining Plans and Process of Decentralization to Local Government Organization Act, 1999)^[3] ได้วางรากฐานเชิงกฎหมายให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะรวมถึงการศึกษาเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นตนเอง การถ่ายโอนอำนาจนี้สอดคล้องกับหลักการ ความรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากทำให้การจัดการศึกษาอยู่ใกล้ชิดกับผู้รับบริการมากขึ้น อันจะส่งผลให้เกิดการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรอบนโยบายและกฎหมายการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้ถูกกำหนดเป็นหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะดังกล่าวแล้ว เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างเป็นระบบ รัฐบาลได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการประเมินความพร้อมก่อนการถ่ายโอนสถานศึกษา กฎหมายและกฎกระทรวงเหล่านี้ แสดงถึงความพยายามในการสร้างความร่วมมือระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดการศึกษาของชาติให้มีคุณภาพภายใต้การบริหารของหลายภาคส่วน ผลการดำเนินงานและความก้าวหน้าการถ่ายโอนโรงเรียนขั้นพื้นฐานจากสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กระทรวงมหาดไทย ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ รายงานข้อมูลสถานศึกษาที่โอนย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีการศึกษา 2568 จำนวน 584 โรงเรียน ในปีการศึกษา 2566 ผลการประเมินคุณภาพภายนอกโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ชี้ให้เห็นว่าสถานศึกษาในสังกัด อบท. มีคุณภาพอยู่ในระดับดี และสูงกว่าสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. ในทุกมาตรฐาน (Office of the Education Council, 2025)^[6] สิ่งนี้สะท้อนว่าในหลายพื้นที่ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการบริหารที่ใกล้ชิดกับชุมชนอาจเป็นปัจจัยสนับสนุนเชิงบวก

ปัญหาอุปสรรคที่ยังคงอยู่แม้จะมีความก้าวหน้าและผลการประเมินในเชิงบวก แต่การจัดการศึกษาของท้องถิ่นยังคงเผชิญกับความท้าทายหลายประการที่ยังคงปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน ได้แก่ ด้านภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ผู้บริหาร อบท. บางส่วนยังขาดวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนและไม่เห็นความสำคัญของการศึกษาเป็นลำดับแรก ด้านบุคลากร กองการศึกษาใน อบท. ขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เฉพาะด้านการบริหารการศึกษา ด้านงบประมาณ อบท. หลายแห่งขาดความพร้อมด้านงบประมาณ แต่อาจต้องรับผิดชอบต่อสถานศึกษาจำนวนมาก ทำให้มีทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพอย่างยั่งยืน ด้านความต่อเนื่องของนโยบาย การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นตามวาระอาจทำให้นโยบายการศึกษาขาดความต่อเนื่อง

การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนโยบายที่สำคัญซึ่งมีพัฒนาการอย่างเป็นระบบ ผลการดำเนินงานในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาชี้ให้เห็นถึงความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้ โดยเฉพาะเมื่อได้รับการสนับสนุนที่เหมาะสม อย่างไรก็ตามความสำเร็จยังไม่เป็นเอกภาพและถูกบั่นทอนด้วยปัญหาด้านการบริหาร ทรัพยากร และความมุ่งมั่น เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุเป้าหมายสูงสุด การเสริมสร้างศักยภาพผู้บริหารและบุคลากร ควรมีระบบการพัฒนาผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่การศึกษาอย่างต่อเนื่องในด้านวิสัยทัศน์และความรู้ทางการบริหารการศึกษา การปรับระบบสนับสนุนทรัพยากร ควรมีกลไกการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรจากส่วนกลางที่คำนึงถึงศักยภาพและความต้องการที่แท้จริงของแต่ละ อบต. พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคเอกชนท้องถิ่น พัฒนาระบบข้อมูลและดัชนีชี้วัดที่ช่วยให้ อบต. สามารถติดตามและปรับปรุงการทำงานได้เอง โดยส่วนกลางทำหน้าที่สนับสนุนและประเมินผลในเชิงนโยบายมากกว่าการควบคุม การสร้างความร่วมมือระหว่างเครือข่าย สนับสนุนการสร้างเครือข่ายระหว่างโรงเรียนในสังกัด อบต. ด้วยกันและกับโรงเรียนสังกัด สพฐ. เพื่อแบ่งปันทรัพยากรและนวัตกรรม นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษายังคงเป็นแนวทางที่มีศักยภาพสูงในการพัฒนาการศึกษาไทยให้มีความยืดหยุ่นและใกล้ชิดชุมชน การแก้ไขอุปสรรคที่มีอยู่จะช่วยปลดล็อกศักยภาพนี้ได้อย่างเต็มที่ เพื่อมุ่งสู่การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและเสมอภาคบนพื้นฐานของความหลากหลายทางพื้นที่ต่อไป บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาภาพรวม ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการพัฒนาการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในประเทศไทย

แนวคิดการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบด้านต่าง ๆ ให้กับหน่วยงานในท้องถิ่น เพื่อให้สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองในด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข สาธารณูปโภค วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม โดยรัฐบาลกลางยังคงมีบทบาทในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและผลประโยชน์สาธารณะ ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ 5 ประการ 1) ความเป็นนิติบุคคล ท้องถิ่นมีสถานะเป็นองค์กรทางกฎหมายที่สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระ 2) การเลือกตั้ง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร (ทั้งหมดหรือบางส่วน) เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม 3) อำนาจปกครองจัดการตนเอง มีอำนาจตัดสินใจและบริหารงานในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด 4) รายได้และงบประมาณเป็นของตนเอง สามารถจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และมีทรัพย์สินเป็นของท้องถิ่น รวมถึงได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ 5) การมีส่วนร่วมของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีบทบาทในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่น ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจออกเป็น 2 ระบบ ดังนี้ (1) ระบบทั่วไป ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั่วไป ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ดูแลในระดับจังหวัด เทศบาล แบ่งเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดูแลในระดับตำบล (2) ระบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นเฉพาะในบางพื้นที่ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ข้อมูลปัจจุบันปี 2567 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การกระจายอำนาจเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไทยมีการจัดโครงสร้างเป็น 2 ระบบ คือ ระบบทั่วไป (อบจ., เทศบาล, อบต.) และระบบพิเศษ (กทม., เมืองพัทยา) ซึ่งปัจจุบันมี อปท. รวมทั้งประเทศประมาณ 7,858 แห่ง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพัฒนาตามบริบทพื้นที่เป็นสำคัญ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลปี 2566–2567 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แสดงดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1

จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลปี 2566-2567 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ประเภท	จำนวน (แห่ง)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	76
เทศบาล	2,474
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	5,306
รูปแบบพิเศษ (กทม. และเมืองพัทยา)	2
รวมทั้งหมด	7,858

หมายเหตุ: จำนวนเทศบาลและ อบต. อาจมีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากการยกฐานะหรือยุบรวมตามนโยบายของรัฐ

สภาพทั่วไปของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย มาตรา 250 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง 2) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท มาตรา 42 กำหนดให้ อบต. สามารถจัดการศึกษาได้ 3 รูปแบบ คือ จัดการศึกษาเอง ร่วมมือกับบุคคลองค์กรวิชาชีพและอื่นๆ และส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน ฯลฯ 3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายหลักที่ถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้ อบต. และกำหนดกรอบการกระจายอำนาจ งบประมาณ และการกำกับดูแล 4) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50, 52 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ 5) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ อบต. มีอำนาจจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน 6) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ อบจ. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาทุกระดับในเขตจังหวัด 7) แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579 เน้นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น ส่งเสริมให้ อบต. มีบทบาทมากขึ้นในการยกระดับคุณภาพการศึกษา

กฎหมายฉบับต่าง ๆ ให้ อำนาจหน้าที่และสิทธิ์ แก่ อบต. ในการจัดการศึกษา โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดรับรองสิทธิในการศึกษา และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เป็นเครื่องมือกำหนดขอบเขตการจัดการศึกษา ส่วนกฎหมายเฉพาะองค์กร (เทศบาล, อบจ., อบต.) กำหนดรายละเอียดภารกิจของแต่ละประเภท อบต. โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง

การบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้มีโครงสร้างสำนัก/กอง/ส่วนการศึกษาเพื่อให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แต่ละประเภท โดยกำหนดให้ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณวุฒิทางการศึกษา สำหรับบุคลากรด้านการศึกษา อปท.จะเป็นผู้กำหนดตามความเหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจที่ดำเนินการในปัจจุบัน สำหรับการบริหารงานบุคคล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้นให้ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกำหนดให้นำระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้โดยอนุโลม

จำนวนโรงเรียน ครู และนักเรียนที่จัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย แสดงดังตารางที่ 2 3 และ 4

ตารางที่ 2

เปรียบเทียบจำนวนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กระทรวงมหาดไทย ปีการศึกษา 2568

หน่วยงาน	ปีการศึกษา 2568
สำนักงานคณะกรรมการการขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ	29,005
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย	19,549

ที่มา: Office of the Permanent Secretary, Ministry of Education (2025)^[8]

ตารางที่ 3

เปรียบเทียบจำนวนครูที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กระทรวงมหาดไทย ปีการศึกษา 2568

หน่วยงาน	ปีการศึกษา 2568
สำนักงานคณะกรรมการการขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ	98,818
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย	27,100

ที่มา: Office of the Permanent Secretary, Ministry of Education (2025)^[8]

ตารางที่ 4

เปรียบเทียบจำนวนนักเรียนของสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ปีการศึกษา 2568

หน่วยงาน	ปีการศึกษา 2568
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ	6,312,911
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย	704,892

ที่มา: Office of the Permanent Secretary, Ministry of Education (2025)^[8]

คุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดกรอบการประกันคุณภาพการศึกษาโดยประกาศเกณฑ์พัฒนามาตรฐานการศึกษาสำหรับสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อใช้ในการประเมินคุณภาพภายในผลการประเมินคุณภาพภายในรอบแรก (พ.ศ. 2568) โดยสำนักงานมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ซึ่งให้เห็นว่าสถานศึกษาในสังกัด อปท. มีคุณภาพอยู่ในระดับดี โดยมีค่าเฉลี่ยรวมในทุกมาตรฐาน อยู่ที่ร้อยละ 59.59 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของสถานศึกษาทั่วประเทศที่ร้อยละ 51.96 และสูงกว่าสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่ร้อยละ 51.16 อย่างไรก็ตาม คะแนนดังกล่าวยังต่ำกว่าสถานศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีค่าเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 79.79 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2568)

การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2567 และ 2568 สรุปผลเปรียบเทียบระหว่างสถานศึกษาในสังกัดต่าง ๆ ได้ดังนี้ (ตารางที่ 5) ปีการศึกษา 2567 สถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีผลการทดสอบส่วนใหญ่อยู่ต่ำกว่า ค่าเฉลี่ยภาพรวม โดยมีเพียงรายวิชาสังคมศึกษาที่สูงกว่า สถานศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร (กทม.) มีผลการทดสอบ สูงกว่า ค่าเฉลี่ยภาพรวม ทุกรายวิชา สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มีผลการทดสอบใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยภาพรวมปีการศึกษา 2568 สถานศึกษาใน

สังกัด อบท. มีผลการทดสอบส่วนใหญ่ยังคงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยภาพรวม แต่มีคะแนนสูงกว่าในรายวิชาวิทยาศาสตร์และสังคมศึกษา สถานศึกษาในสังกัด กทม. มีผลการทดสอบใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยภาพรวม ยกเว้นรายวิชาภาษาอังกฤษที่ต่ำกว่าสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. ยังคงมีผลการทดสอบใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยภาพรวม แนวโน้มของสถานศึกษาในสังกัด อบท. เมื่อเปรียบเทียบระหว่างสองปีการศึกษา พบว่าผลการทดสอบ O-NET ของสถานศึกษาในสังกัด อบท. ส่วนใหญ่ไม่แสดงความก้าวหน้า และยังคงอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยภาพรวม โดยมีเพียงรายวิชาสังคมศึกษาเท่านั้นที่พบว่ามีพัฒนาการที่ดีขึ้น

ตารางที่ 5

ผลการสอบ O-NET ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2566-2567 จำแนกตามสังกัด

รายวิชา	ภาพรวม		สพฐ.		กทม.		สธ.	
	2566	2567	2566	2567	2566	2567	2566	2567
ภาษาไทย	57.30	54.20	56.20	52.76	62.45	60.29	56.91	53.73
ภาษาอังกฤษ	37.32	33.49	33.65	29.82	40.99	36.75	36.51	32.18
คณิตศาสตร์	29.69	29.21	28.70	27.38	30.39	31.19	28.54	27.67
วิทยาศาสตร์ฯ	40.75	42.87	39.69	41.64	41.75	44.20	39.87	41.68

ที่มา: National Institute of Educational Testing Service (Public Organization) (2025)^[5]

การทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2567 และ 2568 สรุปผลเปรียบเทียบระหว่างสถานศึกษาในสังกัดต่างๆ ได้ดังนี้ (ตารางที่ 6) ในปีการศึกษา 2566 สังกัด อบท. ผลการทดสอบส่วนใหญ่ต่ำกว่าภาพรวม ยกเว้นวิชาภาษาไทยที่สูงกว่าสังกัด กทม. ผลการทดสอบส่วนใหญ่ต่ำกว่าภาพรวม ยกเว้นวิชาภาษาไทยและสังคมศึกษาที่สูงกว่าสังกัด สพฐ. ผลการทดสอบส่วนใหญ่ต่ำกว่าภาพรวม ยกเว้นวิชาภาษาไทยและสังคมศึกษาที่สูงกว่า ในปีการศึกษา 2567 สังกัด อบท. ผลการทดสอบส่วนใหญ่ต่ำกว่าภาพรวม ยกเว้นวิชาคณิตศาสตร์ที่สูงกว่าสังกัด กทม. ผลการทดสอบส่วนใหญ่ต่ำกว่าภาพรวม ยกเว้นวิชาภาษาไทยและคณิตศาสตร์ที่สูงกว่าสังกัด สพฐ. ผลการทดสอบส่วนใหญ่ต่ำกว่าภาพรวม ยกเว้นวิชาภาษาไทยและคณิตศาสตร์ที่สูงกว่า แนวโน้มของสถานศึกษาในสังกัด อบท. เมื่อเปรียบเทียบระหว่างสองปีการศึกษา พบว่ามีเพียงผลการทดสอบในรายวิชาภาษาไทยและสังคมศึกษาของสถานศึกษาในสังกัด อบท. เท่านั้นที่มีคะแนนเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 6

ผลการสอบ O-NET ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2566-2567 จำแนกตามสังกัด

รายวิชา	ภาพรวม		สพฐ.		กทม.		สธ.	
	2566	2567	2566	2567	2566	2567	2566	2567
ภาษาไทย	40.78	42.21	42.33	42.93	40.33	44.65	38.36	41.31
สังคมศึกษา	33.09	35.77	33.75	35.97	34.03	39.30	32.40	36.03
ภาษาอังกฤษ	26.19	30.61	26.49	30.80	25.98	35.35	24.60	28.81
คณิตศาสตร์	19.96	21.76	20.60	21.99	20.90	23.40	17.84	20.69
วิทยาศาสตร์	15.66	16.90	20.60	21.99	20.90	23.40	17.84	20.69

ที่มา: National Institute of Educational Testing Service (Public Organization) (2025)^[5]

3.3 คุณภาพทางการศึกษาจากการประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับผลการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) พบผลในด้านบวกและด้านที่ต้องปรับปรุงโดยสรุปได้ดังนี้ (Office of the Education Council, 2025)^[6] ด้านการประเมิน คุณภาพการจัดการศึกษา ผู้เรียนส่วนใหญ่มีคุณภาพตามมาตรฐาน ครุมีจำนวนเพียงพอและมีความสามารถ การจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม การเปลี่ยนแปลงหลังถ่ายโอน การพัฒนาด้านวิชาการดีขึ้น การบริหารจัดการของโรงเรียนโดยรวมดีขึ้น ปัญหาและความท้าทาย อปท.บางแห่งขาดงบประมาณสนับสนุน ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในสถานศึกษาบางแห่งลดลง ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนยังไม่บรรลุตามเกณฑ์มาตรฐาน แม้การถ่ายโอนจะส่งผลให้ การบริหารจัดการดีขึ้น และสามารถตอบสนองบริบทท้องถิ่นได้ดี แต่ยังคงมีอุปสรรคที่ท้าทายในด้านงบประมาณและการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน จุดเด่นและโอกาสด้านปัญหาอุปสรรคการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา 2 ทศวรรษนั้นยังพบว่ามีส่วนก้าวหน้าที่เป็นจุดแข็งกับส่วนที่ยังเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาพัฒนาคุณภาพการศึกษา ความก้าวหน้าและจุดเด่นของการจัดการศึกษาท้องถิ่น (อปท.) ในปี 2568-2569 ไม่ได้อยู่แค่เพียงการทำตามมาตรฐานระดับชาติเท่านั้น แต่อยู่ที่ความคล่องตัว และความใกล้ชิดชุมชน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้การศึกษาท้องถิ่นมีความโดดเด่นกว่าสังกัดอื่น 1) จุดเด่นที่เป็นเอกลักษณ์ (Strengths) ความเป็นอิสระและความคล่องตัวทางการเงิน อปท. มีงบประมาณเป็นของตนเองและได้รับงบอุดหนุนโดยตรง ทำให้สามารถสนับสนุนทรัพยากร (อาคารสถานที่, สื่อการสอน, อาหารกลางวัน) ได้รวดเร็วและทั่วถึงกว่าโรงเรียนสังกัดอื่น หลักสูตรอิงบริบทท้องถิ่น (Localization) สามารถดึงภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม และปราชญ์ชาวบ้านเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรได้จริง ทำให้เด็กมีความผูกพันและภูมิใจในบ้านเกิด การมีส่วนร่วมของชุมชน ด้วยโครงสร้างที่ใกล้ชิดกับบ้าน วัด โรงเรียน (บวร) ทำให้ผู้ปกครองและผู้นำชุมชนมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมวางแผน และตรวจสอบการจัดการศึกษาได้ง่ายขึ้น 2) ความก้าวหน้าในปัจจุบัน (Advancements) การเปลี่ยนผ่านสู่ดิจิทัล (Digital Transformation): มีการใช้ระบบ e-SAR และแพลตฟอร์มสารสนเทศทางการศึกษาในการบริหารจัดการข้อมูลผู้เรียนและบุคลากร รวมถึงการส่งเสริมทักษะ AI และ coding ในโรงเรียนที่มีความพร้อม การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) อปท. ก้าวหน้าไปไกลกว่าแค่ในห้องเรียน โดยมีการพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และศูนย์การเรียนรู้ชุมชน เพื่อรองรับคนทุกช่วงวัย (Learn to Earn) มาตรฐานคุณภาพการศึกษาปี 2568 การปรับปรุงเกณฑ์ประเมินที่เน้นผลลัพธ์ (Outcome-based) มากกว่างานเอกสาร ช่วยให้สถานศึกษาหันไปพัฒนาสมรรถนะผู้เรียนที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

สรุปการวิเคราะห์ปัญหา 4 ด้าน สาเหตุ ผลกระทบ และแนวทางการพัฒนาการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

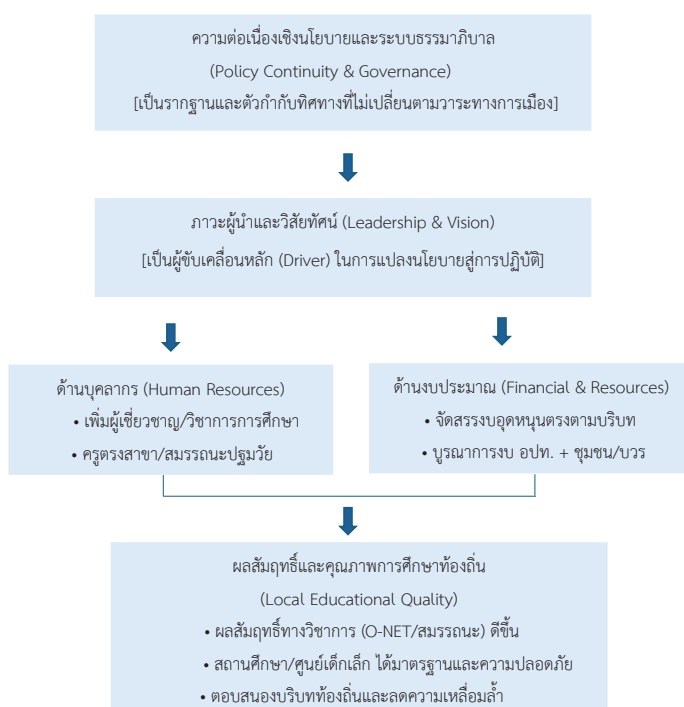
1. ด้านภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร สาเหตุ : ผู้บริหารท้องถิ่นและสถานศึกษาบางส่วนยังขาดวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล ไม่มองการศึกษาเป็นภารกิจหลัก และไม่ให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นลำดับแรก ผลกระทบ : นโยบายและการพัฒนาการศึกษาขาดความมุ่งมั่น การบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถดึงศักยภาพของการจัดการศึกษาท้องถิ่นมาใช้ได้อย่างเต็มที่ แนวทางพัฒนา : เสริมสร้างยกระดับภาวะผู้นำและความตระหนักรู้ สร้างระบบพัฒนาผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เห็นความสำคัญของการพัฒนาการศึกษาในพื้นที่ในระยะยาว

2. ด้านบุคลากรทางการศึกษา สาเหตุ : กองการศึกษาใน อปท. ขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญและบุคลากรที่มีประสบการณ์เฉพาะด้านบริหารการศึกษา รวมทั้งครูผู้สอนไม่มีคุณวุฒิโดยตรง ขาดแคลนครูในสาขาที่จำเป็น และจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่อปริมาณนักเรียน ผลกระทบ : การจัดการเรียนการสอนและการพัฒนาสื่อขาดคุณภาพ บุคลากรไม่สามารถวางแผนพัฒนาวิชาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียน แนวทางพัฒนา : วางแผนอัตรากำลังผลิตคัดเลือก และพัฒนาครูรวมถึงบุคลากรให้ตรงตามความต้องการ มีการจัดสวัสดิการและสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสมเพื่อดึงดูดและรักษามูลค่าที่มีคุณภาพไว้ในระบบ

3. ด้านงบประมาณและทรัพยากร สาเหตุ: กลไกการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางยังไม่สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการที่แท้จริง อีกทั้ง อปท. บางแห่งต้องรับโอนสถานศึกษาดูแลเป็นจำนวนมากเกินกว่างบประมาณที่มีอยู่ ผลกระทบ: เกิดความไม่สมดุลของทรัพยากร ขาดแคลนงบประมาณคุณภาพ อาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมชำรุดทรุดโทรม ไม่ปลอดภัย และขาดสื่อ/เทคโนโลยีการเรียนรู้ที่ทันสมัย แนวทางพัฒนา: ปรับปรุงกลไกจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางให้ตรงกับสภาพความเป็นจริง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน ภาคเอกชน และ บวร (บ้าน วัด โรงเรียน) ตลอดจนการระดมทรัพยากรในพื้นที่มาร่วมสนับสนุน

4. ด้านความต่อเนื่องของนโยบายการศึกษา สาเหตุ: การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นตามวาระทางการเมือง ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ ขาดการยึดมั่นในแผนพัฒนาการศึกษาเดิมอย่างเป็นระบบ ผลกระทบ: นโยบายการศึกษาขาดความต่อเนื่อง ทิศทางการพัฒนาหยุดชะงัก ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนไม่บรรลุเกณฑ์มาตรฐานอย่างยั่งยืน แนวทางพัฒนา: สร้างระบบธรรมาภิบาลทางการศึกษา ยึดมั่นในแผนพัฒนาการศึกษาระยะยาวที่ไม่ยึดติดกับตัวบุคคล/วาระผู้บริหาร พร้อมทั้งพัฒนาดัชนีชี้วัดข้อมูลเพื่อการกำกับดูแลตนเอง ร่วมกับการให้ส่วนกลางช่วยติดตามประเมินผลเชิงนโยบายอย่างสม่ำเสมอ

โมเดลการเชื่อมโยง (Systemic Model)



แนวทางการพัฒนาการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามโมเดลการเชื่อมโยง (Systemic Model) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 ด้าน ความต่อเนื่องเชิงนโยบาย (Governance & Enabler) ทำหน้าที่เป็น "รากฐานเชิงระบบ" ป้องกันไม่ให้นโยบายเปลี่ยนไปตามวาระของผู้บริหาร เพื่อสร้างกรอบการทำงานระยะยาวให้แก่ อปท. เชื่อมโยงกับภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ (Primary Driver) เมื่อผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ที่เห็นความสำคัญของการศึกษาเป็นลำดับแรก จะเป็นตัวขับเคลื่อนให้เกิดการตัดสินใจจัดสรร งบประมาณ และการวางแผนพัฒนา บุคลากร ซึ่งบุคลากร และงบประมาณ (Operational Inputs) เป็นส่วนสนับสนุนในการสร้างอาคาร สถานที่ เทคโนโลยี ปัจจัยพื้นฐาน และสวัสดิการที่ส่งเสริมให้การจัดการเรียนการสอนมีประสิทธิภาพ ทำให้บุคลากรสามารถนำทรัพยากรไปใช้เป็นการจัดการเรียนรู้ นวัตกรรม และการดูแลเด็กอย่างมีคุณภาพ เมื่อ

ปัจจัยทั้ง 4 สอดประสานกัน ส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ (Output/Outcome) จะส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพการศึกษา ทั้งด้านผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการ มาตรฐานสถานศึกษา และการตอบสนองความต้องการของชุมชน

ตารางที่ 7

การเปรียบเทียบแนวคิด/งานเดิมเกี่ยวกับการศึกษา อปท. และกรอบแนวคิดใหม่ที่พัฒนา

ประเด็นเปรียบเทียบ	แนวคิด/งานเดิมเกี่ยวกับการศึกษา อปท.	กรอบแนวคิดใหม่ที่พัฒนา
การมองปัญหา	มองปัญหาแยกส่วน (Isolated Issues) เช่น แก้ขาดแคลนงบประมาณ หรือปัญหาครูไม่พอ แนวคิดเดิม ของงบประมาณเพิ่ม หรือรับสมัครครูเพิ่ม	เชิงระบบบูรณาการ (Systemic Integration) ปัญหางบประมาณหรือบุคลากรไม่พอ เกิดจากวิสัยทัศน์ผู้บริหาร และความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย
บทบาทของนโยบายท้องถิ่น	ผูกติดกับวาระของผู้บริหารการเมืองท้องถิ่น นโยบายมักเป็นโครงการสั้นๆ หรือเปลี่ยนตามตัวบุคคล	นโยบายยึดตามระบบธรรมาภิบาล (Governance-based): เสนอให้ใช้แผนพัฒนาการศึกษาระยะยาว และระบบดัชนีชี้วัดข้อมูลตนเอง เพื่อให้นโยบายเดินหน้าต่อเนื่องแม้ย้าย/เปลี่ยนผู้บริหาร
มิติของบุคลากร	เน้นเพียง จำนวนครูผู้สอน"ให้ครบตามอัตรา	เน้นสมรรถนะเฉพาะด้าน เพิ่มมิติของผู้เชี่ยวชาญการบริหารการศึกษาในกองการศึกษา และครูวิชาเอก/ครูปฐมวัยตรงสาย เพื่อหนุนวิชาการให้โรงเรียน
กลไกงบประมาณ	ตั้งรับงบจัดสรรจากส่วนกลางตามหัวนักเรียนแบบ Flat-rate	จัดสรรเชิงพื้นที่และบริบท เสนอให้ส่วนกลางปรับกลไกจัดสรรงบประมาณตามศักยภาพและความจำเป็นจริง ร่วมกับการสร้างเครือข่ายแบ่งปันทรัพยากร ระหว่าง อปท. และ สพฐ.
เกณฑ์วัดความสำเร็จ	ประเมินจากงานเอกสาร หรือการตรวจรับประกันคุณภาพจากภายนอกเพียงอย่างเดียว	เน้นผลสัมฤทธิ์เชิงสมรรถนะและดัชนีชี้วัดการบริหารสาธารณ รวมผล O-NET, ตัวชี้วัดขั้นต่ำ 7 ด้าน (เช่น ทักษะดิจิทัล ภาษา ความพึงพอใจ) และการประเมินตนเองของ อปท.

สรุป

การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในประเทศไทยได้เริ่มต้นอย่างเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้วางรากฐานสำคัญในการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น จากการดำเนินงานที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน พบว่าสภาพการจัดการศึกษาในสังกัด อปท. มีการขยายตัวในเชิงปริมาณอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ มีสถานศึกษาที่เคยสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้ตัดสินใจถ่ายโอนมาอยู่ภายใต้การดูแลของ อปท. มากขึ้น ส่งผลให้จำนวนครู บุคลากรทางการศึกษา และนักเรียนในสังกัดท้องถิ่นมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ในทางกลับกัน จำนวนสถานศึกษา ครู และนักเรียนที่ยังคงสังกัดกระทรวงศึกษาธิการกลับมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม แม้การขยายตัวเชิงปริมาณจะสะท้อนถึงความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจ แต่

ประเด็นท้าทายที่สำคัญคือ คุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนในสังกัด อบท. ซึ่งพบว่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนยังอยู่ในระดับที่ต้องได้รับการพัฒนาและปรับปรุงอย่างเร่งด่วน เพื่อยกระดับให้มีมาตรฐานและคุณภาพทัดเทียมกับหน่วยงานจัดการศึกษาอื่น ๆ

จุดเด่นและโอกาสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา อบท. มีข้อได้เปรียบและโอกาสหลายประการที่เอื้อต่อการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและตอบโจทย์ความต้องการของพื้นที่ ได้แก่ ความชัดเจนทางกฎหมายและขอบเขตความรับผิดชอบ อบท.มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอย่างครอบคลุมทุกระดับ ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน คือ ประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ทำให้สามารถออกแบบการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบท วัฒนธรรม และความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง ความพร้อมด้านงบประมาณและการคลัง อบท. โดยเฉพาะเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีขนาดใหญ่และมีรายได้สูง เริ่มให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สื่อการเรียนการสอน และทรัพยากรที่จำเป็น ศักยภาพในการมีส่วนร่วมกับชุมชน ท้องถิ่นอยู่ในฐานะที่สามารถแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ได้ง่าย เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การเชิญปราชญ์ชาวบ้านมาถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่ เพื่อร่วมกันพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ให้มีคุณภาพและหลากหลายมากยิ่งขึ้น

ปัญหาและอุปสรรคของท้องถิ่นในการจัดการศึกษา แม้จะมีจุดเด่นและโอกาสที่สดใส แต่การจัดการศึกษาของ อบท. ก็ยังคงเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญหลายประการ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพของผู้เรียน ได้แก่ ช่องว่างระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ การนํานโยบายการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติยังขาดความเป็นรูปธรรม ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพ ข้อจำกัดด้านวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร ผู้บริหารท้องถิ่นและสถานศึกษาบางแห่งยังขาดวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และไม่เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาเท่าที่ควร ส่งผลให้การพัฒนาไม่ต่อเนื่องและไม่เต็มศักยภาพ ความไม่สมดุลของทรัพยากรบุคคล อบท.หลายแห่งประสบปัญหาบุคลากรทางการศึกษาไม่เพียงพอ โดยเฉพาะครูที่ขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมถึงการขาดแคลนครูในสาขาวิชาที่ขาดแคลน ความไม่สอดคล้องของงบประมาณกับภารกิจ อบท.บางแห่งมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ แต่กลับรับโอนสถานศึกษามาดูแลเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอต่อการพัฒนา คุณภาพทางวิชาการที่ยังไม่น่าพึงพอใจ จากปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมา ส่งผลให้คุณภาพทางวิชาการและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในสังกัด อบท. โดยภาพรวมยังไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ และจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาโดยเร่งด่วน

ทั้งนี้ สอดคล้องกับรายงานข้อมูลการจัดบริการสาธารณะตามตัวชี้วัดและมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี พ.ศ. 2567 ซึ่งกำหนดตัวชี้วัด จำนวน 7 ตัวชี้วัด ได้แก่ เด็กด้อยโอกาส เด็กพิการได้รับการสนับสนุนด้านการศึกษา หรือด้านการเงินหรือวัสดุอุปกรณ์ โรงเรียนในสังกัดจัดการเรียนการสอนในระบบสองภาษาหรือหลักสูตรสองภาษา หรือให้การสนับสนุนในการส่งเสริมอาชีพ หรือวิชาชีพให้นักเรียนในโรงเรียนในสังกัด หรือให้การสนับสนุนในการส่งเสริมการเรียนรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ ทักษะคอมพิวเตอร์หรือการรู้เท่าทันโลกดิจิทัลให้นักเรียนในโรงเรียนในสังกัด หรือให้การสนับสนุน ในการส่งเสริมการสอนภาษาต่างประเทศให้นักเรียนในโรงเรียนในสังกัด ดำเนินการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนในลักษณะความร่วมมือระหว่างสถานศึกษา และการประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2567) เมื่อพิจารณารายละเอียดผลการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษากว่า 7 ตัวชี้วัด พบว่าผลการจัดบริการสาธารณะตามตัวชี้วัดและผ่านค่ามาตรฐานขั้นต่ำสูงสุด คือ ตัวชี้วัดเรื่อง การประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาคิดเป็นร้อยละ 68.42 ที่มีภารกิจตามตัวชี้วัด และรองลงมา คือเด็กด้อยโอกาส เด็กพิการที่ได้รับการสนับสนุนด้านการศึกษา หรือ ด้านการเงิน วัสดุอุปกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 85.72 นอกจากนี้ พบว่า ตัวชี้วัดด้านการศึกษาที่ดำเนินการและไม่ผ่านสูง คือ จำนวนโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินการ หรือให้การสนับสนุนในการส่งเสริมการเรียนรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์

ทักษะคอมพิวเตอร์หรือการรู้เท่าทันโลกดิจิทัลให้นักเรียนในโรงเรียนในสังกัด สำหรับตัวชี้วัดที่โรงเรียนในสังกัดดำเนินการน้อยและผ่านค่ามาตรฐานขั้นต่ำน้อย คือ เรื่องจำนวนโรงเรียนในสังกัดที่จัดการเรียนการสอนในระบบสองภาษาหรือหลักสูตรสองภาษา ทั้งนี้ ควรให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวและควรมีการส่งเสริมให้ดำเนินการครบทุกแห่ง และสอดคล้องกับรายงานจาก Office of the Ombudsman (2022)^[7] ในประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานในด้านต่างๆ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่าง มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยสรุปได้ดังนี้ 1) ด้านการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไม่มีการแบ่งโครงสร้างการบริหารงาน ไม่มีการกำหนดมาตรฐานการจัดการศึกษาเด็กเล็กที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ไม่มีการประเมินคุณภาพครูผู้สอนประจำปี ปัจจุบัน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีการประเมินตนเองโดยการกรอกแบบฟอร์มเพื่อประเมินตนเองและการประเมินคุณภาพจากภายนอกโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เฉพาะของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่เข้าร่วมโครงการเท่านั้น 2) ด้านบุคลากร พบว่าครูผู้สอนไม่มีคุณวุฒิทางการศึกษาด้านปฐมวัยโดยตรง และจำนวนบุคลากรในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีจำนวนไม่เพียงพอต่อจำนวนเด็ก 3) ด้านอาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย พบว่าสภาพอาคารชำรุดทรุดโทรมขาดงบประมาณดำเนินการก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มั่นคงแข็งแรง อาคารสถานที่มีลักษณะแออัด คับแคบ ไม่ถูกสุขลักษณะ และไม่มีความปลอดภัยเกี่ยวกับความปลอดภัยและ การเตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ฉุกเฉิน 4) ด้านวิชาการและกิจกรรมหลักสูตร ขาดแคลนสื่อการเรียนการสอนและครูผู้สอนขาดความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาสื่อการเรียน การสอน ไม่มีการกำหนดมาตรฐานด้านวิชาการสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) ด้านการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน ขาดการสื่อสารประชาสัมพันธ์ระหว่างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและผู้ปกครอง ทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนในการสนับสนุนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กไม่มีประสิทธิภาพ 6) ด้านการส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาเด็กปฐมวัย ขาดการส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก ให้มีศักยภาพ ขาดการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ในการปฏิบัติงานด้านพัฒนาเด็กปฐมวัยระหว่างหัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ครูผู้สอน ครูผู้ดูแลเด็ก ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดการศึกษาและพัฒนาเด็กของเครือข่ายศูนย์พัฒนาเด็กอย่างเหมาะสม การคัดเลือกคณะกรรมการเครือข่ายเป็นระบบอุปถัมภ์

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาการกระจายอำนาจทางการศึกษา เพื่อให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนและนำไปสู่การยกระดับคุณภาพผู้เรียนอย่างแท้จริง จึงขอเสนอแนะนโยบายและแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้

1. การสร้างธรรมาภิบาลและความต่อเนื่องทางการศึกษา การบริหารงานด้านการศึกษาของ อปท.ต้องยึดมั่นในนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาที่ได้กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ โดยมุ่งเน้นความต่อเนื่องของยุทธศาสตร์และโครงการต่างๆ ไม่ให้เปลี่ยนแปลงไปตามวาระหรือนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่เข้ามาใหม่ เว้นแต่จะมีเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อให้การพัฒนาการศึกษามีทิศทางที่มั่นคงและยั่งยืน เสริมบทบาทรัฐบาลในการกำกับดูแลและประเมินผลรัฐบาลโดยหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ต้องมีบทบาทในการส่งเสริม สนับสนุน และที่สำคัญคือการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษาของ อปท.อย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ และเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดการศึกษาท้องถิ่นมีคุณภาพได้มาตรฐาน อีกทั้งยังเป็นการให้ข้อมูลย้อนกลับที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาของ อปท.

2. ส่งเสริมรูปแบบการจัดการศึกษาแบบบูรณาการและเครือข่ายความร่วมมือ ควรสนับสนุนให้เกิดรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) อย่างแท้จริง รวมถึงการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่าง อปท. ที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษา (เป็นพี่เลี้ยง) กับอปท.ที่ยังประสบปัญหา (เป็นเครือข่าย) เพื่อช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพการศึกษาร่วมกัน

3. ส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบต่างๆ ยกย่องผู้นำและคณะกรรมการของผู้นำ ผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารสถานศึกษาท้องถิ่น ต้อง

ได้รับการพัฒนาและสร้างความตระหนักถึงความสำคัญสูงสุดของการจัดการศึกษา โดยต้องมองว่าเป็นภารกิจหลักที่ส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว และต้องเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง พัฒนาและจัดสรรครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างพอเพียงและมีคุณภาพ ต้องมีการวางแผนอัตรากำลัง และพัฒนาระบบการผลิต การคัดเลือก และการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพ สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น รวมถึงการจัดสวัสดิการและแรงจูงใจที่เหมาะสม เพื่อดึงดูดและรักษาครูดี ครูเก่งให้อยู่ในระบบการศึกษาท้องถิ่นอย่างเพียงพอและยาวนาน

REFERENCE

- [1] Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), *Royal Thai Government Gazette*, 134 (40A), 1–90 (2017, April 6).
- [2] Department of Local Administration. (2023). *Local education development plan (2023–2027)*. Ministry of Interior.
- [3] Determining Plans and Process of Decentralization to Local Government Organization Act, B.E. 2542 (1999), *Royal Thai Government Gazette*, 116(114 A), 48–66 (1999, November 17).
- [4] National Education Act, B.E. 2542 (1999), *Royal Thai Government Gazette*, 116(74 A), 1–23 (1999, August 19).
- [5] National Institute of Educational Testing Service (Public Organization). (2025). *Summary report on Ordinary National Educational Test (O-NET) results*.
- [6] Office of the Education Council. (2025). *Report on the quality assessment of educational institutions under local administrative organizations*.
- [7] Office of the Ombudsman. (2022). *Problems in early childhood education provision by local administrative organizations*.
- [8] Office of the Permanent Secretary, Ministry of Education. (2025). *Educational statistics 2025: A summary*. Information and Communication Technology Center. <https://bict.moe.go.th/สถิติการศึกษา-2568-ฉบับย่อ/>