

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ เจ้าหน้าที่กองการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ ผู้บริหารสถานศึกษาครูโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ และผู้ปกครองนักเรียน ผลการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่
2. ผลกระทบของการจัดการการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่
3. แนวโน้มของการจัดการการศึกษาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

#### 4.1 ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่

##### 4.1.1 ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

1. ปัญหาการจัดสรรอำนาจการบริหารการศึกษาระหว่างผู้บริหารสถานศึกษาและท้องถิ่น  
สภาพปัญหา

เดิมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 เปิดโอกาสให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระมากขึ้นในการบริหารจัดการตนเองได้ ทั้งมีความสามารถในการวางยุทธศาสตร์ของตนเอง มีความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง และมีความสามารถในการก่อหนี้ ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดภายในองค์กรสามารถบริหารงานได้อย่างเต็มที่ภายใต้รูปแบบการบริหารแบบคณะกรรมการ ซึ่งมีคณะกรรมการสถานศึกษามีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นเลขาธิการคณะกรรมการ เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ แต่ภายหลังเมื่อถ่ายโอนสถานศึกษามากำกับท้องถิ่นความเป็นอิสระและความสามารถในการจัดการตนเองของสถานศึกษาจะขึ้นอยู่กับระเบียบใหม่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น การกำกับดูแลและให้นโยบายใหม่จะกระทบต่อความสามารถเหล่านั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษารวมทั้งครูมองว่าการถ่ายโอนภารกิจจัดการการศึกษาจะเป็นปัญหาในอนาคตทำให้สิทธิ์ตามพระราชบัญญัติการศึกษาฯ หดลงไป

ความเห็นแย้งดังกล่าวถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดที่ทำได้ในการเป็นเงื่อนไขตัดสินว่าโรงเรียนจะถ่ายโอนตนเองมาสังกัดท้องถิ่นหรือไม่ เพราะปัญหานี้จะส่งผลโดยตรงต่อความเป็น

อิสระของสถานศึกษาและอำนาจนี้ก็เป็นสิ่งกระทบโดยตรงต่อตัวผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้บริหารสูงสุดขององค์กร ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้สถานศึกษาถ่ายโอนตนเองไปสังกัดท้องถิ่นหรือไม่ หากอำนาจการบริหารจัดการดังกล่าวลดน้อยลงย่อมส่งผลต่อการจัดการตนเองของสถานศึกษา แต่หากอำนาจการบริหารจัดการดังกล่าวไม่ได้ลดลงหรือเท่าเดิมย่อมเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ผู้บริหารสถานศึกษาไม่ได้เสียประโยชน์และเป็นทางเลือกที่ดีที่จะโอนย้ายตนเองไปสังกัดท้องถิ่นที่มีการสนับสนุนการจัดการการศึกษาที่ดีกว่าและมีแนวคิดการจัดการการศึกษาที่ก้าวหน้ากว่าส่วนกลาง

#### สาเหตุของปัญหา

(1) เนื่องจากการถ่ายโอนการจัดการการศึกษาไปยังท้องถิ่นทำให้ โรงเรียนต้องใช้ระเบียบใหม่ในการบริหารจัดการ ความเป็นอิสระและความสามารถในการจัดการตนเองของสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 จะหมดลงไป

(2) การชี้แจงให้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานต้นสังกัดเดิมคือส่วนกลางและต้นสังกัดใหม่คือท้องถิ่นมีการให้ข้อมูลที่ขัดแย้งกันต่างฝ่ายต่างให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายตนทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาและครูเกิดความสับสนไม่แน่ใจว่าจะเชื่อฝ่ายไหนและตัดสินใจเช่นไร

#### วิธีการแก้ปัญหา

(1) อบจ.แพร่ได้ทำข้อตกลงคล้ายกับการให้สัญญาประชาคมต่อผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้ปกครองพร้อม ๆ กันในการประชุมผู้ปกครอง ก่อนจะมีการทำประชาคมดีที่จะให้สถานศึกษาต่าง ๆ เลือกที่จะโอนตนเองหรือไม่มาสังกัดท้องถิ่น ว่าจะให้ความเป็นอิสระไม่น้อยไปกว่าเดิมให้อำนาจผู้บริหารสถานศึกษาในการบริหารจัดการการศึกษาของสถานศึกษาของตน และเป็นเหตุให้อบจ.แพร่ได้รับการถ่ายโอนสถานศึกษามา 2 – 3 โรง และเมื่อมีการถ่ายโอนอย่างเป็นทางการนายก อบจ.แพร่ ก็ได้ลงนามในหนังสือมอบอำนาจการบริหารให้ผู้บริหารสถานศึกษาตามที่ได้ตกลงไว้ก่อนหน้า

(2) การบริหารสถานศึกษาภายใต้กำกับของ อบจ.แพร่ ให้ความเป็นอิสระและอำนาจแก่ผู้บริหารสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาไม่น้อยไปกว่าที่สังกัดส่วนกลาง และได้บริหารงานภายใต้ระบบคุณธรรมเน้นความเป็นอิสระภายใต้แนวคิดความสมดุลและการตรวจสอบระหว่างสถานศึกษา ชุมชน และท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารการจัดการการศึกษาของ อบจ.แพร่

## 2. ปัญหาการรับนักเรียนเข้าศึกษา

### สภาพปัญหา

ซึ่งในอดีตมีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับการจัดการการศึกษาของ อบจ.แพร่ ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาเพื่อให้โอกาสแก่เด็กที่ยากจน ซึ่งมีโรงเรียนในกำกับของ อบจ.แพร่นั้นมีสองโรงเรียนคือ โรงเรียนบ้านไผ่ข้อยซึ่งเป็นโรงเรียนขยายโอกาสไม่พบปัญหาการรับเด็กเข้าศึกษาเนื่องจากเป็นโรงเรียนขยายโอกาสซึ่งจะรับเด็กซึ่งส่วนใหญ่เป็นเด็กในพื้นที่บริการทั้งหมด ส่วนอีกโรงเรียนคือ โรงเรียนพัฒนาประชาอุปถัมภ์นั้นเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาชั้นปถมกว่า พบปัญหาการรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อเนื่องจากเดิมก่อนที่จะถ่ายโอนมายัง อบจ.แพร่นั้น ในช่วงเวลาที่ผ่านมา อบจ.แพร่ได้เข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษานั้น โรงเรียนประสบปัญหาไม่มีนักเรียนมาสมัครเข้าเรียนเนื่องจากปัจจัยหลายประการ แต่หลังจากโรงเรียนได้สมัครเข้าเป็นโรงเรียนเครือข่ายของ อบจ.แพร่ และได้รับการสนับสนุนหลายส่วนจนเป็นเหตุให้โรงเรียนเป็นที่นิยมของนักเรียนและผู้ปกครอง เนื่องจากโรงเรียนได้ให้โอกาสแก่นักเรียนที่ยากจนแต่เรียนดีได้เข้าศึกษาโดยเป็นการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าแบบโรงเรียนประจำและรับนักเรียนในพื้นที่บริการทั้งหมดแบบไปกลับ

แต่กลับพบว่ามีความผิดพลาดเนื่องจากโรงเรียนให้โอกาสแก่นักเรียนที่ยากจน โดยให้แต่ละโรงเรียนคัดเลือกเด็กผ่าน อบต./เทศบาลคัดเลือกเด็กมาเขตละ 1-3 คน โดยโรงเรียนจะรับเด็กทุกคนที่ได้รับการคัดเลือกมาซึ่งคือนักเรียนที่ยากจน แต่กลับพบว่านักเรียนบางคนมีคุณสมบัติไม่ตรงตามที่โรงเรียนต้องการซึ่งโรงเรียนต้องการคือนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษเรียนดีตั้งใจเรียน เพราะโรงเรียนพัฒนาประชาอุปถัมภ์เป็นโรงเรียนที่มีเป้าหมายเพื่อจัดการศึกษาให้กับนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษและเพื่อส่งเสริมความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยตั้งเป้าหมายจะเป็นโรงเรียนเป็นเลิศทางวิชาการในระดับจังหวัดในอนาคต และอีกส่วนก็เปิดโอกาสให้นักเรียนในพื้นที่บริการ แต่เกิดความเข้าใจผิดบางประการ ทำให้ได้นักเรียนบางส่วนที่รับมาไม่ตรงวัตถุประสงค์ของการจัดการการศึกษาทำให้มีนักเรียนบางส่วนมีผลการเรียนไม่เป็นที่น่าพอใจ

### สาเหตุของปัญหา

เกิดจากความเข้าใจผิดในการสื่อสารระหว่างโรงเรียนและองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลที่เป็นผู้คัดเลือกนักเรียนเข้ามาศึกษาต่อ ว่าต้องคัดเลือกนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษมีผลการเรียนในระดับดีและต้องเป็นนักเรียนที่มาจากครอบครัวที่ยากจนหรือมีปัญหา แต่กลับเข้าใจผิดไปคัดเลือกนักเรียนที่ยากจนเพียงอย่างเดียวโดยไม่ได้อิงดูผลการเรียนประกอบการคัดเลือก และโรงเรียนก็ไม่มีโอกาสปฏิเสธการรับนักเรียนดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการรับนักเรียน ส่งผลให้เมื่อรับเด็กเข้าศึกษาแล้วไม่สัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาที่แท้จริงของโรงเรียน

### วิธีการแก้ปัญหา

(1) เปิดโอกาสให้นักเรียนที่มีฐานะยากจนแต่มีผลการเรียนดีโดยรับสมัครนักเรียนที่มีผลการเรียนซึ่งตั้งเกณฑ์ผลการเรียนเฉลี่ยตั้งแต่ 3.00 ขึ้นไปและมีฐานะยากจนโดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลคัดเลือกรอบแรก แล้วมีการสอบคัดเลือกเพื่อเข้าศึกษาต่อตามจำนวนที่โรงเรียนต้องการรับอีกรอบหนึ่ง

(2) โรงเรียนมีสิทธิที่จะปฏิเสธการรับนักเรียนที่ยากจนแต่ไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนด โดยอาจส่งต่อนักเรียนที่ไม่ผ่านเกณฑ์ไปยังโรงเรียนที่มีเป้าหมายที่จัดการศึกษาแก่ผู้ยากไร้ในจังหวัด โดยส่งไปยังโรงเรียนราชประชานุเคราะห์แพร่ ซึ่งจะรับเด็กที่มีปัญหาฐานะครอบครัวยากจนเข้าศึกษาต่ออยู่แล้ว

(3) ผู้ทำการศึกษาแนะนำให้มีการป้องกันระบบเส้นสายเนื่องจากส่วนหนึ่งของระบบการคัดเลือกเชื่อมโยงกับนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งนักการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้ก็ต้องรักษากฎเกณฑ์ที่มาจากประชาชนในพื้นที่ของตนดังนั้นการช่วยเหลือกันตาม โครงสร้างระบบอุปถัมภ์ก็จะเป็อีกสาเหตุทำให้เกิดระบบเส้นสาย หรือระบบเด็กฝากขึ้นได้ดังนั้น โรงเรียนต้องมีระบบการคัดสรรที่รัดกุมและโปร่งใสเพื่อความเป็นธรรมให้แก่นักเรียน/ผู้ปกครองและเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

### 3. ปัญหาการไม่แยกระหว่างฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายอำนวยการ

#### สภาพปัญหา

การไม่แบ่งแยกฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายอำนวยการทำให้ครูรับภาระสอนหนังสือเป็นหน้าที่หลักที่ต้องสอนต่อสัปดาห์อย่างน้อย 18-20 คาบต่อสัปดาห์ รับภาระเพิ่มในงานเกี่ยวกับงานธุรการหรืองานที่เกี่ยวกับการอำนวยการ ซึ่งเป็นงานสนับสนุนการเรียนการสอนแต่ไม่ใช่งานหน้าที่หลักโดยตรง ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่าครูนอกจากทำหน้าที่การสอนแล้วยังต้องทำหน้าที่ธุรการอย่างน้อยอีกหนึ่งหน้าที่และมีคาบสอนวิชาลูกเสือเนตรนารีอีกหนึ่งคาบ นอกจากนี้ยังพบว่าครูต้องทำวิจัยชั้นเรียนอีก ซึ่งการทำหน้าที่ครูในปัจจุบันนั้นพบว่ามีหน้าที่หลักคือการสอน ต่อมาก็คือการทำวิจัยชั้นเรียนเพื่อพัฒนาความรู้ทักษะการสอน และแถมด้วยหน้าที่ธุรการ การรับหน้าที่มากมายเช่นนี้จึงส่งผลต่อคุณภาพการสอนของครู ที่ไม่สามารถให้เวลากับการเรียนการสอนได้อย่างเต็มที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของเด็กนักเรียนอีกทอดหนึ่ง

### สาเหตุของปัญหา

เกิดจากปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านการอำนวยความสะดวกหรือฝ่ายธุรการทำให้ครูต้องแบกรับหน้าที่นี้แทนไปด้วยเพื่อให้งานธุรการของโรงเรียนดำเนินไปได้ แม้งานธุรการไม่ใช่งานหัวใจขององค์กรแต่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่สนับสนุนให้งานหน้าที่หลักดำเนินไปได้อย่างไม่ติดขัด ทั้งนี้โรงเรียนได้มีการเสนอให้มีการรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการเพิ่มเติมแต่ก็ไม่ได้รับการสนองตอบจากต้นสังกัดเดิมคือส่วนกลางเนื่องจากการขาดแคลนงบประมาณสนับสนุน

### วิธีการแก้ปัญหา

ในเบื้องต้น อบจ.แพร่ได้ตอบรับที่จะสนับสนุนในการจัดจ้างเจ้าหน้าที่ธุรการเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ธุรการแก่ครู โดยจะเริ่มดำเนินการในปีการศึกษา 2550 ให้แล้วเสร็จ ในส่วนของโรงเรียนพัฒนาประชาอุปถัมภ์นั้นเป็นโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนมากและมีงานธุรการมากทาง อบจ.แพร่ได้สนับสนุนในส่วนนี้ตั้งแต่เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยได้จัดส่งเจ้าหน้าที่กองการศึกษามาช่วยงานและจัดจ้างพนักงานราชการมาช่วยงานแล้วบ้างเพื่อให้เกิดการรองรับงานการจัดการการศึกษาที่รับถ่ายโอน และได้ทำการสำรวจปัญหาความต้องการและการขาดแคลนบุคลากรด้านธุรการในโรงเรียนในสังกัดเมื่อรับโอนแล้วเสร็จ

### 4. ปัญหาระเบียบวิธีงบประมาณ

#### สภาพปัญหา

พบว่าครูผู้ทำหน้าที่จัดทำงบประมาณและเจ้าหน้าที่กองการศึกษาได้ให้ข้อมูลว่า พบการจัดทำงบประมาณของโรงเรียนมีปัญหาหลายประการ เมื่อมีการเสนองบประมาณมายังกองการศึกษาเพื่อรับการสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ครูที่จัดทำโครงการมักประสบปัญหาทำงบไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่น ทำให้ต้องมีการประสานงานให้ผู้รับผิดชอบโครงการต้องทำการแก้ไขรายละเอียดหลายครั้งทำให้เสียเวลาในขั้นการเสนอโครงการเป็นอันมาก และหลายโครงการต้องมีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดโครงการมาก ทั้งที่มีการเตรียมความพร้อมในขั้นการเตรียมการถ่ายโอนโดยการจัดอบรมระเบียบวิธีการงบประมาณของ อบจ.ให้แก่ครูและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณของสถานศึกษาแล้ว

#### สาเหตุของปัญหา

(1) เกิดจากความไม่คุ้นชินของผู้ทำโครงการในระเบียบข้อบังคับใหม่วิธีการงบประมาณเนื่องจากระเบียบราชการเดิมของ สพฐ. มีความแตกต่างกับต้นสังกัดใหม่คือ อบจ.ที่ใช้ระเบียบงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ต้องมีการเสนองบประมาณให้สภา อบจ.ผ่านร่างญัตติเพื่ออนุมัติโครงการต่าง ๆ ที่เสนอมาจากกองงานต่าง ๆ ภายใน อบจ. เอง

(2) ระเบียบวิธีที่ใช้ในการเสนอขออนุมัติงบประมาณโครงการต่าง ๆ มีความซับซ้อนและยากแก่การทำความเข้าใจ เนื่องจากระเบียบของหน่วยราชการแต่ละหน่วยจะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันแล้วแต่ยังมีความซับซ้อนมาก อันเนื่องมาจากวิธีคิดแบบเดิมของระบบราชการที่มักมีขั้นตอนที่ยุ่งยากเน้นวิธีการเอกสารมากจนเกินไป

(3) แม้จะมีการจัดฝึกอบรมเตรียมความพร้อมเพื่อให้การถ่ายโอนช่วงแรกไม่เกิดปัญหาการติดขัดเนื่องจากระเบียบที่ต่างไปจากเดิมแต่การฝึกอบรมดังกล่าวเป็นการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้และทำความเข้าใจซึ่งมิใช่การฝึกอบรมที่เป็นการลงมือปฏิบัติจริงโดยการจำลองเหตุการณ์ต่าง ๆ ให้ลงมือฝึกหัดเพื่อให้เผชิญปัญหาที่คล้ายคลึงและอาจเกิดขึ้นได้จริงในอนาคตแก่ผู้รับการอบรม

#### วิธีการแก้ปัญหา

(1) จัดการฝึกอบรมซ้ำให้แก่ผู้รับผิดชอบงานงบประมาณของสถานศึกษา โดยเน้นการฝึกอบรมแบบลงมือปฏิบัติจริงโดยการจำลองเหตุการณ์เหมือนจริงเพื่อให้เกิดทักษะ และทดสอบความรู้ความเข้าใจในระเบียบวิธีการงบประมาณอย่างแท้จริง จะเป็นการช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ไปได้มาก

(2) ต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้รับผิดชอบงานงบประมาณของสถานศึกษาและเจ้าหน้าที่กองการศึกษาเพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันที่จะผลักดันให้โครงการต่าง ๆ ได้รับการสนับสนุนเพื่อส่งเสริมการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง ต้องอาศัยความพยายามและอดทนโดยมุ่งไปที่ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น และผู้รับผิดชอบโครงการต้องเป็นผู้ที่เฝ้าหาความรู้อย่างสม่ำเสมอ จะทำให้ปัญหาต่าง ๆ ได้รับความแก้ไขไปได้ในที่สุด บนพื้นฐานความร่วมมือและทั้งสองฝ่ายที่ต้องมีทัศนคติที่ดีต่อกัน

(3) จากการสังเกตการณ์ของผู้ทำการศึกษาเองพบว่ามีความพยายามที่จะลดปัญหาของระเบียบวิธีการงบประมาณ โดยอาศัยความยืดหยุ่นจากความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างผู้บริหาร อบจ. และผู้บริหารสถานศึกษาที่มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันและมีการประสานงานอย่างใกล้ชิด สังเกตว่าผู้บริหาร อบจ. มีการติดต่อสอบถามปัญหาต่าง ๆ ของการจัดการศึกษาและหากพบว่ามีปัญหาจากการขาดแคลนงบประมาณแต่ติดขัดที่ระเบียบซึ่งอาจจะส่งผลให้การแก้ปัญหาล่าช้าหรือไม่ทันการณ์จะมีความยืดหยุ่นในการอำนวยความสะดวกในโครงการที่มีความเร่งด่วน

#### 4.1.2 ปัญหาด้านบุคลากร

##### 1. ปัญหาบุคลากรไม่สมัครใจถ่ายโอนมาสังกัด อบจ.แพร่

###### สภาพปัญหา

เป็นปัญหาที่สำคัญเนื่องจากทั้งสองโรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัด อบจ.แพร่ นั้น บุคลากรประมาณครึ่งหนึ่งที่ไม่สมัครใจถ่ายโอนมาด้วย โดยเฉพาะโรงเรียนพัฒนาประชาอุปถัมภ์ ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่สมัครใจถ่ายโอนมา เมื่อเปรียบเทียบสองโรงเรียนแล้วโรงเรียนพัฒนาประชาอุปถัมภ์มีจำนวนนักเรียนที่มากกว่าและสอนในระดับที่สูงกว่า มีวิธีการจัดการเรียนการสอนที่แตกต่างจากโรงเรียนทั่วไปเพราะเป็นโรงเรียนประจำ และมีเป้าหมายในการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการที่ผู้บริหารไม่ถ่ายโอนจึงกระทบต่อการบริหารงานเป็นอย่างมาก ส่วนโรงเรียนบ้านไผ่ย่อยซึ่งเป็นโรงเรียนขยายโอกาสมีการจัดการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่สาม แต่ก็ประสบปัญหาคล้ายกับโรงเรียนพัฒนาประชาอุปถัมภ์คือมีบุคลากรประมาณครึ่งหนึ่งที่ไม่สมัครใจถ่ายโอน

###### สาเหตุของปัญหา

(1) เป็นผลมาจากการเมืองภายในจังหวัดแพร่ที่มีการแบ่งกลุ่มการเมืองเป็นสองขั้ว ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาและครูบางส่วนที่ไม่ได้อยู่ในขั้วหรือกลุ่มเดียวกับผู้บริหาร อบจ.แพร่ปัจจุบันถ่ายโอนมาด้วย เนื่องจากคนเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งในระบบอุปถัมภ์ของนักการเมืองอีกขั้วหนึ่งที่มีบุญคุณต่อกัน การแสดงออกโดยการไม่ถ่ายโอนจึงเป็นการแสดงความจงรักภักดีต่อผู้อุปถัมภ์ของตน

(2) ครูจำนวนมากที่ไม่ถ่ายโอนมาสังกัด อบจ.แพร่ นั้นส่วนมากเป็นคนท้องที่อื่นแต่มารับราชการในโรงเรียนที่มีการถ่ายโอนซึ่งมีความต้องการที่จะย้ายที่ทำงานอยู่แล้ว จากการสัมภาษณ์พบว่าบางคนได้พยายามขอย้ายตนเองเพื่อไปทำงานใกล้บ้านแต่ไม่มีตำแหน่งว่างให้โอนย้ายได้ การไม่สมัครใจถ่ายโอนจึงเป็นเงื่อนไขและโอกาสที่ดีที่จะได้ย้ายกลับไปทำงานที่ใกล้บ้านตนเอง เนื่องจากมีเงื่อนไขว่าหากบุคลากรคนใดไม่สมัครใจถ่ายโอนก็จะสามารถย้ายกลับไปสอนโรงเรียนในสังกัดส่วนกลางเหมือนเดิม ครูซึ่งมีภาระต้องดูแลครอบครัวจึงมีความประสงค์ไม่ถ่ายโอนตนเอง เพราะที่ทำงานใกล้บ้านนั้นเป็นปัญหาและเพิ่มภาระการเดินทางที่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมาก การได้ย้ายกลับภูมิลำเนาจึงเป็นเรื่องที่ดี

(3) ครูจำนวนมากโดยเฉพาะที่มีอายุน้อยหรือเหลือเวลารับราชการอีกมาก เกิดความไม่แน่ใจในระบบการบริหารงานบุคลากรของท้องถิ่น กล่าวคือมีความกังวลในเรื่องความมั่นคงในอาชีพ กล่าวระบบอุปถัมภ์จากนักการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะส่งผลต่อตนเอง เพราะคิดว่าการเมืองจะนำมาซึ่งระบบเส้นสายในการพิจารณาความดีความชอบ การ

โยกย้าย และคิดว่าการเมืองให้คุณให้โทษตนเองได้มาก กลัวความเป็นกลางทางการเมืองของตนจะหมดไปต้องกลายเป็นส่วนหนึ่งในระบบอุปถัมภ์ที่ต้องคอยทำงานรับใช้ผู้อุปถัมภ์หรือนักการเมืองที่ให้คุณให้โทษตนเองและมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อนักการเมือง

(4) พบว่ามีการให้ข้อมูลที่ขัดแย้งกันระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการถ่ายโอนการจัดการการศึกษา ในขณะที่ท้องถิ่นให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการถ่ายโอนว่าครูที่ถ่ายโอนจะได้รับผลประโยชน์ไม่น้อยไปกว่าเดิม แต่ส่วนกลางกลับให้ข้อมูลด้านลบว่าครูที่โอนย้ายจะประสบปัญหาต่าง ๆ มากกว่าผลดีและต้องสูญเสียผลประโยชน์บางประการ

#### วิธีการแก้ปัญหา

(1) มีการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษากันระหว่างผู้บริหารสถานศึกษาที่ไม่สมัครใจถ่ายโอนตนเองมาท้องถิ่นแต่โรงเรียนสมัครใจถ่ายโอนกับผู้บริหารสถานศึกษาที่สมัครใจถ่ายโอนแต่โรงเรียนไม่สมัครใจถ่ายโอน ก่อนกำหนดเวลาจริงเพื่อให้การบริหารงานต่าง ๆ ของสถานศึกษาเป็นไปอย่างราบรื่นและตอบสนองต่อสังคมใหม่คือท้องถิ่น

(2) การหาบุคลากรใหม่มาแทนที่บุคลากรที่ไม่สมัครใจถ่ายโอน โดยมีสองแนวทางคือการขอถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางเพื่อมาสังกัดท้องถิ่น เพราะมีครูอีกจำนวนหนึ่งที่เป็นคนในพื้นที่แต่ไปรับราชการอยู่ต่างถิ่นมีความประสงค์ขอถ่ายโอนมาสังกัดท้องถิ่นเพื่อจะได้ย้ายกลับบ้านกับอีกแนวทางหนึ่งคือการเปิดรับสมัครสอบบรรจุใหม่แต่ละแนวทางก็มีข้อดีข้อเสียต่างกัน ซึ่งผู้บริหาร อบจ. มีแนวคิดว่าจะใช้ทั้งสองแนวทางโดยอาจเป็นแบบครึ่งต่อครึ่งของจำนวนบุคลากรที่ขาดไป แนวทางแรกการขอโอนย้ายมีข้อดีคือได้คนที่มีประสบการณ์ และเป็นคนในท้องถิ่นมีความรักท้องถิ่น แต่มีข้อเสียคือ อบจ. ต้องรับภาระค่าจ้างที่สูงเนื่องจากรับโอนย้ายเทียบเท่าตำแหน่งเดิม และอาจได้คนที่มีอายุมากไม่กระตือรือร้นในการทำงาน ส่วนแนวทางที่สองการเปิดสอบจะทำให้ อบจ. มีรายได้อย่างมากจากค่าสมัครสอบสามารถนำรายได้เหล่านี้มาพัฒนาการศึกษา นอกจากนี้ยังได้บุคลากรที่อายุน้อยมีความกระตือรือร้นในการทำงาน แต่มีข้อเสียคือคนเหล่านี้อาจขาดประสบการณ์ในการสอนไปบ้าง

(3) ท้องถิ่นต้องเร่งทำความเข้าใจกับบุคลากรทั้งที่สมัครใจถ่ายโอนและผู้ที่จะรับใหม่ แสดงให้เห็นจุดยืนเป้าหมายวิสัยทัศน์ของท้องถิ่นในการจัดการการศึกษา มีวิธีการทำงานเพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและผลักดันให้องค์กรไปในทิศทางเดียวกัน

## 2. ปัญหาสุญญากาศภายหลังการถ่ายโอน

### สภาพปัญหา

เป็นปัญหาที่บุคลากรแบ่งออกเป็นสองกลุ่มระหว่างกลุ่มหนึ่งที่ถ่ายโอนมาท้องถิ่นกับอีกกลุ่มหนึ่งไม่ถ่ายโอน แม้จะไม่มีการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงแต่ก็มีการแบ่งกลุ่มอย่างมีนัยสำคัญ กลุ่มที่ถ่ายโอนมีแนวโน้มที่จะพร้อมดำเนินตามนโยบายต่าง ๆ ของ ต้นสังกัดใหม่คือ อบจ.แพร่ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งก็มีความเฉื่อยชาปฏิบัติหน้าที่การสอนเรื่อย ๆ ตามปกติเพื่อรอเวลาย้ายไปสอนที่ใหม่ในสังกัดเดิมคือส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของ อบจ.แพร่ที่จัดขึ้นและได้เชิญครูเข้าร่วมกิจกรรมจะมีเฉพาะครูที่ถ่ายโอนเท่านั้นที่เข้าร่วมส่วนครูที่ไม่ถ่ายโอนจะไม่เข้าร่วมกิจกรรมเลย นอกจากนี้แล้วยังเกิดภาวะความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน มักมีการจับกลุ่มสนทนาแลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างกลุ่มของตนบ่อยครั้ง

### สาเหตุของปัญหา

เป็นเพราะทั้งสองกลุ่มมีผลประโยชน์ได้เสียที่แตกต่างกัน และมีความเห็นแย้งกันในประเด็นการถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัดท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วทั้งสองกลุ่มยังมีการตัดสินใจที่แตกต่างกันทำให้ความเป็นพรรคพวกเดียวเป็นเพื่อนร่วมงานกันลดลง ความรู้สึกเหล่านั้นค่อย ๆ เปลี่ยนเป็นคนละกลุ่มกันแม้ระดับความขัดแย้งจะไม่รุนแรงมากก็ตาม

### วิธีการแก้ปัญหา

(1) ระยะเวลาหลังการถ่ายโอนเสร็จเต็มรูปแบบ อบจ.ต้องเร่งทำความเข้าใจโดยการจัดประชุมสัมมนาบุคลากรทั้งหมดของสถานศึกษา เพื่อชี้แจงนโยบายการจัดการการศึกษาของท้องถิ่น และเร่งให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในการผลักดันให้องค์กรเดินไปสู่เป้าหมายร่วมกัน เพราะบุคลากรทุกคนคือส่วนที่สำคัญในการผลักดันองค์กรให้ขับเคลื่อน

(2) ให้สถานศึกษาจัดทำแผนยุทธศาสตร์ให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในการจัดการการศึกษาให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวัง

### 3. ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางและสอนตรงสาขา

#### สภาพปัญหา

สถานการณ์ขาดแคลนบุคลากรที่สอนตรงสาขานี้เป็นปัญหาที่กระทบต่อคุณภาพการเรียนการสอนเป็นอย่างมาก เพราะบางรายวิชาต้องใช้ผู้ที่มีความชำนาญเป็นอย่างมากและเป็นเรื่องที่ต้องได้รับการแก้ไข เพื่อให้คุณภาพการจัดการการศึกษาเป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์ ในรายวิชาที่ขาดแคลนอย่างมากได้แก่กลุ่มวิชา วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะภาษาต่างประเทศ โรงเรียนมีความต้องการครูเจ้าของภาษามาทำการสอนเพราะจะช่วยเพิ่มความรู้อะไรและทักษะแก่ผู้เรียนได้เป็นอย่างมาก แต่ภาวะการขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและตรงสาขานี้เป็นปัญหามานานแล้ว และยังเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนขนาดเล็กและห่างไกลมีโอกาสน้อยมากที่จะมีครูตรงสาขาวิชาที่เรียนมาสอนครบทุก รายวิชา จึงปรากฏว่ามีครูหลาย ๆ คนสอนหลายรายวิชาและไม่ตรงสาขาวิชาที่เรียนมา โรงเรียนทั้งสองแห่งที่ อบจ.แพร่รับถ่ายโอนมาก็ประสบปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างมากและต้องรีบทำการแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนโรงเรียนพัฒนาประชาอุบลสัมฤทธิ์ที่ต้องการพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการ ต้องเร่งแก้ปัญหานี้โดยเร่งด่วน

#### สาเหตุของปัญหา

- (1) เนื่องจากการจัดการการศึกษาของส่วนกลางขาดแคลนงบประมาณสนับสนุนในส่วนนี้ และมีเงื่อนไขในการสนับสนุนงบประมาณแบบรายหัวอย่างจำกัด
- (2) ข้อจำกัดในเรื่องอัตราครูต่อจำนวนนักเรียนทำให้ยากที่โรงเรียนขนาดเล็กจะมีครูตรงสาขาวิชาสอนได้ครบทุกรายวิชา
- (3) ระบบการจัดการศึกษาของส่วนกลางให้ความสำคัญกับการจัดการเรียนการสอนที่มีผู้สอนตรงสาขาวิชาที่เรียนมาน้อยเพราะมีข้อจำกัดหลายประการ และเป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบให้เปล่าโรงเรียนไม่มีโอกาสหารายได้เหมือนการจัดการศึกษาของเอกชนเพื่อมาสนับสนุนในส่วนดังกล่าว

#### วิธีการแก้ปัญหา

- (1) หลังจาก อบจ.แพร่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษาได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นการชั่วคราวโดยการจ้างครูพิเศษในตำแหน่งพนักงานราชการให้สอนตรงสาขาวิชา เพื่อเข้ามาทดแทนอัตรากำลังครูที่ขาดแคลนเพื่อให้แบ่งเบาภาระของครูที่ทำหน้าที่ประจำและเพื่อให้ได้จัดการสอนให้ครบทุกรายวิชา

(2) มีแนวทางในการรับถ่ายโอนครูจากส่วนกลางที่สมัครใจถ่ายโอนให้ตรงกับสาขาวิชาที่ขาดแคลนครู เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการเรียนการสอน นอกจากนี้ได้ครุที่ตรงสาขาวิชาแล้วยังได้ครุที่มีประสบการณ์

(3) ในปีการศึกษา 2550 อบจ.แพร่จะจัดจ้างครูในรายวิชาภาษาต่างประเทศ โดยจ้างครูที่เป็นเจ้าของภาษามาช่วยสอนเพื่อเพิ่มทักษะให้กับนักเรียนและได้เรียนรู้จากเจ้าของภาษาที่แท้จริง

(4) ผู้ทำการศึกษาเสนอแนะให้จัดโครงการเยี่ยมครูช่วยสอนระหว่างโรงเรียนในกำกับและโรงเรียนในเครือข่าย อบจ.แพร่ ในรายวิชาที่ขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญ โดยการให้มีการหมุนเวียนครูพิเศษนี้ช่วยสอนในไปยังโรงเรียนต่าง ๆ เพื่อให้นักเรียนได้มีโอกาสได้เรียนจากจากครูผู้เชี่ยวชาญมากขึ้น

(5) จัดการเรียนการสอนร่วมกับการเรียนทางไกลผ่านดาวเทียมจากโรงเรียนไกลกังวล ซึ่งจะมีผู้เชี่ยวชาญในแต่ละรายวิชามาสอน ทำให้เพิ่มโอกาสแก่ผู้เรียนได้ให้สามารถได้เรียนไม่ต่างไปจากโรงเรียนที่มีความพร้อม ครูผู้เชี่ยวชาญมาสอน

#### 4.1.3 ปัญหาด้านงบประมาณ

งบประมาณไม่เพียงพอสำหรับจัดการการศึกษาให้มีคุณภาพ

##### สภาพปัญหา

ในอดีตการให้งบประมาณสนับสนุนการจัดการการศึกษาของส่วนกลางสนับสนุนงบประมาณเป็นรายหัวโดยคิดจากจำนวนนักเรียน โดยแบ่งเป็นช่วงชั้นต่าง ๆ อุดหนุนมากขึ้นตามช่วงชั้นที่สูงขึ้นแต่เงินอุดหนุนที่ได้รับมีปริมาณน้อยไม่เพียงพอสำหรับการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ งบประมาณส่วนใหญ่กลายเป็นงบประจำหรือเงินเดือน จึงขาดแคลนงบลงทุนสำหรับการพัฒนาระบบการเรียนการสอน ขาดงบประมาณสำหรับการก่อสร้างซ่อมแซมอาคารและอุปกรณ์การเรียน นอกจากนี้แล้วยังพบว่าระบบการอุดหนุนของส่วนกลางที่ผ่านมานอกจากขาดแคลนแล้วยังเป็นระบบที่ไม่เป็นธรรมสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก ไม่มีชื่อเสียงและห่างไกล เพราะระบบการจัดสรร ทำให้โรงเรียนขนาดใหญ่และมีชื่อเสียงจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างสม่ำเสมอ และในจำนวนที่มากทำให้มีโอกาสพัฒนาระบบการเรียนการสอนได้อย่างต่อเนื่อง ในขณะที่โรงเรียนขนาดเล็กจะพบปัญหาการขาดแคลนอย่างต่อเนื่องเช่นกัน

การขาดแคลนงบประมาณเป็นปัญหาที่หนักสำหรับโรงเรียนที่ยากจน และต้องอาศัยการสนับสนุนจากผู้ปกครองนักเรียนในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการขอรับการบริจาค การจัดผ้าป่าการกุศล การหารายได้จากการจัดงานการกุศล เพื่อหารายได้สนับสนุนการจัดการศึกษา แต่ก็ประสบปัญหาเนื่องจากผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่ต่างก็มีฐานะยากจน ส่วนผู้มีฐานะดีก็มักจะส่งลูกหลานไปเรียนในโรงเรียนในตัวเมืองซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีชื่อเสียง ภาระหนักจึงตกอยู่กับผู้บริหารสถานศึกษา

ที่ต้องการวิธีรองรับงบประมาณหรือความช่วยเหลือต่าง ๆ จากหน่วยงานอื่น ๆ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา การที่ อบจ. แพร่ ได้มีโครงการต่าง ๆ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 เพื่อสนับสนุนการจัดการการศึกษา โรงเรียนที่ประสบปัญหาการขาดแคลนจึงสมัครขอรับการช่วยเหลือโครงการต่าง ๆ ของ อบจ. แพร่ จำนวนมาก

#### สาเหตุของปัญหา

(1) งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางไม่เพียงพอ ทั้งการสนับสนุนยังไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากระบบการอุดหนุนรายหัวตามจำนวนนักเรียนทำให้โรงเรียนขนาดเล็กไม่มีชื่อเสียงในชนบทมีความเสียเปรียบ งบประมาณจึงกระจุกตัวเฉพาะโรงเรียนขนาดใหญ่ และมีชื่อเสียงเท่านั้น ไม่เกิดการกระจายตัว และเปิดโอกาสให้โรงเรียนขนาดเล็กได้พัฒนาตนเอง

(2) งบประมาณส่วนใหญ่เป็นงบประจำประเภทเงินเดือนเสียส่วนใหญ่ ทำให้โรงเรียนขาดงบพัฒนา เป็นผลให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการเรียนการสอนด้อยตามไปด้วย

(3) โรงเรียนไม่มีความสามารถในการหารายได้เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าให้กับนักเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(4) ผู้ปกครองของนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะยากจนไม่สามารถให้การสนับสนุนช่วยเหลือแก่ทางโรงเรียนได้ จึงมีลักษณะที่ไม่มีใครช่วยเหลือใครได้

#### วิธีการแก้ปัญหา

(1) อบจ. แพร่ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตั้งแต่ก่อนรับ โอนให้ความช่วยเหลือในส่วนของงบประมาณการพัฒนากระบวนการเรียนการสอน เพิ่มพูนทักษะแก่ครูโดยการจัดสัมมนาฝึกอบรมครู และส่วนอื่น ๆ และภายหลังการถ่ายโอนก็ให้การสนับสนุนงบประมาณการเรียนการสอนให้มากขึ้นภายใต้แนวคิดการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าอย่างแท้จริงผู้เรียนและผู้ปกครองไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของโรงเรียนทั้งในสังกัดและโรงเรียนในเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง

(2) มีการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อให้การใช้จ่ายเป็นการตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วน และให้การสนับสนุนโครงการที่ต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ ทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

(3) มีการตรวจสอบการใช้จ่ายโครงการอย่างเข้มงวด เน้นการตรวจสอบการเบิกจ่ายจากกองการศึกษาโดยมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างโรงเรียนและ อบจ. โครงการต่าง ๆ ที่เสนอเข้ามาเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจะต้องมีการประเมินโครงการอย่างรอบคอบ การใช้จ่ายต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล

#### 4.1.4 ปัญหาด้านหลักสูตร

ปัญหาหลักสูตรไม่สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่น

##### สภาพปัญหา

ปัญหาหลักสูตรการศึกษา หรือเนื้อหาของวิชาที่สอนน้อยมากที่จะสอดคล้องกับวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของชุมชนที่นักเรียนดำรงชีวิตอยู่ การศึกษาที่จัดอยู่ในปัจจุบันจึงเป็นเรื่องไกลตัว สำหรับนักเรียน ระบบการจัดการศึกษาของโรงเรียนแบ่งแยกนักเรียนออกจากวิถีชุมชนไม่ได้ ส่งเสริมให้ระบบการศึกษาเข้าเข้ากับชุมชน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการเนื้อหา เพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพในการนำองค์ความรู้ วัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนมาใช้ให้เกิด ประโยชน์สูงสุด

ขาดการสอดแทรกเนื้อหาที่ทำให้ระบบการเรียนใน โรงเรียนทำให้ผู้เรียนรักถิ่นฐานบ้านเกิด เรียนรู้ประวัติศาสตร์รากเหง้าของคนอย่างเพียงพอ อันเป็นพื้นฐานนำไปสู่ความรักหวงแหนมีสำนึกเป็นคนชุมชนท้องถิ่น ในฐานะสมาชิกคนหนึ่ง ในสังคมที่มีโอกาสได้รับการศึกษาซึ่งในอนาคตจะเป็นกำลังที่จะผลักดันให้ชุมชนท้องถิ่นของตนพัฒนาอย่างมั่นคงภายใต้รากฐานและวิถีชุมชนดั้งเดิมของตนที่มีและเป็นอยู่

ระบบการจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ได้สอนเนื้อหาส่วนมากเป็นเรื่องที่ไกลตัว เด็กนักเรียน ไม่ได้รู้สึกว่าคุณผูกพันกับชุมชน สิ่งที่เรียนรู้ก็เป็นเรื่องที่ไกลเกินกว่าจะเอามาเชื่อมกับสิ่งที่เขา เป็นอยู่ในขณะนั้นได้ การจัดการศึกษาแบบนี้มีแนวโน้มที่กระตุ้นให้ผู้ที่จะออกไปออกไปภายนอก ชุมชนเพื่อมีวิถีชีวิตแบบใหม่ตามที่เขาเรียนรู้ โดยไม่ได้มีความผูกพันกับชุมชนท้องถิ่นแต่อย่างใด องค์ความรู้ วิถีชีวิต ทรัพยากร วัฒนธรรมของท้องถิ่นจึงไม่ถูกนำมาใช้อย่างคุ้มค่า

##### สาเหตุของปัญหา

(1) เนื่องจากหลักสูตรการศึกษาเป็นสิ่งที่ถูกระบบการจัดการศึกษาส่วนกลางกำหนด ขึ้นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ทำให้องค์ความรู้ของชุมชนท้องถิ่นแต่ละที่ที่เป็นเอกลักษณ์ของตน เริ่มสูญหายและกลายเป็นองค์ความรู้หรือเนื้อหาที่กำหนดจากส่วนกลาง ภายใต้แนวคิดการสร้างชาติเป็นแนวคิดกระแสหลักที่เข้ามามีอิทธิพลเหนือองค์ความรู้ของท้องถิ่น และภายหลังเกิดการ พัฒนาทางเศรษฐกิจการเปิดประเทศระบบทุนนิยมยิ่งทำให้องค์ความรู้แบบตะวันตกเข้ามา ครองงำและทรงอิทธิพลยิ่งกว่า มีความรวดเร็วและใกล้ชิดมากกว่าทั้งจากระบบการศึกษา สื่อสารมวลชน องค์ความรู้และวิถีชีวิตจากรากเหง้าของชุมชนก็ค่อย ๆ สลายเปลี่ยนแปลงไปตาม กระแสโลกาภิวัตน์

(2) ระบบการศึกษาแบ่งแยกองค์ความรู้ระหว่างองค์ความรู้ที่เรียนรู้ใน โรงเรียนที่มีการ จัดการเรียนการสอนอย่างเป็นระบบและเป็นระบบการศึกษาที่บังคับให้เด็กต้องเรียน กับองค์

ความรู้ของชุมชนท้องถิ่นผ่านการเพาะบ่มจากสมาชิกในครอบครัวและชุมชนไม่ได้รับการให้ความสำคัญ องค์กรความรู้ที่ได้รับการยอมรับและเป็นระบบระเบียบมีการออกไปรับรองความรู้แบบระบบโรงเรียนที่ได้รับการยอมรับจึงค่อย ๆ ทำลายวิถีชีวิตเด็กที่เชื่อมกับชุมชนท้องถิ่นไปเรื่อย ๆ องค์กรความรู้ของชุมชนจึงเหลืออยู่น้อยเต็มทีผู้ที่สืบทอดคือเป็นผู้สูงวัยและองค์กรความรู้บางส่วนก็เริ่มสูญไปโดยไม่ได้มีการสืบทอดอย่างเป็นระบบ

(3) ระบบการศึกษาแบบสมัยใหม่แย่งเอาเด็กซึ่งเป็นแรงงานในครอบครัวในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพหลักของชุมชน ให้ไปใช้เวลาในการศึกษาเล่าเรียนในโรงเรียน ไม่เปิดโอกาสให้เด็กได้สัมผัสวิถีชีวิตและอาชีพของผู้ปกครอง ซึ่งเป็นการทำลายรากฐานของอาชีพในชุมชนเด็กจะไม่มีโอกาสได้เรียนรู้และลงมือปฏิบัติเพื่อให้เกิดความรู้และทักษะในอาชีพของครอบครัวและชุมชน แรงงานที่จบจากระบบการศึกษาแบบใหม่ก็จะไม่กลับมาสู่ภาคเกษตรและชุมชนแต่จะเข้าเมืองสู่ภาคอุตสาหกรรมต่อไป และในปัจจุบันก็เริ่มเห็นผลว่าภาคเกษตรกรรมเริ่มขาดแคลนแรงงาน ส่งผลให้ต้นทุนแรงงานเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนในที่สุดภาคเกษตรกรรมก็จะไม่สามารถอยู่รอดได้และกำลังจะสูญหายไปในอนาคตอันใกล้

#### วิธีการแก้ปัญหา

(1) โรงเรียนได้พยายามสอดแทรกเนื้อหาวิชาที่เกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น วิถีชีวิต ความเป็นอยู่ อาชีพ สิ่งแวดล้อมรอบตัว วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ของชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากก่อนหน้านี้ได้เกิดแนวคิดให้สถานศึกษามีโอกาสได้จัดเนื้อหาหลักสูตรการเรียนของตนเองโดยจัดให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางจากส่วนกลาง อาจทำได้สองวิธีคือการสอนแทรกเนื้อหาไปรายวิชาที่จัดให้ หรืออาจจัดเป็นรายวิชาขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อเน้นให้เกิดการเรียนรู้เฉพาะ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ครูพบว่าเนื้อหาหลักสูตรเกี่ยวกับท้องถิ่นได้รับการบรรจุมาไม่นานนี้ และได้เริ่มมีการให้ความสำคัญและทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ผู้เรียนได้มีโอกาสเรียนรู้และรักท้องถิ่นชุมชนของตน

(2) นายจ.อบจ.แพร่ได้ให้ข้อมูลที่จะใช้ระบบการศึกษาที่ให้โอกาสกับเด็กในชุมชนท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียน โดยจะจัดการเรียนการสอนให้เต็มความสามารถและจะสอดแทรกความรัก ความผูกพันระหว่างเด็กและชุมชนท้องถิ่นเพื่อหวังว่าในอนาคตเด็กเหล่านี้เมื่อโตขึ้นและได้รับโอกาสทางการศึกษาที่ดีจะได้นำเอาความรู้ความสามารถที่ได้รับมาปรับปรุงพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของจังหวัดแพร่ต่อไป

#### 4.1.5 ปัญหาด้านอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์

##### 1. ปัญหาการขาดแคลนอุปกรณ์การเรียนการสอน

###### สภาพปัญหา

ปัญหาการขาดแคลนอุปกรณ์การเรียนการสอน อาทิเช่น อุปกรณ์การเรียนวิทยาศาสตร์ เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ปฏิบัติการเรียนภาษาต่างประเทศ เครื่องดนตรี อุปกรณ์กีฬา โรงเรียนที่ อบจ.แพร่ได้รับโอนมาทั้งสองโรงเรียนนั้น โรงเรียนหนึ่งเป็นโรงเรียนขยายโอกาสโรงเรียนตั้งอยู่ในชุมชนมานานแต่ขาดแคลนการสนับสนุนในเรื่องงบประมาณทั้งการจัดซื้อและซ่อมแซม ส่วนอีกโรงเรียนก็มีปัญหาล้ำยุคถึงกันถึงแม้จะเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาที่ตั้งมาไม่นานแต่ก็ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเท่าที่ควร ทำให้สภาพก่อนหน้าการจัดการเรียนการสอนเป็นไปอย่างยากลำบาก ในหลาย ๆ ส่วน อาทิเช่น การสอนวิชาคอมพิวเตอร์ เครื่องคอมพิวเตอร์หนึ่งเครื่องต้องให้นักเรียนมากกว่าหนึ่งคนใช้ในการเรียนทำให้ลดโอกาสในการได้รับทักษะอย่างเต็มที่ของนักเรียนแต่ละคนที่จะได้รับอย่างเต็มประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังพบว่าโรงเรียนขาดแคลนงบประมาณในการซ่อมแซมดูแลให้อุปกรณ์การเรียนอยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน อาทิเช่น อุปกรณ์กีฬา เครื่องดนตรีที่มีอายุการใช้งานมานานแต่เมื่อขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัดพบว่าไม่ได้รับตอบสนองหรืออาจล่าช้าทำให้ครูผู้สอนต้องหาวิธีแก้ไขตัดแปลงเพื่อให้นักเรียนได้เรียน ส่งผลต่อคุณภาพการเรียนการสอน

###### สาเหตุของปัญหา

(1) การขาดแคลนงบประมาณของต้นสังกัดเดิมคือส่วนกลางที่ต้องรับภาระหนักต้องดูแลโรงเรียนจำนวนมากและมีความต้องการที่แตกต่างกัน และมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนงบประมาณที่จะจัดซื้อและซ่อมแซมได้อย่างทันทั่วถึง

(2) เกิดจากอายุการใช้งานของอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีอายุการใช้งานได้อย่างจำกัดในบางส่วนก็ต้องการปรับเปลี่ยนอยู่เสมอเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในส่วนของ การเรียนรู้เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ทำให้การจัดการเรียนการสอนต้องพัฒนาทั้งระบบและอุปกรณ์ที่ใช้ในการเรียนให้ทันสมัย

###### วิธีการแก้ปัญหา

ในส่วนของการขาดแคลนอุปกรณ์การเรียนการสอนทั้ง วิทยาศาสตร์ ภาษา ดนตรี กีฬา ได้รับการแก้ไขแล้วบางส่วนจากการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของ อบจ.แพร่ก่อนหน้าที่จะมีการถ่ายโอน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอและมีคุณภาพใช้งานได้ในระดับดีเหมาะสมกับระดับการเรียนการสอนและความต้องการใช้งาน รวมไปถึงอุปกรณ์ดนตรีสากลที่ได้รับการสนับสนุนพร้อมสำหรับการใช้งานได้อย่างเต็มที่ ฯลฯ

## 2. ปัญหาอาคารสถานที่

### สภาพปัญหา

ส่วนของอาคารเรียนก็มีปัญหาการใช้งานที่ไม่เป็นสัดส่วนระหว่างอาคารอำนวยการและอาคารปฏิบัติการ ทำให้เกิดความไม่เป็นระเบียบและไม่มีประสิทธิภาพในการใช้งาน ยิ่งยากต่อการมาติดต่อประสานงานของบุคคลภายนอก และอาจเป็นการรบกวนการเรียนการสอนได้ ในหลายส่วนของสถานที่โดยรอบของโรงเรียนยังขาดการปรับปรุงเพื่อความเป็นระเบียบและสวยงามน่าอยู่น่าเรียนของทั้งครูและนักเรียนตลอดจนผู้มาติดต่อ

ในส่วนของโรงเรียนพัฒนาประชาอุปถัมภ์ที่มีอาคารหอพักสำหรับนักเรียนชายหญิงแบบอยู่ประจำมีความจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้ใช้งานได้อย่างเหมาะสม มีการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสะอาด และต้องมีมาตรการรักษาความปลอดภัยให้แก่เด็กนักเรียนที่อาศัย มีการเพื่อความพร้อมในความต้องการใช้งานในอนาคตในกรณีที่ต้องการรับนักเรียนแบบอยู่ประจำมากขึ้น

ขาดระบบรักษาความปลอดภัยให้กับนักเรียนทั้งการสร้างรั้วเพื่อป้องกันบุคคลภายนอกที่จะเข้ามาและป้องกันการหนีเรียนของเด็กนักเรียน และสร้างการมีส่วนร่วมให้สถานที่ราชการให้มีความเป็นระเบียบรวมทั้งการจัดให้มีการรักษาความปลอดภัยให้เพียงพอแก่นักเรียนและบุคลากรภายในโรงเรียนด้วย

### สาเหตุของปัญหา

(1) การขาดแคลนงบประมาณของต้นสังกัดเดิมคือส่วนกลางที่ต้องรับภาระหนักต้องดูแลโรงเรียนจำนวนมากและมีความต้องการที่แตกต่างกัน และมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนงบประมาณที่จะจัดสร้างใหม่และซ่อมแซมได้อย่างทันท่วงที

(2) เกิดจากอายุการใช้งานอาคารต่าง ๆ ที่มีอายุการใช้งานได้อย่างจำกัด ต้องมีการปรับปรุงซ่อมแซมอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้มีสภาพดีและยืดอายุการใช้งานอาคารให้มากขึ้นด้วย

### วิธีการแก้ปัญหา

ในส่วนของอาคารสถานที่ อบจ.แพร่ได้เริ่มลงมือปรับปรุงซ่อมแซมและสร้างใหม่ อาทิ เช่น รั้วของโรงเรียนบ้านไผ่ย่อยที่ได้สร้างใหม่ให้มีความคงทนแข็งแรงและสวยงาม ทำให้ปลอดภัยและน่าอยู่และสร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่ผู้ที่ได้มีโอกาสมาพบเห็น ในส่วนของอาคารหอพักของโรงเรียนพัฒนาประชาอุปถัมภ์จากการสัมภาษณ์นายก อบจ.แพร่ได้ให้ข้อมูลว่าจะมีการปรับปรุงให้ดีขึ้น และในส่วนการสร้างอาคารเพิ่มก็จะเริ่มทยอยดำเนินการไปเรื่อย ๆ ตามความเหมาะสม

### 3. ปัญหาการขาดแคลนห้องสุขา ที่สะอาดถูกหลักอนามัย

#### สภาพปัญหา

การรับนักเรียนเพิ่มมากขึ้นทำให้มีความต้องการใช้ห้องสุขาเพิ่มตาม นอกจากนี้ห้องสุขาที่มีอยู่เป็นห้องสุขาที่ไม่ได้มาตรฐาน โดยเฉพาะความสะอาดที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้ใช้ ในส่วนของโรงเรียนบ้านไผ่ย่อยซึ่งเป็นโรงเรียนสร้างมานานห้องสุขาก็มีอายุการใช้งานมากตาม ทำให้คุณภาพของห้องสุขาลดลงตามอายุการใช้งาน ส่วนโรงเรียนพัฒนาประชาอุปถัมภ์เป็นโรงเรียนที่สร้างไม่นานแต่เนื่องด้วยมีจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปีการศึกษาและมีอาคารหอพักสำหรับนักเรียนแบบอยู่ประจำซึ่งจากการสังเกตและการสัมภาษณ์พบว่าอาคารหอพักชายไม่มีโถปัสสาวะสำหรับนักเรียนชายห้องสุขาอยู่ในอาคารส่งกลิ่นรบกวนและก่อให้เกิดผลทางสุขภาพอนามัยของนักเรียน ทั้งสองโรงเรียนมีจำนวนห้องสุขาต่อจำนวนนักเรียนน้อยเกินไป และห้องสุขาที่มีของทั้งสองโรงเรียนก็ปรากฏว่าไม่ได้มาตรฐานมีอุปกรณ์สุขภัณฑ์ที่ไม่ได้มาตรฐาน จึงควรได้รับการปรับปรุงอย่างเร่งด่วน

#### สาเหตุของปัญหา

(1) เนื่องจากอายุการใช้งานของห้องสุขาที่สร้างมานาน ทำให้คุณภาพลดลงตามอายุการใช้งาน และไม่มีการซ่อมบำรุงให้อยู่ในสภาพการใช้งานได้ดี

(2) อุปกรณ์และแบบการก่อสร้างไม่ได้มาตรฐานเนื่องจากความจำกัดในเรื่องงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากต้นสังกัดเดิมคือส่วนกลางในอดีต ทำให้แบบการก่อสร้างและอุปกรณ์ไม่มีคุณภาพ

(3) ส่วนห้องสุขาภายในอาคารหอพักสำหรับนักเรียนแบบประจำของโรงเรียนพัฒนาประชาอุปถัมภ์เข้าใจว่าแบบการก่อสร้างใช้แบบเดียวกันห้องน้ำภายในเรือนนอนหญิงทำให้ไม่มีโถปัสสาวะสำหรับนักเรียนชายภายในห้องสุขา

(4) เนื่องจากจำนวนนักเรียนที่เพิ่มมากขึ้นจากนโยบายการจัดการการศึกษาของ อบจ.แพร่ที่ได้รับการตอบรับจากผู้ปกครองส่งลูกหลานของตนเข้ามาเรียนมากขึ้นทำให้ห้องสุขาไม่เพียงพอต่อจำนวนนักเรียนที่เพิ่มมากขึ้นและมีจำนวนห้องสุขาต่อจำนวนนักเรียนน้อยเกินไป

### วิธีการแก้ปัญหา

- (1) ผู้บริหารสถานศึกษาได้มีแผนที่จะขอรับการสนับสนุนการจัดห้องสุขาให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ของนักเรียน และให้ได้มาตรฐานและเน้นเรื่องความสะดวก
- (2) อบจ.แพร่มีแนวคิดที่จะทำการปรับปรุงอาคารหอพักของนักเรียนแบบประจำให้มีมาตรฐาน ในส่วนของห้องสุขาให้ได้รับการปรับปรุงเช่นกัน
- (3) ผู้ทำการศึกษานำให้มีการส่งเสริมให้นักเรียนมีส่วนร่วมในการรักษาอุปกรณ์ สุขภัณฑ์ภายในห้องสุขาและร่วมกันรักษาความสะดวกเรียบร้อยในการใช้ห้องสุขา ส่งเสริมแนวคิดการเป็นเจ้าของร่วมกันของบุคลากรภายในโรงเรียนว่าของทุกอย่างรวมถึงห้องสุขาเป็นทรัพย์สินร่วมกันของทุก ๆ คน เป็นเจ้าของและต้องร่วมกันรักษาเสมือนหนึ่งว่าเป็นของตนเอง จะช่วยแก้ปัญหาได้อีกประการ

## 4.2 ผลกระทบของการจัดการการศึกษาการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่

### 4.2.1 ผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่

จากการสัมภาษณ์ส่วนนายก อบจ.แพร่ และเจ้าหน้าที่กองการศึกษาที่มีความเห็นว่าเป็นผลกระทบของการจัดการศึกษาการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่มีดังนี้

- (1) มีความคิดเห็นเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่าการรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่เป็นการเพิ่มภาระให้องค์กรแต่อย่างใดเพราะเป็นความสมัครใจและ อบจ.แพร่มีนโยบายที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษา ซึ่งไม่ใช่การบังคับให้ทำโดยเริ่มตั้งแต่เมื่อปี 2545 โดยเห็นว่าการมีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษาเป็นการลงทุนอย่างหนึ่งขององค์กรที่ต้องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เปิดโอกาสให้เด็กได้มีโอกาสที่ดีทางการศึกษา และพร้อมที่จะสนับสนุนทั้งงบประมาณ และความช่วยเหลือในการพัฒนาระบบการเรียนการสอน การพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา ฯลฯ

การจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนการจัดการการศึกษาเป็นเงินที่ได้รับการจัดสรรไว้ในการจัดทำงบประมาณประจำอยู่แล้ว ส่วนในปีต่อไปเมื่อได้รับการถ่ายโอนแล้วก็จะได้รับการจัดสรรเพิ่มจากส่วนกลางเพื่อรองรับกับงานที่เพิ่มขึ้นจึงไม่ส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณขององค์กรแต่อย่างใด กลับทำให้องค์กรได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มมากขึ้นอีก

ส่วนการกำกับดูแลงานการจัดการศึกษานั้นก็มีการตั้งหน่วยงานภายในของ อบจ.แพร่คือกองการศึกษาซึ่งได้ตั้งขึ้นก่อนหน้าทำหน้าที่คอยดูแลอยู่แล้ว ซึ่งได้เริ่มเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษาถึงแม้ไม่ได้กำกับดูแลอย่างเต็มที่เหมือนในปัจจุบันแต่ก็เป็นภารกิจที่ อบจ.แพร่ได้

ทำมาก่อนหน้านี้อย่างน้อยเป็นเวลาห้าปี ทำให้มีความพร้อมทั้งเรื่องหน่วยงานที่ดูแลและมี  
ประสบการณ์พอสมควรที่จะรองรับงานการบริหารงานการจัดการการศึกษาอย่างเต็มรูปแบบ

(2) ผลกระทบต่อ อบจ.แพร่จากครูหลังรับถ่ายโอน โรงเรียนมีน้อยมากเนื่องจากได้ใช้  
วิธีการที่ประนีประนอม และไม่เป็นการบังคับ พยายามขอความร่วมมือและทำความเข้าใจมากกว่า  
แม้บางโรงเรียนที่ไม่ได้สมัครใจถ่ายโอน แต่เป็นสมาชิกโรงเรียนเครือข่ายก็ยังคงให้การสนับสนุน  
ซึ่ง อบจ.แพร่เลือกใช้วิธีการประสานงานที่ใกล้ชิดกับผู้บริหารสถานศึกษาและครูเพื่อให้  
ความสัมพันธ์เป็นไปในลักษณะที่ประสานผลประโยชน์มากกว่าขัดแย้ง จึงไม่เกิดบรรยากาศการ  
เผชิญหน้าแบบศัตรู แม้จะมีการได้เปรียบเสียเปรียบกันของหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง หรือระหว่าง  
ข้าราชการประจำกับข้าราชการเมืองก็ตาม

(3) สำหรับผลกระทบจากผู้ปกครองนักเรียนหลังการถ่ายโอน โรงเรียนแล้ว ได้รับการ  
ตอบรับดีมากผู้ปกครองนักเรียนพึงพอใจกับการจัดการศึกษาภายใต้กำกับ อบจ.แพร่มากโดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งการที่ นายก อบจ.แพร่ได้แสดงวิสัยทัศน์ในการชี้แจงทำความเข้าใจ แก่ผู้ปกครองเพื่อสร้าง  
ความมั่นใจแก่ผู้ปกครองว่าการที่ส่งลูกหลานมาเรียน โรงเรียนในกำกับ อบจ.แพร่นั้นจะได้รับ  
การศึกษาอย่างมีคุณภาพ และเป็นบริการที่จัดให้เปล่าอย่างแท้จริง

#### 4.2.2 ผลกระทบต่อสถานศึกษา

จากการให้สัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษาและครูพบว่าการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ของ อบจ.แพร่กระทบต่อสถานศึกษาดังประเด็นต่อไปนี้

(1) ด้านการบริหารงานบุคคลพบว่าช่วงหลังการถ่ายโอนทั้งสอง โรงเรียนแม้ไม่เกิดผล  
กระทบที่รุนแรงนักที่ส่งผลกระทบต่อองค์กร แต่บุคลากรก็มีการแบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายที่โอนย้าย  
กับไม่โอนย้าย เกิดสูญญากาศในช่วงการเปลี่ยนถ่ายเพราะทั้งสองฝ่ายยังต้องทำงานในสถานที่  
เดียวกันแต่มีความเห็นที่แตกต่างกัน ในโรงเรียนที่ผู้บริหารโอนย้ายไปพร้อมกับโรงเรียน  
บรรยากาศเต็มไปด้วยความกระตือรือร้นที่พร้อมทำงานภายใต้สังกัดใหม่ ส่วนบุคลากรที่ไม่  
โอนย้ายก็รอที่จะย้ายไปทำงานในที่อื่นภายใต้สังกัดเดิม ส่วนอีกโรงเรียนหนึ่งที่ผู้บริหารไม่โอนย้าย  
ไปพร้อมกับโรงเรียนบรรยากาศก็ไม่แตกต่างกัน แค่ความกระตือรือร้นมีน้อยกว่าการบริหารงาน  
อื่น ๆ เป็นไปอย่างปกติ ผลของการแบ่งออกเป็นสองฝ่ายภายในโรงเรียนนั้นในขณะที่อยู่ภายใน  
โรงเรียนจะยังไม่เห็นชัดเจนเนื่องจากแต่ละคนคงทำงานของตนตามปกติ แต่เมื่อมีการจัดงานหรือ  
กิจกรรมต่าง ๆ ของ อบจ.แพร่เมื่อเชิญครูเข้าร่วมกิจกรรมก็พบว่าครูที่ไม่โอนย้ายจะไม่ไปเข้าร่วม  
กิจกรรมต่างจากครูที่โอนย้ายก็มักแสดงออกโดยการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ อย่างพร้อมเพียงด้วย  
ความสมัครใจ

ส่วนการจัดการงานบุคคลให้บุคลากรให้มีความพร้อมในการปฏิบัติตามนโยบายและยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาของท้องถิ่นนั้นอยู่ในระหว่างการรอย้ายบุคลากรที่ไม่โอนย้ายให้เสร็จสิ้นเสียก่อน และต้องรอให้ได้บุคลากรที่มาทดแทนส่วนที่ขาดไปให้ครบก่อนซึ่งบุคลากรใหม่อาจมาจากวิธีการต่าง ๆ เมื่อครบแล้วจึงจะเกิดการผลักดันให้บุคลากรได้ลงมือปฏิบัติงานอย่างเต็มที่

(2) ผลกระทบด้านงบประมาณที่เห็นชัดที่สุดที่เป็นผลดีกับโรงเรียนซึ่งเป็นเหตุผลหลักที่ผลักดันให้โรงเรียนย้ายมาสังกัดท้องถิ่นและผลดังกล่าวก็ส่งผลให้ผู้บริหารสถานศึกษาและครูพอใจมากที่สุด เนื่องจากการได้รับเงินสนับสนุนรายหัวที่ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวทำให้โรงเรียนได้รับงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณที่ขาดแคลนในช่วงที่สังกัดส่วนกลางก็ลดลง ความอึดอัดเรื่องดังกล่าวก็น้อยลงตามไปด้วยดังจะเห็นได้จากการให้ข้อมูลของผู้บริหารสถานศึกษาและครูว่าโรงเรียนได้รับงบประมาณมากขึ้น สามารถจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้ดีขึ้นกว่าเดิมและสามารถผลักดันให้โครงการต่าง ๆ ที่ค้างหรือไม่สามารถดำเนินการได้ช่วงที่สังกัดส่วนกลางสามารถดำเนินการต่อหรือเริ่มดำเนินการได้หลังการถ่ายโอนสังกัดท้องถิ่น

(3) หลังการถ่ายโอนสถานศึกษาไปกำกับท้องถิ่นแล้วอำนาจการบริหารจัดการของผู้บริหารสถานศึกษายังคงมีอยู่ไม่ต่างไปจากที่สังกัดส่วนกลาง ผู้บริหารสถานศึกษาทั้งสองโรงเรียนไม่มีความกังวลในส่วนนี้เนื่องจากมีความมั่นใจในข้อตกลงที่ผู้บริหาร อบจ.แพร่ที่ได้ให้ไว้กับทางผู้บริหารสถานศึกษาโดยได้ยืนยันต่อหน้าครูและผู้ปกครองนักเรียนในการประชุมผู้ปกครองในวันเปิดภาคการศึกษา และมีความเชื่อมั่นเป็นการส่วนตัวทำให้สนับสนุนการถ่ายโอนให้โรงเรียนของตนไปสังกัด อบจ.แพร่ แต่ผู้ที่กังวลในเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารสถานศึกษากลับเป็นครูในระดับปฏิบัติการมากกว่าที่จะเป็นผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านั้น เนื่องจากครูในระดับปฏิบัติการมีความสัมพันธ์กับผู้บริหาร อบจ.แพร่ซึ่งเป็นนักการเมืองน้อยกว่าครูที่เป็นผู้บริหารซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดแนบแน่นกว่า ความกังวลเรื่องความเป็นอิสระเป็นประเด็นหนึ่งที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของครูในระดับปฏิบัติการบางคนไม่สนับสนุนการถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัด อบจ.แพร่

(4) การจัดหลักสูตรการศึกษาของสถานศึกษาภายหลังการถ่ายโอนมายัง อบจ.แพร่ไม่มีผลกระทบมากนักเนื่องจากเป็นเรื่องที่ลงลึกไปในระดับปฏิบัติการ เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจความชำนาญในระดับลึกซึ้ง อบจ.แพร่ยังขาดแคลนบุคลากรในระดับปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากเป็นครั้งแรกที่ อบจ.แพร่ได้จัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานอย่างเต็มรูปแบบทำให้ยังไม่มีความพร้อมในการเข้ามาจัดการในเรื่องนี้ และมีนโยบายที่ได้ให้อำนาจการจัดการบริหารงานให้โรงเรียนมีอิสระอย่างเต็มที่จึงไม่ได้เข้ามายุ่งในส่วนเนื้อหาของเนื้อหาหลักสูตรการเรียนการสอน แต่จะเป็นการให้นโยบายอย่างกว้าง ๆ มากกว่า

(5) ในส่วนของอาคารและวัสดุอุปกรณ์ โรงเรียนทั้งสองแห่งหลังจากที่ได้โอนมาสังกัด อบจ.แพร่แล้วได้รับผลเป็นที่น่าพอใจแก่ทั้งผู้บริหารและครูเนื่องจากได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก เพราะเป็นการสนับสนุนที่เป็นรูปธรรมและจับต้องได้มากที่สุดที่ผู้พบเห็นสามารถสังเกตเห็นความเปลี่ยนแปลงได้ชัดเจน และนับว่าเป็นการสนับสนุนอย่างมากในช่วงต้นของการถ่ายโอนทำให้เกิดความแตกต่าง ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนเรื่องอุปกรณ์ เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ปฏิบัติการด้านภาษา เครื่องดนตรี อุปกรณ์กีฬา ยานพาหนะ ฯลฯ เป็นการสนับสนุนในสิ่งที่ขาดแคลนมานานตั้งแต่สมัยที่สังกัดส่วนกลาง นอกจากนี้ยังมีส่วนของอาคารสถานที่ ทั้งการสร้างรั้ว การปรับปรุงอาคารเรียน การปรับปรุงสนามกีฬา การปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ สร้างความพึงพอใจต่อทั้งผู้บริหารสถานศึกษา ครูและนักเรียนเป็นอย่างมาก

#### 4.2.3 ผลกระทบต่อผู้ปกครองนักเรียน

จากการให้สัมภาษณ์ผู้ปกครองนักเรียนพบว่ามีผลกระทบต่อผู้ปกครองนักเรียนจากการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบจ.แพร่ดังนี้

(1) การที่ อบจ.แพร่ได้เข้ามาจัดการศึกษาเป็นผลดีกับผู้ปกครองในเรื่องการลดค่าใช้จ่ายการศึกษาของบุตรหลานโดยรวม ผู้ปกครองส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดมีความพอใจในนโยบายการให้บริการการศึกษาแบบให้เปล่าอย่างแท้จริงของ อบจ.แพร่เป็นอย่างมากเพราะสามารถลดรายจ่ายได้เป็นจำนวนมาก เหตุผลที่สำคัญอีกประการก็คือผู้ปกครองส่วนใหญ่ที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนในกำกับของ อบจ.แพร่นั้นมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ขาดแคลน มีรายได้ไม่แน่นอนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและรับจ้าง การมีรายได้ไม่แน่นอนจึงเป็นปัญหาในการคล่องตัวอยู่แล้ว การส่งบุตรหลานเพื่อเข้ารับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานจึงเป็นภาระที่เพิ่มเข้าอีกประการทำให้มีความจำเป็นในการใช้จ่าย ที่ในอดีตต้องออกค่าใช้จ่ายเอง ทั้งค่าใช้จ่ายส่วนตัวสำหรับนักเรียนเอง และการสนับสนุนทางโรงเรียนที่ขาดแคลนงบประมาณ การที่ อบจ.แพร่จัดการศึกษาแบบให้เปล่าจึงเป็นผลดีกับทั้งผู้ปกครองและนักเรียนที่จะได้มีโอกาสได้รับการศึกษาในขั้นพื้นฐานโดยลดปัญหาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ

(2) ผลอีกประการคือเป็นการให้โอกาสแก่เด็กนักเรียนที่เรียนดีและเด็กในพื้นที่บริการการศึกษาของโรงเรียน ได้มีโอกาสทางการศึกษา ได้เรียนโรงเรียนที่มีการจัดการเรียนการสอนที่มีความพร้อมทั้งทางด้านงบประมาณ อาคารสถานที่วัสดุอุปกรณ์ ฯลฯ ที่แตกต่างอย่างเห็นได้ชัด ระหว่างการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่สังกัดส่วนกลางและย้ายมาสังกัดท้องถิ่น ผู้ปกครองเชื่อมั่นว่าความพร้อมเหล่านี้จะเป็นผลให้บุตรหลานคนได้มีโอกาสที่ดีได้เรียนโรงเรียนที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็น

การทดแทนการขาดโอกาสทางการศึกษาจากการเข้าเรียนต่อในโรงเรียนที่มีชื่อเสียงภายในจังหวัด หรือโรงเรียนอื่น ๆ ที่ไม่สามารถส่งเข้าเรียนได้เนื่องจากเหตุปัจจัยต่าง ๆ

(3) เป็นการฝึกฝนระเบียบวินัยและความรับผิดชอบในขณะที่ศึกษาในโรงเรียนแบบอยู่ประจำ ที่เด็กนักเรียนต้องพักอาศัยในหอพักของโรงเรียนที่มีการวางกฎระเบียบต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด และต้องช่วยเหลือตนเองมากกว่านักเรียนแบบไปกลับ จากการสังเกตของผู้ศึกษาพบว่า เด็กนักเรียนทั้งสองโรงเรียนในกำกับของ อบจ.แพร่เป็นเด็กที่มีพฤติกรรมสุภาพเรียบร้อย และมี อรรถาศัยดีเป็นที่น่าชื่นชม

(4) ผู้ปกครองมีความเชื่อมั่นมากขึ้นในการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียนภายใต้การกำกับของ อบจ.แพร่ซึ่งผู้บริหารคือ นายก อบจ.แพร่มีความใกล้ชิดกับผู้ปกครองนักเรียนเป็นอย่างมาก มีการแสดงวิสัยทัศน์และนโยบายต่อผู้ปกครองที่จะบริหารงานการศึกษาที่จะสร้างโอกาสที่ดีและจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพและมีความคิดที่ก้าวหน้าในการจัดการศึกษารูปแบบใหม่ที่ต่างไปจากสังกัดเดิม โดยได้เริ่มลงมือปฏิบัติตามคำสัญญาในหลาย ๆ ส่วนที่ได้ให้ไว้ ยิ่งสร้างความมั่นใจและพึงพอใจแก่ผู้ปกครองของนักเรียนมากขึ้นเป็นลำดับ

### 4.3 แนวโน้มการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่และท้องถิ่น

#### 4.3.1 การคาดการณ์ของผู้บริหาร อบจ.แพร่ และเจ้าหน้าที่กองการศึกษาถึงแนวโน้มของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่และท้องถิ่น

(1) หลังจากที่ถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัด อบจ.แพร่ นายก อบจ.แพร่และเจ้าหน้าที่กองการศึกษามีความมั่นใจว่า อบจ.แพร่จะจัดการศึกษาต่อไป เนื่องจากเป็นความตั้งใจของ อบจ.แพร่ที่จะพัฒนาการศึกษาให้เด็กในชนบทได้มีโอกาสในการศึกษา เนื่องจาก อบจ.แพร่มองเห็นปัญหาการขาดโอกาสทางการศึกษาของเด็กในชนบทที่มีฐานะยากจน ผู้ปกครองไม่สามารถสนับสนุนให้บุตรหลานได้เรียนต่อและต้องรับภาระหนักในการหารายได้และต้องรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาแก่บุตรหลานของตน

ภารกิจต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติแผนกระจายอำนาจฯ นั้นได้ให้อำนาจ อบจ.ไว้ 29 ข้อ หนึ่งในนั้นคือการจัดการการศึกษา ซึ่งเป็นการจัดการศึกษา 3 ระบบคือ หนึ่งการจัดการศึกษาในระบบ สองการจัดการศึกษานอกระบบ สามการจัดการศึกษาตลอดชีพ ซึ่ง อบจ.แพร่นั้นได้ดำเนินการจัดการการศึกษาทั้งรูปแบบการจัดการศึกษาเอง อุทกนุการจัดการศึกษาโรงเรียนของส่วนกลางและเอกชนในการสนับสนุนงบประมาณ และการส่งเสริมการจัดการศึกษาโดยการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ อบจ.แพร่ได้ลงมือจัดการศึกษาทั้งสามระบบดังกล่าวคือ ได้ลงมือจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบเองจากโรงเรียนที่รับโอนสองแห่ง (โรงเรียนบ้านไผ่ย่อย, โรงเรียนพัฒนาประชาอุปถัมภ์) จัดการศึกษานอกระบบโดยจะรับโอนภารกิจการจัดการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) ซึ่งยื่นความจำนงเข้าเกือบทั้งหมด และการจัดการศึกษาตลอดชีพได้สร้างศูนย์พัฒนาผู้นำท้องถิ่นขึ้นเพื่อให้ความรู้แก่ผู้นำท้องถิ่นไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่ของตน

การอุทกนุการจัดการศึกษาโดยการจัดโรงเรียนเครือข่าย อบจ.แพร่ เพื่อสนับสนุนเงินงบประมาณแทนการให้งบประมาณไปเปล่า ๆ ซึ่งโครงการดังกล่าวต้องผ่านการเห็นชอบจากครูผู้สอน กรรมการสถานศึกษา และผู้ปกครองนักเรียน ปัจจุบันมี 30 โรงเรียน โดยให้การสนับสนุนโรงเรียนมัธยมปีละ 200,000 บาท โรงเรียนขยายโอกาสปีละ 170,000 บาท โรงเรียนประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนมากกว่า 100 คนปีละ 200,000 บาท โรงเรียนประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนต่ำกว่า 100 คนปีละ 100,000 บาท

การสนับสนุนการพัฒนาด้านเทคนิคและวิชาการแก่ครูผู้สอนของโรงเรียนเครือข่าย อบจ.แพร่ โดยได้ทำ บันทึกความร่วมมือ (Memorandum of Understanding) กับมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนโรงเรียนเครือข่าย 30 โรงเรียนในปีการศึกษา 2550 จะขยายโครงการให้มีจำนวนโรงเรียนเครือข่ายเป็น 50 โรงเรียน

จากการประเมินความพร้อมในการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 ได้สรุปความพร้อมของ อบจ.แพร่ในการจัดการศึกษาผ่านเกณฑ์ประเมินระดับสูงมากทั้งด้านประสิทธิภาพขององค์กรในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา วิธีการจัดและบริหารการศึกษา การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา และความเห็นชอบของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษา จะมีเพียงด้านเดียวเท่านั้นก็คือ ด้านแผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับประเภทและรูปแบบการศึกษา ที่ถูกประเมินให้ผ่านในระดับกลาง

เชื่อว่าแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งนโยบาย ทั้งความพร้อมของ อบจ.จะเป็นผลให้ อบจ. จะสามารถดำเนินการจัดการการศึกษาต่อไปในอนาคตได้อย่างแน่นอน

(2) จะไม่มีการเสนอขอรับการถ่ายโอนโรงเรียนที่สังกัดส่วนกลางเพิ่มเติมเพื่อมาสังกัด อบจ.แพร่ จากการให้ข้อมูลของทั้ง นายก อบจ.และเจ้าหน้าที่กองการศึกษามีความเห็นในทิศทางเดียวกันคือ จะไม่มีการขอรับการถ่ายโอนเพิ่มเติมอย่างแน่นอนทั้งนี้เนื่องจาก เป็นการสร้างความแตกแยกกันระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น ท้องถิ่นต้องขัดแย้งในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจจัดการการศึกษาบนพื้นฐานของการได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ระหว่าง อบจ.กับหน่วยงานส่วนกลาง ได้มีนโยบายจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่าไม่ให้มีการเสนอขอรับการถ่ายโอนโรงเรียนเพิ่มเนื่องจากประสบปัญหาการขัดแย้งกับกระทรวงและกรมที่จัดการการศึกษาเดิม

ในอนาคต อบจ.แพร่มีนโยบายที่จะสร้างโรงเรียนขึ้นมาใหม่เป็นของตัวเองเพิ่ม หรืออาจรับเพิ่มในกรณีที่โรงเรียนสมัครใจขอมาสังกัด อบจ.แพร่เองเท่านั้น

(3) อบจ.แพร่มีนโยบายในการจัดการศึกษาสองโรงเรียนที่รับมาดังนี้

โรงเรียนพัฒนาประชาอุปถัมภ์ เป็นโรงเรียนในเครือข่าย อบจ.แพร่ที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษามาแล้วเมื่อ 5 ปี ตั้งเป้าหมายให้เป็นโรงเรียนสำหรับนักเรียนที่เรียนเก่งมีผลการเรียนดี ให้โอกาสสำหรับเด็กด้อยโอกาส โดยการคัดเอาเด็กที่เรียนเก่งจากทุกตำบลมาเรียน ตำบลละ 1-3 คน จัดเตรียมการเรียนการสอนให้เต็มที่ ทั้งอุปกรณ์ ครู มีการสอนเสริมสัปดาห์ละ 3 วัน มุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยได้แนวคิดจากโรงเรียนหกทิศจากการดูงานของ อบจ.แพร่ที่ประเทศจีน ที่สร้างโรงเรียนรอบนอกที่มีความพร้อมเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับเด็กเรียนดีในชนบทที่ต้องการเข้าเรียนในเมือง เพื่อลดปัญหาแออัดและการแข่งขันกันเข้าโรงเรียนในเมืองในระดับสูง มีหอพักสำหรับนักเรียนประจำที่มีภูมิลำเนาอื่น นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้นักเรียนในเขตพื้นที่บริการการศึกษาเข้าเรียน 100% พัฒนาเด็กเหล่านั้นตามความสามารถมีทางเลือกให้เด็ก นอกเหนือจากวิชาการทั้งทาง ดนตรี กีฬา ฯลฯ ทั้งหมดนี้เป็นการจัดบริการทางการศึกษาแบบให้เปล่าอย่างแท้จริง

สำหรับโรงเรียนบ้านไผ่ย่อย เริ่มแรกไม่ได้ตั้งใจจะรับเข้าสังกัด อบจ.แพร่ เพราะตั้งใจจะรับโอนโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาเพื่อให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาได้มากกว่า แต่โรงเรียนบ้านไผ่ย่อยเป็นโรงเรียนขยายโอกาส ซึ่งเป็นโรงเรียนเครือข่าย อบจ.แพร่มา 4-5 ปี เข้าร่วมโครงการผู้บริหารโรงเรียนเงินล้าน อำเภอละ 2 โรงเรียน ซึ่งเป็นโครงการโรงเรียนในพื้นที่ของ อบจ.แพร่ ซึ่งเป็นต้นแบบของโครงการโรงเรียนในพื้นที่ ในรัฐบาลของนายทักษิณนำไปขยายผลเป็นโครงการโรงเรียนในพื้นที่ของรัฐบาล โดยได้คัดเลือกจากโรงเรียนที่ผู้บริหารสถานศึกษา ครูเห็นชอบสนับสนุน เป็นโครงการเสริมความพร้อม ทั้ง สื่อการสอน ครู และจะพัฒนาไปสู่โครงการตามแนวคิด 50 หมู่บ้าน 50 โรงเรียนที่ อบจ.แพร่จะสนับสนุนการศึกษา

(4) การจัดการการศึกษาโดยท้องถิ่นจะทำให้ท้องถิ่นมีโอกาสเข้มแข็งในอนาคต ทั้งนี้เพราะการลงทุนเกี่ยวกับการศึกษาเป็นการลงทุนระยะยาว คาดหวังว่า 60-70% ของเด็กที่ได้รับโอกาสทางการศึกษาที่ อบจ.แพร่ได้ให้โอกาส จะกลับไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยการปลูกจิตสำนึก ส่งเสริมให้มีภาวะผู้นำเป็นคนมีระเบียบวินัย ตอบแทนการเสียสละของคนในท้องถิ่นที่ได้มอบงบประมาณจากภาษีของคนท้องถิ่นและเชื่อว่าระบบการศึกษาในโรงเรียนที่มีความสัมพันธ์แบบเพื่อน-พี่-น้อง จะเป็นรากฐานให้เด็กที่ได้รับโอกาสเหล่านี้สร้างเครือข่ายและเป็นกำลังในอนาคตทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง

(5) บทบาทของ อบจ.แพร่ในการมีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษา ขณะนี้ อบจ.แพร่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติแผนกระจายอำนาจฯ ทั้ง 3 วิธีคือทั้งการจัดการศึกษาเอง ทั้งในระบบ และตลอดชีพ ส่วนนอกระบบจะทำในอนาคต การอุดหนุนการศึกษา โดยการสนับสนุนทั้งงบประมาณและการพัฒนาเทคนิควิธีการสอนการพัฒนาศักยภาพของครู และสุดท้ายคือการส่งเสริมการศึกษาโดยการจัดหาวัสดุอุปกรณ์สื่อการเรียนการสอนให้แก่โรงเรียน

ทั้งสามวิธีที่ อบจ.แพร่ได้ปฏิบัติเป็นแผนงานที่ได้รับการยืนยันจากผู้บริหาร อบจ.แพร่ว่าจะทำอย่างต่อเนื่องและบรรจุไว้ในนโยบาย และแผนงานของ อบจ.แพร่ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อดำเนินงานในอนาคตของ อบจ.แพร่อย่างแน่นอน

(6) ข้อดีและข้อเสียของการจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น

ข้อดี

- เป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เป็นการแบ่งสรรอำนาจที่เคยรวมไว้ที่ศูนย์กลางกลับคืนมาให้ท้องถิ่น เพิ่มอำนาจในการตัดสินใจปัญหาการบริหารจัดการให้ท้องถิ่นมากขึ้น

- เป็นการรับผิดชอบตนเองของท้องถิ่นที่จะกำกับดูแลและกำหนดทิศทางของตนเอง ซึ่งต่างจากในอดีตที่การจัดการการศึกษาเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการหน่วยงานเดียวที่เป็นผู้กำหนดทิศทางทั้งหมด

- เป็นการสนองตอบความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น ผ่าน อบจ.แพร์ซึ่งมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งซึ่งรับผิดชอบและตอบสนองต่อคนในท้องถิ่นโดยตรง

#### ข้อเสีย

- มีความกังวลในเรื่องระบบเส้นสายหรือการบริหารแบบอุปถัมภ์ที่จะเข้ามาครอบงำระบบการจัดการการศึกษา ซึ่งจะส่งผลให้คุณภาพการจัดการศึกษาลดลง

- การขาดประสบการณ์ในการควบคุมตรวจสอบประเมินการจัดการการศึกษาของท้องถิ่นที่ยังขาดผู้เชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับจัดการการศึกษาโดยส่วนกลาง

(7) ความเห็นชอบเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดการการศึกษาได้ ผู้บริหาร อบจ.แพร์เห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะให้ท้องถิ่นสามารถจัดการการศึกษาเองได้ เพราะมีเหตุผลต่างๆ หลายอย่างที่ส่วนกลางไม่มี แต่มีเงื่อนไขว่าท้องถิ่นเหล่านั้นต้องได้รับการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาก่อนตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ทั้งเรื่อง เงินงบประมาณ เกียรติขององค์กร ชุมชน ผู้บริหารนายก อบจ.แพร์ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดความพร้อมในเรื่องดังกล่าว ต้องให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านั้นร่วมกันกับชุมชนให้มีความตระหนักร่วมกันถึงความสำคัญของระบบการศึกษาเสียก่อนจึงจะจัดการการศึกษาได้ดี

#### 4.3.2 การคาดการณ์ของผู้บริหารสถานศึกษาและครูถึงแนวโน้มของการจัดการศึกษาระดับพื้นฐานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดแพร์และท้องถิ่น

(1) ภายหลังจากทะลวง 2 ปีที่โรงเรียนถ่ายโอนไปท้องถิ่น โรงเรียนจะยังคงสังกัดท้องถิ่นเหมือนเดิมเพราะ

- เป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วจนเสร็จสิ้นกระบวนการ ยกที่จะกลับมาสังกัดส่วนกลางเหมือนเดิม

- ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้ปกครองมีความพึงพอใจในการบริหารจัดการการศึกษาของ อบจ.แพร์ เนื่องจากได้รับการสนับสนุนในเรื่องงบประมาณได้เพียงพออันเป็นเหตุผลที่สำคัญและต่างไปจากการจัดการการศึกษาของส่วนกลางที่ขาดแคลน

- วิสัยทัศน์และนโยบายที่ใช้กำกับดูแลโรงเรียนมีความก้าวหน้ากว่าการจัดการศึกษาของส่วนกลางเชื่อว่าโรงเรียนที่จัดโดยท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จและมีศักยภาพในการจัดการศึกษามากกว่าโรงเรียนโดยเฉลี่ยโดยส่วนกลาง เช่นเดียวกับโรงเรียนในสังกัดท้องถิ่นอื่น ๆ อาทิ กรุงเทพมหานคร เทศบาล ฯลฯ

(2) การสังกัดท้องถิ่นของผู้บริหารและครู สำหรับครูที่สมัครใจถ่ายโอนตัวเองมาสังกัดท้องถิ่นเชื่อว่าท้องถิ่นจะดูแลตนเองได้ดีไม่ต่างไปจากส่วนกลาง และมั่นใจว่าจะยังคงสังกัดกับท้องถิ่นต่อไป หากท้องถิ่นใช้งานตนเองหนักหรือเคร่งคัดเกินไปก็พร้อมที่จะลาออกก่อนเวลาราชการมากกว่าการย้ายกลับไปสังกัดส่วนกลางเพราะครูส่วนใหญ่ที่ย้ายมาสังกัดกับท้องถิ่นส่วนใหญ่เหลืออายุราชการไม่มากแล้ว

(3) คุณภาพของการจัดการการศึกษาในสังกัด อบจ.แพร่ในอนาคตมีการคาดการณ์ออกเป็นสองกลุ่ม

- กลุ่มครูที่สมัครใจโอนมาสังกัด อบจ.แพร่และผู้บริหารมีความเชื่อมั่นเป็นอย่างมากว่าท้องถิ่นจะจัดการศึกษาได้ดีมีคุณภาพกว่าส่วนกลาง ทั้งเรื่องการสนับสนุนงบประมาณได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการ มีวิสัยทัศน์และนโยบายที่ก้าวหน้า ทำให้ระบบการจัดการศึกษาพัฒนาเร็วกว่าที่ส่วนกลางจัดอย่างแน่นอน

- ส่วนครูอีกกลุ่มหนึ่งที่มีจำนวนพอ ๆ กันที่ซึ่งส่วนใหญ่ไม่สมัครใจถ่ายโอนมาสังกัด อบจ.แพร่มีความเห็นโดยรวมแย้งกลุ่มแรกว่า อบจ.แพร่ขาดประสบการณ์ในการจัดการการศึกษาเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนกลาง และยังไม่สามารถระบุได้ในขณะนี้ว่าจะจัดการศึกษาเป็นเช่นไรในอนาคต และเชื่อว่าระบบโครงสร้างการบริหารการศึกษาของส่วนกลางดีกว่า

(4) ทิศนะคติต่อการจัดการการศึกษาของท้องถิ่น มีความเห็นแบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือ

#### ทัศนคติที่ดี

- มีการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการศึกษาได้ดีกว่าส่วนกลางจัด

- ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารสถานศึกษาจะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยดี การขอรับการสนับสนุนต่าง ๆ น่าจะได้รับการสนับสนุนง่ายกว่าจากส่วนกลาง

#### ทัศนคติที่ไม่ดี

- ท้องถิ่นมีระบบการบริหารที่ไม่เป็นระบบคุณธรรมมีระบบเส้นสายเนื่องจากมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งการเมืองมีความจำเป็นต้องรักษาฐานคะแนนเสียง

- ท้องถิ่นมีมาตรฐานและประสบการณ์การจัดการศึกษาน้อยกว่าส่วนกลางจัด

(5) ความคิดเห็นในการให้ท้องถิ่นมีส่วนในการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
เห็นด้วยเพราะ

- มีนโยบายในการจัดการศึกษาที่ดีเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนกลาง เปิดโอกาสให้นักเรียนที่ยากจนในชนบทมีโอกาสได้เรียนในโรงเรียน ที่มีความพร้อมและศักยภาพในการจัดการการศึกษา ซึ่งเป็นการให้บริการทางการศึกษาแบบให้เปล่าอย่างแท้จริง

- มีการเตรียมความพร้อมและเข้ามามีส่วนในการจัดการการศึกษาตั้งแต่เมื่อ 5 ปีที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นความตั้งใจที่จะมีส่วนร่วมจัดการศึกษาที่มีคุณภาพแก่เด็กเยาวชน

- ผู้บริหาร อบจ.แพร่มีความตั้งใจและมีวิสัยทัศน์ และมีความคิดที่ก้าวหน้าในการบริหารจัดการการศึกษา

ไม่เห็นด้วยเพราะ

- รั้งเกียรระบบการเมืองที่ผูกติดกับระบบอุปถัมภ์มีการเล่นเส้นสาย ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม การใช้ระบบเส้นสายจะทำให้คุณภาพการจัดการศึกษาน้อยลงเนื่องจาก การคัดสรรคนจะได้เฉพาะพวกพ้องของผู้มีอำนาจคนที่มีความรู้ความสามารถแท้จริงจะไม่ได้รับการเลือก การพิจารณาความดีความชอบ การโยกย้าย และการพิจารณาลงโทษ จะไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม ทำให้บุคลากรทางการศึกษาไม่ได้รับความยุติธรรมและไม่มีความตั้งใจในการปฏิบัติงาน

- มีความเห็นว่านักการเมืองส่วนใหญ่เป็นพวกกอบโกยและหวังผลประโยชน์เพื่อตนเอง และพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ของส่วนรวม เห็นว่ามีนักการเมืองน้อยมากที่เป็นคนดีและไม่หวังผลประโยชน์ที่เข้ามาเล่นการเมือง การเข้ามามีอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่นจึงเป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์กับระบบการศึกษา ซึ่งเป็นระบบที่สร้างทรัพยากรมนุษย์ให้แก่ประเทศ

- ท้องถิ่นควรทำเฉพาะในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานให้ดีก่อนที่จะมาจัดการการศึกษา เพราะเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความชำนาญความรู้ความสามารถเฉพาะทาง การบริหารจัดการเรื่องโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นนั้นเป็นที่ทราบกันดีว่า ท้องถิ่นเป็นสภาพผู้รับเหมาโครงการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานก็เต็มไปด้วยปัญหามากเกินกว่าที่จะแก้ไขแล้ว ควรทำในสิ่งที่ปัญหาให้ดีขึ้นก่อนที่จะทำภารกิจใหม่ ๆ ที่ตนยังไม่มีความพร้อมและขาดประสบการณ์ เพราะองค์กรที่เต็มไปด้วยปัญหามากอยู่แล้วย่อมแสดงให้เห็นว่าไม่มีไม่มีศักยภาพเพียงพอ

#### 4.3.3 การคาดการณ์ของผู้ปกครองถึงแนวโน้มของการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่และท้องถิ่น

(1) การส่งเสริมให้บุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนในสังกัด อบจ.แพร่

ผู้ปกครองทั้งหมดที่ได้ให้ข้อมูลมีความเห็นในทิศทางเดียวกันที่จะส่งเสริมให้บุตรหลานของตนเข้ารับการศึกษาโรงเรียนในสังกัด อบจ.แพร่เนื่องจากมีความพอใจในนโยบายการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าของ อบจ.แพร่ที่ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายในครอบครัวของตนลง เพราะครอบครัวมีรายได้น้อยและไม่แน่นอน

นอกจากนี้แล้วยังมีความมั่นใจในสัญญาที่นายก อบจ.แพร่ได้ให้ไว้ว่าจะสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ ส่งเสริมความเป็นเลิศทางวิชาการ และพัฒนาศักยภาพของเด็กตามความถนัด

เชื่อมั่นในความสามารถการบริหารและวิสัยทัศน์ของนายก อบจ.แพร่ที่มีความมุ่งมั่นและความคิดก้าวหน้า ให้ความสำคัญกับระบบการศึกษาที่จะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเป็นการรากฐานในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

(2) ความคาดหวังของผู้ปกครองที่มีต่อการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบจ.แพร่

- ผู้ปกครองมีความคาดหวังว่าท้องถิ่นจะช่วยแก้ปัญหาการขาดโอกาสทางการศึกษาของบุตรหลานตน ซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนในชนบทที่มีความยากไร้ให้มีโอกาสทางการศึกษาทัดเทียมกับคนอื่น ๆ โดยไม่มีปัจจัยทางเศรษฐกิจมาเป็นอุปสรรคในการแสวงหาโอกาส

- ท้องถิ่นจะคงนโยบายการจัดการศึกษาแบบให้เปล่า แต่มีคุณภาพเช่นนี้ตลอดไป โดยคุณภาพการจัดการศึกษาอย่างน้อยเท่าเทียมหรือไม่ด้อยไปกว่าที่ส่วนกลางจัด

- ท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองและชุมชนได้มีโอกาสในการกำหนดทิศทางหรือร่วมตัดสินใจในการจัดการการศึกษาโรงเรียนในสังกัดไม่น้อยไปกว่าที่ส่วนกลางจัด ทั้งการเป็นกรรมการสถานศึกษาและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อรักษาสิทธิของตนและบุตรหลาน

(3) ความเห็นของผู้ปกครองในการถ่ายโอนการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับท้องถิ่น

ผู้ปกครองทั้งหมดมีความเห็นร่วมกันว่าเห็นด้วยกับการถ่ายโอนภารกิจจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ท้องถิ่น ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลเรื่องงบประมาณ การจัดการบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพ นโยบายการบริหารการศึกษาแบบให้เปล่าอย่างแท้จริง ความเชื่อมั่นในความสามารถและวิสัยทัศน์ในการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่น และระบบความสัมพันธ์และความรับผิดชอบของผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง สร้างความมั่นใจและเห็นชอบกับการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษามายังท้องถิ่น ดังเห็นได้จากการทำประชามติใน

การถ่ายโอนโรงเรียนผู้ปกครองเกือบทั้งหมดให้ความเห็นชอบให้ อบจ.แพร่สมควรได้รับการถ่ายโอนภารกิจจัดการการศึกษา

(4) ข้อเสนอแนะในการจัดการศึกษา

- อยากให้หน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเหมือน อบจ.แพร่ที่จัดการศึกษาได้เป็นที่พึงพอใจแก่ผู้ปกครองและประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก
- ควรขยายโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น อบจ.แพร่ควรมีโรงเรียนในสังกัดมากกว่าปัจจุบันเพื่อเป็นการเพิ่มและกระจายโอกาสทางการศึกษาที่ดีและมีคุณภาพให้เด็กและเยาวชนในจังหวัดแพร่ได้อย่างทั่วถึง อันจะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาคนเพื่อไปพัฒนาท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved