

ระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาล
เมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม
Educational Management System of Local Administrative Organizations in
Thailand: A Case Study of Kaeng Khoi District Municipality,
Saraburi Province and Nakhon Pathom City Municipality,
Nakhon Pathom Province

จงรักข์ แสนแอ่น¹ ชมภูณูช หุ่นนาค² ชัยยงค์ พรหมวงศ์³ และวรสิทธิ์ เจริญพุด⁴

Jongruk sanan¹ Chompoonuch Hunnak² Chaiyong Phromwong³ and Worasit Charoenput⁴

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

^{2, 4} อาจารย์ประจำ วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

³ อาจารย์ประจำ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

E-mail: jongruk.san@rmutr.ac.th, chompoonuch7229@gmail.com, chaiyong.phr@gmail.com, Worasit@yahoo.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม ศึกษาปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม และเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม วิธีดำเนินการวิจัยเป็นแบบการวิจัยเชิงคุณภาพดำเนินการด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 19 คน และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า 1) ระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม มีการบริหารจัดการศึกษา 6 ด้าน ประกอบด้วย ด้านนโยบายและกลยุทธ์ ด้านโครงสร้างองค์การ ด้านวัฒนธรรมองค์การ ด้านกระบวนการและเทคโนโลยี ด้านทรัพยากรทางการบริหาร และด้านสมรรถนะทางการบริหาร 2) ปัญหา อุปสรรคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม ที่เผชิญอยู่ คือ การขาดความต่อเนื่องในการบริหารการศึกษา คุณสมบัติของบุคลากรไม่เหมาะสมขาดแรงจูงใจและมีรายได้ที่จำกัด ด้านปัจจัยที่ส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม คือ การมีนโยบาย กลยุทธ์ที่เหมาะสมและความสามารถของผู้บริหารในการสนับสนุนทรัพยากรการศึกษาที่เพียงพอและมีวัสดุ อุปกรณ์ สารสนเทศและเทคโนโลยีที่ทันสมัย 3) แนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม ประกอบด้วย การจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสม การจัดสรรอัตรากำลังให้สอดคล้องกับโครงสร้างขององค์กร การจัดให้มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งครูและดำเนินการให้บุคลากรได้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

คำสำคัญ: ระบบการจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This research aimed to study the educational management system of local administrative organizations in Thailand; a case study of Kaeng Khoi district municipality, Saraburi province and Nakhon Pathom City municipality, Nakhon Pathom province identify problems and obstacles and factors affecting the educational management of local administrative organizations in the region of Thailand and propose the appropriate guidelines for developing the educational management of local administrative organizations in Thailand. This research was the qualitative approach and was conducted by; in-depth interviewing 19 key informants consisted of administrators, teachers, educators.

The research results revealed that; 1) there were six aspects of educational development consisted of policy and strategy development, organization structures, organization cultures, processes and technology, administrative resources, managerial competencies. 2) Problems and obstacles of educational management of local administrative organization in the central provinces of Thailand were lacked of educational administrative continuity, the personnel competencies were insufficiency quality of work life, lacked of motivation and low income. Affecting factors of educational management were having appropriate policy and strategy and having sufficient materials and modern information technology. 3) Guidelines for the development of educational development of education management of administrative organization in Thailand were providing appropriate human resources management, having sufficiency recruitment complying with the organizational structure, seeking participation with related sectors and the personnel should be developed systematically and continuously.

Keywords: education management system, local administration organizations

บทนำ

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องการพัฒนาระบบการจัดการศึกษา เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษามาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ

จากบทบัญญัติและข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแนวนโยบายของรัฐในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่สำคัญในการสนองนโยบายของรัฐบาลด้านการจัดการศึกษาในพื้นที่เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังจะมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษามากขึ้นในอนาคต ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่ทำหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่นั้น รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีความรู้ความชำนาญในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพของทรัพยากรบุคคลของประเทศ

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีจำนวนทั้งหมด 7,852 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 20 เมษายน 2563) ผลจากการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาพบว่าประเทศไทยมีการใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาในสัดส่วนที่สูงแต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษากลับยังไม่เป็นที่น่าพอใจ จากสถิติพบว่าประเทศไทยมีการลงทุนทางการศึกษาเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในช่วงปี งบประมาณปี 2560 ที่กระทรวงศึกษาธิการได้รับงบประมาณมากที่สุดในวงเงินกว่า 517,650 ล้านบาท เมื่อจำแนกตามประเภทกิจกรรมการใช้จ่าย พบว่าเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการศึกษามากที่สุด ประกอบกับงบประมาณที่จ่ายเพื่อการจัดการศึกษาส่วนใหญ่ใช้เป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรถึงร้อยละ 75.9 ส่งผลให้งบประมาณที่เหลือมีอย่างจำกัดไม่เพียงพอสำหรับการ

ยกระดับคุณภาพมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการพัฒนาทักษะ ความรู้ความสามารถ และสมรรถนะของผู้เรียน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561)

สาเหตุสำคัญของปัญหาการจัดการศึกษาของประเทศไทย คือ ปัจจัยด้านนโยบายของส่วนกลางที่เปลี่ยนแปลงบ่อย กฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค โครงสร้างการแบ่งส่วนงานที่ยังไม่สอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล และงบประมาณ วัฒนธรรมการทำงานของบุคลากรที่ยังติดขัดกับวัฒนธรรมอำนาจจึงเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัด (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554) และการขาดประสิทธิภาพในการ จัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจในส่วนกลางมากเกินไป ขาดการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบ การใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาที่ไม่มีประสิทธิภาพ ระบบข้อมูลและสารสนเทศไม่ทันสมัย จากสภาพปัญหาชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจและสิทธิในการจัดการศึกษา และ การใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาของท้องถิ่นแต่ผลลัพธ์ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่ผ่านมายังพบปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษาหลาย ๆ ด้าน อันจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นบุคลากรทางการศึกษาจึงตระหนักถึงความสำคัญในปัญหาดังกล่าว จึงมีความสนใจศึกษาระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม ตามปัจจัยด้านการบริหารจัดการจำนวน 6 ปัจจัย ประกอบด้วย ด้านนโยบายและกลยุทธ์ ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านวัฒนธรรมองค์กร ด้านกระบวนการและเทคโนโลยี ด้านทรัพยากรทางการบริหาร และด้านสมรรถนะทางการบริหาร โดยเลือกพื้นที่ศึกษา คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 2 จังหวัด ประกอบด้วยเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม เนื่องจากทั้ง 2 แห่ง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร เป็นองค์กรที่มีการจัดการการศึกษาหลากหลายรูปแบบตั้งแต่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ชั้นอนุบาล ชั้นประถมศึกษา ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย และระดับอาชีวศึกษา ทำให้มีจำนวนโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจำนวนนักเรียนในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมทุกระดับการศึกษา เพื่อให้เห็นถึงสภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง สามารถรับทราบปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งเสริมระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม รวมไปถึงแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลาง เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในภาพรวม และส่งเสริมการพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จและมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม
2. เพื่อระบุปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งเสริมระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม
3. เพื่อสร้างแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม

กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของ Thompson (1967) Peters & Waterman (2004) และติน ปรัชญพฤทธิ (2552) มาบูรณาการร่วมกัน โดยทำการเลือกและกำหนดเป็นตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้

1. นโยบาย/กลยุทธ์ขององค์กร (Strategy) เป็นการกำหนดขั้นตอนและการปฏิบัติการที่เหมาะสม การสร้างกลยุทธ์ในการบริหารเพื่อช่วยเป็นแนวทางให้สมาชิกในองค์กรทราบทิศทางที่จะบรรลุเป้าหมาย สอดคล้องกับแนวคิดของ Thompson (1967)

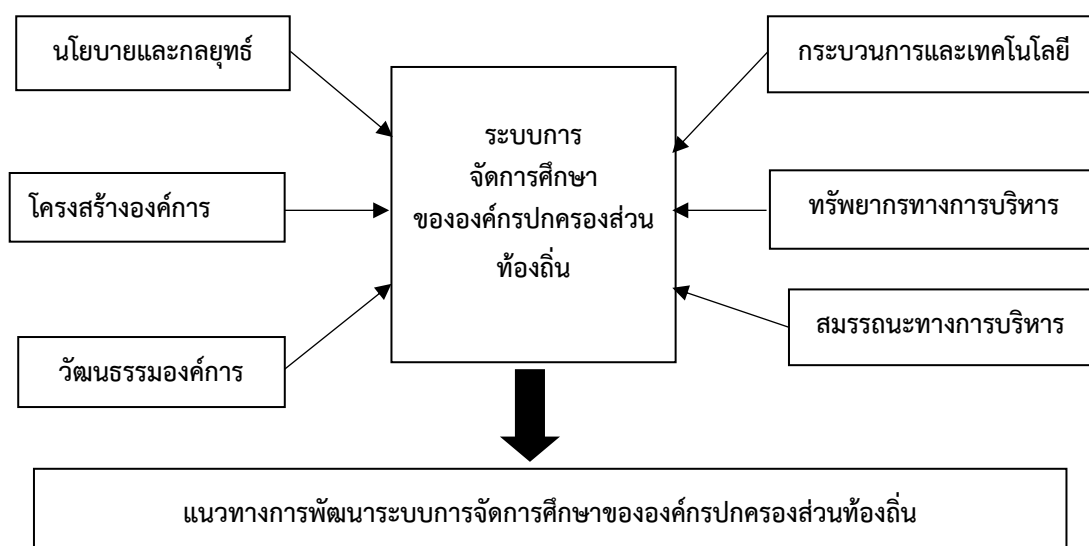
2. โครงสร้างองค์กร (Structure) การพิจารณาขนาดของการควบคุม การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ รวมถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การแบ่งงาน และสายการบังคับบัญชา สอดคล้องกับแนวคิดของ Thompson (1967) และติน ปรัชญพฤทธิ (2552)

3. วัฒนธรรมองค์กร (Shared Values) ค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกขององค์กรที่ได้กลายเป็นรากฐานของระบบการบริหาร และวิถีการปฏิบัติของบุคลากรและผู้บริหารภายในองค์กรซึ่งก็คือ วัฒนธรรมองค์กร สอดคล้องกับแนวคิดของ Charles Handy (1978) Peters & Waterman (2004) และติน ปรัชญพฤทธิ (2552)

4. กระบวนการและเทคโนโลยี โดยยึดจากแนวคิดของ Thompson (1967) ได้แบ่งกระบวนการและเทคโนโลยีออกเป็น 3 ประเภท คือ 1. เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกันต่อเนื่องกันยาว 2. เทคโนโลยีที่เป็นสื่อ 3. เทคโนโลยีแบบเข้มข้น

5. ทรัพยากรการบริหาร ที่เป็นพื้นฐานทางทรัพยากรการบริหาร 7 ประการ ได้แก่ คน วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ เงิน วิธีการ การตลาด และเวลา สอดคล้องกับแนวคิดของติน ปรัชญพฤทธิ (2552) และ วรากร สังข์วงษา (2553)

6. สมรรถนะทางการบริหาร จัดอยู่ในเรื่องทักษะ ความรู้ ความสามารถ เนื่องจากทักษะ ความรู้ ความสามารถ ของสมาชิกในองค์กรจะส่งผลโดยตรงต่อสมรรถนะทางการบริหารขององค์กร ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Peters & Waterman (2004)



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม ใช้วิธีการวิจัยดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) มีจำนวน 19 คน โดยผู้วิจัยตัดสินใจเลือกโดยประเมินจากขอบเขตคำถามสำคัญในการวิจัย โดยใช้เกณฑ์ความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดการศึกษาเป็นหลัก ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และครู ซึ่งเป็นผู้ที่มีเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย : กรณีศึกษาเทศบาลเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม ซึ่งมีความเหมาะสมและสอดคล้องไปตามเกณฑ์แนวคิดของโทมัส ที แมคมิลแลน (Macmillan, 1971) ที่มีข้อเสนอว่าหากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีจำนวนตั้งแต่ 19 คนเป็นต้นไป เป็นระดับที่ให้ผลของอัตราการลดลงของค่าความคลาดเคลื่อน (Error) และคงที่ที่ระดับ 0.02 ดังตารางที่แสดงต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงการลดลงของค่าความคลาดเคลื่อน

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

ที่มา: Thomas T. Macmillan, 1971

การสร้างเครื่องมือในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) แบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi Structured Interview) และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม โดยผ่านการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือจาก ผู้เชี่ยวชาญ 4 ท่านประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์จำนวน 2 ท่าน และผู้เชี่ยวชาญทางด้านการจัดการศึกษาจำนวน 2 ท่าน

แบบสัมภาษณ์ แบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับผู้สัมภาษณ์

ตอนที่ 2 เกี่ยวกับการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 3 เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ เป็นข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) และข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลาง
2. การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) โดยการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ ตำรา และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการรายงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ วรรณกรรม บทความ เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อทบทวน ตรวจสอบแนวคิดระบบการจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลาง รวมถึงการสืบค้นผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่เป็นรายงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลดำเนินการโดยการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกตแบบไม่มี ส่วนร่วมมาวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)

การตรวจสอบข้อมูล

ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลด้วยเทคนิคการตรวจสอบข้อมูลสามเส้า (Data Triangulation) เพื่อการตรวจสอบความถูกต้องและน่าเชื่อถือของข้อมูล ดังนี้

1. การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมจัดเก็บข้อมูล (Methodological Triangulation)
2. การตรวจสอบสามเส้าด้านแหล่งข้อมูล (Data Triangulation)
3. การตรวจสอบความเที่ยง (Reliability)

ผลการวิจัย

1. ระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม

ด้านนโยบายและกลยุทธ์ พบว่า ในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการวางนโยบายและกลยุทธ์ด้านการศึกษาโดยยึดตามนโยบาย และยุทธศาสตร์การศึกษาแห่งชาติ มีจัดการศึกษาโดยยึดหลักสูตรการศึกษาแกนกลางฉบับปัจจุบัน “การพัฒนา ด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับกำหนดยุทธศาสตร์และ กลยุทธ์ของผู้บริหารด้วย ซึ่งผู้บริหารแต่ละคนมีจุด มุ่งเน้นด้านการพัฒนาท้องถิ่นที่ต่างกัน หากผู้นำหรือผู้บริหารเน้นให้การส่งเสริมสนับสนุนด้านการศึกษาการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กรก็จะถูกปรับเปลี่ยนได้ และเน้นงบประมาณไปพัฒนาการศึกษา”

ด้านโครงสร้างองค์กร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างการบริหารงานของและมีการแบ่งสายงานชัดเจน ซึ่งจะรับนโยบายและคำสั่งตามลำดับสายงานโดยกองการศึกษาดูแลด้านการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดโดยตรงทั้งเรื่องนโยบาย การศึกษา งบประมาณ และความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ อำนาจสูงสุดอยู่ที่นายกเทศมนตรี โครงสร้างขององค์กรเทศบาลมีการสั่ง การไม่หลายขั้นตอน ซึ่งโครงสร้างขององค์กรและระบบการบริหารงานไม่ซับซ้อนทำให้การบริหารจัดการศึกษาไม่ล่าช้า และ เทศบาลมีขนาดพื้นที่ในการดูแลไม่กว้างมากนัก มีโรงเรียนในสังกัดไม่มากจึงมีการดูแลทั่วถึงและมีการประสานงานกันอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

ด้านวัฒนธรรมองค์กร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการส่งเสริม สนับสนุนให้บุคลากรทุกฝ่ายเข้ารับการอบรม และพัฒนาตนเองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เปิดโอกาสให้บุคลากรลาไปศึกษาต่อได้ด้วย ในส่วนการปรับตัว

พบว่า ข้าราชการประจำยังไม่มีการปรับตัวมากนักเนื่องจากปัจจุบันไม่มีส่วนของเจ้าหน้าที่ทางการเมืองทำให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายไม่บ่อยมาก การปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เป็นแผนงาน โครงการระยะยาวทำให้มีคุณภาพในการดำเนินงาน มีการทำงานอย่างเป็นระบบ และทำงานร่วมกันเป็นทีมกับสถานศึกษาในสังกัดทำให้เกิดประสิทธิผลที่ดีกว่าระบบโรงเรียนของ สพฐ. โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณที่รวดเร็วอย่างมาก

ด้านกระบวนการและเทคโนโลยี พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวก การประสานงาน และการรายงานระหว่างส่วนกลาง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) กับโรงเรียน/ชุมชน และ อบต. มีหน้าที่อำนวยความสะดวก และเป็นเสมือนกองอำนวยการให้โรงเรียนในสังกัด โดยโรงเรียนได้รายงานผลการดำเนินงานให้ อบต. ทราบเมื่อจบปีการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และ อบต. จะทำรายงานผลการดำเนินงาน และรายงานผลการปฏิบัติงานให้กับกรมส่งเสริมที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดได้รับทราบผลการดำเนินงานต่อไป ผู้บริหารมีการผลักดันให้นำเทคโนโลยีและเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในระบบการทำงานของ อบต. และได้สนับสนุนให้โรงเรียนในสังกัดมีเทคโนโลยีที่จำเป็นด้านการศึกษาใช้ตามความเหมาะสมและตามงบประมาณที่มี ด้านทรัพยากรทางการบริหาร พบว่า ด้านงบประมาณได้รับจาก 2 ส่วน คือ เงินเรียนฟรี 15 ปี จากรัฐบาลซึ่งเป็นเงินอุดหนุนจากภาครัฐ โดยส่งต่อให้กับทางโรงเรียนในสังกัดและส่วนที่สองคือ งบประมาณสนับสนุนจาก อบต. ในกรณีที่โรงเรียนในสังกัดขาดแคลนงบประมาณเร่งด่วน อบต. จะจัดสรรให้ตามลำดับความจำเป็น และความเหมาะสม เพื่อส่งเสริมให้เกิดการจัดการศึกษาที่ดีอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดเด่นที่เป็นข้อได้เปรียบของโรงเรียนในสังกัด อบต. เมื่อเทียบกับโรงเรียนในสังกัดอื่นสำหรับการบริหารจัดการงบประมาณแม้ว่าจะไม่ล่าช้าแต่ก็มีข้อจำกัด เนื่องจาก อบต. มีรายได้ไม่มากนัก ในเรื่องการบริหารจัดการในส่วนด้านวัสดุ อุปกรณ์ซึ่งในปัจจุบันถือว่ามีความเพียงพอแล้ว และมีการบริหารจัดการที่ดี

การบริหารบุคลากร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรอัตรากำลังตามตำแหน่งและสายงานแล้ว แต่พบปัญหาคือ การขาดแคลนบุคลากร (ครู) เนื่องจากในปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้จัดสอบเท่านั้น ทำให้เกิดความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ตามที่ อบต.และโรงเรียนในสังกัดร้องขอ ดังนั้น แม้ว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลของ อบต. มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานที่ชัดเจนแต่ก็ยังขาดบุคลากรที่จะมาปฏิบัติงานได้ครบตามตำแหน่งงาน ซึ่งปัญหาการขาดแคลนบุคลากรนี้ถือเป็นประเด็นสำคัญต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก และเป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไขมากที่สุด อบต. และสถานศึกษาจึงมีการตั้งงบประมาณในการจัดจ้างครูมาสอนทดแทน เพื่อเป็นการรักษาคุณภาพทางการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำหรับขวัญและกำลังใจของบุคลากรจะได้มีการมอบเกียรติบัตรแก่ครูและบุคลากรทางการศึกษาใน อบต. ที่มีผลงานดี หรือทำงานดีเด่น มีรางวัลเชิดชูเกียรติ และคำชมเชยให้ตามโอกาสต่าง ๆ แต่ไม่มีโบนัสหรือค่าตอบแทนพิเศษ เนื่องจาก อบต. มีงบประมาณจำนวนจำกัด ทำให้ไม่มีโบนัสให้กับบุคลากร การบริหารเวลา พบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เวลาในการพบปะประชุมร่วมกับผู้บริหารของสถานศึกษาเป็นประจำ โดยเฉพาะงานที่ต้องร่วมมือกันกับชุมชน เพื่อช่วยเพิ่มความเข้าใจในการจัดการศึกษาร่วมกันระหว่างผู้บริหารสถานศึกษากับผู้บริหาร อบต. เพื่อให้แต่ละฝ่ายสามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว

ด้านสมรรถนะทางการบริหาร พบว่า สถานศึกษาในสังกัด อบต. มีผลลัพธ์ด้านการจัดการศึกษาที่ค่อนข้างดี คือ นักเรียนของโรงเรียนในสังกัดได้รับรางวัลในระดับภาคและในระดับประเทศมากพอสมควร แสดงให้เห็นถึงสภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์ การวางกลยุทธ์และศักยภาพของผู้นำที่ดี ตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลนั้นได้กล่าวไว้ว่า “ผู้บริหารจะต้องควบคุมตนเองไม่ก้าวก่ายสายงานประจำที่เป็นระบบที่ดีอยู่แล้ว เมื่อมีการมอบหมายงานและ สั่งการตามอำนาจหน้าที่แล้ว ผู้บริหารจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงในการทำงาน เมื่อมอบนโยบายแล้วจะไม่เข้าไปชี้แนะหรือทำให้เกิดความลำบากใจในการดำเนินงานแต่ต้องทำหน้าที่ตนเองให้สมบูรณ์เพื่อให้เป็นที่ยอมรับ นำเคารพ” นอกจากนี้ยังพบว่าในปัจจุบันมีบุคลากรรุ่นใหม่ ๆ ที่เป็นบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ จบการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีทำให้สมรรถนะของผู้ปฏิบัติงานสูง การสอนงานง่ายและมีการพัฒนาที่ดี

2. ปัญหาอุปสรรค และปัจจัยที่ส่งเสริมระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม มีดังนี้

2.1 ปัญหาอุปสรรคของระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลาง คือ ขาดความต่อเนื่องในนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษา ไม่มีนโยบายหรือกลยุทธ์การพัฒนาด้านการศึกษาในเชิงรุก ขาดอิสระในการกำหนดนโยบาย หลักสูตรยังไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตหรือบริบทของพื้นที่ขาดความชัดเจนในเรื่องความก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากรทางการศึกษาในสังกัด ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคในการทำงาน ข้อจำกัดด้านงบประมาณของ อปท. แต่ละแห่งขาดความเท่าเทียมกัน ขาดบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการจัดการศึกษา บุคลากรครูไม่ครบตามโครงสร้างอัตรากำลังขาดความชำนาญ และประสบการณ์ในการจัดการศึกษา

2.2 สำหรับปัจจัยที่ส่งเสริมระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลางมีดังนี้ คือ 1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาวะผู้นำ 2) นโยบายและกลยุทธ์มีเสถียรภาพและต่อเนื่อง 3) โครงสร้างการบริหารงานที่มีความคล่องตัว 4) เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย 5) งบประมาณที่เพียงพอ 6) ความพร้อมบุคลากร 7) การทำงานร่วมกันเป็นทีม และเป็นระบบ 8) การรักษามูลค่าของที่มีศักยภาพให้อยู่กับองค์กร และ 9) การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

3. แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม มีประเด็นสำคัญที่ควรพัฒนาดังนี้

3.1 แนวทางการพัฒนาด้านนโยบายและกลยุทธ์ คือ ปรับปรุงด้านนโยบายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา พัฒนางานวิชาการเพื่อยกระดับคุณภาพทางการศึกษา เปิดโอกาสทุกภาคส่วนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

3.2 แนวทางการพัฒนาโครงสร้างองค์กร คือ ควรมีการบริหารจัดการศึกษาแบบผสมผสานหลายรูปแบบ ออกแบบโครงสร้างการบริหารองค์กรให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว และตอบสนองต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงได้ดี จัดให้มีบุคลากรครบตามอัตรากำลังและโครงสร้างการบริหารงาน

3.3 แนวทางการพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร คือ ผู้บริหารควรเปิดโอกาสให้บุคลากรกล้าแสดงความคิดเห็นใหม่ๆ เปิดรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรหรือครูเพื่อรับทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และควรจะมีการจัดเส้นทางก้าวหน้าในทางสายอาชีพให้แก่บุคลากร ส่งเสริมให้ข้าราชการและบุคลากรด้านการศึกษาพัฒนาขีดความสามารถของตนเองอย่างต่อเนื่อง

3.4 แนวทางการพัฒนากระบวนการและเทคโนโลยี คือ การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลด้านการจัดการศึกษา บุคลากรจะต้องพัฒนาตนเองให้เท่าทันกับเทคโนโลยีที่มีความทันสมัย

3.5 แนวทางการพัฒนาทรัพยากรทางการบริหาร คือ วางแผนจัดสรรอัตรากำลังให้เพียงพอ สรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถตรงกับสายงานอย่างแท้จริง พัฒนาคุณภาพของครูและบุคลากรทั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัด

3.6 แนวทางการพัฒนาสมรรถนะทางการบริหาร คือ มีการติดตามผลการประเมินการจัดการศึกษา สนับสนุนการนิเทศ ติดตามการจัดการเรียนการสอน และการวัดประเมินผลการเรียนรู้ของสถานศึกษาในสังกัดอย่างสม่ำเสมอให้อำนาจโรงเรียนรับผิดชอบเรื่องการเรียนการสอน การเงิน และการบริหารงานบุคคลเพื่อให้การบริหารมีอิสระและคล่องตัว

3.7 แนวทางการพัฒนาด้านอื่นๆ คือ การควบคุมดูแลปัญหาเรื่องระบบอุปถัมภ์ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชน เป็นต้น

สรุปและอภิปรายผล

จากผลการวิจัยเชิงคุณภาพที่ได้ทำการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองแก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม ผู้วิจัยนำเสนอผลการอภิปรายตามวัตถุประสงค์การวิจัยดังนี้

1. ระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย: กรณีศึกษาเทศบาลเมือง แก่งคอย จังหวัดสระบุรี และเทศบาลนครนครปฐม จังหวัดนครปฐม

จากผลการวิจัยในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการจัดการศึกษาที่ดี เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของระบบการจัดการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลางดำเนินงาน พบว่า ด้านนโยบายและกลยุทธ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลางมีการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ด้านการพัฒนาการศึกษาโดยยึดตามนโยบายการพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์การศึกษาแห่งชาติ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาและส่งเสริมการจัดการศึกษาในท้องถิ่นเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง และมีการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น 4 ปี มีการวางแผนบริหารจัดการศึกษาร่วมกับผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดเพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ การกำหนดนโยบายและกลยุทธ์การพัฒนาด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์หรือทัศนคติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพราะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ขององค์กร จึงเป็นบุคคลสำคัญที่ขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาของท้องถิ่นให้มีคุณภาพ ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยของพิชิต ฤทธิ์จัญญ และคณะ (2554) ที่ศึกษาวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าหลังรับการถ่ายโอน อบท. มีการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาตามสภาพของท้องถิ่น และสอดคล้องกับผลการวิจัยของพินสุตา สิริธรรค์ (2556) ที่พบว่า ประเทศฟินแลนด์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและอำนาจมากขึ้นในการจัดการศึกษา รัฐบาลกลางมีหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายกว้างๆ สนับสนุนงบประมาณ และติดตามประเมินผลโดยภาพรวมเท่านั้น การจัดการศึกษามีความหลากหลายตามบริบทของมลรัฐนั้น ๆ โดยให้ความสำคัญกับการศึกษาว่าเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่รัฐต้องจัดการศึกษาที่ดีที่สุดให้กับประชาชน โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายตั้งแต่ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา โดยนอกจากนี้ยังสอดคล้องกับผลการวิจัยของ คริสตินา คิส-เคโดส์ และ บอมแบง ซูฮาโนโก ซิอาเยอร์ (Krisztina Kis-Katos & Bambang Suharnoko Sjahrir, 2017) ที่ศึกษาเรื่องการเพิ่มการตอบสนองในการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นด้วยการกระจายอำนาจในระดับอบช.ป.โดยในประเทศไทยในประเด็นนี้ พบว่าผลกระทบในด้านบวกของการกระจายอำนาจทางด้านการบริหารและทางการคลังนำมาซึ่งการตอบสนองของรัฐบาลท้องถิ่นที่เข้ามาเติมเต็มให้ระบบบริการสาธารณะในท้องถิ่นที่ยังไม่สมบูรณ์ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

จากผลการวิจัยด้านโครงสร้างองค์กร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างการบริหารแบบราชการตามลำดับการบังคับบัญชาและมีการแบ่งสายงานชัดเจน รับนโยบายและคำสั่งตามลำดับสายงาน มีกองการศึกษาดูแลงานด้านการศึกษาและดูแลโรงเรียนในสังกัดโดยตรงทั้งในเรื่องนโยบายการศึกษา งบประมาณ และความช่วยเหลือด้านต่างๆ การสั่งการตามโครงสร้างขององค์กรไม่หลายขั้นตอนทำให้มีความคล่องตัว โดยอำนาจสูงสุดอยู่ที่นายกเทศมนตรีทำให้การตัดสินใจ การสั่ง การอนุมัติ รวดเร็ว ทำให้การบริหารจัดการศึกษาจึงไม่ล่าช้า มีการทำงานอย่างเป็นระบบและมีความยืดหยุ่นในการทำงานสูง และมีขนาดพื้นที่ในการดูแลน้อยมีโรงเรียนในสังกัดไม่มากเกินไปจึงมีการดูแลทั่วถึงทำให้การประสานงานรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวความคิดของดิน ปรัชญพฤทธิ์ (2552) ที่กล่าวว่า ในปัจจุบันการจัดโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมที่สุดจะต้องมีความยืดหยุ่น และการบริหารจัดการต้องมีความรวดเร็วให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และสอดคล้องกับผลการวิจัยของพัธราชัย พัฒนสุวรรณ (2554) ที่ศึกษาเรื่องโรงเรียน อบจ.: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการศึกษา พบว่า ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาเห็นว่าข้อดีของการโอนเข้ามาสังกัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม คือ ทำให้ลดขั้นตอนการประสานงาน และมีสายการบังคับบัญชาสั้นลง

จากผลการวิจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร พบว่า ผู้บริหารมีการส่งเสริม สนับสนุนบุคลากรทุกฝ่ายเข้ารับการอบรมและพัฒนาตนเองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง สม่่าเสมอ นอกจากนี้ยังมีการเปิดโอกาสอนุญาตให้บุคลากรสามารถลาไปศึกษาต่อได้ ข้าราชการประจำจะไม่มีการปรับตัวมากนัก ปัจจุบันไม่มีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของผู้บริหารที่ทางโรงเรียน (นายกเทศมนตรี) ทำให้เปลี่ยนแปลงนโยบายไม่บ่อยมาก การปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เป็นแผนงาน โครงการระยะยาว ทำให้การดำเนินงานมีคุณภาพ และมีการทำงานร่วมกันเป็นทีมกับสถานศึกษาในสังกัด มีการพึ่งพากันทำให้การปฏิบัติงานทั้งสองฝ่ายเกิดประสิทธิผลที่ดีกว่าระบบโรงเรียนของ สพฐ. โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณ

จากผลการวิจัยด้านกระบวนการและเทคโนโลยี พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลางทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและเป็นเสมือนกองอำนาจการให้โรงเรียนในสังกัด โดยโรงเรียนจะรายงานผลการดำเนินงานให้ อบต. ทราบเมื่อจบปีการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และ อบต. จะทำรายงานผลการดำเนินงานและรายงานผลการปฏิบัติงานให้กับกรมส่งเสริมที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดได้รับทราบผลการดำเนินงานต่อไป ผู้บริหารมีการผลักดันให้นำเทคโนโลยีและเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในระบบการทำงานของ อบต. และผู้บริหารสนับสนุนให้โรงเรียนในสังกัดได้มีเทคโนโลยีที่จำเป็นด้านการศึกษาใช้ตามความเหมาะสมและตามงบประมาณที่มีอยู่

จากผลการวิจัยด้านทรัพยากรการบริหาร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลางมีการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดีและเพียงพอ ในด้านงบประมาณจะได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐบาล คือ เงินเรียนฟรี 15 ปี และงบประมาณสนับสนุนจาก อบต. ในกรณีที่โรงเรียนในสังกัดขาดแคลนงบประมาณเร่งด่วน ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบของโรงเรียนในสังกัด อบต. เมื่อเทียบกับโรงเรียนในสังกัดอื่น แม้ว่าการบริหารจัดการงบประมาณจะไม่ล่าช้าแต่ก็ยังมีอย่างจำกัดเนื่องจากเทศบาลมีรายได้ไม่มากนักด้านวัสดุ อุปกรณ์ในปัจจุบันมีความเพียงพอ และด้านการบริหารบุคลากรมีจัดสรรอัตรากำลังตามตำแหน่งและสายงาน พบปัญหา คือ การขาดแคลนบุคลากร (ครู) เกิดความล่าช้าในการสรรหาบุคลากรเนื่องจากต้องรอกกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสอบ ขาดบุคลากรที่จะมาปฏิบัติงานได้ครบตามตำแหน่งงาน ซึ่งปัญหาขาดแคลนบุคลากร ถือเป็นประเด็นสำคัญต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก และเป็นปัญหาที่ต้องการสนับสนุนมากที่สุด ปัจจุบัน อบต. และสถานศึกษาตั้งงบประมาณในการจัดจ้างครูมาสอนทดแทน เพื่อเป็นการรักษาคุณภาพทางการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด สำหรับขวัญและกำลังใจของบุคลากรจะมีการมอบเกียรติบัตรแก่ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีผลงานดี หรือทำงานดีเด่น แต่ไม่มีโบนัสหรือค่าตอบแทนพิเศษ เนื่องจาก อบต. มีงบประมาณจำนวนจำกัด ผู้บริหาร อบต. ใช้เวลาในการพบปะประชุมร่วมกันกับผู้บริหารของสถานศึกษาเป็นประจำเพื่อช่วยเพิ่มความเข้าใจในการจัดการศึกษา ร่วมกันระหว่างผู้บริหารสถานศึกษากับผู้บริหาร อบต.

จากผลการวิจัยด้านสมรรถนะการบริหาร พบว่า ผู้บริหาร อบต. มีภาวะผู้นำ มีวิสัยทัศน์ด้านการศึกษา และมีศักยภาพในการจัดการศึกษา โดยสถานศึกษาในสังกัดมีผลลัพธ์ด้านการจัดการศึกษาที่ค่อนข้างดี คือ นักเรียนของโรงเรียนในสังกัดของเทศบาลได้รับรางวัลในระดับภาค และในระดับประเทศมากพอสมควร แสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ การวางกลยุทธ์ และศักยภาพของผู้บริหารที่ดี ตามความเห็นของเชี่ยวชาญได้กล่าวไว้ว่า “ผู้บริหารจะต้องควบคุมตนเองไม่ก้าวล้ำสายงานประจำที่เป็นระบบที่ดีอยู่แล้ว ผู้บริหารจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงในการทำงาน เมื่อมอบนโยบายแล้วจะไม่เข้าไปชี้แนะหรือทำให้เกิดความลำบากใจในการดำเนินงานแต่ต้องทำหน้าที่ตนเองให้สมบูรณ์เพื่อให้เป็นที่ยอมรับ นำเคารพ” ในปัจจุบันผู้ปฏิบัติงานเป็นบุคลากรรุ่นใหม่ ๆ ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป เป็นบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทำให้การสอนงานง่าย และมีการพัฒนาที่ดี

2. ปัญหา และอุปสรรคและปัจจัยที่ส่งเสริมระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลางของประเทศไทย

2.1 จากผลการวิจัยพบปัญหา และอุปสรรคของระบบการจัดการศึกษาหลายประการ ดังนี้

1) การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาขาดความต่อเนื่อง ไม่มีการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือกลยุทธ์ การพัฒนาทางการศึกษาในเชิงรุก การกำหนดนโยบายด้านการศึกษาและกลยุทธ์ด้านการศึกษาต้องอิงกับส่วนกลาง ขาดอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง การจัดทำหลักสูตรยังไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตหรือบริบทของพื้นที่ สอดคล้องกับผลวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2553) ที่พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษา คือ นโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาของ อปท. ขาดความชัดเจนและขาดความต่อเนื่อง มักมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหาร อปท. สมาชิกสภาท้องถิ่น และบุคลากรท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา และไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ด้านการศึกษาเท่าที่ควร และสอดคล้องกับผลการวิจัยของสมหมาย เรืองรัตน์ (2555) เรื่องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลวัดศรีสมบูรณ์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน พบว่า สภาพการจัดการจัดการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลวัดศรีสมบูรณ์ กระบวนการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรไม่ตอบสนองต่อท้องถิ่นและผู้เรียน และสอดคล้องกับผลการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2561) เรื่องสภาวะการศึกษาไทยปี 2559/2560 แนวทางการปฏิรูปการศึกษาไทยเพื่ก้าวสู่ยุค Thailand 4.0 พบปัญหาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของประเทศไทยคือ การบริหารการศึกษายังเน้นการรวมอำนาจในส่วนกลางมากเกินไป

2) ขาดบุคลากรในระดับหน่วยและครูที่มีความรู้ความเข้าใจ หรือความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านการศึกษา กฎ ระเบียบบางเรื่องเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานและไม่ทันสมัย สอดคล้องกับผลการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2553) เรื่องรายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551 พบว่า โครงสร้างการบริหารการศึกษาของ อปท. บางแห่งยังไม่ได้จัดโครงสร้างรองรับงานด้านการศึกษาในขณะที่บางแห่งมีการจัดโครงสร้างรองรับแล้วแต่ยังไม่มีบุคลากรตามโครงสร้างการบริหาร

3) ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากความก้าวหน้าทางวิชาชีพน้อยกว่าบุคลากรในสถานศึกษาอื่นๆ ขาดศรัทธาและความเชื่อมั่นในวิชาชีพครู สอดคล้องกับผลการวิจัยของพัทธชัย พัฒนสุวรรณ (2554) ที่ศึกษาเรื่อง โรงเรียนอบจ.: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการศึกษา พบว่า การบริหารบุคคลยังคงมีปัญหาในการจัดหลักสูตรที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของบุคลากร รวมถึงด้านสวัสดิการที่ยังดัดระเบียบทำให้บุคลากรรู้สึกขัดข้องกังวลใจ

4) ข้อจำกัดด้านงบประมาณเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งรายได้ไม่เท่ากัน ทำให้ความศักยภาพในการสนับสนุนการจัดการศึกษาต่างกัน มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานที่ชัดเจนแต่ก็ยังขาดบุคลากรที่จะมาปฏิบัติงานได้ครบตามตำแหน่งงาน คุณภาพครูไม่ได้มาตรฐาน หรือไม่ตรงตามสาขาวิชาที่ต้องการ สอดคล้องกับงานวิจัยของสมหมาย เรืองรัตน์ (2555) ได้วิจัยการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลวัดศรีสมบูรณ์ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลการวิจัยพบว่า สภาพการจัดการจัดการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลวัดศรีสมบูรณ์ พบว่า วุฒิการศึกษาของครูไม่ตรงกับวิชาที่สอน ครูต้องแบกรับภาระงานมากทั้งการจัดการเรียนการสอนและงานด้านอื่นๆ สอดคล้องกับผลการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2553) เรื่องรายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551 พบว่า โครงสร้างการบริหารการศึกษาของ อปท. บางแห่งยังไม่ได้จัดโครงสร้างรองรับงานด้านการศึกษา ในขณะที่บางแห่งมีการจัดโครงสร้างรองรับแล้วแต่ยังไม่มีบุคลากรตามโครงสร้างการบริหาร

5) ผู้บริหารหรือบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังขาดความชำนาญและประสบการณ์ในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะการจัดการศึกษาในระดับอาชีวศึกษา

6) ขาดการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในท้องถิ่น ในการวางแผน การกำหนดนโยบาย การดำเนินงานด้านการพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่น นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่จะถ่ายโอนโรงเรียนให้กับ อปท. ยังไม่มีความชัดเจน และหลักการถ่ายโอนบุคลากรยังไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ สอดคล้องกับงานวิจัยของพิชิต ฤทธิ์จรูญและคณะ (2554) พบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ บุคลากรไม่เพียงพอ และชุมชน

ไม่เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาและสอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2561) พบว่าปัญหาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของประเทศไทย คือ ขาดการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากภาคประชาชน ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะจากผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคของระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลางของประเทศไทย สอดคล้องกับผลการวิจัยของพริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ (2556) ได้วิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า จุดด้อยที่สำคัญ คือ ขาดการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความชัดเจนในการกำหนดวัฒนธรรมองค์กร ความไม่พร้อมในการใช้เทคโนโลยีของครู และภาวะคุกคามที่สำคัญ คือ มีกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหาร บทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาไม่ชัดเจน ความไม่พร้อมของบุคลากรฝ่ายต่างๆ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทัศนคติแบบอนุรักษ์นิยมปฏิเสธหรือต่อต้านเทคโนโลยี

2.2 ปัจจัยที่ส่งเสริมระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1) ผู้บริหารองค์กรที่มีภาวะผู้นำ มีวิสัยทัศน์ มีประสบการณ์ด้านการศึกษา 2) โครงสร้างองค์กร ที่มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น กระบวนการบริหารที่ลดขั้นตอนให้สั้นลงทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว 3) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน 4) งบประมาณที่เพียงพอ 5) ความพร้อมของด้านบุคลากร สอดคล้องกับงานวิจัยของพิชิต ฤทธิ์จรรยาและคณะ (2554) ที่ทำการศึกษาวินิจฉัยเรื่องประเมินผลการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมเรื่องรายได้ มีจำนวนครูที่เพียงพอ 6) การรักษาบุคลากรโดยการรับรองสถานะที่มั่นคงของบุคลากรทางการศึกษา 7) การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นประชาชน ผู้นำชุมชน ภาควิชาการทั้งในและนอกพื้นที่ สอดคล้องกับผลการวิจัยของแวง (Wang) (อ้างถึงในรัชชัย วรรณิการ์, 2559) เรื่องการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นในอันที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านการศึกษากลุ่มองค์กร 6 กลุ่มในได้หวัน พบว่า ในการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับการศึกษาในประเทศไทยได้หวันจะต้องเกิดจากการร่วมมือจากหลายฝ่ายประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโรงเรียนผู้บริหารระดับโรงเรียน และความต้องการของชุมชนซึ่งจะต้องมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนซึ่งมีผลต่อคุณภาพการจัดการศึกษา

จากผลการศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริมระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับผลการวิจัยของพริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ (2556) ได้วิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า จุดเด่นที่สำคัญ คือ มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการศึกษาครอบคลุมทุกระดับ การกำหนดภาระงานในสถานศึกษามีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน ส่งเสริมให้บุคลากรเรียนต่อในระดับสูงขึ้น มีนโยบายการสร้างค่านิยมของบุคลากรในสถานศึกษา สนับสนุนให้มีระบบการเรียนการสอนแบบอิเล็กทรอนิกส์

3. แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลางของประเทศไทย มีประเด็นที่ควรได้รับการพัฒนาดังนี้

3.1 แนวทางการพัฒนาด้านนโยบายและกลยุทธ์ คือ ปรับปรุงด้านนโยบายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา พัฒนางานวิชาการเพื่อยกระดับคุณภาพทางการศึกษาให้สูงขึ้นเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ปกครองและชุมชน เปิดโอกาสทุกภาคส่วนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริหารมีการกำหนดนโยบาย วางแผนการดำเนินงานด้านการศึกษาเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย สนับสนุนการจัดการศึกษาท้องถิ่นในระดับอาชีวศึกษาเพื่อรองรับนักเรียนที่มุ่งเน้นศึกษาสายอาชีพ เน้นการสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนทุกกลุ่มบุคคลให้ได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น เพื่อเป็นการกระจายโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาในท้องถิ่น สอดคล้องกับผลการวิจัยของ ทอย (Toy) (อ้างถึงในรัชชัย วรรณิการ์, 2559) ได้วิจัยเรื่องแผนการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนในโรงเรียนชุมชนและได้ให้ข้อเสนอแนะว่าในการที่จะวางแผนสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนของโรงเรียนในชนบทนั้น ควรจะมีการพัฒนาทางด้านนโยบายและกฎต่างๆ ให้มีการวิจัยปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่บกพร่องอยู่ กำหนดจุดมุ่งหมาย เป้าหมายให้ชัดเจน และสอดคล้องกับสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

(2561) ที่ได้ให้ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการปฏิรูปการศึกษาไทยสู่ยุค Thailand 4.0 ไว้ว่าควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของทุกภาคส่วนในชุมชน ให้การศึกษาเป็นของประชาชนทุกคนและประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้ภาคประชาชน ภาคเอกชน และชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมเรียนรู้และร่วมแก้ปัญหาการจัดการศึกษาในแต่ละพื้นที่ตามบริบทของท้องถิ่น

3.2. แนวทางการพัฒนาโครงสร้างองค์การ คือ ควรมีการบริหารจัดการศึกษาแบบผสมผสานหลายรูปแบบ ออกแบบโครงสร้างการบริหารองค์การให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว และตอบสนองต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงได้ดี จัดให้มีบุคลากรครบตามอัตรากำลัง และโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรและปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันอยู่เสมอ

3.3 แนวทางการพัฒนาวัฒนธรรมองค์การ คือ ผู้บริหารควรเปิดโอกาสให้บุคลากรกล้าแสดงความคิดเห็นใหม่ๆ เปิดรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรหรือครูเพื่อรับทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และควรจะมีการจัดเส้นทางก้าวหน้าในทางสายอาชีพให้แก่บุคลากร ส่งเสริมให้ข้าราชการและบุคลากรด้านการศึกษาพัฒนาขีดความสามารถของตนเองอย่างต่อเนื่อง โดยการอบรมตามหลักสูตรต่างๆ ที่จะช่วยส่งเสริมความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพของตนเอง

3.4 แนวทางการพัฒนากระบวนการและเทคโนโลยี ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลด้านการศึกษาสำหรับเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้ และเครื่องมือในการบริหารการศึกษาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรจะต้องพัฒนาตนเองให้เท่าทันกับเทคโนโลยีที่มีความทันสมัย และสามารถนำเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนากระบวนการจัดการขององค์กรให้ดียิ่งขึ้น ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการจัดการศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาเพื่อเป็นต้นแบบ และให้ความช่วยเหลือในการจัดการศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับผลการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2561) เรื่อง สภาวะการศึกษาไทยปี 2559/2560 พบว่า การจัดการศึกษาของประเทศไทยต้องปรับปรุงระบบข้อมูลและสารสนเทศทางการศึกษาให้มีความเป็นเอกภาพ ถูกต้องทันสมัยและเชื่อถือได้ เชื่อมโยงกันทั้งระบบ ตั้งแต่ระดับสถานศึกษาจนถึงระดับกระทรวง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษา และเชื่อมโยงกับการประเมินภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

3.5 แนวทางการพัฒนาทรัพยากรการบริหาร คือ วางแผนจัดสรรอัตรากำลังให้เพียงพอ สรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถตรงกับสายงานอย่างแท้จริง เพื่อยกระดับมาตรฐานการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สูงขึ้น พัฒนาคุณภาพของครูและบุคลากรทั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัด สอดคล้องกับแนวทางของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2553) ที่ได้กล่าวถึงแนวทางพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ควรเร่งพัฒนาคุณภาพของครูและบุคลากรทั้งในระดับ อปท. และสถานศึกษาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพ และมีการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาเป็นครูเพื่อยกระดับการศึกษาให้สูงขึ้นโดยไม่อิงกับระบบอุปถัมภ์ เพื่อให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเพิ่มสูงขึ้น และสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ ความสามารถจากภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาภายในท้องถิ่น สอดคล้องกับผลการวิจัยของโกสินทร์ ไทยจันทศิลป์ (2558) เรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาในโรงเรียนสังกัดเทศบาล กลุ่มการศึกษาท้องถิ่นที่ 6 พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาควรเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการแก้ไขและติดตามผลการเรียนของนักเรียนเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการจัดการศึกษาให้พัฒนาการของนักเรียนเพิ่มมากขึ้น ด้านงบประมาณผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรควรเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบผลการดำเนินงานทางด้านการเงิน และการบริหารงบประมาณ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

3.6 แนวทางการพัฒนาสมรรถนะทางการบริหาร คือ ควรมีการติดตามผลการประเมินการจัดการศึกษาและนำไปปรับปรุงพัฒนางานอย่างต่อเนื่องเพื่อรักษาคุณภาพและเพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น สนับสนุนการนิเทศ ติดตามการจัดการเรียนการสอน และการวัดประเมินผลการเรียนรู้ของสถานศึกษาในสังกัดอย่าง

สม่ำเสมอให้อำนาจโรงเรียนรับผิดชอบเรื่องการเรียนการสอน การเงิน และการบริหารงานบุคคลเพื่อให้สามารถบริหารอย่างอิสระและคล่องตัว จากผลการวิจัยสอดคล้องกับผลการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2561) เรื่องข้อเสนอแนะในการจัดการศึกษาของประเทศไทย คือ การกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาเน้นการให้อำนาจโรงเรียนรับผิดชอบเรื่องการเรียนการสอน การเงิน และการบริหารงานบุคคล เพื่อให้สามารถบริหารอย่างอิสระและคล่องตัว เพราะการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอยู่ที่โรงเรียน ไม่ใช่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดหรือศึกษาธิการภาค

3.7 แนวทางการพัฒนาด้านอื่น ๆ คือ ควบคุมดูแลปัญหาเรื่องระบบอุปถัมภ์ โดยมีการตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อขจัดปัญหาความไม่เป็นธรรมและสร้างความเชื่อมั่นในการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างความชัดเจนในการถ่ายโอนสถานศึกษาจาก สพฐ. มาอยู่ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการติดตามดูแลและประเมินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

จากการนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลางของประเทศไทย ในหลายด้าน ๆ พบว่ามีความสอดคล้องกับผลการวิจัยของพริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ (2556) ได้วิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วมเพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อเสนอแนะแนวทางของนโยบายที่สำคัญ คือ ควรส่งเสริมการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาในสังกัดให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาสถานศึกษากระจายอำนาจการสรรหาบุคลากรเข้าปฏิบัติงานไปยังสถานศึกษา สร้างวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ นำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และมีข้อเสนอแนะกลไกของนโยบายที่สำคัญ คือ สร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดหลักสูตรการศึกษาในระบบให้มีโปรแกรมอย่างหลากหลาย มีแผนพัฒนาศักยภาพและวิชาชีพของบุคลากรอย่างเป็นระบบ สร้างวัฒนธรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดตั้งศูนย์พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรมสำหรับเป็นแหล่งเรียนรู้ อบรม และพัฒนาการจัดการกิจกรรมการเรียนรู้ สื่อและนวัตกรรมการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับแนวโน้มหรือกระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอแนะนำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรส่งเสริมให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยในชุมชน หรือตัวแทนชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และจัดทำแผนงานด้านการศึกษา ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับอัตลักษณ์ของชุมชน
2. ผู้บริหารของท้องถิ่นควรต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา สถานศึกษาในสังกัด รวมถึงประชาชนในชุมชน เพื่อให้การกำหนดนโยบายมีความเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง
3. ควรส่งเสริมให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยการร่วมวางแผน ร่วมตรวจสอบ และติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารจัดการและการพัฒนาทางการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
4. ควรปรับปรุงนโยบายด้านสวัสดิการต่าง ๆ สำหรับบุคลากรทางการศึกษาให้มีความเหมาะสม เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความมั่นคงในอาชีพของผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้บุคลากรเกิดความมั่นใจในการทำงานมากยิ่งขึ้น
5. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสำรวจความต้องการด้านการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อประเมินและสร้างรูปแบบและแนวทางการพัฒนาการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการและพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้

6. ควรพิจารณาทบทวนการจัดทำหลักสูตร หรือพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการออกแบบจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่น สามารถจัดหลักสูตรที่สะท้อนความต้องการของชุมชน

7. ควรสร้างระบบการจัดการศึกษาด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และระบบการจัดการศึกษาที่สามารถแก้ปัญหา หรือพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. พัฒนาสมรรถนะและทักษะบุคลากรสายสอน ทั้งในทางปฏิบัติและด้านวิชาการอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มพูนความรู้และความสามารถ ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานด้านการจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการยกระดับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ควรจัดให้มีงบประมาณและอัตราค่าจ้างที่เพียงพอ เพื่อส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

3. พิจารณาค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสมต่อบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานมากยิ่งขึ้น

4. ให้การสนับสนุนสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งพัฒนาการเรียนการสอนโดยใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษามากขึ้น เน้นการใช้เทคโนโลยีสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่ทันสมัยในการเรียนการสอน

5. จัดให้มีการนิเทศสถานศึกษาในสังกัด และนำผลการนิเทศมาพัฒนาการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ควรศึกษาปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาวะผู้นำ คุณภาพการให้บริการด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อระบบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม

7. ควรศึกษาวิจัยเปรียบเทียบเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคอื่นๆ เพื่อศึกษารูปแบบและแนวทางการจัดการศึกษาที่ดี และนำมาพัฒนาระบบการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). *สรุปข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ*.

เข้าถึงจาก <http://www.dla.go.th/work/abt/summarize.jsp>. (สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2563).

โกสินทร์ ไทยจันทศิลป์. (2558). *การมีส่วนร่วมในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลวัดศรีสมบุญมิ่ง เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

ติน ปรัชญพฤทธิ์. (2551). *ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration Theory)*. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยรังสิต.

ติน ปรัชญพฤทธิ์. (2552). *การพัฒนาองค์การสมัยใหม่*. เอกสารประกอบการสอน. นครสวรรค์: มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา.

ธวัชชัย กรณิการ์. (2559). *ภารกิจการจัดการศึกษาของเทศบาลนคร*. ดุษฎีนิพนธ์ สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

พริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ. (2556). *ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- พัธราชัย พัฒนสุวรรณ. (2554). *โรงเรียน อบจ.: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการศึกษา*.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิชิต ฤทธิ์จรูญ และคณะ. (2554). รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
วารสารศิลปการศึกษาศาสตร์วิจัย, 3(1).
- พินสุตา สิริรังศรี. (2556). รายงานการวิจัยและพัฒนาเรื่องรูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน.
บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สมหมาย เรืองรัตน์. (2555). การมีส่วนร่วมในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลวัดศรีสมบุญ
เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนนครศรีธรรมราช: โรงเรียนเทศบาลวัดศรีสมบุญ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
นครศรีธรรมราช เขต 3.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2554). ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษา ในทศวรรษที่สอง
(พ.ศ.2552 –2561). กรุงเทพฯ: พรินทวานกราฟฟิค.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2553). รายงานการติดตามการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551.
กรุงเทพฯ: บริษัท เพลิน สตูดิโอ จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2559). แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2575. กรุงเทพฯ: บริษัท พรินทวาน กราฟฟิค.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2561). *สภาวะการศึกษาไทยปี 2559 - 2560 แนวทางการปฏิรูปการศึกษาไทย
เพื่อก้าวสู่ยุค Thailand 4.0*. กรุงเทพฯ: สกศ.
- สำนักประเมินผลการจัดการศึกษา (2559). สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3)
พุทธศักราช 2553. กรุงเทพฯ: เพลิน สตูดิโอ จำกัด.
- Kis-Katos, Krisztina & Sjahrir, Bambang Suharnoko. (2013). *Does local governments' responsiveness increase with decentralization and democratization? Evidence from sub-national budget allocation in Indonesia*. Available: <https://www.southeast asianstudies.uni-freiburg.de>
- Macmillan, Thomas T. (1971). *The Delphi Technique*. Paper Presented at The Annual Meeting of the California Junior Colleges Associations Committee on Research and Development. Ca: Monterey.
- Peters, Thomas J. & Waterman, Robert H. Jr. (2004). *Search of Excellence*. (2nd ed.). London: Profile Book.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New Jersey: Transaction Publishers.