



# GUIDEBOOK

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
กับการขับเคลื่อน

## การจัดการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ



เด็กปฐมวัย  
ประถมศึกษา



อาชีวศึกษา

เด็กนอกระบบการศึกษา  
มัธยมศึกษา



เด็กพิการ  
เด็กพิเศษ





# GUIDEBOOK

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
กับการขับเคลื่อน

## การจัดการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ



เด็กปฐมวัย  
ประถมศึกษา



อาชีวศึกษา

เด็กนอกระบบการศึกษา  
มัธยมศึกษา



เด็กพิการ  
เด็กพิเศษ



## Guidebook

# องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการขับเคลื่อนการจัดการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

สถาบันพระปกเกล้า

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

สถาบันพระปกเกล้า.

Guidebook องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ.–กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2562.

154 หน้า.

1. การศึกษา. 2. การปกครองท้องถิ่น. I. ชื่อเรื่อง.

370

ISBN = 978-616-476-074-5

วปท.62-57-1000.50

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2562 จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย ก๊กผล  
นางอนิษฐา สุวัตนะ นายพงศ์ปริตตา ลิ้มวัฒนะกุล

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02-1419563-77 โทรสาร 02-1438175

เว็บไซต์ [www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)

พิมพ์ที่

บริษัท ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด

88/5 หมู่บ้านวัดนานิเวศน์ ซอย 5 สุทธิสาร แขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง กทม 10310  
โทรศัพท์ 0-2276-6713 โทรสาร 0-2277-8137

# คำนำ

## สถาบันพระปกเกล้า

Guidebook องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำนี้ นับเป็นความมุ่งมั่นตั้งใจของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ รวมถึงส่งเสริมการพัฒนาบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันฯ จึงได้ร่วมกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) จัดทำโครงการศึกษาวิจัยและถอดบทเรียนด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในประเด็นที่แตกต่างกัน 6 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เทศบาลนครเชียงราย และเทศบาลนครภูเก็ต แล้วนำมาสังเคราะห์เพื่อจัดทำคู่มือความรู้สำหรับการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำตามบริบทของแต่ละท้องถิ่น และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาและต่อยอดการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำให้ดียิ่งขึ้น โดยมีการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

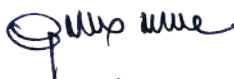
**ส่วนที่ 1 สะท้อนมุมมองนักคิดต่อการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ** ส่วนแรกนี้จะช่วยให้ผู้อ่านมีความเข้าใจต่อสถานการณ์โลกจนถึงสถานการณ์ของประเทศไทยในด้าน

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการเป็น “คานงัด” ของการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

**ส่วนที่ 2 บริบท นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ** ส่วนนี้เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจและการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ภารกิจด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่น

**ส่วนที่ 3 6 กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่** ส่วนนี้เป็นการถอดบทเรียนกรณีศึกษาจำนวน 6 แห่ง ที่ดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำให้แก่เด็กและเยาวชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีผลงานเป็นรูปธรรม และแก้ปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำในประเด็นที่แตกต่างกัน

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า Guidebook องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดการศึกษาในแต่ละพื้นที่ รวมถึงหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเท่าเทียมในพื้นที่ได้สำเร็จอย่างยั่งยืนโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง



(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

# สารบัญ

|                                                                                                                                                                                                            | หน้า |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| คำนำสถาบันพระปกเกล้า                                                                                                                                                                                       | III  |
| ส่วนที่ 1 สะท้อนมุมมองนักคิดต่อการจัดการศึกษาเพื่อลด<br>ความเหลื่อมล้ำ                                                                                                                                     | 1    |
| บทที่ 1 การจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำจาก<br>สถานการณ์โลกสู่สถานการณ์ไทย                                                                                                                              | 3    |
| 1.1 บทบาทของประเทศไทยการจัดการศึกษาเพื่อลด<br>ความเหลื่อมล้ำในเวทีโลก: จากปฏิญญาจอมเทียน<br>1990 และ ปฏิญญาอาเซียน 2016 สู่เป้าหมาย<br>SDG4 เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา<br>อย่างยั่งยืนภายในปี 2030 | 4    |
| 1.2 ความก้าวหน้าและอุปสรรคใน 30 ปีของ<br>การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา<br>ในระดับนานาชาติ                                                                                                         | 6    |
| 1.3 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาไทย<br>ในปัจจุบัน: การวิเคราะห์ของคณะกรรมการอิสระ<br>เพื่อการปฏิรูปการศึกษา                                                                                       | 8    |
| 1.4 “ปวงชนเพื่อการศึกษา” (All for Education):<br>หลักการแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่<br>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือกุญแจสู่ความสำเร็จ<br>ที่ยั่งยืนตามเป้าหมาย SDG4                                   | 11   |
| บทที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “คานงัด” ของการจัด<br>การศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในทศวรรษที่ 21                                                                                                         | 14   |
| 2.1 ข้อสังเกตต่อระบบการศึกษาไทยในปัจจุบัน                                                                                                                                                                  | 14   |
| 2.2 เป้าหมายของการจัดการศึกษาท้องถิ่นไทย<br>ในศตวรรษที่ 21                                                                                                                                                 | 17   |

# สารบัญ

|                                                                                                                                                                                                                                                          | หน้า      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.3 การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<br>ในการจัดการศึกษาท้องถิ่น                                                                                                                                                                                    | 20        |
| 2.4 โรงเรียน : จุดแตกหัก (คานงัด) ทางการศึกษา<br>และคุณภาพการศึกษา                                                                                                                                                                                       | 22        |
| 2.5 บทสรุป                                                                                                                                                                                                                                               | 25        |
| <b>ส่วนที่ 2 บริบท นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา<br/>เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ</b>                                                                                                                                                          | <b>27</b> |
| บทที่ 3 บริบท นโยบาย และกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ                                                                                                                                                                       | 29        |
| 3.1 นโยบายและกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ<br>และการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา                                                                                                                                                                            | 29        |
| 3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภารกิจ<br>การจัดการศึกษา                                                                                                                                                                                                  | 39        |
| 3.3 ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา                                                                                                                                                                                                                       | 43        |
| 3.4 แนวทางการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ<br>ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                                                                                                                                                                             | 46        |
| <b>ส่วนที่ 3 6 กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัด<br/>การศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่</b>                                                                                                                                                | <b>51</b> |
| บทที่ 4 6 กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่<br>กรณีศึกษาที่ 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี<br>กับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชนที่มีอาการ<br>บกพร่องทางการเรียนรู้ (Learning Disability – LD) | 59        |

# สารบัญ

|                                                                                                                      | หน้า       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| กรณีศึกษาที่ 2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์<br>กับการสร้างเครือข่ายเพื่อค้นหาเด็กและเยาวชน<br>ตกหล่น/กลุ่มเสี่ยง | 72         |
| กรณีศึกษาที่ 3 องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่<br>กับการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ                                   | 84         |
| กรณีศึกษาที่ 4 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด<br>กับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย                                              | 100        |
| กรณีศึกษาที่ 5 เทศบาลนครเชียงราย<br>กับการจัดการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ                                                 | 118        |
| กรณีศึกษาที่ 6 เทศบาลนครภูเก็ต<br>กับการวางแผนพัฒนาการศึกษาบนพื้นฐานของข้อมูล                                        | 130        |
| <b>บรรณานุกรม</b>                                                                                                    | <b>142</b> |



# สารบัญภาพ

|                                                                                                                                  | หน้า |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ภาพที่ 1 แนวโน้มการลดลงของจำนวนเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาของโลก (2000-2016)                                                       | 7    |
| ภาพที่ 2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษาในประเทศไทย                                                                  | 9    |
| ภาพที่ 3 ความได้เปรียบของการปฏิรูปการศึกษาเชิงพื้นที่                                                                            | 13   |
| ภาพที่ 4 3E เพื่อการพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                                                       | 21   |
| ภาพที่ 5 คุณลักษณะที่สำคัญของโรงเรียนท้องถิ่นเพื่อการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ                                                      | 23   |
| ภาพที่ 6 เข้าใจเด็ก LD                                                                                                           | 62   |
| ภาพที่ 7 สรุปผลการพัฒนานักเรียนที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้                                                                    | 69   |
| ภาพที่ 8 ร้อยละของจำนวนเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาจังหวัดสุรินทร์จำแนกตามสาเหตุการออกจากระบบการศึกษาจัดเก็บโดยกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน | 75   |
| ภาพที่ 9 ต้นทางความคิด : ทำไมโรงเรียนถึงจัดการเรียนรู้สัมมาชีพ                                                                   | 86   |
| ภาพที่ 10 โครงสร้าง เนื้อหา และเวลาเรียนในการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ                                                                  | 93   |
| ภาพที่ 11 กระบวนการดำเนินงานภายในของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด                                                        | 110  |
| ภาพที่ 12 กระบวนการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กกรณีเป็นเครือข่ายต้นแบบ                                                         | 111  |
| ภาพที่ 13 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด                                                     | 114  |
| ภาพที่ 14 ปัจจัยความสำเร็จของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด                                                               | 116  |

# สารบัญภาพ

|                                                 | หน้า |
|-------------------------------------------------|------|
| ภาพที่ 15 ลักษณะของระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ Q-info | 135  |
| ภาพที่ 16-17 School Report                      | 136  |
| ภาพที่ 18-19 Area – base Report                 | 139  |

# สารบัญตาราง

|            |                                                                                     | หน้า |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ตารางที่ 1 | 6 กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ | 57   |
| ตารางที่ 2 | กิจกรรมโครงการตามยุทธศาสตร์เสริมสร้างทัศนคติและ สนับสนุนการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ | 87   |
| ตารางที่ 3 | รายชื่อศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต้นแบบและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เครือข่าย 10 แห่ง              | 105  |



ส่วนที่

1

สะท้อนมุมมองนักคิด  
ต่อการจัดการศึกษา  
เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ



## บทที่ 1

การจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ  
จากสถานการณ์โลกสู่สถานการณ์ไทย

## บทที่ 2

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “คานวัด”  
ของการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ  
ในทศวรรษที่ 21

# บทที่ 1

## การจัดการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ จากสถานการณโลก สู่สถานการณไทย

ดร.ไกรยส ภัทราวาส\*

การจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำจากสถานการณโลกสู่สถานการณไทย เป็นการนำเสนอบทสังเคราะห์การทำงานตลอด 30 ปีที่ผ่านมาของโลกในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่ประเทศไทยได้มีบทบาทที่สำคัญอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการสรุปสถานการณความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในปัจจุบันของโลกและของประเทศไทยในมิติต่าง ๆ ที่สำคัญด้วยข้อมูลสถิติจากองค์การระหว่างประเทศและรายงานการวิเคราะห์ของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาที่ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายสำคัญ 9 กลุ่มในการสร้างเสริมความเสมอภาคทางการศึกษาของไทย และในส่วนสุดท้ายเป็นการสรุปบทเรียนและประสบการณ์จากความล้มเหลวและความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เพื่อชี้ให้เห็นบทบาทอันสำคัญยิ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างเสริมความเสมอภาคทางการศึกษาที่ยั่งยืนของประเทศไทยตามกรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านการศึกษา (SDG4)

---

\* ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

## 1.1 บทบาทของประเทศไทยการจัดการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในเวทีโลก: จากปฏิญญาจอมเทียน 1990 และปฏิญญาอาเซียน 2016 สู่เป้าหมาย SDG4 เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอย่างยั่งยืนภายในปี 2030

เมื่อก้าวถึงความเสมอภาคทางการศึกษา (Equitable Education) หรือการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (Education Inequality) ผู้คนทั่วโลกตั้งแต่ผู้นำประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ และท้องถิ่นต่าง ๆ มักกล่าวถึงประเทศไทย คนไทยส่วนใหญ่อาจไม่ทราบถึงบทบาทของประเทศไทยในกระบวนการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในระดับนานาชาติอย่างต่อเนื่องตลอด 30 ปีที่ผ่านมาที่ได้รับการกล่าวถึงในเวทีนโยบายและเวทีวิชาการระดับนานาชาติอยู่เสมอ



เมื่อปี 2533 ผู้นำประเทศและนักการศึกษาทั่วโลกได้มารวมตัวกันที่หาดจอมเทียนจังหวัดชลบุรีเพื่อร่วมกันรับรองและลงนามในปฏิญญาจอมเทียนว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (World Declaration on Education for All and Framework for Action to Meet Basic Learning Needs) ที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่าถือเป็นปฏิญญาสากลฉบับแรกของโลกที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันแรงกล้าของผู้นำเกือบ 200 ประเทศที่ต้องการให้เด็กเยาวชนทุกคนเข้าถึงและสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาได้ 100% และเป็นจุดเริ่มต้นของความร่วมมือในระดับโลกเพื่อการจัดการศึกษาเพื่อปวงชนที่ประเทศไทย โดยประเทศไทยได้มีส่วนร่วมในฐานะเจ้าภาพในการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือดังกล่าวนี้ขึ้นซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบายลดความเหลื่อมล้ำทาง

การศึกษาให้แก่เด็กเยาวชนทั่วโลก โดยรัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาให้แก่ประชาชนโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายในระดับประถมศึกษาเป็นอย่างน้อย ที่ผ่านมาชื่อหาดจอมเทียนถูกกล่าวถึงในเวทีการศึกษาโลกต่าง ๆ นับครั้งไม่ถ้วนเพื่อเป็นเครื่องเตือนใจว่าผู้นำการศึกษาทุกประเทศยังคงมีพันธะสัญญาที่ยังไม่แล้วเสร็จ

ในปี 2563 ที่จะถึงนี้ (2020) จึงถือเป็นวาระครบรอบ 30 ปีปฏิญญาจอมเทียน ที่ประเทศไทยจะสามารถแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการขยายโอกาสทางการศึกษาเพื่อปวงชนทั้งในประเทศไทย และความก้าวหน้าระดับนานาชาติ นับตั้งแต่ปฏิญญาจอมเทียน นอกจากนั้นประเทศไทยยังสามารถใช้วาระครบรอบ 30 ปีนี้ในการแสดงข้อมูลสถิติจากองค์การยูเนสโกว่าในปัจจุบันยังมีเด็กเยาวชนอีกมากกว่า 263 ล้านคนทั่วโลกที่ยังขาดโอกาสทางการศึกษา ทุกประเทศยังมีเวลาอีก 10 ปีสุดท้ายของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านการศึกษา (SDG4) ที่ทั่วโลกได้ให้พันธสัญญาร่วมกันว่าภายในปี 2030 จะร่วมกันจัดการศึกษาให้แก่เด็กเยาวชนทุกคน 100% ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง เพื่อให้เกิดการทำงานด้วยทรัพยากร งบประมาณ และความร่วมมือที่เพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายความเสมอภาคทางการศึกษานี้ได้สำเร็จภายในปี 2030

นอกจากปฏิญญาจอมเทียนเมื่อ 30 ปีที่แล้ว ตลอด 3 ปีที่ผ่านมาทั่วโลกก็กลับมากล่าวถึงบทบาทของประเทศไทยอีกครั้งเมื่อปี 2559 เมื่อรัฐบาลไทยในขณะนั้นได้นำเสนอร่าง ปฏิญญาอาเซียน 2016 ว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งด้านการศึกษาให้กับเด็กตกหล่น ASEAN Declaration on Strengthening Education for out-of-school Children and Youth (OOSCY)<sup>1</sup> ให้แก่ผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ให้ความเห็นชอบร่วมกันและประกาศใช้ ณ กรุงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

<sup>1</sup> <https://asean.org/asean-declaration-on-strengthening-education-for-out-of-school-children-and-youthooscy/>



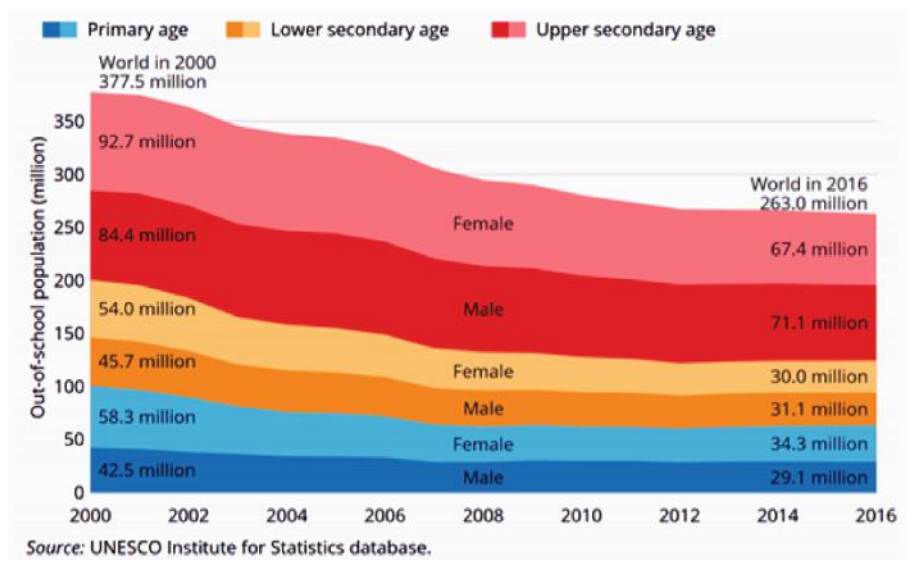
เป็นอีกหนึ่งในผลงานสำคัญของประเทศไทยที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นผู้นำของรัฐบาลไทยในระดับนานาชาติในวาระความเสมอภาคทางการศึกษา ปัจจุบันองค์การยูเนสโกและประเทศสมาชิกอาเซียนได้ใช้ปฏิญญาดังกล่าวนี้นี้เป็นกรอบการทำงานทั้งในแต่ละประเทศและกรอบการทำงานร่วมกันในระดับภูมิภาคเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ตลอด 3 ปีที่ผ่านมา

### 1.2 ความก้าวหน้าและอุปสรรคใน 30 ปีของการแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในระดับนานาชาติ

แม้กระบวนการร่วมมือระดับนานาชาติเพื่อแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาจะมีประวัติศาสตร์มาต่อเนื่องยาวนานกว่ากว่า 30 ปี หลังจากการสนับสนุนปฏิญญาจอมเทียนที่ผู้นำทั่วโลกเกือบ 200 ประเทศได้ประกาศเจตนารมณ์ในการดำเนินการให้เด็กเยาวชนทุกคนเข้าถึงและสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาได้ 100% แต่ปัจจุบันปัญหาคความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาก็ยังคงไม่หายไปจากโลกและจากประเทศไทย

ปัจจุบัน ข้อมูลสถิติจากสถาบันสถิติแห่งองค์การยูเนสโก (UIS) ดังแสดงในภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่ายังมีเด็กเยาวชนในระดับนานาชาติมากกว่า 263 ล้านคนที่ยังคงอยู่นอกระบบการศึกษา โดยในจำนวนนี้เป็นเด็กวัยประถมศึกษามากกว่า 60 ล้านคน

ภาพที่ 1 แนวโน้มการลดลงของจำนวนเด็กเยาวชน  
นอกระบบการศึกษาของโลก (2000-2016)



ที่น่ากังวลไปกว่าจำนวนเด็กนอกระบบการศึกษาในปัจจุบันคือ แนวโน้มความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในระดับนานาชาติที่แม้จะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จำนวนเด็กนอกระบบการศึกษา (ระดับประถมศึกษา) ทั่วโลกที่เคยมีจำนวนมากกว่า 100 ล้านคน เมื่อปี 1990 ลดลงเหลือราว 63 ล้านคนในปี 2017 หรือลดลงเกือบร้อยละ 40 ระหว่าง 1990-2007 แต่ตลอด 10 ปีที่ผ่านมา (2007-2017) จำนวนเด็กนอกระบบการศึกษาทั่วโลกมีอัตราที่ลดลงน้อยมาก ไม่ถึง 100,000 คน แสดงให้เห็นว่าความก้าวหน้าในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาในทศวรรษที่ผ่านมาเริ่มชะลอตัวลง กลุ่มเป้าหมาย 5-10% สุดท้ายยังเข้าไม่ถึงโอกาสทางการศึกษา หรือต้องออกจากการเรียนกลางคัน เพราะปัญหาสุขภาพเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ ฯลฯ ที่น่ากังวลไปกว่านั้นคือ ตัวเลขเด็กนอกระบบการศึกษาเริ่มกลับมามีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นระหว่างปี 2016-2017 อีกครั้ง

### 1.3 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ ในระบบการศึกษาไทยในปัจจุบัน: การวิเคราะห์ของคณะกรรมการอิสระ เพื่อการปฏิรูปการศึกษา

จากรายงานการศึกษาระหว่างปี 2560-2562 ของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.)<sup>2</sup> ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 261 นำเสนอการวิเคราะห์ข้อมูลรายบุคคลจากข้อมูลทะเบียนราษฎร์ของกระทรวงมหาดไทย และข้อมูลทะเบียนนักเรียนทุกสังกัดในระบบการศึกษาที่รวบรวมโดยสำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังแสดงในภาพที่ 2 แสดงให้เห็นสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของประเทศไทยในปีการศึกษา 2559

ข้อมูลในปีการศึกษา 2559 ประเทศไทยมีเด็กเยาวชนวัยเรียน (3-17 ปี) นอกกระบวนการศึกษาและเด็กเยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาสในระบบการศึกษามากกว่า 3 ล้านคนทั่วประเทศ ซึ่งนักเรียนกลุ่มนี้มีความเสี่ยงสูงที่จะหลุดออกจากระบบการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานอันเนื่องมาจากปัญหาความยากจน ความด้อยโอกาสทางสังคม ความพิการ และปัญหาครอบครัวในด้านคุณภาพทางการศึกษา

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาได้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 54 มาประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาไทยในปัจจุบันเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นครอบคลุมทั้ง 4 ภูมิภาคทั่วประเทศไทยตามกระบวนการรับฟัง

<sup>2</sup> ปฏิรูปการศึกษาไทย: รายงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.) (2562)

ความคิดเห็นตามมาตรา 77 ทั้งจากหน่วยงานของรัฐ เอกชน ท้องถิ่น และประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงกลุ่มเป้าหมายให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำจริงในพื้นที่ และป้องกันการเลือกกลุ่มเป้าหมายที่ซ้ำซ้อน จากกระบวนการดังกล่าวคณะกรรมการอิสระจึงได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศไทยออกเป็น 9 กลุ่มเป้าหมายเป็นรายช่วงวัยดังแสดงตามภาพที่ 2

ภาพที่ 2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ  
ด้านโอกาสทางการศึกษาในประเทศไทย



1. เด็กเล็ก (0-2 ปี) ที่อยู่ในครอบครัวที่มีรายได้ต่ำที่สุดร้อยละ 40 ของประเทศ (Bottom 40) ซึ่งมีอยู่ประมาณ 770,000 คน

2. เด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย
    - 1) เด็กก่อนวัยเรียนที่ยังไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาก่อนวัยเรียนซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐดำเนินการจัดให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายจำนวนประมาณ 230,000 คน
    - 2) เด็กวัยเรียนการศึกษาภาคบังคับนอกระบบการศึกษาจำนวนประมาณ 200,000 คน
  3. เด็กเยาวชนยากจนในระบบการศึกษา
    - 1) เด็กก่อนวัยเรียนในโรงเรียนอนุบาลที่อยู่ในครอบครัวยากจนจำนวนประมาณ 610,000 คน
    - 2) นักเรียนยากจนในระบบการศึกษาภาคบังคับทุกสังกัด 1.8 ล้านคน
    - 3) นักเรียนพิการในระบบการศึกษาภาคบังคับจำนวน 340,000 คน
    - 4) นักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายหรือ ปวช. ที่มีฐานะยากจนจำนวนประมาณ 360,000 คนในระบบ
  4. เยาวชนอายุ 15-17 ปีที่ไม่ศึกษาต่อมัธยมศึกษาตอนปลาย ปวช. หรือ กศน. หลังสำเร็จการศึกษาภาคบังคับอันเนื่องมาจากปัญหาความยากจน ประมาณ 240,000 คน
  5. ครูในพื้นที่ห่างไกลและครูผู้ดูแลเด็กเยาวชนกลุ่มเปราะบางข้างต้น
  6. เยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์อายุ 18-25 ปีที่ไม่ศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา ปวส. หรือ กศน. หลังสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานอันเนื่องมาจากปัญหาความยากจน
- ปัจจุบันกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ที่จัดตั้งขึ้นตาม พรบ.กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ตาม

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 54 ได้นำเอากรอบการจัดกลุ่มเป้าหมายของ กอปศ. เพื่อการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทย ร่วมกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนอย่างยั่งยืน

#### 1.4 “ปวงชนเพื่อการศึกษา” (All for Education): หลักการแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือคุณดูแล สู่ความสำเร็จที่ยั่งยืนตามเป้าหมาย SDG4

รายงานการศึกษาขององค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง<sup>3</sup> ได้สังเคราะห์และทบทวนประสบการณ์ที่ผ่านมาของการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาพบว่า หนึ่งในบทเรียนที่สำคัญยิ่งคือการพึ่งพากลไกภาครัฐแต่ลำพัง ไม่สามารถจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาให้หมดไปได้ การแก้ไขปัญหานี้ให้สำเร็จอย่างยั่งยืนต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ด้วยแนวคิดปวงชนเพื่อการศึกษา หรือ (All for Education) ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งมีใช้เฉพาะมิติงบประมาณเท่านั้น แต่รวมถึงมิติเรื่องการเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศ การบูรณาการการทำงาน การติดตามและประเมินผล ฯลฯ เพื่อให้ทุกภาคส่วนช่วยกันออกแบบทางแก้ไขปัญหาร่วมกันอย่างยั่งยืน และหนึ่งในแนวทางที่เป็นวาระซึ่งทั่วโลกกำลังดำเนินการอยู่อย่างต่อเนื่อง คือการปฏิรูปการศึกษาเชิงพื้นที่ Area Base Education Reform (ABE) ที่ใช้กระบวนการทำงานเชิงพื้นที่ระดมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการลดความเหลื่อมล้ำ โดยขบวนการดังกล่าวในเครือข่ายขององค์การยูเนสโกใช้ชื่อว่าเครือข่ายเมืองแห่งการ

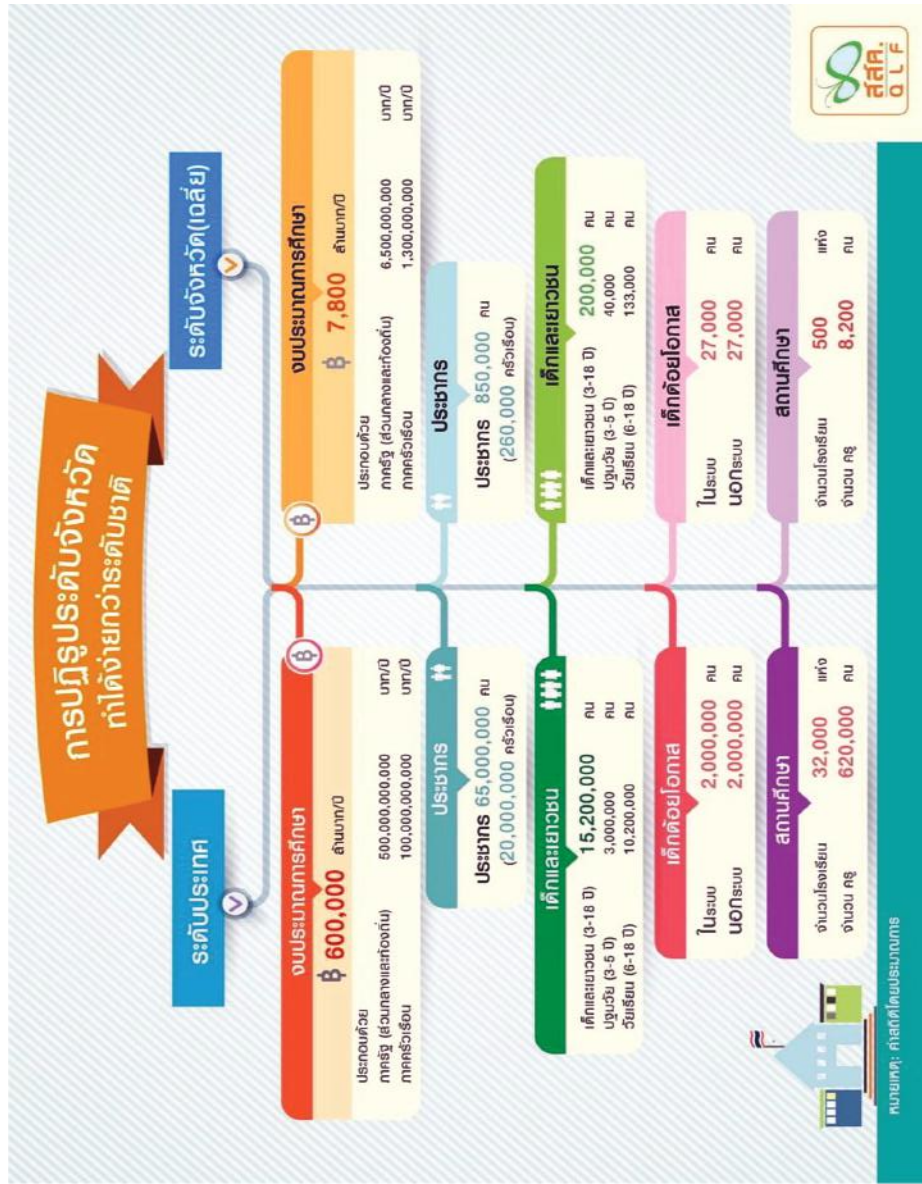
<sup>3</sup> [https://www.unicef.org/publications/index\\_78718.html](https://www.unicef.org/publications/index_78718.html)

เรียนรู้ของโลก (Global Network of Learning Cities: GNLC)<sup>4</sup> ซึ่งปัจจุบันมีเมืองทั่วโลกมากกว่า 200 แห่งได้เป็นสมาชิกของเครือข่ายนี้ โดยประเทศไทยมีเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นหนึ่งในสมาชิก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อได้เปรียบหลายประการในการสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาให้สำเร็จและยั่งยืนได้จริง เมื่อเทียบกับการดำเนินการในระดับประเทศ ภาพที่ 3 แสดงข้อเท็จจริงทางสถิติของประเทศไทยในการจัดการปัญหา ด้านความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระดับจังหวัดโดยเฉลี่ยที่สามารถทำได้ง่ายกว่าในระดับชาติมากกว่า 100 เท่า อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานระดับท้องถิ่นที่เป็นหน่วยจัดการตนเองทางการศึกษาที่มีกฎหมายรองรับความเป็นอิสระทางงบประมาณและบุคลากรในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนด้วยหลักการ “ปวงชนเพื่อการศึกษา” (All for Education) ได้จริง หากทุกท้องถิ่นในประเทศไทยสามารถเริ่มดำเนินการปฏิรูปพื้นที่ของตนเองเพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษาได้แล้ว ประเทศไทยก็จะมีโอกาสสามารถบรรลุเป้าหมายความเสมอภาคทางการศึกษาที่ยั่งยืนได้จริงภายในปี 2030 ตามกรอบเป้าหมาย SDG4

<sup>4</sup> <http://uil.unesco.org/lifelong-learning/learning-cities>

ภาพที่ 3 ความได้เปรียบของการบูรณาการการศึกษาเชิงพื้นที่





## บทที่ 2

# องค์ประกอบกรอบส่วนท้องถิ่น “คานวัด” ของการจัดการศึกษาเพื่อลด ความเหลื่อมล้ำในศตวรรษที่ 21<sup>5</sup>

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย\*

### 2.1 ข้อสังเกตต่อระบบการศึกษาไทยในปัจจุบัน

ประการแรก : ระบบการศึกษาไทยไม่ได้ขาดแคลนงบประมาณ เพราะจากสถิติปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวน 380,894.8339 ล้านบาท และ 365,848.4191 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งจากการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณรายหน่วยงาน พบว่า กระทรวงศึกษาธิการได้รับงบประมาณที่สูงเป็นลำดับที่ 1 ในทั้งสองปีงบประมาณที่ผ่านมา และหากจะพิจารณาในส่วนของสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อ Gross Domestic Product (GDP) พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ประเทศไทยมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา เท่ากับร้อยละ 4.8 ในขณะที่เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของระดับโลกอยู่ที่ ร้อยละ 5.2 หากเปรียบเทียบกับสัดส่วนของประเทศญี่ปุ่น อินโดนีเซีย ลาว สิงคโปร์ พม่า และกัมพูชาแล้วจะพบว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้าน

\* เลขานุการสถาบันพระปกเกล้า

<sup>5</sup> เปรียบเรียงจากการเสวนาหัวข้อ “การจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21” ในงานมหกรรมการจัดการศึกษาท้องถิ่นระดับประเทศ ครั้งที่ 11 ประจำปี พ.ศ. 2562 เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2562 ณ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

การศึกษาของไทยสูงกว่าประเทศเหล่านี้อย่างเห็นได้ชัด โดยประเทศดังกล่าวมีสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเท่ากับ 3.6, 3.6, 2.9, 2.9, 2.2 และ 1.9 ตามลำดับ<sup>6</sup>

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในรายละเอียดของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของไทยแล้วพบว่า งบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2557 - 2559 ส่วนมากเป็นรายจ่ายในหมวดงบบุคลากรเกือบร้อยละ 74 ของงบด้านการศึกษาทั้งหมด<sup>7</sup> ในขณะที่จำนวนร้อยละ 13 เป็นงบอุดหนุน ร้อยละ 5 เป็นงบลงทุน ร้อยละ 7 เป็นงบดำเนินงาน และร้อยละ 1 เป็นงบค่าใช้จ่ายอื่น

**ประการที่สอง : ระบบการศึกษาไทยไม่ได้ขาดแคลนครู** จากสถิติของสถาบันการศึกษาพบว่ามหาวิทยาลัยต่าง ๆ สามารถผลิตครูเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง พ.ศ. 2554 - 2558 พบว่ามีผู้เข้าเรียนสาขาวิชาด้านครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ในสถาบันระดับอุดมศึกษากว่า 206,037 คน และปัจจุบันก็พบว่ามีบัณฑิตที่จบมาในสาขาวิชาดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมากที่รอการบรรจุ ดังนั้น ปัญหาของระบบการศึกษาไทยในวันนี้จึงอาจไม่ใช่ปัญหาในเชิงปริมาณ แต่เป็นปัญหาเรื่องการกระจายตัวของครูในแต่ละพื้นที่ และการขาดแคลนครูในบางสาขาวิชา เช่น ครูสอนภาษาที่สาม หรือ ครูในสายวิชาชีพ เป็นต้น

<sup>6</sup> ข้อมูลจาก OECD, บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2559

<sup>7</sup> กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.), *เจาะลึกรายจ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทย และข้อเสนอเชิงนโยบาย*. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2562, จาก <https://www.eef.or.th/%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%8D%E0%B8%8A%E0%B8%B5%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%88%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A8%E0%B8%B6%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%B2/>.

**ประการที่สาม : ระบบการศึกษาไทยติดกับดักเชิงโครงสร้างที่แยกการศึกษาออกจากชุมชน** เพราะแม้ว่าจะมีการปฏิรูปการศึกษาไทยใน พ.ศ. 2542 ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ เปลี่ยนแปลงจาก 14 กรมมาเป็น 5 องค์กรหลัก และมุ่งจัดการศึกษาใน 7 ด้านสำคัญ แต่การศึกษาไทยยังคงพบกับปัญหาในลักษณะเช่นเดิม ที่ติดอยู่กับโครงสร้างองค์กรและการบริหารองค์กร มากกว่าการให้ความสำคัญกับคุณภาพการศึกษาและการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาเพื่อการปฏิรูปการศึกษา

**ประการที่สี่ : ระบบการศึกษาไทยติดอยู่กับกรอบกฎหมายที่มีมาตรฐานจำนวนมาก** โดยการจัดระบบการศึกษาในปัจจุบันมีการวางกรอบแนวทาง และมาตรฐานที่มีลักษณะเป็นการ “ห้าม” มากกว่าการส่งเสริม และวางมาตรฐานเหล่านี้ในจำนวนที่มากเกินไปกลายเป็นการฉุดรั้งมากกว่าการส่งเสริมการศึกษาให้ได้รับการพัฒนาและมีคุณภาพที่สูงขึ้น

ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น  
 ในส่วนของการศึกษาไทยในภาพรวมทั้ง  
 4 ประการข้างต้น ถือเป็นความท้าทายสำหรับ  
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะไม่ “ซ้ารอย”  
 การจัดการศึกษาของส่วนกลางที่เป็นกรอบใหญ่  
 และต้องก้าวข้ามกับดักต่าง ๆ  
 อันเป็นอุปสรรคสำหรับการพัฒนาคุณภาพ  
 การศึกษาให้ได้



## 2.2 เป้าหมายของการจัดการศึกษาท้องถิ่นไทย ในศตวรรษที่ 21

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้จัดการศึกษาของท้องถิ่น ด้วยเหตุผล 4 ประการสำคัญ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีต้นทุนทางสังคมที่ดีในการจัดการศึกษา เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรทางการเมืองที่ประชาชนเป็นเจ้าของ มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น (Social Accountability) เพราะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากคนในชุมชนท้องถิ่น และทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง **ประการที่สอง** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและความรับผิดชอบต่อตามกฎหมาย (Legal Accountability) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นถือเป็นการจัดบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง ฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถที่จะใช้ระบบงบประมาณ บุคลากร และการดำเนินงานเพื่อการจัดการศึกษาได้อย่างมีเอกภาพ มีความยืดหยุ่น มีอิสระ อันทำให้เกิดคุณภาพของการศึกษา **ประการที่สาม** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรทางการเมืองที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกเฉพาะในพื้นที่ ปัญหาซึ่งมีความต้องการเฉพาะแห่ง และสามารถตอบสนองได้อย่างตรงจุด รวดเร็ว เช่น กรณีของการสำรวจและค้นหานักเรียนกลุ่มเปราะบางในชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถค้นหาและมีความเข้าใจในกลุ่มเป้าหมาย และสามารถที่จะออกแบบหลักสูตรหรือวิธีการจัดการเรียนการสอนให้เหมาะกับนักเรียนกลุ่มเป้าหมายได้ดีกว่าโรงเรียนในสังกัดประเภทอื่น ๆ **ประการที่สี่** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะสร้างความเชื่อมโยงกิจกรรมทางการศึกษากับปัญหาอื่น ๆ ในสังคมท้องถิ่นได้ เพราะสามารถนำปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในชุมชน มาสร้าง

เป็น “ห้องปฏิบัติการทางสังคม” (Social lab) แล้วนำไปจัดการศึกษาให้เด็กได้เรียนรู้และทำความเข้าใจชีวิตผ่านปัญหาของชุมชนและวิถีชีวิตจริงของคนในพื้นที่ เช่น กรณีของการจัดการเรียนการสอนที่อยู่บนสภาพปัญหาจริงของชุมชน ท้องถิ่น หมู่บ้าน และสามารถนำเด็กเข้าสู่รูปธรรมจริงของปัญหาและทางแก้ไขอย่างมีส่วนร่วม ดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่าในเรื่องการจัดการศึกษานั้น ราชการบริหารส่วนกลางจึงควรเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแล (Regulator) และกำหนดมาตรฐานการศึกษาต่าง ๆ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น

สหประชาชาติ ได้กำหนดเกี่ยวกับ Sustainable Development Goals (SDGs) ที่เกี่ยวกับการศึกษาไว้ในเป้าหมายที่ 4 การสร้างหลักประกันว่าทุกคนที่มีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต พร้อมได้กำหนดแนวทางสำคัญ 7 แนวทาง ได้แก่

- 1) สร้างหลักประกันว่าเด็กชายและเด็กหญิงทุกคนสำเร็จ การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่มีคุณภาพ เท่าเทียม และไม่มีค่าใช้จ่าย นำไปสู่ผลลัพธ์ทางการเรียนที่มี ประสิทธิภาพ ภายในปี 2573
- 2) สร้างหลักประกันว่าเด็กชายและเด็กหญิงทุกคนเข้าถึง การพัฒนา การดูแล และการจัดการศึกษาระดับก่อนประถม ศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยที่มีคุณภาพ ภายในปี 2573 เพื่อให้ เด็กเหล่านั้นมีความพร้อมสำหรับการศึกษาระดับประถมศึกษา
- 3) ให้ชายและหญิงทุกคนเข้าถึงการศึกษาวิชาเทคนิค อาชีวศึกษา อุดมศึกษา รวมถึงมหาวิทยาลัย ที่มีราคาที่สามารถจ่ายได้และมี คุณภาพ ภายในปี 2573

- 4) เพิ่มจำนวนเยาวชนและผู้ใหญ่ที่มีทักษะที่จำเป็น รวมถึงทักษะทางเทคนิคและอาชีพ สำหรับการจ้างงาน การมีงานที่ดี และการเป็นผู้ประกอบการ ภายในปี 2573 ของการจัดการศึกษาท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 คือ การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเท่าเทียมในพื้นที่ (Education for equality) ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ต้องเป็นแรงจูงใจ และสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ โดยหน่วยงานที่ดำเนินการเรื่องนี้จะเป็นใครไปไม่ได้ นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงเรียนในสังกัด
- 5) ขจัดความเหลื่อมล้ำทางเพศในการศึกษา และสร้างหลักประกันว่ากลุ่มที่เปราะบางซึ่งรวมถึงผู้พิการ ชนพื้นเมือง และเด็กเข้าถึงการศึกษาและการฝึกอาชีพทุกระดับอย่างเท่าเทียมภายในปี 2573
- 6) สร้างหลักประกันว่าเยาวชนทุกคนและผู้ใหญ่ในสัดส่วนสูงทั้งชายและหญิง สามารถอ่านออกเขียนได้และคำนวณได้ภายในปี 2573
- 7) สร้างหลักประกันว่าผู้เรียนทุกคนได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมไปถึงการศึกษาสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีวิถีชีวิตที่ยั่งยืน สิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคระหว่างเพศ การส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งความสงบสุขและไม่ใช้ความรุนแรง การเป็นพลเมืองของโลก และความนิยมในความหลากหลายทางวัฒนธรรมและในมีส่วนร่วมของวัฒนธรรมต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภายในปี 2573

ดังนั้น โรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็น “คนจืด” ที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาของสังคม และช่วยลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ และเป้าหมายที่สำคัญสำหรับการจัดการศึกษาท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21 คือ การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและการสร้างความเท่าเทียมในพื้นที่ (Education for equality) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนเรื่องการศึกษาที่มีความเท่าเทียม โดยการทำให้ทุกคนต้องได้รับโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และสร้างความเป็นเลิศด้านการศึกษา โดยทุกคนจะต้องได้รับการศึกษาที่มีความเป็นเลิศในทุกมิติ ทั้งรูปแบบและองค์ความรู้



## 2.3 การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาท้องถิ่น

การจัดการศึกษาท้องถิ่นเป็นความท้าทายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น และในการจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น มีเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการ ซึ่งเรียกว่า 3E ได้แก่

## ภาพที่ 4 3E เพื่อการพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา : วุฒิสาร ตันไชย, งานมหกรรมการจัดการศึกษาท้องถิ่นระดับประเทศ  
ครั้งที่ 11 ประจำปี 2562 “Opportunity Learning” วันพุธที่ 7 สิงหาคม  
พ.ศ. 2562 ณ ห้องประดับฟ้า โรงแรมเพชรรัตนการ์เด้น อ.เมือง จ.ร้อยเอ็ด.

- 1) **Enjoy Freedom:** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ทั้งในด้านการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล นโยบาย และการดำเนินงานต่าง ๆ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องใช้ประโยชน์จากความมีอิสระเพื่อจัดการศึกษาให้ตอบโจทย์กับภูมิสังคม และ “หยุด” ที่จะมองว่าการศึกษาเป็นภาระ หากแต่มองว่าการศึกษาเป็นมรรควิธีในการลดความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่นและเป็นกระบวนการในการพัฒนาคุณภาพสังคมและคุณภาพชุมชนอย่างยั่งยืน
- 2) **Engagement as Owner:** ด้วยความเป็นองค์กรทางการเมืองและองค์กรทางสังคมที่ใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชน ดังนั้น



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องกำหนด “เป้าหมายร่วม” ในการจัดการศึกษาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ผู้ปกครอง นักเรียน ในลักษณะเป็น “หุ้นส่วน” เพราะการจัดการศึกษาท้องถิ่นไม่ใช่เรื่อง “ผู้ถือหุ้น” เพราะเมื่อเกิดความเป็นหุ้นส่วน จะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และจะก่อให้เกิดความยั่งยืน

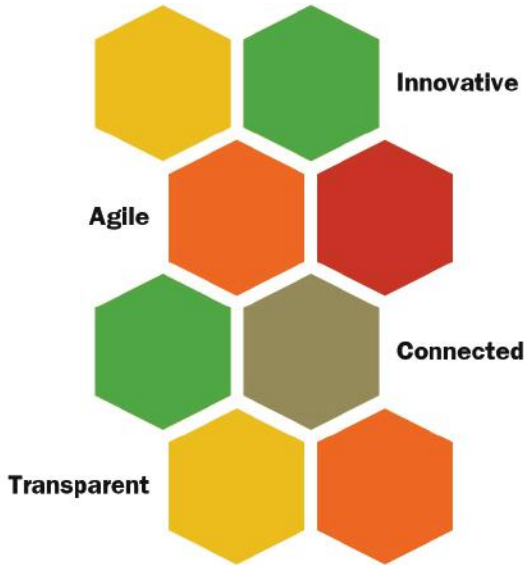
- 3) **Education For All & All For Education:** หลักการ “Education For All” คือ การมุ่งขยายการบริการด้าน การศึกษาออกสู่ชุมชน พื้นที่ เพื่อให้ทุกกลุ่มเป้าหมายสามารถ เข้าถึงการศึกษาได้อย่างเท่าเทียม เป็นการศึกษาที่ตอบสนองต่อ การใช้ชีวิตและการเรียนรู้ที่ไม่มีที่สิ้นสุด ขณะเดียวกันเมื่อ เกิดการศึกษาที่เป็นการสร้างโอกาสและเท่าเทียมแล้ว จะต้อง ยึดมั่นในหลักการเรื่อง “All For Education” ซึ่งหมายความว่าทุกกิจกรรม ทุกมิติจะต้องถูกเชื่อมโยงเข้ากับการศึกษา และ นำไปสู่การเรียนรู้ของชุมชน

## 2.4 โรงเรียน : จุดแตกหัก (คานวัด) ทางการศึกษา และคุณภาพการศึกษา

ปัจจัยแห่งความสำเร็จสำคัญของการจัดการศึกษาท้องถิ่น นอกจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว โรงเรียนก็เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จหนึ่ง ที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายของการจัดการศึกษา โดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะต้องกระจายอำนาจของตนไปสู่โรงเรียนในสังกัด (โรงเรียน ท้องถิ่น) และทำให้โรงเรียนกลายเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ของชุมชน (Community center) เพื่อให้การศึกษาได้ทำงานกับชุมชนอย่างเต็มที่ ดังนั้น โรงเรียนจึงต้องได้รับการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรมและเพียงพอ สำหรับการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ โรงเรียนต้องมีความรับผิดชอบต่อ

ชุมชน ท้องถิ่น และสังคม ประการสำคัญโรงเรียนท้องถิ่นจะต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญในการสร้างการศึกษาที่มีคุณภาพและตอบโจทย์ภูมิสังคม อันได้แก่

### ภาพที่ 5 คุณลักษณะที่สำคัญของโรงเรียนท้องถิ่น เพื่อการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ



**Innovation:** สามารถใช้ความเป็นอิสระของตนเองสร้างสรรค์นวัตกรรมการบริหารงาน การจัดการเรียนการสอน และการค้นหาเด็ก โดยเฉพาะการค้นหาเด็กนั้น โรงเรียนจะต้องมีสิ่งทีเรียกว่า “เลนส์ละเอียด” ในการระบุตำแหน่งแห่งที่ของนักเรียนกลุ่มเปราะบางให้ได้ ไม่ว่าจะเป็นักเรียนพิการหรือทุพพลภาพ หรือนักเรียนที่มีความเสี่ยงจะออกจากการศึกษากลางคัน มิใช่ให้ความสำคัญเฉพาะนักเรียน “ดีเด่น” อย่างนักเรียนที่ได้รับรางวัล หรือนักเรียนที่สอบเข้ามหาวิทยาลัยได้เท่านั้น

**Agility:** สามารถปรับตัวให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว พร้อมรับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่าง ๆ แต่ยังคงยืนหยัดต่อเป้าหมาย และสามารถจัดการกับความเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งการจะทำให้เกิดคุณสมบัตินี้ได้ รัฐควรจะลดกรอบกฎหมายหรือถดถอยระเบียบบางประการที่มาจำกัดขอบเขตการดำเนินงานของโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานที่มีมากเกินไปจนจำเป็นและกลายเป็น “ภาระ” ในการจัดการศึกษาและการพัฒนาการศึกษา

**Connected:** ต้องเชื่อมความสัมพันธ์แนวนอนกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และภาคเอกชนในพื้นที่ โดยนำภาคส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่หรือประเด็นร่วมกัน เพื่อสร้างความเป็นเจ้าของ (Owner) ในการจัดการศึกษาทำงานรวมกันในลักษณะหุ้นส่วน และมีการผนึกความร่วมมือกัน บูรณาการการทำงานเพื่อนำไปสู่การสร้างพื้นที่ปฏิบัติการทางสังคม (Social lab) จากสถานการณ์/ ปรากฏการณ์/ ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในหมู่บ้าน และชุมชน

**Transparent:** เพื่อให้ทุกองค์กร ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถขับเคลื่อนภารกิจร่วมกันได้ โรงเรียนต้องวางระบบการบริหารจัดการที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เข้าถึงได้ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชน ผู้ปกครอง และนักเรียนได้มีส่วนร่วมในการออกแบบการจัดการศึกษาที่เป็นการศึกษาเพื่อชีวิต รวมทั้งต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานต่าง ๆ ให้แก่ภาคีหุ้นส่วนต่าง ๆ และสาธารณชนทราบ เพื่อสร้างศรัทธาและความไว้วางใจแก่สาธารณชน

นอกจากคุณสมบัติทั้ง 4 ประการนี้แล้ว บุคลากรทางการศึกษาอย่างผู้บริหารสถานศึกษา ครู รวมถึงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ปกครองของนักเรียน ต้องใส่ใจต่อนักเรียนอย่างใกล้ชิด เพราะ “ปุ๋ยที่ดีที่สุดของต้นไม้คือเงาของผู้ปลูก” ดังคำของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์

ปราโมช ที่หมายความว่าความสะท้อนไปยังการจัดการศึกษาท้องถิ่นว่าการจัดการศึกษาท้องถิ่นที่ความใส่ใจบุคลากรทางการศึกษาก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คุณภาพของนักเรียนดีขึ้นไม่ว่าจะมาจากกลุ่มสังคมหรือเศรษฐกิจใด

## 2.5 unสรุป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือองค์กรที่เหมาะสมที่สุดในการจัดการศึกษาท้องถิ่น เนื่องด้วยคุณสมบัติต่าง ๆ ตามที่กล่าวไปข้างต้น สิ่งสำคัญคือจะต้องกำหนดเป้าหมายการจัดการศึกษาร่วมกันกับ “หุ้นส่วน” ที่ประกอบด้วยภาคส่วนต่าง ๆ ในชุมชน ทำให้การศึกษามีอิสระ สามารถสร้างอัตลักษณ์แก่เด็กในพื้นที่ และสามารถทำงานกับชุมชน ทำให้ชุมชนกลายเป็นพื้นที่ปฏิบัติการทางสังคม (Social lab) เพื่อให้เด็กได้เรียนรู้วิถีชีวิตและสภาพปัญหาจริง และหวังว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องสร้างพันธมิตรสัญญาเชิงทำทหายกับโรงเรียนในสังกัด เพื่อให้โรงเรียนกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการบรรลุ พร้อมทั้งระบุความต้องการ หรือสิ่งที่ประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุน เพื่อให้เป้าหมายดังกล่าวสำเร็จ ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่สนับสนุนในสิ่งที่โรงเรียนต้องการ ซึ่งผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวที่ว่านั้นจะต้องเป็นผลสัมฤทธิ์ร่วมของทั้งชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียน ผู้ปกครอง และนักเรียน

ท้ายสุด หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งกองส่งเสริมและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น สำนักการศึกษา หรือกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เชื่อมั่นในหลักการกระจายอำนาจ โดยหน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจ และทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) หรือผู้ตั้งมาตรฐาน (Standard setter) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องทำหน้าที่เป็นผู้กระจาย

## ส่วนที่ 1

อำนาจสู่โรงเรียน ชุมชน ผู้ปกครองอีกลำดับหนึ่ง เพื่อร่วมกันสร้าง พันธสัญญาในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ตอบโจทย์ภูมิสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเท่าเทียมในสังคมต่อไป



ส่วนที่

2

บริบท นโยบาย  
และกฎหมาย  
ที่เกี่ยวข้องกับ  
การจัดการศึกษา  
เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ



บทที่ 3  
บริบท นโยบาย และกฎหมาย  
ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา  
เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

# บทที่ 3

บริบท นโยบาย และกฎหมาย  
ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา  
เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

“เมื่อความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา  
ทำให้โลกทั้งใบขยับ  
และประเทศไทยเขยื้อน  
แล้วท้องถิ่นอย่างเราจะอยู่เฉยได้อย่างไร  
มาแสดงฝีมือด้วยกันเถอะ”

## 3.1 นโยบายและกฎหมายว่าด้วย การกระจายอำนาจและการลดความเหลื่อมล้ำ ทางการศึกษา

### 3.1.1 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals – SDGs)

SDGs เป็นเป้าหมายสำหรับวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 (The 2030 Agenda for Sustainable Development) ที่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติทุกประเทศ รวมถึงประเทศไทย ได้ลงนามรับรองเมื่อปี



ค.ศ. 2015 และนำไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศระหว่างปี ค.ศ. 2016-2030 เพื่อสร้างสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองแก่มนุษยและโลก โดยวาระดังกล่าวประกอบด้วย SDGs 17 ประการที่สหประชาชาติเห็นว่าทุกประเทศ ไม่ว่าจะพัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา ต้องเร่งดำเนินการร่วมกันอย่างเร่งด่วน

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านการศึกษาตาม SDGs คือ เป้าหมายที่ 4 “สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพ อย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต”<sup>8</sup> มีเป้าหมายดังนี้

1. สร้างหลักประกันว่าเด็กชายและเด็กหญิงทุกคนสำเร็จการศึกษา ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่มีคุณภาพ เท่าเทียม และไม่มีค่าใช้จ่าย นำไปสู่ผลลัพธ์ทางการเรียนที่มีประสิทธิผล ภายในปี 2573
2. สร้างหลักประกันว่าเด็กชายและเด็กหญิงทุกคนเข้าถึงการพัฒนา การดูแล และการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา สำหรับเด็กปฐมวัย ที่มีคุณภาพ ภายในปี 2573 เพื่อให้เด็ก เหล่านั้นมีความพร้อมสำหรับการศึกษาระดับประถมศึกษา
3. ให้ชายและหญิงทุกคนเข้าถึงการศึกษาระดับอาชีวศึกษา อุดมศึกษา รวมถึงมหาวิทยาลัย ที่มีราคา ที่สามารถจ่ายได้และมีคุณภาพ ภายในปี 2573
4. เพิ่มจำนวนเยาวชนและผู้ใหญ่ที่มีทักษะที่จำเป็น รวมถึงทักษะทางเทคนิคและอาชีพ สำหรับการจ้างงาน การมีงานที่ดี และการเป็นผู้ประกอบการ ภายในปี 2573
5. ขจัดความเหลื่อมล้ำทางเพศในการศึกษา และสร้างหลักประกัน

---

<sup>8</sup> Sustainable Development Goals Knowledge Platform, assessed December 13, 2019, <https://sustainabledevelopment.un.org/>

ว่ากลุ่มที่เปราะบางซึ่งรวมถึงผู้พิการ ชนพื้นเมือง และเด็ก เข้าถึงการศึกษ และการฝึกอาชีพทุกระดับอย่างเท่าเทียม ภายในปี 2573

6. สร้างหลักประกันว่าเยาวชนทุกคนและผู้ใหญ่ในสัดส่วนสูง ทั้งชายและหญิง สามารถอ่านออกเขียนได้และคำนวณได้ ภายในปี 2573

7. สร้างหลักประกันว่าผู้เรียนทุกคนได้รับความรู้และทักษะ ที่จำเป็นสำหรับส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมไปถึง การศึกษาสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีวิถีชีวิตที่ยั่งยืน สิทธิมนุษยชน ความเสมอภาค ระหว่างเพศ การส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งความสงบสุขและไม่ใช้ความรุนแรง การเป็นพลเมืองของโลก และความนิยมในความหลากหลายทางวัฒนธรรม และในมีส่วนร่วมของวัฒนธรรมต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายในปี 2573

โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

1. สร้างและยกระดับอุปกรณ์และเครื่องมือทางการศึกษาที่อ่อนไหว ต่อเด็ก ผู้พิการ และเพศสภาวะ และให้มีสภาพแวดล้อมทางการเรียนรู้ ที่ปลอดภัย ปราศจากความรุนแรง ครอบคลุมและมีประสิทธิผล สำหรับทุกคน

2. ขยายจำนวนทุนการศึกษาในทั่วโลกที่ให้สำหรับประเทศกำลัง พัฒนาโดยเฉพาะประเทศพัฒนา น้อยที่สุด รัฐกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะ ขนาดเล็ก และประเทศในแอฟริกา ในการสมัครเข้าศึกษาต่อในระดับ อุดมศึกษา รวมถึงการฝึกอาชีพ และโปรแกรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ด้านเทคนิค วิศวกรรม และวิทยาศาสตร์ ในประเทศ พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ภายในปี 2563

3. เพิ่มจำนวนครูที่มีคุณภาพ รวมถึงการดำเนินการผ่านทาง ความร่วมมือระหว่างประเทศในการฝึกอบรมครูในประเทศกำลังพัฒนา เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศพัฒนาน้อยที่สุดและรัฐกำลังพัฒนาที่เป็นเกาะ ขนาดเล็ก ภายในปี 2573

### 3.1.2 ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยระยะยาว สร้างขึ้นมาในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2557-2562) มีเป้าหมายเพื่อทำให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของ เศรษฐกิจพอเพียง”

ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ 6 ประเด็น ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ได้แก่ ประเด็นด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และประเด็นด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

สำหรับ **ประเด็นด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์** มีเป้าหมายสำคัญคือ การพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้มีคุณสมบัติอันพึงประสงค์ในสายตาของรัฐ ได้แก่

“เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ มีความพร้อมทั้งกาย ใจ และสติปัญญา มีพัฒนาการที่ดีรอบด้านและมีสุขภาวะที่ดีในทุกช่วงวัย มีจิตสาธารณะ รับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น มียศสัตอดออม โอบอ้อมอารี มีวินัย รักชาติธรรม และเป็นพลเมืองดีของชาติ มีหลักคิดที่ถูกต้อง มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 มีทักษะสื่อสาร ภาษาอังกฤษและภาษาที่สาม และอนุรักษ์ภาษาท้องถิ่น มีนิสัยรักการเรียนรู้และการพัฒนาตนเอง อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต สู่การเป็นคนไทยที่มีทักษะสูง เป็นนวัตกรรม นักคิด ผู้ประกอบการ เกษตรกรยุคใหม่ และอื่น ๆ โดยมีสัมมาชีพตามความถนัดของตนเอง”



ส่วนประเด็นด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมายสำคัญคือการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบสู่กลไกบริหารราชการระดับท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนสามารถจัดการตนเอง และการเตรียมประชากรไทยให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพทุกมิติพึ่งตนเองได้ และสามารถทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคม โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพเป็นธรรม และทั่วถึง รวมทั้งดึงพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชน ท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อน

### 3.1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ภายใต้การดำเนินยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) มีหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ยึดคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ยึดวิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติ ยึดเป้าหมายอนาคตประเทศไทย พ.ศ. 2579 (ซึ่งเป็นเป้าหมายตามยุทธศาสตร์เช่นกัน) ยึดหลักการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดความเหลื่อมล้ำและขับเคลื่อนการเจริญเติบโต จากการเพิ่มผลิตภาพการผลิตบนฐานของการใช้ภูมิปัญญาและนวัตกรรม และยึดหลักการนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่เป็นเป้าหมายระยะยาว

สำหรับยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่เกี่ยวข้องกับกรอบคุณวุฒิวิชาชีพและการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ได้แก่

**ยุทธศาสตร์ที่ 1 ว่าด้วยการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์** มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ปรับเปลี่ยนคนในสังคมไทยให้มีค่านิยมตามบรรทัดฐานที่ “ดี” ทางสังคม 2) เตรียมคนในสังคมไทยให้มีทักษะในการ

ดำรงชีวิตในศตวรรษที่ 21 3) ส่งเสริมให้คนไทยมีสุขภาพที่ดีตลอดชีวิต และ 4) เสริมสร้างสถาบันทางสังคมให้มีความเข้มแข็งเอื้อต่อการพัฒนาคนและประเทศ

**ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม** มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ขยายโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่กลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำที่สุด 2) ให้คนไทยทุกคนเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึง และ 3) สร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน

### 3.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสองระดับ ได้แก่ ระดับของรัฐและระดับท้องถิ่น

สำหรับการจัดการศึกษาระดับของรัฐ บัญญัติไว้ในมาตรา 54 วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 12 ปี (ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับ) ส่วนวรรคสองและสาม ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา 2 ประการ ประการแรก รัฐต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และประการที่สอง รัฐต้องจัดให้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ

ส่วนการจัดการศึกษาระดับท้องถิ่น บัญญัติไว้ในมาตรา 250 วรรคหนึ่งและสามว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริมและจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างอิสระ

### 3.1.5 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเนื้อหาโดยสังเขปดังนี้

มาตรา 9 กำหนดหลักในการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 18 (3) กำหนดให้สถานที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดเป็นหนึ่งในสถานศึกษาสำหรับจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาปฐมวัย

มาตรา 29 ให้สถานศึกษาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการกระบวนการเรียนรู้ภายในและระหว่างชุมชน

มาตรา 33 35 38 วรรคสอง และ 40 กำหนดให้มีผู้แทนจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการในคณะกรรมการด้านการศึกษา คณะต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการสภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการอาชีวศึกษา คณะกรรมการอุดมศึกษา คณะกรรมการเขตการศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

มาตรา 38 ให้คณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดการศึกษาสอดคล้อง กับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา ทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการในท้องถิ่น

มาตรา 42 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับฟัง ความคิดเห็นของเอกชนและประชาชน เพื่อนำมาใช้ประกอบการกำหนด นโยบายและแผนการจัดการศึกษา

มาตรา 58 กำหนดให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้จัดการศึกษา รวมถึงให้รัฐและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและจูงใจให้เกิดการระดมทรัพยากรดังกล่าว

### 3.1.6 แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)

ในแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง กับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาโดยตรง คือ ยุทธศาสตร์ที่ 4 **“ขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางการศึกษาและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต”** ซึ่งทางกระทรวงศึกษาธิการกำหนดผลผลิต/ผลลัพธ์ของ ยุทธศาสตร์นี้ไว้ว่า



“ผู้เรียนทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน ในทุกระดับและประเภทการศึกษา ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายตั้งแต่ ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสามารถเรียนรู้จาก แหล่งเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต สถานศึกษาในภูมิภาค/ชนบท ได้รับการยกระดับคุณภาพในการให้บริการ เด็กพิการและด้อยโอกาส ได้รับโอกาสทางการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน รวมทั้งสามารถเทียบโอนผลการเรียนและทักษะประสบการณ์เพื่อ ขอรับวุฒิการศึกษาเพิ่มขึ้นได้”

จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์นี้แสดงให้เห็นแนวคิดของการลด ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ทั้งมิติของการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน มิติการพัฒนาสถานศึกษา และมิติของการบริการกลุ่มเปราะบางอย่างเด็ก พิการและเด็กด้อยโอกาส ส่วนยุทธศาสตร์อื่น ๆ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล ยุทธศาสตร์ที่ 2 ผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ผลิตและพัฒนากำลังคน รวมทั้งงานวิจัยที่สอดคล้องกับความต้องการของการพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 5 ส่งเสริมและพัฒนา ระบบเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษา และยุทธศาสตร์ที่ 6 พัฒนาระบบ บริหารจัดการและส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ต่างก็เป็นยุทธศาสตร์ที่มีส่วนสนับสนุนให้การจัดการศึกษาเพื่อลด ความเหลื่อมล้ำมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น<sup>9</sup>

จากการสังเคราะห์นโยบายและกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ และการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาข้างต้น พบว่า นโยบายและ กฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นหลักการร่วมกันเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำ/ การสร้างความเสมอภาคของสังคมและการพัฒนาทุนมนุษย์/ทรัพยากร มนุษย์ รวมถึงการขจัดความยากจนที่เป็นส่วนหนึ่งของความเหลื่อมล้ำ โดย วิธีสำคัญที่จะบรรลุหลักการเหล่านั้นก็คือ การสร้างการศึกษาที่มีคุณภาพ สามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียม และส่งเสริมให้เกิดการศึกษาตลอดชีวิต ซึ่งเครื่องมือที่ถูกกล่าวถึงก็คือ การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปจัดการศึกษาภายในท้องถิ่นของ ตนเอง นั่นเอง

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ได้ให้เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่น โดยสรุป 4 ประการด้วยกัน ได้แก่<sup>10</sup>

<sup>9</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, *แผนพัฒนา การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)* (กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ, 2560), 50-56, สืบค้น เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2562, <https://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?NewsID=47194&Key=news20>

<sup>10</sup> UNESCO. *Educational Management at the Local Level*. (Paris: UNESCO, 1985), 9-11, assessed December 13, 2019, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000058963>



1) ทำให้เกิดการจัดการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละท้องถิ่น และสามารถสนองความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นได้ ซึ่งจะตรงข้ามกับการให้รัฐส่วนกลางเป็นผู้ตัดสินใจจัดการศึกษาด้วยมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ที่นอกจากจะขาดความยืดหยุ่นแล้ว ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของแต่ละท้องถิ่นได้อีกด้วย

2) ทำให้เกิดการกระจายการลงทุนด้านการศึกษาจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ส่วนท้องถิ่นเองก็สามารถระดมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ด้านการศึกษาได้อย่างเต็มที่

3) ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้พัฒนาคุณภาพการศึกษาของตนเองผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วม

4) ทำให้เกิดความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมระหว่างท้องถิ่น หรือภูมิภาคในแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งภายนอกและภายในท้องถิ่น สำหรับปัจจัยภายนอกก็คือผู้มีอำนาจทางการเมืองโดยเฉพาะจากส่วนกลาง จะต้องให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่น พร้อมให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ และที่สำคัญจะต้องเชื่อมั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับมอบอำนาจดังกล่าว และตระหนักว่าแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างหลากหลายไม่จำเป็นต้องจัดการศึกษาในรูปแบบเดียวกันทั้งหมด นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ อำนาจและทรัพยากรที่กระจายลงไป ก็ต้องมีความเหมาะสมและเพียงพอต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ส่วนปัจจัยภายในที่สำคัญก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีทักษะในการวางแผนและการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ และ

ชุมชนในท้องถิ่นเองจะต้องมีค่านิยมและทัศนคติที่ดีต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย<sup>11</sup> (ดู วศิน โกมุท, 2558, น. 18-19)

## 3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา

### หลักการการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย<sup>12</sup>

1. ต้องยึดหลักการศึกษาตลอดชีวิต และให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนอย่างต่อเนื่อง

2. จัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และทั่วถึงให้แก่เด็กในท้องถิ่น โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 12 ปี (ตามที่ปรากฏในมาตรา 54 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2560 – ผู้เขียน)

3. ต้องจัดการศึกษาสำหรับบุคคลที่บกพร่องทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ รวมถึงบุคคลที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ไม่มีผู้ดูแล หรือด้อยโอกาส ให้มีสิทธิและโอกาสรับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลผู้นั้น

<sup>11</sup> ดู วศิน โกมุท, “การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเพิ่มโอกาสการศึกษาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 18-19.

<sup>12</sup> ดู วศิน โกมุท, “การจัดการศึกษาท้องถิ่น,” ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า, สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2562, <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การจัดการศึกษาท้องถิ่น>

4. ต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

5. ต้องมีกระบวนการเรียนรู้/ปลูกฝังจิตสำนึกที่รัฐไทยเห็นควรให้มีในตัวประชาชนชาวไทย ได้แก่ มีจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศ ส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้ และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

### พันธะความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดการศึกษา

วุฒิสาร ตันไชย กล่าวว่า “การจัดการศึกษา” ถือเป็นความรับผิดชอบต่อสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 3 ประการ ได้แก่ 1) เป็นความรับผิดชอบต่อกฎหมาย เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำหนดไว้ในกรอบกฎหมาย 3 ลักษณะ ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง 2) เป็นความรับผิดชอบต่อสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่ดูแลบุตรหลานและสมาชิกของชุมชน และมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามแนวทางการกระจายอำนาจ และ 3) เป็นความรับผิดชอบต่อทาง

การเมือง เพื่อแสดงความรับผิดชอบหรือความผูกพันตามนโยบาย ที่เคยให้ไว้แก่ประชาชนขณะหาเสียงก่อนได้รับการเลือกตั้ง<sup>13</sup>

## ลักษณะการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาภายในท้องถิ่นได้ 2 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่<sup>14</sup>

### 1. การจัดการศึกษาในระบบ ประกอบด้วย

**1.1 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน** ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าจะต้องจัดให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และไม่เก็บค่าใช้จ่าย เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 12 ปี สำหรับระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่แบ่งตามกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 มีอยู่ด้วยกัน 3 ระดับ ได้แก่ 1) การศึกษาก่อนประถมศึกษา ที่จัดให้เด็กอายุ 3-6 ปี เพื่อเตรียมความพร้อมด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิก ในการอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม 2) การศึกษาระดับประถมศึกษา ใช้เวลาตามเกณฑ์ปกติ 6 ปี มุ่งเน้นพัฒนาการด้านความรู้ความสามารถ รวมถึงคุณธรรมจริยธรรม และ 3) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา แบ่งเป็นระดับมัธยมต้น 3 ปี เพื่อให้ความรู้ ความต้องการ ความสนใจ และสร้างความถนัดแก่ผู้เรียน และมัธยมปลาย 3 ปี เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อและประกอบอาชีพ โดยในระดับมัธยมปลายนี้จะแบ่งได้เป็นประเภทสามัญและประเภทอาชีพศึกษา

**1.2 การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา** เป็นการศึกษาหลังการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็นระดับต่ำกว่าปริญญา ครอบคลุมการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงหรืออนุปริญญา และระดับปริญญา

<sup>13</sup> วุฒิสาร ดันไชย, “ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 3, ฉ. 3 (2548): 46-47.

<sup>14</sup> วศิน โภมุต, “การจัดการศึกษาท้องถิ่น”

2. การจัดการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่เปิดให้ผู้เรียน เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส

โดยสถานศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้จัดการศึกษา ข้างต้น มี 2 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่ 1) จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง หรือ ขยาย หรือเปลี่ยนแปลงประเภทการศึกษา โดยจะต้องจัดการศึกษา ในระดับและประเภทที่มีความพร้อม ความเหมาะสม และสนอง ความต้องการในท้องถิ่น และ 2) ถ่ายโอนสถานศึกษาที่มีอยู่แล้วจาก กระทรวงศึกษาธิการ

### ปัจจัยความสำเร็จของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้ การจัดการศึกษาประสบความสำเร็จ นั่นก็คือ ความเป็นอิสระ (autonomy) ในการจัดการศึกษา 4 ประการ ได้แก่ 1) อิสระในการ หลักสูตรที่ผสมผสานกันระหว่างความรู้ทางด้านวิชาการกับสภาพ/ สถานการณ์จริงในท้องถิ่น 2) อิสระในการเลือก/สร้างสรรวิธีการถ่ายทอด ความรู้แก่นักเรียน 3) อิสระในการนำผู้ปกครองมาร่วมจัดการศึกษา และ 4) อิสระในการบริหารทรัพยากรสำหรับจัดการศึกษา ทั้งบุคลากร งบประมาณ รวมถึงภูมิปัญญาท้องถิ่น<sup>15</sup>

นอกจากความเป็นอิสระแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง แสดงให้เห็นว่าตนเองพร้อมที่จะดำเนินการจัดการศึกษา เพื่อสร้าง ความเชื่อมั่นให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นอย่างประชาชน ผู้ปกครอง และนักเรียน ซึ่งจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมและเจตนาารมณ์ในการ พัฒนาการศึกษาและท้องถิ่นร่วมกันด้วย

<sup>15</sup> วุฒิสาร ดันไชย, “ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น,” 53-54.

### 3.3 ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

สังคมไทยเป็นสังคมที่เผชิญกับความเหลื่อมล้ำสูงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยในด้านเศรษฐกิจนั้นปรากฏอยู่ในรูปแบบของความเหลื่อมล้ำด้านกระจายรายได้ ทรัพย์สิน และการถือครองที่ดิน ทำให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างกลุ่มคนรวยและกลุ่มคนจนอย่างชัดเจน ส่วนด้านสังคม จะเกี่ยวข้องกับความแตกต่างของช่วงชั้นทางสังคม เพศ เชื้อชาติ อายุ และความบกพร่องทางร่างกายและสติปัญญา ซึ่งส่งผลให้คนในสังคมเกิดความไม่เท่าเทียมกัน ส่วนด้านการเมือง จะเกี่ยวข้องกับการเข้าถึงอำนาจรวมถึงสิทธิทางการเมืองที่ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้คนกลุ่มหนึ่งแสดงออกถึงสิทธิของตนเอง รวมถึงสามารถเข้าถึงทรัพยากรและบริการต่าง ๆ ได้มากกว่าคนอีกกลุ่มหนึ่ง<sup>16</sup>

จากคำอธิบายความเหลื่อมล้ำทั้งสามด้าน เราสามารถพิจารณาได้ว่า “ความเหลื่อมล้ำ” ก็คือการที่บุคคลในสังคมเดียวกัน มีความไม่เท่าเทียมกันในด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นผลมาจากหลายปัจจัย ทั้งจากนโยบายของรัฐที่ทำให้การกระจายรายได้ บริการสาธารณะ และทรัพยากรที่ไม่เท่ากัน ค่านิยมต่าง ๆ ที่ทำให้เรามองคนที่แตกต่างไม่เท่ากัน หรือไม่ก็วัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้สิทธิหรืออำนาจแก่คนกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ

หากเรายึดถือนิยามของความเหลื่อมล้ำว่าเป็นสถานการณ์ที่มนุษย์ในสังคมหนึ่ง ๆ ถูกทำให้ไม่เท่ากันแล้ว ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาก็คือสถานการณ์ที่มนุษย์ในสังคมไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นผลจากความเหลื่อมล้ำทั้งสามด้านที่กล่าวข้างต้น

<sup>16</sup> นพนนท์ วรรณเทพสกุล, “ชีวิตที่จ่ายอม...ความเหลื่อมล้ำซ่อนเร้นในสังคมไทย,” ใน *สู่วิถีที่ดีกว่า: รายงานสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมทางสังคม พ.ศ. 2554-2555*, บรรณาธิการโดย วันดี สันติวุฒิเมธี (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คยาม, 2556), 18.

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาปรากฏให้เห็นหลากหลายรูปแบบ ทั้งการเข้าไม่ถึงระบบการศึกษาที่มีคุณภาพหากมีทุนทรัพย์ไม่เพียงพอ การขาดแคลนทรัพยากรทางการศึกษาในบางพื้นที่ หรือความต่างของผลสัมฤทธิ์เมื่อเทียบกันระหว่างผู้เรียนในพื้นที่หรือช่วงชั้นทางสังคมต่าง ๆ รวมถึงการออกแบบระบบการศึกษาที่ไม่เอื้อต่อผู้เรียนกลุ่มเปราะบางอย่าง ผู้ที่บกพร่องทางกายภาพ สติปัญญา การเรียนรู้ เป็นต้น โดยตัวชี้วัดหนึ่งที่บอกเราได้ว่า สังคมนั้นกำลังเผชิญความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอยู่ ก็คือ การมีผู้เรียนหลุดออกจากระบบการศึกษากลางคัน

สำหรับสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษานั้น งานวิจัยหลายฉบับให้น้ำหนักไปที่ปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยอธิบายว่าผู้เรียนที่มีทุนทรัพย์มากกว่ามีแนวโน้มที่จะเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพมากกว่า ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องไปสู่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ดีกว่าผู้เรียนกลุ่มที่มีทุนทรัพย์น้อย นอกจากนี้ปัจจัยเชิงพื้นที่ ระหว่างเมืองหลวงกับต่างจังหวัด และระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท ก็มักถูกนำมาอธิบายในแง่ของการกระจายทรัพยากรทางการศึกษาที่ไม่เท่าเทียมกันเช่นกัน กล่าวคือ เขตเมืองหลวงและเขตเมืองมักจะได้รับบริการกระจายทรัพยากรทางการศึกษาที่เพียงพอและมีคุณภาพกว่าต่างจังหวัดและเขตชนบท ทำให้ผู้เรียนในเขตแรกได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพกว่า เป็นต้น

นอกจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองเรื่องพื้นที่แล้ว ปัจจัยจำเพาะของผู้เรียน ครอบครัวของผู้เรียน บุคลากรทางการศึกษา รวมถึงสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ก็มักถูกกล่าวถึงเช่นกัน ปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้เด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษากลางคัน 4 ด้าน ได้แก่<sup>17</sup>

<sup>17</sup> นันธวัช นุนารณ, "ปัจจัยเสี่ยงที่ส่งผลต่อการออกกลางคันของเด็กและเยาวชน," ใน *รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ 2* (กำแพงเพชร: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, 2558), 334.

1) ปัจจัยด้านครอบครัวของผู้เรียน ได้แก่ ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว บทบาทและการสนับสนุนจากครอบครัว การศึกษาของผู้ปกครอง ทักษะคิดต่อการศึกษาของผู้ปกครอง และการมีหัวหน้าครอบครัวเพียงคนเดียว

2) ปัจจัยด้านทรัพยากรการศึกษา แบ่งเป็น

2.1) ด้านครูผู้สอน ได้แก่ ระดับความเข้าใจและความรู้จักผู้เรียน และความพร้อมในการเรียนการสอน ระดับคุณธรรมจริยธรรม

2.2) ด้านสถานศึกษา ได้แก่ ความพร้อมในการจัดการศึกษา ระดับมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ความตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลกับสถานศึกษา ความปลอดภัยของสถานที่ ความจริงใจและจริงจังในการออกมาตรการปกป้องพิทักษ์ผู้เรียน และการให้ความดูแลช่วยเหลือผู้เรียนที่ถูกต้อง

3) ปัจจัยด้านผู้เรียน ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อตนเอง สุขภาพ ความสัมพันธ์ในครอบครัว ความสัมพันธ์ในกลุ่มเพื่อน พฤติกรรม และระดับความเป็อหน่ยต่อการเรียน

4) ปัจจัยด้านสังคมและสภาพแวดล้อมของผู้เรียน ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางบ้าน การย้ายถิ่นฐาน เข้าถึงสาธารณูปโภคของที่อยู่อาศัย และความสัมพันธืระหว่างสถานศึกษากับชุมชน

อย่างไรก็ตาม มีงานศึกษาที่แสดงให้เห็นว่า แม้ผู้เรียนหรือผู้ปกครองจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี หรืออาศัยอยู่ในเขตเมืองหลวง ก็อาจจะสัมผัสหรือรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้เช่นกันหากพวกเขามีประสบการณ์หรือทัศนคติในเชิงลบต่อสังคมที่พวกเขาสังกัดอยู่ อาทิเช่น คนกรุงเทพฯ กลับเป็นฝ่ายที่เห็นว่าสังคมมีความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามากกว่าคนต่างจังหวัด ขณะเดียวกัน ผู้ที่มองว่าสังคมไม่มี



ความเปิดกว้างหรือเลือกปฏิบัติ หรือไม่พอใจในการศึกษาของตน จะเป็นฝ่ายที่เห็นความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในสังคมมากกว่าอีกฝ่าย ซึ่งในประเด็นที่คนกรุงเทพฯ เห็นความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามากกว่าคนต่างจังหวัดนั้น เป็นเพราะคนในกรุงเทพฯ มีการแข่งขันทางการศึกษามากกว่า มีความแตกต่างระหว่างรายได้ของบุคคลชัดเจนกว่า และยังไม่พอใจการศึกษาที่จัดโดยภาครัฐน้อยที่สุด จึงทำให้ภาพของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของคนกรุงเทพฯ เด่นชัดขึ้น<sup>18</sup>

### 3.4 แนวทางการจัดการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เพื่อเสนอให้รัฐดำเนินการ 4 ประการ ได้แก่<sup>19</sup>

1) ส่งเสริมให้มีการกระจายการบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพ และเท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ รวมถึงกระจายงบประมาณการศึกษาให้ทั่วถึง และควรพัฒนาคุณภาพครูผู้สอนและโรงเรียนให้เท่าเทียมกัน และมีปริมาณเพียงพอ

2) ยกกระดับคุณภาพของการศึกษาและให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

3) เสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยรัฐควรลดความแตกต่างของรายได้ระหว่างคนรวยและจนให้น้อยลง

<sup>18</sup> รัชวดี แสงมหะหมัด, “ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา: คุณภาพสังคมที่คนไทยมองไม่เห็น,” *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์* 8, ฉ. 1 (2560): 55 และ 56.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, 57.

4) รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ได้อย่างเท่าเทียม

นอกจากนั้นยังมีการนำเสนอแนวทางให้รัฐลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาไว้หลายประการ ดังนี้<sup>20</sup>

1) ขยายโอกาสทางการศึกษาและอุดหนุนการศึกษาทุกระดับอย่างเท่าเทียมกัน

2) จัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวโดยพิจารณาจากระดับความต้องการของผู้เรียนและความจำเป็นในการพัฒนาสถานศึกษาและผู้เรียนในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นหลัก

3) ควรสนับสนุนและพัฒนาการศึกษาด้านอาชีวะ เพื่อสร้างแรงงานที่มีฝีมือที่สามารถตอบสนองความต้องการการพัฒนาประเทศ

4) เสริมสร้างโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาผ่านกองทุนกู้ยืมที่ผูกพันกับรายได้ของผู้เรียนในอนาคต

5) ควบคุมไม่ให้สถานศึกษาผันภาระค่าใช้จ่ายไปอยู่ในรูป “เงินอุดหนุนการศึกษา” รูปแบบต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นต่อผู้เรียน และส่งผลกระทบต่อแนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบไม่เสียค่าใช้จ่าย 12 ปี มีค่าใช้จ่าย ซึ่งผู้เรียนอาจไม่ได้รับประโยชน์เทียบเท่าเงินที่สูญหายไป

6) บรรเทาความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการให้เงิน “แป๊ะเจี๊ยะ” และระบบเส้นสาย “เด็กฝาก”

7) พัฒนาหลักสูตรของโรงเรียนทั่วประเทศให้มีมาตรฐานเดียวกันหรือใกล้เคียงกันให้มากที่สุด เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำในพื้นฐานความรู้ที่ต้องใช้สอบเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา

<sup>20</sup> สฤณี อาชวานันทกุล, *ความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา* (นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป, 2554), 191-195.

8) รับรองสถานะการศึกษาทางเลือก โดยเทียบวุฒิกับการศึกษาในระบบ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้จบการศึกษาที่มีลักษณะการศึกษาทางเลือกสามารถประกอบอาชีพได้เฉกเช่นเดียวกันกับผู้จบการศึกษาในระบบ

9) ส่งเสริมให้ผู้เรียนที่พิการหรือทุพพลภาพได้เรียนร่วมกับผู้เรียนปกติ หรือในกรณีที่ผู้เรียนในลักษณะดังกล่าวไม่อยู่ในสถานะที่สามารถเรียนพร้อมกับผู้เรียนปกติได้จริง ก็ควรจัดให้มีการจัดการศึกษาที่บ้าน (Home School) โดยอาจมีผู้ปกครองหรือบุคลากรของรัฐเป็นผู้สอน และจัดให้มีการประเมินผลตามวาระที่สมควร

10) ควรส่งเสริมให้มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในรูปแบบต่างๆ ที่หลากหลาย รวมทั้งการศึกษานอกระบบ สื่อและเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น อินเทอร์เน็ต รวมทั้งการศึกษาทางไกล และการศึกษาทางเลือกในท้องถิ่นที่จัดโดยชุมชนและเพื่อชุมชน

นอกจากนั้น ยังมีงานศึกษาที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานเครือข่ายที่มีศักยภาพ เพื่อมาช่วยเติมเต็มการจัดการศึกษาในมิติที่ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง หน่วยงานเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาถือเป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหน่วยงานเหล่านี้จะเข้ามาเพิ่มศักยภาพและคุณภาพในการจัดการศึกษา รวมถึงมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำ ปรึกษา ในการดำเนินการเพื่อปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตร และช่วยลดข้อจำกัดด้านศาสตร์และวิทยาการที่ทันสมัยในการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้<sup>21</sup>

<sup>21</sup> ปิยธิดา โคกโพธิ์, “การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลดอนกลาง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม,” *วารสารการบริหารท้องถิ่น* 10, ฉ. 2 (2560): 121 และ 123.

จากการพิจารณาแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ที่กล่าวมาข้างต้น พบว่ามีแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาใช้กับการจัดการศึกษาของตนเองได้ใน 3 มิติด้วยกัน ได้แก่

**มิติผู้เรียนในท้องถิ่น** ได้แก่ การขยายโอกาสให้ผู้คนในท้องถิ่น เข้าถึงบริการด้านการศึกษาอย่างเท่าเทียม การคำนึงถึงความต้องการ และความจำเป็นเร่งด่วนของผู้เรียน การจัดการศึกษาให้แก่ผู้เรียนที่มีความเฉพาะตัวหรือมีความเปราะบาง เสี่ยงต่อการออกจากการศึกษา กลางคัน

**มิติการจัดการศึกษา** ได้แก่ การยกระดับคุณภาพการศึกษา การพัฒนาทรัพยากรทางการศึกษา การส่งเสริมการศึกษานอกระบบหรือ การศึกษาทางเลือก การจัดตั้งกองทุนเพื่อผู้เรียนที่ขาดทุนทรัพย์อย่าง แท้จริง รวมถึงการแสวงหาหน่วยงานเครือข่ายมาร่วมจัดการศึกษา ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดการศึกษาบางประการได้

นอกจากนั้น การบรรเทาและออกมาตรการป้องกันหรือควบคุม ความเสียหายจากความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นกรณีผู้เรียนถูกสถานศึกษาเรียกเก็บเงินเกินความจำเป็น สถานศึกษา รับบุคคลเข้าเรียนโดยใช้ระบบอุปถัมภ์ หรือการที่ผู้เรียนต้องออกจากระบบ การศึกษากลางคัน ก็ถือเป็นแนวทางสำคัญที่ควรดำเนินการอย่างเร่งด่วน

**มิติผลผลิตทางการศึกษา** ได้แก่ การจัดการศึกษาให้สามารถผลิต บุคลากรที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน เพื่อประกัน รายได้ที่จะเกิดขึ้นหลังสำเร็จการศึกษา และการรับรองสถานะของผู้ที่จบ การศึกษาจากระบบการศึกษาทางเลือกให้สามารถเข้าศึกษาต่อหรือ ประกอบอาชีพได้เทียบเท่าผู้ที่มาจากระบบการศึกษาปกติ





ส่วนที่

3

6 กรณีศึกษา  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
กับการจัดการศึกษา  
เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ  
ในพื้นที่



บทที่ 4  
6 กรณีศึกษา  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
กับการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ  
ในพื้นที่

# บทที่ 4

## 6 กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการจัดการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่

การศึกษา คือ กระบวนการสนับสนุนการเรียนรู้ หรือการได้มาซึ่งความรู้ ทักษะ ค่านิยม/คุณค่า ความเชื่อ และพฤติกรรมชุดหนึ่ง ที่จะนำมาซึ่งวุฒิปัญญาและวุฒิภาวะสำหรับการพัฒนาความสามารถในการดำรงชีวิต การขัดเกลาจิตสำนึก การส่งเสริมให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดี รวมถึงการขยายมุมมองให้กว้างไกลพร้อมรับกับความเป็นจริง ความหลากหลาย และปัญหาแต่ละมิติของสังคมที่ตนอาศัยอยู่

เป้าหมายหลักของระบบการศึกษากระแสหลักคือเด็กและเยาวชน ซึ่งการจะพัฒนาการศึกษาเพื่อให้เด็กและเยาวชนได้รับความรู้และทักษะที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง จะต้องกระทำในสามมิติด้วยกัน ได้แก่ 1) มิติด้านการเข้าถึงการศึกษาและการเพิ่มจำนวนระยะเวลาการศึกษาเฉลี่ยต่อปี ให้เด็กและเยาวชนได้รับความรู้ที่เพียงพอกับการดำรงชีวิตในอนาคต 2) มิติด้านคุณภาพการเรียนการสอนที่ทำให้เด็กและเยาวชนมีทักษะเข้มข้น พร้อมทั้งจะเข้าสู่ตลาดแรงงานในอนาคต และ 3) มิติด้านผลลัพธ์หลังได้รับการศึกษาของเด็กและเยาวชนที่วัดออกมาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น คะแนนเฉลี่ยต่อเทอม ผลการสอบวัดความรู้ระดับชาติ ฯลฯ ที่จะต้องมีความแตกต่างระหว่างผู้เรียน โรงเรียน หรือภูมิภาค ให้น้อยที่สุด<sup>22</sup>

<sup>22</sup> นนริฎ พิศลยบุตร. (2559). *ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทย: ข้อสรุปจากผลการสอบปีซ่า (PISA)*. สืบค้นจาก [https://www.pier.or.th/?post\\_type=abridged&p=2647](https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=2647)



อย่างไรก็ดี ระบบการศึกษาของไทยในปัจจุบันยังคงเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาทั้งสามมิติข้างต้น ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความยากจนหรือการปล่อยปละละเลยเด็กและเยาวชน จนทำให้เกิดปัญหาเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษาที่เพิ่มมากขึ้นตลอดทศวรรษที่ผ่านมา<sup>23</sup> การเลือกปฏิบัติต่อเด็กพิการและทุพพลภาพ ความไม่เท่าเทียมด้านรายได้และทรัพย์สิน และความไม่พอใจในการศึกษา เพศ กลุ่มอายุ และถิ่นที่อยู่อาศัย ที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึง การศึกษาอย่างทั่วถึง<sup>24</sup> และความแตกต่างด้านสถานศึกษา ความฉลาดทางสติปัญญา (ไอคิว) วัฒนธรรมการเรียนรู้และรูปแบบการอบรมในครอบครัว ที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของผลลัพธ์ทางการศึกษารูปแบบต่าง ๆ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาดังกล่าว ได้ส่งผลเสียต่อคุณภาพของประชากรในด้านต่าง ๆ ซึ่งนอกจากประเทศไทยแล้ว ยังมีอีกหลายสังคม/รัฐที่กำลังเผชิญความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจากปัญหานี้เช่นกัน ความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวสะท้อนออกมาอย่างชัดเจนใน “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development Goals – SDGs) ที่สหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นพันธกิจร่วมสำหรับประเทศสมาชิกที่จะต้องพัฒนาและแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่าง ๆ รวม 17 เป้าหมายร่วมกันเป็นระยะเวลา 15 ปี (พ.ศ. 2558-2573) ซึ่งหนึ่งใน 17 เป้าหมายนั้นคือการสร้าง “การศึกษาที่เท่าเทียม” ที่ทางสหประชาชาติมองว่า ปัจจุบันนี้ประชากรบางกลุ่ม เช่น ผู้พิการ ชนพื้นเมือง ผู้ลี้ภัย และเด็กยากจน ยังคงเข้าไม่ถึงระบบการศึกษา ทำให้เด็กแต่ละกลุ่มมีความสามารถในการอ่านออกเขียนได้และการใช้ชีวิตที่ไม่เท่ากัน (“Sustainable Development

<sup>23</sup> ดารงค์ ตุ่มทอง, พัชรินทร์ สิริสุนทร, รัตนะ บัวสนธ์, และทวิศักดิ์ ศิริพรไพบูลย์. (2557). ปัญหาเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา: สถานการณ์ความไม่เสมอภาคในสังคมไทย. *วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 10 (1), 123-141.

<sup>24</sup> รัชวดี แสงมทะหมัด. (2560). 33-66.

Goal 4," 2017) ดังนั้น จึงต้องส่งเสริมให้เกิดการจัดการการศึกษาที่เท่าเทียมและทั่วถึงแก่ประชากรทุกกลุ่ม และสร้างหลักประกันว่าประชากรของประเทศสมาชิกทุกคนจะต้องได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม รวมถึงสนับสนุนให้เกิดโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิต<sup>25</sup>

สำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่พุทธศักราชที่ 2540 เป็นต้นมา อำนาจในการจัดการศึกษาได้กระจายจากภาครัฐลงไปสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นกลไกสำคัญอีกกลไกหนึ่งที่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการศึกษาได้อย่างอิสระ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นของตนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Goal 4: Quality Education. (2559). สืบค้นจาก <https://sdgmove.com/2016/10/06/goal-4-quality-education>

<sup>26</sup> ข้อกฎหมายสำคัญที่กำหนดอำนาจหน้าที่การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ประกอบด้วย มาตรา 54 กำหนดให้รัฐจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในกาจัดการศึกษาทุกระดับ และมาตรา 250 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ

2) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ประกอบด้วย มาตรา 9 (2) กำหนดให้รัฐกระจายอำนาจการจัระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาไปสูเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และมาตรา 42 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญประการหนึ่ง คือการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยจะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เข้าถึงบุคคลทุกกลุ่ม รวมถึงจัดการให้บุคคลที่บกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม บุคคลที่บกพร่องทางการสื่อสารและการเรียนรู้ บุคคลที่มีร่างกายพิการหรือทุพพลภาพ บุคคลที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแล หรือผู้ด้อยโอกาส ได้รับสิทธิและโอกาสในการศึกษาเป็นพิเศษ และจัดการศึกษาสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษในรูปแบบที่เหมาะสม<sup>27</sup> โดยในปัจจุบัน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างผลงานในด้านดังกล่าวได้อย่างโดดเด่น จนสามารถเป็นตัวอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ใช้เป็นแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในแต่ละท้องถิ่นได้

ในกรณีเอง วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้ดำเนินโครงการ “วิจัยถอดบทเรียนด้านการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่โดดเด่นและน่าสนใจ จำนวน 6 องค์กร ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี 2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ 3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ 4) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด 5) เทศบาลนครเชียงราย และ 6) เทศบาลนครภูเก็ต โดยแต่ละแห่งมีการแก้ปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำในประเด็นที่แตกต่างกัน ตามตารางที่ 1 ทั้งนี้ พร้อมทั้งได้จัดทำสรุปกรณีศึกษาทั้ง 6 กรณี ดังรายละเอียดต่อไปนี้

<sup>27</sup> วติน โกมุท (เรียบเรียง). (ม.ป.ป.). *การจัดการศึกษาท้องถิ่น*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การจัดการศึกษาท้องถิ่น>

ตารางที่ 16 กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่

| หน่วยงาน         | กรณีศึกษา                                                                                   | วัตถุประสงค์                                                                                                                 | กิจกรรม                                                                                                                                                                                                                                                                                 | ลดความเหลื่อมล้ำ                                                                                                                                   |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| อบจ.สุราษฎร์ธานี | การจัดการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชนที่มีอาการบกพร่องทางการเรียนรู้ (Learning Disability – LD) | พัฒนาเด็กและเยาวชน LD ในพื้นที่                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ยุทธศาสตร์งบประมาณแก่ศูนย์การศึกษาพิเศษในจังหวัด</li> <li>• จัดอบรมการจัดการศึกษาสำหรับ LD</li> <li>• จัดผู้ผ่านอบรมไปประจำสถานศึกษาเพื่อคัดกรอง LD มาจัดการศึกษาเป็นกรณีพิเศษ</li> </ul>                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ด้านสังคมวัฒนธรรม (ความบกพร่องทางร่างกาย)</li> <li>• อุปทานการศึกษา (การผลิตครูและบุคลากร)</li> </ul>     |
| อบจ.สุรินทร์     | การสร้างเครือข่ายเพื่อค้นหาเด็กและเยาวชนตกหล่น/ กลุ่มเสี่ยง                                 | เพื่อค้นหาเด็กและเยาวชนทุกคนที่ตกหล่นจากระบบการศึกษา กลับสู่ระบบจนสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และมีทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต | <ul style="list-style-type: none"> <li>• พัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสารสนเทศเยาวชนจังหวัดสุรินทร์ โดยมี การสร้างภาคี</li> <li>• เครือข่าย “Star Strategy” และร่วมมือกับกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ พัฒนาระบบป้องกัน ผู้ไร้ระบบติดตามช่วยเหลือเด็กที่หลุดจากระบบการศึกษา</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• สังคมวัฒนธรรม</li> <li>• อุปทานการศึกษา (การเข้าถึงการศึกษา)</li> </ul>                                   |
| อบจ.เชียงใหม่    | การจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ                                                                 | ผลิตกำลังคนให้มีความรู้ความสามารถที่จำเป็นต่อการ พัฒนาเมืองเชียงใหม่                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ให้สถานศึกษาในพื้นที่จัดการเรียนรู้ วิชาที่พระตำบองชีวิศึกษาและอุดมศึกษาแก่นักเรียนระดับมัธยมศึกษา</li> <li>• ให้สถานประกอบการและหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมวางแผนผลิตกำลังคน และสร้างหลักประกันว่านักเรียนจะมีตำแหน่งงานหลังสำเร็จการศึกษา</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• เศรษฐกิจ (รายได้)</li> <li>• นโยบาย (กองยุทธศาสตร์ การปฏิรูปการศึกษา เชียงใหม่ พ.ศ. 2559-2562)</li> </ul> |

| หน่วยงาน             | กรณีศึกษา                                | วัตถุประสงค์                                                                                                                                                           | กิจกรรม                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | ลดความเหลื่อมล้ำ                                                                                                                                                             |
|----------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด  | การจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย           | เตรียมความพร้อมให้แก่เด็กในเขตเทศบาลอยู่ระหว่าง 2-4 ปี ในด้านต่าง ๆ เช่น ร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ สังคม ฯลฯ ให้มีรากฐานในการต่อยอดการเรียนรู้ในระดับที่สูงขึ้น          | <ul style="list-style-type: none"> <li>จัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสองแห่ง โดยนำการเรียนการสอนแบบมอนเตสซอรี (Montessori method) มาปรับใช้ในบริบทท้องถิ่น</li> </ul>                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>อุปทานการศึกษา (โอกาสในการเข้าถึง การศึกษา และการพัฒนาครู)</li> </ul>                                                                 |
| เทศบาลนครเวียงจันทน์ | การจัดการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ            | ขยายโอกาสทางการศึกษา เพิ่มศักยภาพทางการเรียนรู้ และพัฒนาผู้เรียนอย่างรอบด้าน                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>พัฒนาหลักสูตรพิเศษ สำหรับนักเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียน เทศบาล 6 นครเวียงจันทน์ และเตรียมนักเรียนเพื่อศึกษาต่อด้านการแพทย์และวิทยาศาสตร์สุขภาพ และหลักสูตร ESC สำหรับศึกษาต่อด้านวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี</li> </ul>                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>อุปทานการศึกษา (หลักสูตรการศึกษา)</li> </ul>                                                                                          |
| เทศบาลนครภูเก็ต      | การวางแผนพัฒนาการศึกษาบนพื้นฐานของข้อมูล | เพื่อให้ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเป็นเครื่องมือสำหรับลดภาระงาน และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของครูและบุคลากรด้านการศึกษา ในการติดตามดูแลนักเรียนแบบครบถ้วนและต่อเนื่อง | <ul style="list-style-type: none"> <li>พ.ศ. 2557 ระบบสารสนเทศมาเก็บข้อมูลการศึกษาต่าง ๆ ในโรงเรียน 7 แห่ง เพื่อนามวิเคราะห์และจัดทำตัวชี้วัดด้านการศึกษา</li> <li>พ.ศ. 2559 จัดทำ “พิมพ์เขียวการศึกษา” โดยนำข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษาของทุกโรงเรียนมาวางแผนพัฒนาการศึกษาของผู้เรียน ผู้สอน และระบบการศึกษา</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>เศรษฐกิจ (การประกันการทำงานของผู้เรียน)</li> <li>อุปทานการศึกษา (การพัฒนาครู)</li> <li>นโยบาย (แผนจัดการศึกษาระดับจังหวัด)</li> </ul> |

# กรณีศึกษาที่ 1

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี  
กับการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียน  
ที่มีภาวะบกพร่องทางการเรียนรู้<sup>28</sup>

## 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี กับการจัดการศึกษา

### 1.1 ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดสุราษฎร์ธานี

จังหวัดสุราษฎร์ธานีตั้งอยู่ทางฝั่ง  
ตะวันออกของภาคใต้ ลักษณะภูมิประเทศ  
ส่วนใหญ่เป็นภูเขา มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ  
13,079.61 ตารางกิโลเมตร หรือ 8,181,076  
ไร่ ครอบคลุม 19 อำเภอ 131 ตำบล 1,074  
หมู่บ้าน และ 466,857 หลังคาเรือน มีประชากร  
ประมาณ 1 ล้านคน ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ปศุสัตว์ ประมง และ  
อุตสาหกรรมเป็นหลัก



### 1.2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในจังหวัด สุราษฎร์ธานี

จากข้อมูลของสำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา  
ปี พ.ศ. 2561 ระบุว่า จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีนักเรียนยากจนในระดับ

<sup>28</sup> สรุปรายงานการถอดบทเรียนโครงการวิจัยถอดบทเรียนและพัฒนาบริการ  
สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ประจำปี 2561 กรณีศึกษา  
“องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี กับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชน  
ที่มีอาการบกพร่องทางการเรียนรู้”

ประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3 ของโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 28,729 คน คิดเป็นร้อยละ 31.04 ของนักเรียนทั้งหมดในจังหวัด และมีผู้ที่อยู่นอกระบบการศึกษา (อายุ 12-21 ปี) อีกจำนวน 103,157 คน เป็นผู้ที่หลุดออกจากระบบ 12,009 คน

### 1.3 การจัดการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี

จากข้อมูลสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2557 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้ร่วมกับหน่วยเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา สถานศึกษา การสาธารณสุข รวมถึงหน่วยงานภาครัฐ ดำเนินโครงการจังหวัดปฏิรูปการเรียนรู้ ภายใต้แนวทาง “จังหวัดจัดการตนเอง” ประกอบด้วย 5 กิจกรรม ได้แก่ 1) จัดทำฐานข้อมูลด้านการศึกษา 2) พัฒนาเด็กด้อยโอกาส และ **พัฒนาเด็กที่บกพร่องทางการเรียนรู้** 3) จัดทำโครงการชุมชนการเรียนรู้ทางวิชาชีพ เพื่อพัฒนาผู้เรียน 4) จัดทำหลักสูตรพุทธทาสศึกษา และ 5) จัดการศึกษาเพื่ออาชีพและมีงานทำ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2559 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นแกนนำเชิญชวนหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม รวมประมาณ 200 คน จัดตั้งสมัชชาการศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นประธาน เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา แก้ไขปัญหาคุณภาพการศึกษาตกต่ำและปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในจังหวัด และผลักดันให้กิจกรรมทั้ง 5 ของโครงการจังหวัดปฏิรูปการเรียนรู้สำเร็จเป็นรูปธรรม

## 2. โครงการพัฒนาศักยภาพผู้เรียน ที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้

### 2.1 ความเป็นมาของโครงการ

โครงการนี้มีที่มาจากหนึ่งในกิจกรรมของโครงการจังหวัดปฏิรูปการเรียนรู้ นั่นคือ กิจกรรมการสร้างโอกาสทางการศึกษา การพัฒนาเด็กด้อยโอกาส และพัฒนาผู้ที่มีภาวะบกพร่องทางการเรียนรู้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ซึ่งภาวะบกพร่องทางการเรียนรู้ (Learning Disorder – LD) เป็นภาวะผิดปกติทางสมองที่ทำให้การทำความเข้าใจหรือการประมวลผลข้อมูลเป็นไปด้วยความยากลำบาก ทำให้การเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ เป็นไปได้ยาก ส่งผลให้พัฒนาการล่าช้า



## ภาพที่ 6 เข้าใจเด็ก LD

# เข้าใจเด็ก

# LD

เด็กวัยเรียนร้อยละ 7 มีอาการ LD เพราะเซลล์สมองบางส่วนของผู้ที่เกิดการเรียนรู้ในด้านใดด้านหนึ่งจึงช้ากว่าเพื่อนที่มีอายุเท่ากัน ทั้งที่มีสติปัญญาเท่ากันหรือสูงกว่า



อาจจะอ่านไม่ออก หรืออ่านได้บ้าง แต่สะกดคำไม่ถูก ผสมคำไปได้ บางทีสนใจแต่การสะกดคำ ทำให้อ่านแล้วจับความไม่ได้ แต่ถ้าอ่านให้ฟังแล้วตอบ ก็จะตอบได้



ทั้งๆที่รู้ว่าจะเขียนอะไร แต่ก็เขียนไม่ได้ หรือเขียนได้ช้า อาจจะทำให้จากมือและสายตาทำงานไม่ประสานกัน หรือการรับภาพของสมองไม่เหมือนคนอื่นๆ



อาจจะคำนวณไม่ได้เลย หรือทำได้ แต่สับสนกับตัวเลข ไม่เข้าใจสัญลักษณ์ บางคนบวกลบเป็น เข้าใจเครื่องหมาย แต่ตีโจทย์คณิตศาสตร์ไม่ได้



ทั้งที่มี IQ ปกติ หูตจาดฉลาดก็ตอบได้ หรือมีศักยภาพในการสามารถคิด แต่เมื่ออ่าน เขียน คำนวณ ได้ไม่ดี ผู้ใหญ่ที่ไม่เข้าใจ จึงดูว่าเป็นเด็กขี้เกียจ ดื้อ เทล หรือคิดว่ามีการทางสมองแน่ ผู้ใหญ่จึงจะเลยมการพัฒนาศักยภาพไป



นอกจากนี้ เด็ก LD อาจถูกบังคับให้ทำบัตรคนพิการเพื่อให้ได้สวัสดิการ แต่ถ้าทัศนคติเกี่ยวกับคนพิการยังเป็นแบบเดิม ชีวิตเด็กเก่งคนนั้น อาจถูกตีตราไปตลอดชีวิต



LD ควรได้รับการวางแผนการเรียน เป็นรายบุคคล เพื่อปรับหลักสูตร และวิธีการประเมินให้เหมาะสม เช่น เน้นการฟัง การเห็น การลงมือทำ หรือใช้เครื่องมือช่วยในการเรียนรู้

FB : YEDUCATION ใเรียนศึกษา



**LD เป็นคอเกเตอร์ดินะ** ถ้ามีวิธีการเรียนรู้ในแบบที่เขาเป็น รู้ และ แก่ ก็นั้งแต่ประณม เมื่อนั้นนิรมยเขาจะสบาย



ที่มา : <https://aboutmom.co/features/learning-disabilities/6851/>

## 2.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

โครงการนี้จัดทำขึ้นเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่นักเรียนที่อยู่ในภาวะ LD รวมถึงเด็กและเยาวชนผู้พิการอื่น ๆ ให้ได้รับการดูแลจากครูผู้สอนอย่างทั่วถึง และได้รับสิทธิและโอกาสเท่าเทียมกันในการพัฒนาการ

เรียนรู้ รวมถึงพัฒนาศักยภาพครูให้สามารถจัดการศึกษาพิเศษแบบเรียนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 2.3 ทรัพยากรที่ใช้ดำเนินการ

โครงการนี้ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี 5 ล้านบาทเป็นเวลา 4 ปี รวมเป็นเงิน 20 ล้านบาท เพื่อใช้ในการจ้างครูผู้สอน จำนวน 28 คน ให้แก่สถานศึกษา 26 แห่ง ได้แก่สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เขต 1 เขต 2 เขต 3 และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 11 เขตพื้นที่การศึกษาระยะ 4 คน สถานศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี 3 คน สถานศึกษาสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ 5 คน และโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน 4 คน รวม 26 โรงเรียน

### 2.4 กิจกรรมและการดำเนินโครงการ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีจัดสรรงบประมาณให้แก่ศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อดำเนินงานของโครงการ ดังนี้

1) **สรรหาโรงเรียน** ที่จะใช้จัดการเรียนรวมให้แก่นักเรียน LD โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ร่วมกับศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเขต 1-3 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 11 และโรงเรียนในสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือก ผลการสรรหาคือ มีโรงเรียนที่ได้รับคัดเลือกทั้งสิ้น 26 โรง แบ่งเป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา 12 โรง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา 4 โรง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี 3 โรง สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ 3 และตำรวจตระเวนชายแดน 4 โรง

2) **สรรหาครูผู้สอน** โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ร่วมกับศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาเขต 1-3 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 11 และโรงเรียนที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการ ดำเนินการ ประกาศรับสมัคร และคัดเลือกโดยวิธีสัมภาษณ์และประเมินความสามารถ เฉพาะตำแหน่ง ผลการสรรหาคือ มีครูที่ผ่านการคัดเลือกทั้งหมด 26 คน

3) **เตรียมและจัดสรรครูผู้สอนไปปฏิบัติหน้าที่** องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีและศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด สุราษฎร์ธานี จัดอบรมเกี่ยวกับการจัดการศึกษาพิเศษสำหรับนักเรียน LD แก่ครูที่ผ่านการคัดเลือก แล้วส่งไปปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนที่ได้รับการ คัดสรรในตำแหน่งครูอัตราจ้าง ในกรณีที่โรงเรียนใดไม่มีตำแหน่งว่าง ให้โรงเรียนนั้นเป็นฝ่ายคัดเลือกครูที่ผ่านการอบรมไปปฏิบัติงานแทน ตำแหน่งที่ว่าง



4) ประเมินการปฏิบัติงานของครู โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการ นิเทศ ติดตาม การปฏิบัติงานของครูอัตราจ้างมาทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้ เช่น ระดับความสามารถศึกษาค้นคว้า และแสวงหาสิ่งใหม่มาใช้ในการเรียนการสอน ความสามารถในการวางแผนการสอน ความสามารถในการแนะนำ ให้คำปรึกษา และให้คำแนะนำผู้เรียนเกี่ยวกับการเรียนหรืออาชีพ ฯลฯ

5) คัดกรองนักเรียน LD โดยโรงเรียนที่ร่วมโครงการทำหน้าที่ คัดกรองนักเรียน LD ตามมาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐานกำหนด โดยในภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2560 มีนักเรียน LD ที่ผ่านการคัดกรองทั้งสิ้น 466 คน

## 2.5 ปัญหาและอุปสรรค

### ปัญหาด้านครูผู้สอน

1) ครูบางส่วนยังไม่เข้าใจ ลักษณะของนักเรียน LD อย่าง ถ่องแท้ ทำให้เกิดการคัดเลือก นักเรียนที่ไม่ได้มีภาวะ LD มาร่วม โครงการ นอกจากนั้น ยังมี บางส่วนที่ขาดความรู้ความเข้าใจ ในการจัดทำเอกสาร เทคนิค



การสอน รวมถึงเครื่องมือในการวัดและประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาแบบเรียนรวม ปัญหานี้แก้ไขโดยการประชุมทำความเข้าใจ ส่งผลให้ครูรู้จักนักเรียนกลุ่มนี้มากขึ้นและสามารถจัดการสอนได้อย่างเหมาะสม

2) บุคลากรในโรงเรียนไม่ค่อยแบ่งปันข้อมูลที่เป็นในการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียน LD ทำให้การเก็บข้อมูลล่าช้า

3) ครูในโครงการบางส่วนไม่นำความรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาหรือเทคนิควิธีต่าง ๆ ที่ได้รับจากการอบรมมาขยายผล หรือถ่ายทอดแก่ครูคนอื่น

4) ครูบางส่วนไม่สามารถจัดการเรียนการสอนได้ทั่วถึง เนื่องจากจำนวนนักเรียน LD มีมากเกินไปกว่าที่ครูหนึ่งคนจะรับภาระได้

5) เนื่องจากครูที่เข้าร่วมโครงการนี้อยู่ในประเภทครูอัตราจ้าง ซึ่งมีรายได้ไม่มั่นคง ทำให้ครูบางส่วนลาออกกลางคันเพื่อสมัครในตำแหน่งที่มั่นคงกว่า ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนบุคลากรและการจัดการสอนที่ไม่ต่อเนื่อง

### ปัญหาด้านครอบครัวและผู้ปกครอง

1) ผู้ปกครองบางส่วนยังไม่เปิดใจยอมรับการจัดการเรียนรวมสำหรับนักเรียน LD ปัญหานี้แก้ไขได้โดย การนำทุกฝ่ายมาทำความเข้าใจเรื่องนี้ร่วมกันอย่างค่อยเป็นค่อยไป

2) ผู้ปกครองบางส่วนไม่เข้าใจและไม่ยอมรับว่าบุตรหลานของตนมีภาวะ LD ส่งผลให้ไม่ให้ความร่วมมือในการช่วยพัฒนานักเรียนขณะอยู่บ้าน

3) นักเรียน LD ส่วนใหญ่มีปัญหาครอบครัวร่วมด้วย ทำให้ขาดเรียนบ่อยและมีปัญหาด้านพฤติกรรมตามมา



### ปัญหาด้านนักเรียน

1) นักเรียนบางคนไม่ให้ความร่วมมือในการเรียนการสอน ขาดความกระตือรือร้น ถูกเพื่อนชักจูงง่าย และขาดเรียนบ่อย โดยเฉพาะนักเรียน LD ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่ไม่เข้าเรียนเพราะต้องการทำกิจกรรมอื่นหรืออายุเพื่อน ปัญหานี้แก้ไขโดยเทคนิคการสอนของครูในการจูงใจนักเรียน

2) นักเรียนบางคนต้องใช้เวลาทบทวนเนื้อหาเดิมบ่อย จนไม่มีเวลารับการพัฒนาด้านอื่น ๆ

3) นักเรียนที่ไม่มีภาวะ LD บางกลุ่มไม่เข้าใจและไม่ยอมรับนักเรียน LD

### ปัญหาด้านการเรียนการสอน

1) ระยะเวลาในการเรียนการสอนสำหรับนักเรียน LD ยังน้อยเกินไป ประกอบกับโรงเรียนจัดกิจกรรมอื่น ๆ ค่อนข้างเยอะ ทำให้การสอนนักเรียน LD ทำได้ไม่เต็มที่ ปัญหานี้แก้ไขโดยการปรับเวลาหรือเพิ่มชั่วโมงเรียนพิเศษเพิ่ม แต่อย่างไรก็ตาม การสอนในชั่วโมงพิเศษยังทำได้เฉพาะช่วงพักเที่ยงเท่านั้น ทำให้มีนักเรียน LD ยังคงเข้าเรียนน้อยและไม่ต่อเนื่อง

2) เนื่องจากการเรียนการสอนสำหรับนักเรียน LD ต้องสอนแทรกในวิชาเลือกที่สอนในชั่วโมงพิเศษ ทำให้บางครั้งนักเรียน LD ลืมและไม่มาเข้าเรียน

### ปัญหาด้านทรัพยากร

1) โรงเรียนบางแห่งยังขาดงบประมาณในการผลิตหรือจัดซื้อสื่อการสอน อาทิ คอมพิวเตอร์ หรือจัดกิจกรรมพัฒนานักเรียนให้แก่ักเรียน LD

2) โรงเรียนบางแห่งไม่มีสถานที่สำหรับจัดการศึกษาให้แก่ นักเรียน LD โดยเฉพาะ ทำให้ต้องใช้สถานที่ร่วมกับห้องสมุดหรือห้องพยาบาล



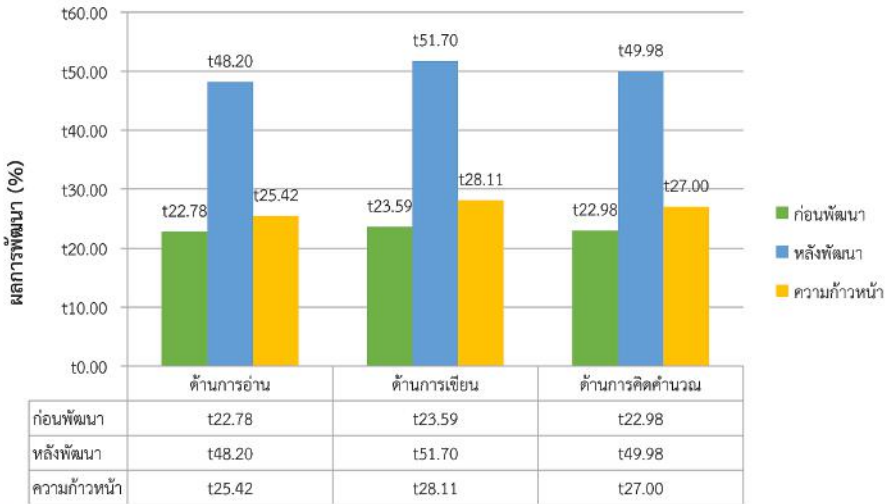
## 2.6 ผลสำเร็จและผลกระทบของโครงการ

1) นักเรียน LD มีพัฒนาการด้านการเรียนรู้สูงขึ้น โดยในด้านการอ่านพัฒนาจากร้อยละ 22.78 เป็นร้อยละ 48.2 ด้านการเขียนพัฒนาจากร้อยละ 23.59 เป็นร้อยละ 51.7 และการคิดคำนวณพัฒนาจากร้อยละ 22.98 เป็นร้อยละ 49.98

2) ครูมีความรู้ ความเข้าใจ มีเจตคติที่ดีต่อการจัดการเรียนร่วม และปฏิบัติต่อผู้เรียนอย่างเหมาะสม มีทักษะการคัดแยกคัดกรองนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษทางการศึกษามากขึ้น สามารถจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาผู้เรียนเฉพาะได้อย่างเหมาะสม และสามารถส่งเสริมให้นักเรียนได้แสดงออกตามความสามารถและศักยภาพของแต่ละคน

3) โรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการทั้งหมดสามารถบริหารจัดการเรียนรวมและวางแผนพัฒนานักเรียน LD ได้บรรลุตามเป้าหมาย

ภาพที่ 7 สรุปผลการพัฒนานักเรียนที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้



## 2.7 ปัจจัยความสำเร็จ

1) มีภาคียุทธศาสตร์อย่างศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี มาเป็นแกนหลักในการเชื่อมประสานหน่วยงานนโยบายการศึกษาของจังหวัด ประกอบด้วยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาเขต 1-3 สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษาเขต 11 และสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีเป้าหมายและพันธกิจร่วมกัน ทำให้การประสานพลังในการจัดการศึกษา เพื่อนักเรียน LD เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ





2) มีการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง ด้วยการอบรมทักษะการจัดการศึกษาพิเศษ การประชุมเชิงปฏิบัติการการจัดการเรียนร่วมสำหรับนักเรียน LD การนิเทศและติดตามการปฏิบัติงาน และการประชุมสรุปผลการปฏิบัติงานของครูและผลการพัฒนานักเรียน โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีและศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นฝ่ายดำเนินการ และมีคณะกรรมการขับเคลื่อน ที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในอกราชการและอาสาสมัคร เป็นฝ่ายสนับสนุนให้เกิดความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

3) มีการจัดการแข่งขันทักษะทางวิชาการและการประกวดสถานศึกษาดีเด่น ด้านการศึกษาพิเศษ เป็นประจำทุกปี ที่ทำให้เกิดการสร้างนวัตกรรมเพื่อการพัฒนา นักเรียน LD อย่างต่อเนื่อง

4) มีงบประมาณในการจ้างและพัฒนาครูหลายรูปแบบ และมีสื่อการสอนสำหรับพัฒนานักเรียน LD อย่างครบถ้วนทั้งด้านการอ่าน เขียน และคิดคำนวณ



### 3. สรุป

กรณีการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนที่มีภาวะบกพร่องทางการเรียนรู้ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นตัวอย่างของการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ให้แก่นักเรียนกลุ่มเปราะบาง อย่างนักเรียน LD ที่มีปัจจัยเสี่ยงที่จะหลุดออกจากระบบการศึกษาได้ง่าย โดยการร่วมมือกันกับองค์กรด้านการศึกษาในพื้นที่ สร้างกลไกต่าง ๆ ที่จะช่วยให้นักเรียนกลุ่มนี้คงอยู่ในระบบการศึกษาและได้รับความรู้ที่สามารถนำไปใช้ดำรงชีวิตได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาสถานที่ (โรงเรียน) สำหรับจัดการเรียนการสอนแก่นักเรียนกลุ่มนี้ และการจัดหาบุคลากร (ครู) ที่มีความรู้ความสามารถในการคัดกรองนักเรียน LD ออกมารับการศึกษาที่จัดให้เฉพาะกลุ่ม

## กรณีศึกษาที่ 2

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์  
กับการสร้างเครือข่ายค้นหาและช่วยเหลือเด็ก  
และเยาวชนที่หลุดจากระบบการศึกษา<sup>29</sup>

### 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ กับการจัดการศึกษา

#### 1.1 ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดสุรินทร์และองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุรินทร์

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ มีเนื้อที่  
เขตอำนาจประมาณ 8,124.06 ตารางกิโลเมตร  
หรือประมาณ 5,077,535 ไร่ ภูมิประเทศ  
เป็นที่ราบสลับสันดอนลาดต่ำจากทิศใต้ไปทาง  
ทิศเหนือสู่แม่น้ำมูล มีประชากรประมาณ

1.3 ล้านคน 3.7 แสนครัวเรือน ในปีงบประมาณ

พ.ศ. 2560 มีรายได้ประมาณ 951 ล้านบาท เงินอุดหนุนทั่วไปประมาณ

7.9 ล้านบาท เงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้โดยระบุดัตถุประสงค์ประมาณ

166 ล้านบาท และงบประมาณเฉพาะการประมาณ 2.4 ล้านบาท



<sup>29</sup> สรุปรายงานการถอดบทเรียนโครงการวิจัยถอดบทเรียนและพัฒนาบริการ  
สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ประจำปี 2561 กรณีศึกษา  
“องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ กับการสร้างเครือข่ายค้นหาและช่วยเหลือเด็กและ  
เยาวชนที่หลุดจากระบบการศึกษา”

ตามข้อมูลปี พ.ศ. 2558 ของสำนักงานคลังจังหวัดสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดอยู่ที่ 65,240 ล้านบาท รายได้เฉลี่ยต่อหัว 58,205 บาท/คน/ปี จัดอยู่ในอันดับที่ 13 ของภาค และอันดับที่ 68 ของประเทศ โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่สำคัญขึ้นอยู่กับภาคนอกการเกษตร มีมูลค่า 47,433 ล้านบาท โดยมีสาขาสำคัญ 3 อันดับแรก คือ สาขาการศึกษา สาขาการขายส่ง-ขายปลีก และสาขาอุตสาหกรรม

ในด้านการศึกษา ตามข้อมูลปีการศึกษา 2558 จังหวัดสุรินทร์มีนักเรียนและนักศึกษาทั้งในและนอกระบบประมาณ 2.4 แสนคน มีสถานศึกษาทั้งสิ้น 1,328 แห่ง และมีครู อาจารย์ และผู้ดูแลเด็กเล็ก รวมกัน 13,978 คน

## 1.2 กรณีการจัดการศึกษาสำคัญที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์เข้าไปมีส่วนร่วม

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาครั้งสำคัญของจังหวัดเมื่อปี พ.ศ. 2556 โดยร่วมกับจังหวัดสุรินทร์และภาคีเครือข่าย จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้จังหวัดสุรินทร์และคณะกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้ระดับพื้นที่ขึ้นมา เพื่อจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ระดับจังหวัด

ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้จังหวัดได้จัดตั้ง “สมัชชาการศึกษาระดับตำบลและระดับจังหวัด” เพื่อรับฟังความคิดเห็นและความต้องการด้านการศึกษาจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ นักเรียน/ผู้ปกครอง ท้องถิ่น/ท้องที่ หน่วยจัดการศึกษา หน่วยสนับสนุนการศึกษา และสมาคม/มูลนิธิ/องค์กรเอกชน เพื่อนำมาวางแผนทิศทางการศึกษาของจังหวัดสุรินทร์ในอนาคต

จากการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว ได้นำไปสู่การจัดทำแผนการศึกษาเชิงพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ ระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2560-2563) เพื่อใช้เป็นกรอบการกำหนดทิศทางการพัฒนาการศึกษาเชิงระบบของจังหวัด โดยบูรณาการกิจกรรม โครงการ บุคลากร และงบประมาณจากส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นเด็กและเยาวชนเข้าด้วยกัน และคำนึงถึงความสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาลในขณะนั้น (รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา, พ.ศ. 2557-2562) ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสุรินทร์ และสภาพปัญหาและความจำเป็นพื้นฐานของจังหวัดในขณะนั้น

วิสัยทัศน์ของแผนฉบับนี้ คือ “เสริมสร้างคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนให้เป็นคนเก่ง ดี มีงานทำ” โดยมีพันธกิจมารองรับ 4 ประการ ได้แก่ 1) พัฒนาคุณภาพการศึกษา 2) พัฒนาร่างการให้สมบูรณณ์แข็งแรง 3) พัฒนาคุณธรรมและจริยธรรม และ 4) พัฒนาทักษะชีวิต

แผนฉบับนี้ได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดสุรินทร์และคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดสุรินทร์ และถูกนำไปใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยมีคณะกรรมการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ร่วมกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ เป็นผู้นำแผนไปสู่การปฏิบัติ

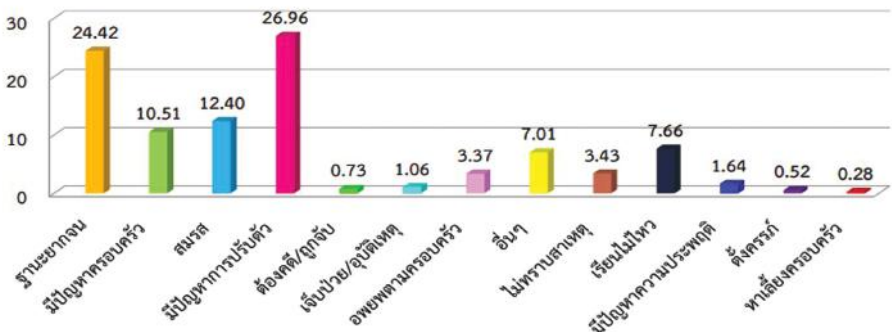
กิจกรรมที่เกิดจากแผนฉบับนี้ ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพเยาวชนสู่ความเป็นเลิศ การสร้างความพร้อมด้านอาชีพให้นักเรียน การส่งเสริมสุขภาพในสถานศึกษา และการสำรวจและช่วยเหลือเยาวชนที่หลุดจากระบบการศึกษา

## 2. โครงการสร้างเครือข่ายเพื่อค้นหาเด็กและเยาวชนที่หลุดจากระบบการศึกษา

### 2.1 ที่มาของโครงการ

จากข้อเท็จจริงที่ว่าจังหวัดสุรินทร์เป็นจังหวัดที่มีสถิติการออกกลางคันค่อนข้างสูง เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ เช่น ความยากจน ปัญหาครอบครัว ปัญหาสุขภาพ ฯลฯ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ร่วมกับจังหวัดสุรินทร์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด การปกครองท้องถิ่นและภาคส่วนอื่น ๆ จึงร่วมกันจัดทำ “โครงการสร้างเครือข่ายเพื่อค้นหาเด็กและเยาวชนที่หลุดจากระบบการศึกษา” เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว รวมถึงต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำด้านศึกษาในจังหวัดด้วย

ภาพที่ 8 ร้อยละของจำนวนเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาจังหวัดสุรินทร์จำแนกตามสาเหตุการออกจากระบบการศึกษาจัดเก็บโดยกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน



### 2.2 วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาเด็กและเยาวชนที่ออกจากระบบการศึกษากลางคัน แล้วนำกลับมารับการศึกษาระบบอีกครั้ง หรือ

นำกลับมารับการฝึกอาชีพ เพื่อให้พวกเขามีความรู้และทักษะชีวิตเพียงพอในการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข

เป้าหมายรูปธรรมของโครงการนี้จะแบ่งออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน กรณีแรก หากเป็นเด็กหรือเยาวชนในจังหวัดสุรินทร์ที่ออกจากระบบกลางคืนหรือมีความเสี่ยงที่จะออก โครงการจะค้นหาแล้วนำกลับมารับการศึกษาจนจบระดับการศึกษาภาคบังคับ หรือการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ส่วนกรณีที่สอง หากเป็นผู้ที่จบการศึกษาภาคบังคับแล้วแต่ออกจากระดับมัธยมศึกษาตอนปลายกลางคืน หรือไม่ได้ศึกษาต่อหรือว่างงาน โครงการจะค้นหาแล้วนำกลับมารับการฝึกวิชาชีพแทนการรับการศึกษาอย่างกรณีแรก



### 2.3 ทรัพยากรที่ใช้ดำเนินโครงการ

ทรัพยากรสำคัญของโครงการนี้ประกอบด้วยงบประมาณ บุคลากร และสถานที่ดำเนินโครงการ

สำหรับงบประมาณ โครงการนี้ได้รับการจัดสรรทั้งสิ้น 3 ล้านบาท ประกอบด้วยงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ 1 ล้านบาท

และงบประมาณจากสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน 2 ล้านบาท แต่ยังคงว่าไม่เพียงพอกับพื้นที่ดำเนินการ และยังเผชิญอุปสรรคในการเบิกจ่ายของทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ด้วย ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในหัวข้อปัญหาและอุปสรรค

ในส่วนของบุคลากร จากข้อมูลที่รวบรวมเมื่อปี พ.ศ. 2561 โครงการมีบุคลากรที่รับผิดชอบเพียงคนเดียวเท่านั้น โดยทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ใช้วิธีหมุนเวียนบุคลากรที่รับผิดชอบงานอื่น ๆ มาช่วยด้วย ซึ่งในวันที่มีการรวบรวมข้อมูล ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ได้ดำเนินการขออัตรากำลังคนเพิ่มแล้ว

ส่วนสถานที่ดำเนินโครงการหลัก คือกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์

## 2.4 การดำเนินงาน

ในระยะเริ่มแรก คณะกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้จังหวัดสุรินทร์ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ร่วมก่อตั้งและคณะอนุกรรมการโครงการยกระดับการพัฒนาการเรียนรู้ระดับจังหวัด เลือกลงดำเนินโครงการใน 6 อำเภอ



ชายแดนไทย-กัมพูชา ประกอบด้วยอำเภอปราสาท อำเภอสังขะ อำเภอกาบเชิง อำเภอบัวเขต อำเภอพนมดงรัก และอำเภอศรีณรงค์ ในฐานะพื้นที่นำร่องเสียก่อน โดยนำนักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 1-3 ที่ออกกลางคัน



มารับการศึกษาต่อกับศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนในพื้นที่ และนำนักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 4-6 ที่ออกกลางคันเช่นกัน มารับการฝึกอาชีพระยะสั้นตามความถนัดในวิทยาลัยการอาชีพสังขะและวิทยาลัยการอาชีพปราสาท

จากการดำเนินโครงการในพื้นที่นำร่อง ปรากฏว่า เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการยกระดับการเรียนรู้และคุณภาพชีวิตของเด็กและเยาวชนในพื้นที่ และได้พบกรณีศึกษาหนึ่งที่น่าสนใจ นั่นคือการใช้เครือข่ายที่เรียกว่า “ปัญญาภาคี” มาทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการค้นหาเด็กและเยาวชนกลุ่มเป้าหมาย (กรณีนี้เกิดขึ้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลกระเทียม อำเภอสังขะ) โดยปัญญาภาคีดังกล่าวประกอบด้วย 1) ผู้ปกครอง 2) หน่วยจัดการศึกษา 3) หน่วยงานสนับสนุนการศึกษา 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปกครองท้องถิ่น และ 5) มูลนิธิ สมาคม และองค์การเอกชน

จากกรณีศึกษาดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้จังหวัดสุรินทร์ปรับการดำเนินโครงการใหม่ 3 ประการ ได้แก่ 1) จะต้องมีการภาคีเครือข่ายในลักษณะ “ปัญญาภาคี” มาเป็นกลไกในการดำเนินงาน 2) ควรจัดให้มีกลไกการทำงานทั้งระดับจังหวัดและระดับพื้นที่ และ 3) การเชิญภาคีเครือข่ายมาร่วมโครงการจะต้องยึดความสมัครใจเป็นหลัก

คณะกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้จังหวัดสุรินทร์เริ่มดำเนินโครงการระยะที่สองประมาณปี พ.ศ. 2558 โดยขยายพื้นที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 20 แห่งที่สมัครใจเข้าร่วมโครงการ และมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์เป็นฝ่ายเลขานุการ ความพิเศษของโครงการระยะนี้คือมีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้ระดับพื้นที่ 20 คณะมาทำหน้าที่ดำเนินโครงการในระดับพื้นที่ โดยมีองค์ประกอบสำคัญคือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ประธานกรรมการ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการ และ “ปัญญาภาคี” ในแต่ละพื้นที่ทำหน้าที่กรรมการ

บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ ได้แก่ 1) พัฒนาปรับปรุง และใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลสารสนเทศเด็กและเยาวชนจังหวัดสุรินทร์ 2) สนับสนุนและร่วมมือเฝ้าระวัง สังเกตพฤติกรรม ติดตาม ตักเตือน และให้ความช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่มีพฤติกรรมเสี่ยงที่จะออกจากระบบการศึกษากลางคัน และ 3) สนับสนุนและติดตามช่วยเหลือเด็กและเยาวชนออกจากระบบการศึกษากลางคัน หรือที่จบการศึกษาภาคบังคับแล้ว แต่ไม่ได้ศึกษาต่อหรือว่างงาน ให้ได้รับการฝึกทักษะอาชีพที่ดี

การดำเนินโครงการในระยะนี้แบ่งเป็นสองรูปแบบด้วยกัน

รูปแบบแรก คือ การป้องกันและเฝ้าระวังมิให้ออกจากระบบการศึกษากลางคัน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ได้จัดทำระบบฐานข้อมูลเด็กและเยาวชนสุรินทร์ขึ้นมา และทำหน้าที่เป็นแม่ข่ายเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสุรินทร์อีก 172 แห่ง ให้เข้ามาพัฒนาและใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลดังกล่าวร่วมกัน ซึ่งฐานข้อมูลนี้จะบรรจุข้อมูลสำคัญของกลุ่มเป้าหมายแต่ละคน ไม่ว่าจะเป็นความประพฤติ สถานภาพ การศึกษา หรือการประกอบอาชีพ ที่สามารถนำไปวิเคราะห์แนวโน้มได้ว่าเด็กหรือเยาวชนคนใดที่มีความเสี่ยงจะออกจากระบบการศึกษา

ส่วนรูปแบบที่สอง คือ การติดตามช่วยเหลือผู้ที่ออกจากระบบการศึกษากลางคันไปแล้ว รวมถึงผู้ที่จบการศึกษาในระบบแต่ว่างงาน โดยแบ่งออกเป็นสองกรณี กรณีแรก คือเด็กและเยาวชนที่ออกจากระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรณีนี้เครือข่าย “ปัญญาชาติ” จะติดตามและนำมาศึกษาต่อในโรงเรียนการศึกษานอกระบบหรือวิทยาลัยการอาชีพในพื้นที่จนจบการศึกษภาคบังคับ หรือการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน หรือระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ ส่วนกรณีที่สอง คือผู้ที่จบการศึกษภาคบังคับแต่ออกจากระดับมัธยมศึกษาตอนปลายกลางคัน หรือไม่ได้ศึกษาต่อ หรือ

ว่างงาน โครงการจะนำไปฝึกอบรมหลักสูตรวิชาชีพพระยะสั้น ณ วิทยาลัยสารพัด วิทยาลัยการอาชีพ และวิทยาลัยเทคโนโลยีและการจัดการในจังหวัดสุรินทร์ รวมถึงส่งไปฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ณ สำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดสุรินทร์ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายมีทักษะการประกอบอาชีพและดำรงชีวิตในสังคม

นอกจากนี้ โครงการได้ขอความร่วมมือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำชุมชน สสำรวจข้อมูลเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาในพื้นที่ของแต่ละคน เพื่อนำมาประกอบการวางแผนติดตามและช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายอีกทางหนึ่งด้วย

ผลจากการดำเนินโครงการ ทำให้พบว่า สาเหตุหลักที่ทำให้กลุ่มเป้าหมายในจังหวัดสุรินทร์ออกจากระบบการศึกษากลางคัน ได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหาจากระบบการศึกษาที่เน้นวิชาการมากเกินไป หรือปัญหาสภาพแวดล้อม ส่วนสาเหตุที่ทำให้ผู้ที่ออกจากระบบการศึกษาไปแล้วเข้าร่วมโครงการนี้ คือความต้องการที่จะมีอนาคตที่ดี มีอาชีพที่มั่นคง และมีรายได้มาเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว

## 2.5 ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข

ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณ เนื่องจากการดำเนินโครงการบางประการ เช่น การสนับสนุนค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือเด็กที่ประสบภาวะยากจนจำเป็นต้องออกจากระบบการศึกษา ไม่ได้อยู่ในความหมายของ “การจัดการศึกษา” ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณในการดำเนินการด้านการศึกษาได้ ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์แก้ปัญหาเรื่องนี้ โดยการเขียนโครงการให้ครอบคลุมในกิจกรรมดังกล่าวเพื่อนำงบประมาณออกมาใช้ได้ รวมถึงของบประมาณจากหน่วยงานภายนอกที่ดำเนินการแก้ปัญหาเด็กออกนอกระบบมาสมทบด้วย

**ปัญหาข้อมูลสารสนเทศที่ไม่สะท้อนความเป็นจริง** เนื่องจากมีเด็กหรือเยาวชนที่ออกจากระบบการศึกษาไปแล้วบางส่วน ไม่ถูกระบุในฐานข้อมูลว่าออกจากระบบการศึกษาไปแล้ว ทำให้โครงการไม่ทราบความคืบหน้าแท้จริง และไม่สามารถติดตามช่วยเหลือได้ ทั้งนี้เกิดจากสองกรณีด้วยกัน กรณีแรกเกิดจากกรอบกฎหมายที่กำหนดให้โรงเรียนไม่สามารถคัดชื่อนักเรียนออกจากระบบได้ หากนักเรียนไม่ได้แจ้งชื่อออก รวมถึงไม่ได้แจ้งสถานศึกษาที่จะย้ายไป และอีกกรณีคือ ผู้บริหารโรงเรียนไม่ยอมคัดชื่อนักเรียนที่ออกจากระบบการศึกษาออกเอง เพราะหวังการสนับสนุนงบประมาณรายหัว ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์แก้ปัญหานี้โดยการขอความร่วมมือเครือข่ายกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และอาสาสมัครช่วยเก็บข้อมูลเด็กและเยาวชนที่ออกจากระบบในพื้นที่ของตนเอง เพราะถือเป็นผู้ใกล้ชิดและรู้ข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่สุด เพื่อให้ข้อมูลที่ได้รับสะท้อนความเป็นจริงยิ่งขึ้น

**ปัญหาบุคลากรขาดแคลน** ตามที่ได้กล่าวไปในหัวข้อทรัพยากรที่ใช้ดำเนินการแล้วว่า โครงการนี้มีผู้ดำเนินงานอยู่เพียงหนึ่งคนเท่านั้น ประกอบกับโครงการนี้เป็นโครงการระดับจังหวัด ทำให้มีภาระงานค่อนข้างหนัก องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์จึงแก้ปัญหานี้โดยการให้บุคลากรส่วนงานเดียวกันหมุนเวียนมาช่วยงาน พร้อมกับการขออัตรากำลังเพิ่ม

**ปัญหาความร่วมมือจากผู้ปกครอง** ในกรณีที่เด็กหรือเยาวชนต้องออกจากระบบการศึกษาเพื่อไปช่วยครอบครัวทำงานหารายได้ เนื่องจากกำลังเผชิญภาวะยากจน ผู้ปกครองของเด็กหรือเยาวชนกลุ่มนี้จะไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับโครงการในการนำกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาอีก เพราะต้องการให้บุตรหลานของตนใช้เวลาในการทำงานสร้างรายได้จุนเจือครอบครัวมากกว่า

## 2.6 ผลสำเร็จและผลกระทบจากโครงการ

โครงการนี้ทำให้สามารถค้นหาเด็กและเยาวชนจังหวัดสุรินทร์ ที่ออกจากระบบการศึกษา และนำกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาหรือฝึกอาชีพ เพื่อพัฒนาทักษะในการดำรงชีวิตได้ นอกจากนี้ยังสามารถป้องกันไม่ให้ผู้ที่มีความเสี่ยงออกจากระบบการศึกษาได้อีกด้วย ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงการนี้ประสบความสำเร็จมีดังต่อไปนี้

1) ความใกล้ชิดกับประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ต่อนสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดี สามารถบริหารจัดการด้วยความคล่องตัว สามารถแก้ปัญหาได้ทันท่วงที และสามารถปรับเปลี่ยนนโยบายให้เข้ากับบริบทพื้นที่ของตนได้

2) การสนับสนุนจากเครือข่าย “ปัญญาภาคี” ด้วยความสมัครใจทั้งด้านงบประมาณ กระบวนการรวบรวมข้อมูลและค้นหา การเปิดโอกาสให้กลับสู่ระบบการศึกษา และการฝึกอาชีพ ทำให้โครงการนี้ประสบความสำเร็จอย่างมาก



3) ความมุ่งมั่นเอาจริงเอาจังของเจ้าหน้าที่ในการค้นหา รวมถึงความสามารถในการจูงใจกลุ่มเป้าหมายให้กลับสู่ระบบการศึกษาอีกครั้ง

4) ความต่อเนื่องและการให้ความสำคัญของผู้บริหาร ประกอบกับการมีเป้าหมายที่ชัดเจน และมีกลไกการทำงานทั้งระดับจังหวัดและระดับพื้นที่ ทำให้สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติผ่านโครงการนี้อย่างเป็นรูปธรรมและเข้มข้น

### 3. สรุป

กรณีการสร้างเครือข่ายค้นหาและช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่หลุดจากระบบการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ ถือเป็นตัวอย่างที่ดีของการจัดการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำโดยอาศัยความร่วมมือทั้งจากระดับจังหวัดและระดับพื้นที่ โดยมีการจัดตั้งภาคีเครือข่ายอย่างเป็นระบบ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ในระดับพื้นที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ดังตัวอย่างของการระดมกำลังของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการค้นหาเด็กและเยาวชนที่ออกจากระบบการศึกษา โดยใช้ความชำนาญในพื้นที่และสายสัมพันธ์ที่ดีต่อเด็กเป็นกลไกสำคัญ นอกจากนี้ ระบบฐานข้อมูลนักเรียนที่สามารถวิเคราะห์ความเสี่ยงในการออกจากการศึกษาที่ริเริ่มโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์และแบ่งปันสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ยังแสดงให้เห็นการใช้เทคโนโลยีในการค้นหาจุดอ่อนของผู้รับการศึกษาในชุมชน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาที่จะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในอนาคต รวมถึงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วได้อีกด้วย

# กรณีศึกษาที่ 3

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่  
กับการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ<sup>30</sup>

## 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ กับสถานการณ์การศึกษา

### 1.1 ข้อมูลทั่วไป

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีวิสัยทัศน์ “มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเชียงใหม่ ด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ” มีพันธกิจที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาคือ พันธกิจที่ 5 พัฒนาศักยภาพการศึกษา สร้างโอกาสการเรียนรู้ให้แก่ประชาชน เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส และมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาคือ ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาด้านการศึกษาและพัฒนาคุณภาพชีวิต



### 1.2 นโยบายและการดำเนินงานด้านการศึกษา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มียุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่นระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2561-2564) ด้านการพัฒนาการศึกษาและคุณภาพชีวิต โดยมีจุดประสงค์เพื่อพัฒนาการศึกษาให้ได้มาตรฐานและเป็นที่

<sup>30</sup> สรุปรายงานการถอดบทเรียนโครงการวิจัยถอดบทเรียนและพัฒนาบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ประจำปี 2561 กรณีศึกษา “องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ กับการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ”

ยอมรับ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดอย่างมีคุณภาพ และมีเป้าหมายคือ พัฒนานักเรียน นักศึกษา และประชาชนได้รับการ ด้านการศึกษาและการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างรวดเร็ว ทัวถึง ทันสมัย สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

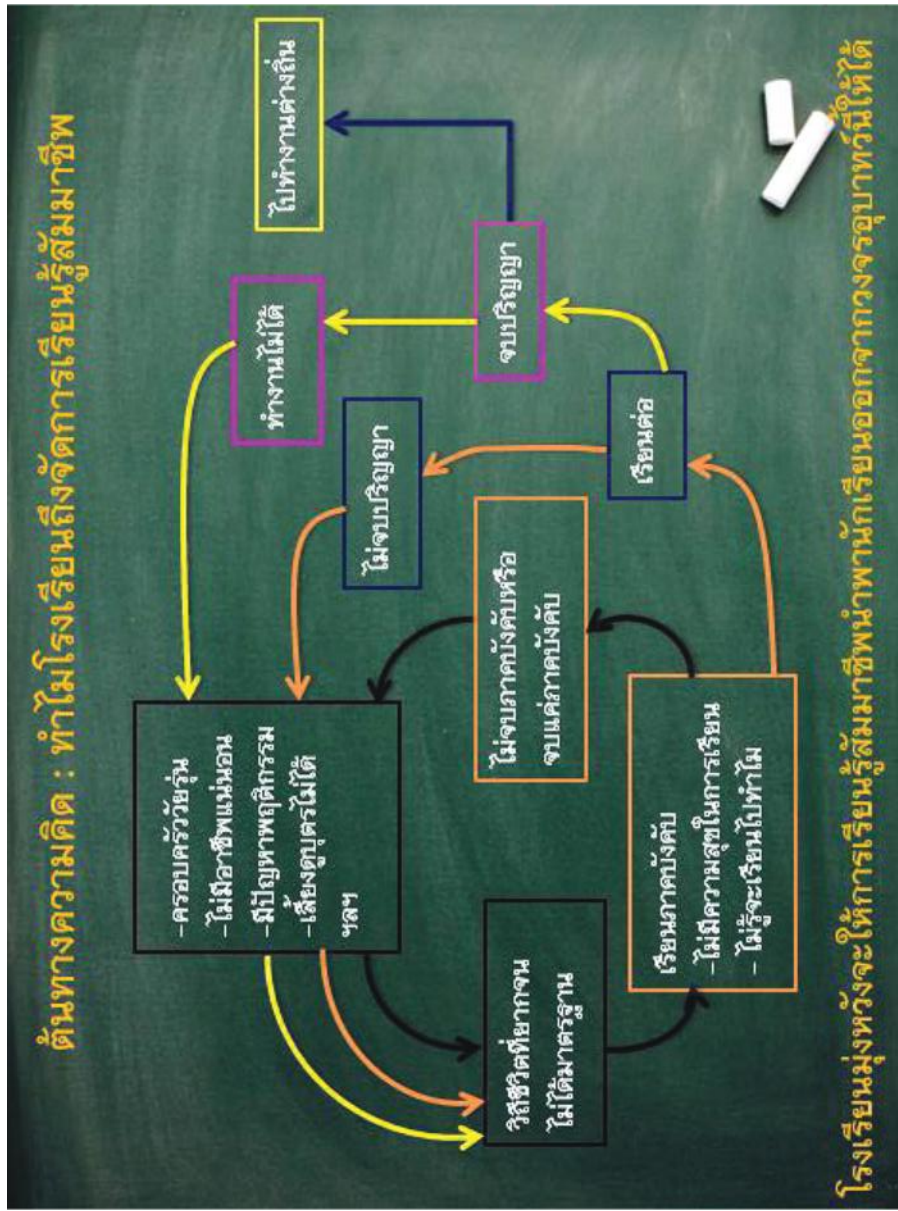
### 1.3 สถานการณ์ด้านการศึกษาของจังหวัดเชียงใหม่

จากการสะท้อนและรับฟังข้อมูลในพื้นที่ผ่านสื่อและเวทีต่าง ๆ ทำให้ทราบว่า สถานการณ์การศึกษาของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบันมีปัญห ความเหลื่อมล้ำแทบทุกมิติ ทั้งปัญหาที่เกิดจากค่านิยมในใบปริญญา ปัญหาเด็กและเยาวชนกลุ่มเปราะบาง เช่น เด็กและเยาวชนจากครอบครัว ผู้ใช้แรงงาน เด็กหรือเยาวชนไร้สัญชาติ ฯลฯ ขาดโอกาสทางการศึกษา ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบาย อดtrakำลัง และงบประมาณด้านการศึกษา หรือปัญหาการกระจุกตัวของโรงเรียนในเขต เมือง เป็นต้น ความเหลื่อมล้ำเหล่านี้ทำให้เกิดวิกฤติการออกจากระบบ การศึกษากลางคันของนักเรียน ที่ส่งผลให้พวกเขาไม่ได้ศึกษาต่อในระดับ ที่สูงขึ้น และว่างงานไม่มีรายได้จนเจือครอบครัว รวมถึงการดำรงชีวิต ประจำวัน

จากนโยบายด้านการศึกษาและสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่จึงได้ดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อลด ความเหลื่อมล้ำด้วยวิธีต่าง ๆ ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือการดำเนินโครงการจัด การศึกษาเพื่อสัมมาชีพ



ภาพที่ 9 ต้นทางความคิด : ทำไม่โรงเรียนถึงจัดการเรียนรู้สัมมาชีพ



## 2. โครงการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ

### 2.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์

“การจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ” โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ มีที่มาจากแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่ ระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2559-2562) ของ “ภาคีเชียงใหม่เพื่อการปฏิรูปการศึกษา” โดยได้รับแนวคิดมาจากศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี ที่ว่า “การส่งเสริมการเรียนรู้ชีวิตจริง ปฏิบัติจริง ไม่ใช่แค่ผลิตผู้จบการศึกษาแต่เป็นการสร้างเยาวชนอย่างเต็มศักยภาพ มีทักษะ เป้าหมายและโอกาสพัฒนาตนเองไปสู่ชีวิตและอาชีพที่เลือกได้อย่างหลากหลาย” รวมถึงแนวคิดที่ว่า ความสำเร็จทางการศึกษามีไข่มุกซ่อนอยู่ที่สัมฤทธิ์ผลทางการเรียนเท่านั้น แต่ต้องตอบโจทย์การใช้ชีวิตและการมีงานทำด้วย

ตารางที่ 2 กิจกรรมโครงการตามยุทธศาสตร์เสริมสร้างทัศนคติและสนับสนุนการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ

| กลยุทธ์การดำเนินงาน                                  | โครงการพัฒนา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอนเพื่อสัมมาชีพ | 1) โครงการจัดการศึกษาแบบพหุปัญญา<br>2) โครงการเตรียมความพร้อมของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น สู่โลกของการทำงานจังหวัดเชียงใหม่<br>3) โครงการจัดสร้างโรงเรียนต้นแบบอาชีพ<br>4) โครงการสนับสนุนการปฏิบัติวิชาชีพกับภาคีเครือข่าย<br>5) โครงการจัดการศึกษาแบบไตรภาคี                                                                 |
| 2) พัฒนาระบบฝึกประสบการณ์วิชาชีพ                     | 1) พัฒนาระบบฝึกประสบการณ์วิชาชีพ<br>2) โครงการเชียงใหม่เมืองอาชีพ ศิลปะ วัฒนธรรม<br>3) โครงการกาดนัดนักเรียน นักศึกษา<br>4) โครงการค้นหาทางเลือกอาชีพผู้เรียนทุกระดับชั้น<br>5) โครงการฝึกงานในสถานประกอบการ<br>6) โครงการแลกเปลี่ยนนักเรียน นักศึกษาในอาเซียน<br>7) โครงการจัดหาแหล่งทุนให้ผู้สำเร็จการศึกษอาชีวะประกอบอาชีพ |

| กลยุทธ์การดำเนินงาน                                            | โครงการพัฒนา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                | 8) โครงการหารายได้ระหว่างเรียน                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 3) รณรงค์สร้างความรู้ความตระหนักต่อการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ | 1) โครงการวิเคราะห์ความถนัดทางวิชาชีพของผู้เรียนทุกระดับ<br>2) โครงการฝึกอบรมศึกษาดูงานประกอบอาชีพให้ครู นักเรียน และผู้ปกครอง<br>3) โครงการแนะแนวการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ<br>4) โครงการสร้างความเข้าใจผู้ปกครองด้านการศึกษาเพื่อประกอบอาชีพ<br>5) โครงการเชียงใหม่เมืองอาชีพ<br>6) โครงการประชาสัมพันธ์การจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพในอนาคต |

ที่มา: แผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่ ระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2559-2562)

## 2.2 วัตถุประสงค์

แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ ถูกบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่ ระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2559-2562) ในฐานะ 1 ใน 9 ยุทธศาสตร์ของแผน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เรียนทุกระดับได้รับการศึกษาเพื่อสัมมาชีพและประสบการณ์ด้านการประกอบอาชีพ และเพื่อให้นักเรียนและผู้ปกครองมีความรู้ความเข้าใจและทัศนคติที่ดีต่อการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ

## 2.3 แนวทางการดำเนินงาน

1) สำรวจความต้องการเรียนรู้ด้านอาชีพและแหล่งทรัพยากรที่มีศักยภาพในการจัดการศึกษาด้านสัมมาชีพและฝึกอาชีพ โดยมีเป้าหมายคือเด็กปฐมวัยจนถึงผู้ที่หลุดจากระบบการศึกษา

2) ระดมทรัพยากรและจัดแหล่งเรียนรู้ฝึกอาชีพในพื้นที่ให้หลากหลายทั่วถึงตามความต้องการของผู้เรียน (ทั้งสายสามัญ สายอาชีพ

และผู้ที่ต้องการฝึกอาชีพที่อยู่นอกระบบการศึกษา อาทิ ผู้ใช้แรงงาน ผู้สูงอายุ เยาวชนที่หลุดจากระบบการศึกษา เป็นต้น) สังคม และเหมาะสม ต่อสภาวะเศรษฐกิจของภูมิภาคอาเซียน

3) ทรนรงค์ส่งเสริมค่านิยมและกระบวนทัศน์ใหม่แก่ผู้เรียนและผู้ปกครองให้ยอมรับและมีส่วนร่วมกับการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ และการเรียนอาชีวศึกษา ให้เกิดค่านิยมในการทำงาน (Work Value) มากกว่าใบปริญญา

## 2.4 กลไกการดำเนินงาน

### กลไกระดับนโยบาย ประกอบด้วย

1) ภาคิเชียงใหม่เพื่อการปฏิรูปการศึกษา ทำหน้าที่กำหนดทิศทาง และผลักดันนโยบาย แสวงหาเครือข่าย ปลุกกระแส สร้างเสริมทัศนคติ และการมีส่วนร่วมในพื้นที่ และ สร้างแรงจูงใจและยกย่องเชิดชูเกียรติเพื่อ การปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่

2) คณะแผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่ ให้การ สนับสนุน ส่งเสริม ข้อมูล องค์กรความรู้ และกำกับติดตามการดำเนินงาน แผนฯ เพื่อการปรับปรุงพัฒนาให้ยั่งยืน

### กลไกระดับปฏิบัติ ประกอบด้วย

1) คณะทำงานขับเคลื่อนและติดตามประเมินผลตาม ยุทธศาสตร์ หน่วยงาน/กลุ่มบุคคลที่เป็นภาคีเครือข่ายรับผิดชอบ จัดทำแผนปฏิบัติการ รายปี โดยจัดทำโครงการที่ตอบสนองตามตัวชี้วัดและกลยุทธ์ เพื่อนำไป ดำเนินการในหน่วยงานหรือพื้นที่ที่จัดทำ MOU ร่วมกับภาคี

2) หน่วยงานในจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม และท้องถิ่น รวมถึงสถาบันวิชาการและแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ บูรณาการ ทรัพยากรเพื่อการปฏิรูปการศึกษาในพื้นที่

## 2.5 การขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ

ปี พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นปีแรกของโครงการ ได้มีการขับเคลื่อนโครงการเตรียมความพร้อมของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นสู่โลกของการทำงานจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้เป็นโรงเรียนต้นแบบสำหรับการขยายผลให้นักเรียนเชียงใหม่มีสัมมาชีพ เริ่มต้นด้วยการคัดเลือกโรงเรียนที่มีความพร้อมจำนวน 10 แห่งมาเข้าร่วมโครงการ

ปี พ.ศ. 2560 มีการขับเคลื่อนโครงการอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการต่อยอดจากระดับมัธยมศึกษาสู่ระดับอาชีวศึกษา หรือที่เรียกว่า “สัมมาอาชีพะสู่สัมมาชีพ” มีเป้าหมายเพื่อให้ให้นักเรียนระดับมัธยมศึกษาก้าวสู่อาชีวศึกษาและโลกแห่งการทำงาน เน้นการผลิตและพัฒนากำลังคนที่มีคุณภาพของจังหวัดเชียงใหม่ และเน้นอาชีวศึกษาเพื่อสร้างอาชีพในสาขาการท่องเที่ยวและบริการสากล การค้าการลงทุนและการคมนาคมขนส่ง การเกษตรปลอดภัย จัดการศึกษาระดับภูมิภาค การแพทย์และการบริการสุขภาพ และความหลากหลายทางธรรมชาติและวัฒนธรรม

กิจกรรมที่น่าสนใจในช่วงปีนี้ ได้แก่ การดำเนินโครงการพัฒนาความรู้และทักษะด้านอาชีพสำหรับผู้พิการ ร่วมกับศูนย์การศึกษาพิเศษ เขต 8 เชียงใหม่และมูลนิธิสากลเพื่อคนพิการสาขาภาคเหนือ และการพัฒนาระบบฝึกประสบการณ์วิชาชีพ สนับสนุนโครงการฝึกงานในสถานประกอบการและการจัดหาแหล่งทุนให้ผู้สำเร็จการศึกษาอาชีวะประกอบอาชีพ ตลอดจนการรณรงค์สร้างความตระหนักผู้ต่อการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ

ปี พ.ศ. 2561 ภาคิเชียงใหม่เพื่อการปฏิรูปการศึกษามุ่งเน้นเรื่องการจัดตั้งกองทุนปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยมีหลักการคือ 1) เพื่อการศึกษาตลอดชีวิตของคนเชียงใหม่ 2) ใช้พื้นที่เป็นฐานการปฏิรูป 3) คนเชียงใหม่มีส่วนร่วมและรับผิดชอบ และ 4) กระจายอำนาจบริหารและงบประมาณทางการศึกษา

## 2.6 บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ในการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ

สำหรับการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีบทบาทเป็นหน่วยงานประสานระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ ให้มาร่วมตัวกันในนาม “ภาศิเชียงใหม่เพื่อปฏิรูปการศึกษา” เพื่อมาทำหน้าที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ โดยนายไพรัช ใหม่ชมพอรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มองว่า จุดเด่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่คือการประสานทุกภาคส่วนในจังหวัดมาร่วมกันจัดการศึกษาเพื่อคนเชียงใหม่ อย่างไรก็ตาม การจะบริหารงานด้านการศึกษาให้ทั่วทั้งพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ได้ก็เป็นสิ่งเกินขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงใหม่ ดังนั้น การริเริ่มจัดตั้งภาศิเชียงใหม่เพื่อการปฏิรูปการศึกษาขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2559 จึงนับเป็นนวัตกรรมในการบริหารงานด้านการศึกษา โดยมีกลไกและช่องทางใหม่ ๆ ในการพัฒนาการศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ที่มาจากการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน

จุดเริ่มต้นสำคัญในการเปิดพื้นที่แห่งการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในจังหวัดเชียงใหม่ เริ่มจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ นำเอาข้อมูลและสถานการณ์การศึกษาในพื้นที่เชียงใหม่ อาทิ ความขาดแคลนทรัพยากรทางการศึกษา การบริหารจัดการ ความเหลื่อมล้ำของโอกาสและคุณภาพการศึกษา สถานการณ์ครูและสถานศึกษา สถานการณ์เด็กและเยาวชนเชียงใหม่ สถานการณ์การว่างงานและผลิตภาพแรงงานในพื้นที่ รวมถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อันเป็นเอกลักษณ์เชียงใหม่ ประกอบกับสถานการณ์ในระดับประเทศที่ปรากฏผ่านสื่อ และเวทีสัมมนาทางวิชาการระดับต่าง ๆ มาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในระบบและนอกระบบของจังหวัด แล้วพบว่าขาดการบูรณาการการทำงานในพื้นที่ ไม่มีเอกภาพ และเป้าหมายชัดเจนในการจัดการศึกษา ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด

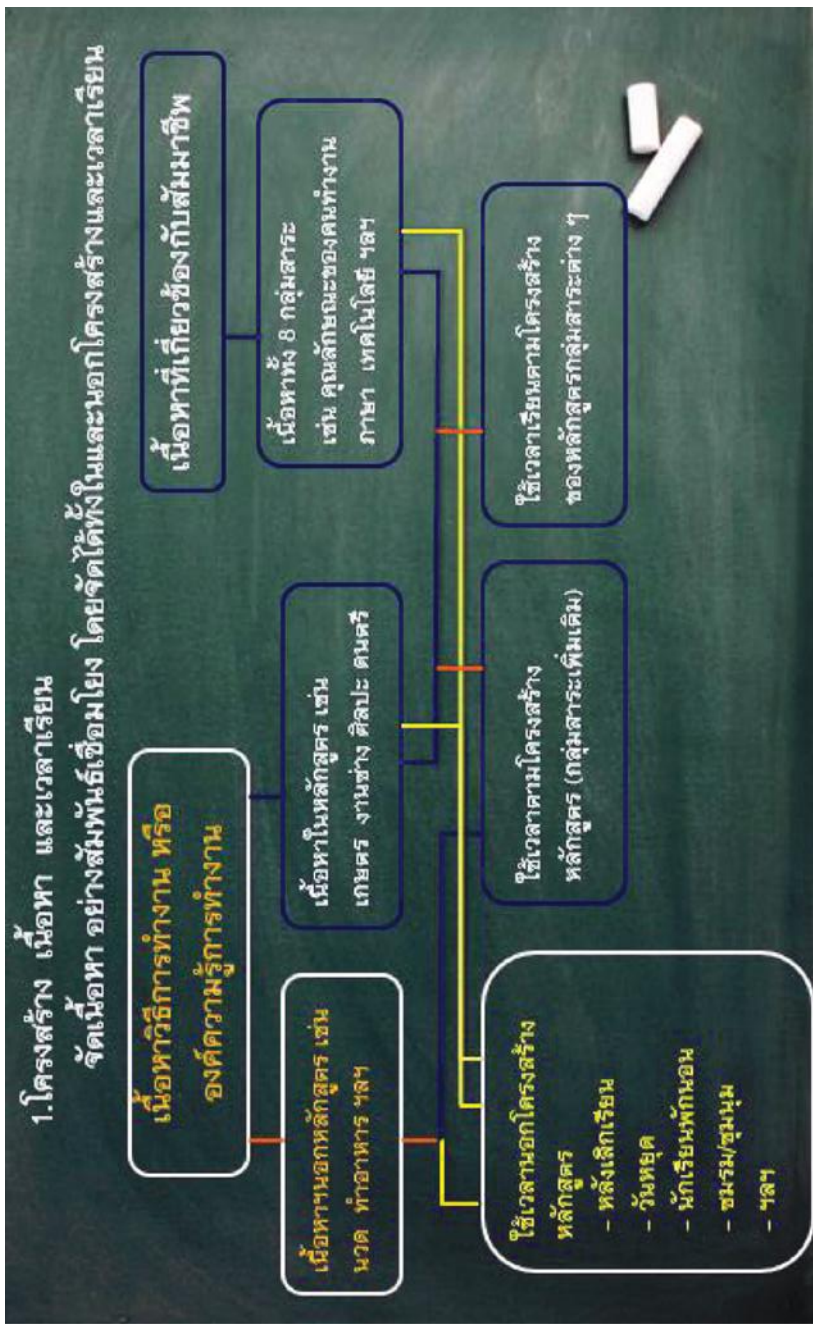
เชียงใหม่ จึงได้จัดเวทีพูดคุยปัญหาการศึกษาเชียงใหม่ เพื่อหาทางออก ร่วมกับบุคลากรหน่วยงานด้านการศึกษาในพื้นที่เป็นลำดับ และนับว่าได้จุดประกายแนวคิดการปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่ขึ้น

ต่อมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ได้ประสานความร่วมมือจากภาคส่วน 3 กลุ่มหลัก ในจังหวัด ได้แก่ กลุ่มผู้ผลิต/พัฒนาผู้เรียน กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตผู้เรียน และกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ รวมถึงนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ จัดประชุมปรึกษาหารือเพื่อร่วมมือพัฒนาคุณภาพการศึกษาของนักเรียนนักศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ นำมาสู่การจัดตั้ง “ภาคิเชียงใหม่เพื่อการปฏิรูปการศึกษา” ขึ้น โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ (สำนักการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม) เป็นหน่วยประสานงานและประสานทรัพยากร และมีส่วนในการดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพมาจนถึงปัจจุบัน

ในการระดมทรัพยากร เริ่มแรกมีที่มาจาก 3 แหล่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ภาคีเครือข่ายปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่ และหน่วยงานสนับสนุนภายนอก ซึ่งในส่วนการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพ การดำเนินงานในปี พ.ศ. 2559 ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน ต่อมาได้มีการจัดทำโครงการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาเชิงพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ หรือกองทุนปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำขึ้น เพื่อระดมทรัพยากรจากประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่เข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่ด้วย



ภาพที่ 10 โครงสร้าง เนื้อหา และเวลาเรียนในการศึกษาเพื่อสืบทอด





## 2.7 ปัญหา ความเสี่ยง และแนวทางแก้ไข

1) **ทัศนคติของบุคลากรทางการศึกษา** ผู้บริหารโรงเรียนและครูยังยึดติดค่านิยมการศึกษาแบบเดิม ที่เน้นท่องจำและแข่งขันเพื่อให้ได้ผลการศึกษาระดับสูง การจะปรับทัศนคติดังกล่าวถือเป็นเรื่องยาก ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และภาคีเชียงใหม่เพื่อปฏิรูปการศึกษาได้ร่วมกันแก้ไขปัญหานี้ โดยการกระตุ้นด้วยข้อมูลปัญหาและข้อเท็จจริงของสถานการณ์การศึกษาในพื้นที่ และสนับสนุนให้ครูร่วมกิจกรรมของโครงการ ส่งผลให้ครูหลายคนเข้าร่วมการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพมากยิ่งขึ้น

2) **ข้อจำกัดของนโยบายจากส่วนกลาง** เนื่องจากโรงเรียนในจังหวัดเชียงใหม่หลายโรงเรียนอยู่นอกสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งโรงเรียนเหล่านั้นอยู่ภายใต้นโยบายของส่วนกลาง ทำให้เข้าไปปรับเปลี่ยนได้ยาก ทางภาคีเชียงใหม่เพื่อปฏิรูปการศึกษาจึงเสนอนโยบายการปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่แก่รัฐบาล เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจในกาจัดการศึกษาในพื้นที่

3) **ข้อจำกัดด้านการใช้งบประมาณ** งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีข้อจำกัดในการใช้ในพื้นนอกเขตความรับผิดชอบ ทำให้การดำเนินงานมีข้อจำกัด การแก้ไขปัญหานี้คือการจัดตั้งกองทุนปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ทำให้การดำเนินงานยั่งยืนและสามารถขยายขอบเขตการสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาได้ทั้งจังหวัด

4) **ความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร** วิสัยทัศน์และนโยบายของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีส่วนสำคัญในการผลักดันการปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่ หากมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารที่ไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ อาจส่งผลให้การปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่ไม่มีความต่อเนื่อง แนวทางแก้ไขเรื่องนี้คือพยายาม

จัดตั้งสมัชชาการศึกษาเชียงใหม่ขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการผลักดันการปฏิรูปการศึกษาเชียงใหม่ต่อไป

## 2.8 ผลสำเร็จ

### ผลต่อนักเรียน ได้แก่

1) นักเรียนสามารถประกอบอาชีพได้ ทั้งการให้บริการ ผลิตภัณฑ์และจำหน่ายสินค้า และได้รับรายได้จากงานดังกล่าว

2) มีความรู้และทักษะการทำงานอย่างถูกขั้นตอน มีเจตคติที่ดีในการทำงาน ชอบการทำงาน มีความสามารถในการจัดการ และมีพฤติกรรมส่วนตัวที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี

3) มีความสุขและประสบความสำเร็จในการเรียน และสามารถค้นพบตัวเองได้จากการทำงาน

**ผลต่อครู** ได้แก่ ครูมีการปรับพฤติกรรมการจัดการเรียนใหม่ เข้าใจนักเรียนมากขึ้น และเห็นคุณค่าด้านอื่น ๆ ของนักเรียนที่นอกเหนือจากผลการเรียน

### ผลต่อชุมชน ได้แก่

1) เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชนจากการที่ทำงานร่วมกัน

2) ผู้ปกครองและชุมชนภูมิใจที่ได้มีส่วนในการจัดการศึกษาให้แก่บุตรหลาน และภูมิใจที่โรงเรียนเห็นคุณค่าชีวิตและวัฒนธรรมของตน



3) ผู้ปกครองและชุมชน พอใจกับพฤติกรรมและนิสัยของ นักเรียนที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี และพอใจที่นักเรียนมีรายได้ ระหว่างเรียน

ผลต่อโรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนเข้มแข็ง ฟังตนเองได้ และเป็นฐานในการพัฒนาชุมชน นอกจากนี้ ยังมีชื่อเสียงเพิ่มขึ้น ทำให้เป็นต้นแบบในการมาศึกษาดูงาน

## 2.9 บทเรียนที่ได้รับ

**ประการแรก** ทำให้เห็น ความสำคัญของการจัดการศึกษา เพื่อสัมมาชีพ ที่สามารถแก้ปัญหาด้านการศึกษาในพื้นที่ได้มากกว่า การศึกษาตามระบบ และได้พบเห็นบริบทแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ ที่เหลื่อมล้ำของเด็กและเยาวชนในพื้นที่ห่างไกล ที่สะท้อนมาจากวิถี การดำรงชีวิตของนักเรียนและครอบครัว การเรียนรู้ของนักเรียน และ ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาหลังจบการศึกษา

**ประการที่สอง** สร้างความตระหนักให้ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และ ชุมชน ได้รู้ว่า การศึกษามีหลายรูปแบบ สามารถขยายออกจากโรงเรียนสู่ ชุมชนได้ และการมุ่งเน้นการฝึกปฏิบัติก็สำคัญเท่ากับการท่องจำตำรา ความตระหนักเหล่านี้ส่งผลให้โรงเรียน นักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ปรับเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับการศึกษา และมองเห็นเป้าหมายในการศึกษา ของนักเรียนและลูกหลาน



**ประการที่สาม** เกิดเครือข่ายการศึกษาในรูปแบบใหม่ ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน บ้าน และชุมชนมากขึ้น และเกิดความสามัคคีในการจัดการศึกษาแก่บุตรหลาน อีกทั้งยังส่งผลให้โรงเรียนกลายเป็นศูนย์กลางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นด้วย

**ประการที่สี่** เกิดการปรับปรุงโครงสร้าง เนื้อหาวิชา และเวลาเรียน ให้สอดคล้องกับความสนใจและความต้องการของผู้เรียน เน้นการฝึกทักษะให้แก่ผู้เรียน ทำให้ผู้เรียนมีความสุขและตั้งใจเรียนเกิดการค้นพบความถนัดและเป้าหมายในอนาคตการเรียน

**ประการที่ห้า** เกิดการบูรณาการหลักสูตรเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับเป้าหมายและความต้องการของผู้เรียน ทำให้เกิดการเชื่อมโยงเนื้อหาทั้งในและนอกกลุ่มสาระวิชา ส่วนโรงเรียนก็เกิดการเชื่อมโยงจัดการเรียนรู้ร่วมกับเครือข่ายทุกภาคส่วน ทั้งสถาบันการศึกษา ด้านอาชีพ สถานประกอบการ แหล่งเรียนรู้ องค์กรและชุมชน

**ประการที่หก** จากการที่การศึกษาเพื่อสัมมาชีพเป็นการเรียนรู้โดยการลงมือปฏิบัติ ทำให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้ผ่านกระบวนการทำงานจริง อีกทั้งยังทำให้นักเรียนสนุก เกิดการเรียนรู้ที่ลึกซึ้ง และเกิดทักษะการทำงาน

**ประการที่เจ็ด** เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพของโรงเรียน โดยทุกโรงเรียนได้ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านผู้นำ ปราชญ์ผู้รู้ และผู้ปกครอง



### 2.10 ปัจจัยความสำเร็จ

1) **โรงเรียน** ผู้บริหารและครูมีทัศนคติที่ดีต่อแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพในโรงเรียน พร้อมปรับตัวและร่วมมือกันจนมีชื่อเสียงจากผลงานที่ออกมา นอกจากนี้ ยังเปิดช่องทางให้เครือข่ายเข้ามาร่วม และได้รับประโยชน์ร่วมกัน ตัวอย่างเช่น นักเรียนได้ฝึกประสบการณ์ ได้ลงมือปฏิบัติจริงจนมีรายได้ ส่วนเครือข่ายที่เป็นผู้ประกอบการก็ได้ นักเรียนเป็นบุคลากรเข้าทำงาน เป็นต้น

2) **ครอบครัวและชุมชน** เข้ามามีส่วนร่วมต่อกระบวนการดำเนินงาน เปิดโอกาสให้เกิดการเรียนรู้อย่างเข้าใจ

3) **ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่** ที่มีวิสัยทัศน์และเห็นปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาที่กระทบต่อประชาชนในพื้นที่ จนนำไปสู่การตั้งภาคีเชียงใหม่ และการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพมาแก้ปัญหาดังกล่าว



### 3. สรุป

กรณีการจัดการศึกษาเพื่อสัมมาชีพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงใหม่ ถือเป็นตัวอย่างการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดความเหลื่อมด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยมีเป้าหมายคือการส่งเสริม ให้เด็กและเยาวชนเกิดกระบวนการคิด มีทักษะตรงตามตลาดแรงงาน ในจังหวัดต้องการ และมีทางเลือกในการประกอบอาชีพตามที่ตนถนัด เป็นการรับรองในระดับหนึ่งว่านักเรียนที่เข้าร่วมโครงการนี้จะสามารถหารายได้ด้วยตัวเอง และมีงานทำ รวมถึงผู้ประกอบการในพื้นที่ก็จะได้รับ ทรัพยากรบุคคลตามที่ตนเองต้องการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการขับเคลื่อน เศรษฐกิจระดับจังหวัดที่มีผลต่อระดับประเทศด้วย

# กรณีศึกษาที่ 4

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

กับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย<sup>31</sup>

## 1. เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

### 1.1 ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ตั้งอยู่ในตำบลในเมือง อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด มีประชากรประมาณ 35,000 คน มีพื้นที่ 11.63 ตารางกิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบสูง เป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัยร้อยละ 57.6 เป็นพื้นที่ตั้งสถานที่หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และสถานประกอบการ ร้อยละ 9.9 และเป็นพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ร้อยละ 32.5 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีรายได้ประมาณ 154 ล้านบาท ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปประมาณ 295 ล้านบาท และได้รับเงินอุดหนุนโดยระบุวัตถุประสงค์จากรัฐบาลประมาณ 37 ล้านบาท



สถานการณ์ทางการเมืองของเทศบาล ถือว่านิ่งและมีสภาพคล่องในการบริหารราชการท้องถิ่น กลุ่มการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาล ประสานพลังกันเพื่อบริหารท้องถิ่นโดยไม่มีความขัดแย้งกัน ส่วนนายกเทศมนตรี (นายบรรจง โฆษิตจรรย์นนท์) ก็ทำงานตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลทำให้เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน และได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่อง 5 สมัย สำหรับการทำงานร่วมกัน

<sup>31</sup> สรุปรายงานการถอดบทเรียนโครงการวิจัยถอดบทเรียนและพัฒนาบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ประจำปี 2561 กรณีศึกษา “เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย”

ระหว่างสมาชิกผู้บริหารเทศบาล ก็เป็นไปได้ด้วยดี ไม่มีความขัดแย้งหรือการกลั่นแกล้งทางการเมืองใด ๆ

## 1.2 การจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติ และ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 โดยเฉพาะการตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการพัฒนาการศึกษา จากปัญหาที่เด็กยากจนยังเข้าไม่ถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขณะที่โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาในระดับปริญญาตรียังมีความแตกต่างกันตามฐานะของกลุ่มประชากร ระหว่างเขตเมือง-ชนบท และระหว่างภูมิภาค มีปัจจัยหลักมาจากปัญหาเรื่องค่าครองชีพและการเดินทางไปศึกษา โดยกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดในโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีมากกว่ากลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุดประมาณ 19.1 เท่า นักศึกษาในเขตเมืองมีโอกาสสูงกว่านักศึกษาในเขตชนบทประมาณ 2.2 เท่า

เมื่อวิเคราะห์จากยุทธศาสตร์การพัฒนากาดตะวันออกเฉียงเหนือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดร้อยเอ็ด ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ต่างก็เน้นเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่สังคม ดังนั้น การพัฒนาจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จึงถือเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับชาติลงมาสู่แผนระดับท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่มุ่งเสริมสร้างสมรรถนะของประชาชนเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งแก่สังคม และถือเป็นการกระจายปัจจัยด้านคุณภาพทางการศึกษาให้แก่ชุมชนอย่างทั่วถึง อนึ่ง การพัฒนาคนถือเป็นการพัฒนาที่สำคัญเพราะในท้ายที่สุดเมื่อคนพัฒนาก็จะนำพาประเทศชาติพัฒนาด้วยอันจะนำมาซึ่งความยั่งยืนต่อไป



เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการศึกษา  
4 ประการ ได้แก่

1) สนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของเทศบาล  
และปรับปรุงหลักสูตรให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

2) สนับสนุนและส่งเสริมให้เด็กก่อนวัยเรียนได้รับบริการเตรียม  
ความพร้อมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สถานรับเลี้ยงเด็ก  
โดยดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ เทศบาล ภาคเอกชน ชุมชนและ  
ครอบครัว

3) สนับสนุนกระบวนการปฏิรูปการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างต่อเนื่อง

4) จัดสร้างแหล่งความรู้ในชุมชนพร้อมอุปกรณ์ส่งเสริมการเรียนรู้  
เพื่อกระตุ้นและสนับสนุนการค้นคว้าความรู้ของครอบครัวและชุมชน

ปัญหาด้านการศึกษาสำคัญในเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด คือ ปัญหา  
ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษา กล่าวคือ เด็กยากจนในเทศบาล  
ยังไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขณะที่โอกาสในการเข้าถึง  
การศึกษาระดับปริญญาตรียังมีความแตกต่างตามแต่ฐานะ เขตที่อยู่อาศัย  
(เมือง-ชนบท) และภูมิภาคของกลุ่มประชากร โดยมีสาเหตุหลักมาจาก  
ปัญหาค่าครองชีพและการเดินทางไปศึกษา โดยกลุ่มที่มีฐานะทางการเงิน  
หรืออาศัยอยู่ในเขตเมืองจะมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาได้มากกว่ากลุ่มที่ไม่มี  
ฐานะหรืออาศัยในเขตชนบท

## 2. โครงการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

### 2.1 ประวัติของโครงการ

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แห่งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2541 ดำเนินการภายใต้ “โครงการ เด็กด้อยโอกาสในเขตเมือง” ได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และได้รับการดูแลจาก กองสวัสดิการสังคม มีอาคารเรียน 1 ห้องเรียน ตั้งอยู่บนพื้นที่ ราชพัสดุในตำบลในเมือง อำเภอ เมืองร้อยเอ็ด ให้บริการจัดการ ศึกษาแก่เด็กอายุ 2 ปี 6 เดือน – 3 ปี 11 เดือน ในระยะนี้ มีนักเรียนทั้งสิ้น 30 คน ซึ่งเป็นเด็กจากชุมชนแออัดบริเวณคลองสระขวาง และบุตรของบุคลากรเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด



ต่อมา เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่จัดการศึกษา ท้องถิ่นด้วยตัวเอง นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด (นายบรรจง โฆษิตจิรพันธ์) จึงวางแผนปฏิรูปการศึกษาในเขตเทศบาลทั้งหมด โดยในส่วนของศึกษาระดับปฐมวัย เทศบาลได้ร่วมมือกับรองศาสตราจารย์ ดร.ดารณี อุทัยรัตนกิจ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ในการให้ความรู้ จัดอบรม และให้ความช่วยเหลือ เรื่องการดูแลเด็กปฐมวัยต่อครูและคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดูแลเด็กรุ่นต่อไปได้มาตรฐาน

ในปี พ.ศ. 2542 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ต่อเติมอาคารเรียนเป็นสองห้องเรียน มีนักเรียนเพิ่มเป็น 50 คน และจัดให้มีพื้นที่ทำกิจกรรมศิลปะและดนตรีเพิ่ม ในปีนี้เอง เทศบาลได้รับคำแนะนำจาก ดร.อัจฉรา วงศ์เอก และรองศาสตราจารย์ ดร.จิระพันธุ์ พูลพัฒน์ ให้นำการเรียนการสอนแบบ “มอนเตสโซรี”<sup>32</sup> มาใช้ เนื่องจากศูนย์มีสภาพแวดล้อมและบรรยากาศที่มีความเหมาะสม ซึ่งทางเทศบาลเห็นด้วยกับคำแนะนำนี้และดำเนินการปรับหลักสูตรการเรียนการสอนของศูนย์ให้เป็นแบบมอนเตสโซรี

ในปี พ.ศ. 2545 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ทำข้อตกลงความร่วมมือกับโรงเรียนอนุบาลกรแก้ว ที่ถือเป็น “ต้นแบบ” การจัดการเรียนการสอนแบบมอนเตสโซรีในประเทศไทย ให้มาช่วยพัฒนาศูนย์ของเทศบาล ทั้งด้านการจัดการเรียนการสอน การอบรมให้ความรู้ การเพิ่มทักษะและประสบการณ์ และการนิเทศ ติดตามการสอน ในปีเดียวกันนี้เอง เทศบาลได้เปลี่ยนส่วนงานดูแลศูนย์จากกองสวัสดิการเป็นกองการศึกษา



<sup>32</sup> วิธีการจัดการศึกษาแบบ “มอนเตสโซรี” เป็นการจัดการศึกษาที่พัฒนาโดย ดร. มารีอา มอนเตสโซรี (Dr. Maria Montessori, 1870-1952) แพทย์และนักการศึกษาชาวอิตาลีซึ่งเน้นให้เด็กเป็นศูนย์กลาง โดยตั้งอยู่บนฐานของการสังเกตการณ์ทางวิทยาศาสตร์ตั้งแต่เกิดจนถึงวัยผู้ใหญ่

ปี พ.ศ. 2550 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้งบประมาณ 5 ล้านบาทแก่เทศบาล ในการก่อสร้างอาคารเพิ่มเติม ทำให้สามารถรองรับนักเรียนเพิ่มเป็น 120 คน โดยมีครู 12 คน

ปี พ.ศ. 2556 เทศบาลได้สร้างเครือข่ายการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กแบบมอนเตสซอรี กับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในจังหวัดร้อยเอ็ด 10 ศูนย์ โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้มีแนวทางและทางเลือกในการจัดการเรียนการสอนที่หลากหลายและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ดังนี้

**ตารางที่ 3 รายชื่อศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต้นแบบและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเครือข่าย 10 แห่ง**

| ที่ | ชื่อศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก | อปท.          | อำเภอ          | จำนวน |      | หมายเหตุ  |
|-----|------------------------|---------------|----------------|-------|------|-----------|
|     |                        |               |                | ผดต.  | เด็ก |           |
| 1   | เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด    | ทม.ร้อยเอ็ด   | เมือง          | 20    | 180  | ต้นแบบ    |
| 2   | ศพด.วัดสระปทุม         | ทต.ปทุมรัตน์  | ปทุมรัตน์      | 5     | 70   | เครือข่าย |
| 3   | ศพด.ทต.โนนตาล          | ทต.โนนตาล     | เมือง          | 4     | 89   | เครือข่าย |
| 4   | ศพด.บ้านดอนชาด         | อบต.หนองใหญ่  | โพหนอง         | 4     | 73   | เครือข่าย |
| 5   | ศพด.หนองสำราญ          | ทต.เมยวดี     | เมยวดี         | 5     | 66   | เครือข่าย |
| 6   | ศพด.บ้านขอนแก่น        | อบต.ขอนแก่น   | เมือง          | 7     | 98   | เครือข่าย |
| 7   | ศพด.หนองแวง            | ทต.เกษตรวิสัย | เกษตรวิสัย     | 8     | 102  | เครือข่าย |
| 8   | ศพด.บ้านสาวแห          | อบต.สาวแห     | หนองฮี         | 4     | 84   | เครือข่าย |
| 9   | ศพด.บ้านสวนมอญ         | อบต.อีง่อง    | จตุรพักตรพิมาน | 5     | 99   | เครือข่าย |
| 10  | ศพด.บ้านพะยอม          | ทต.ดินดำ      | จังหาร         | 3     | 43   | เครือข่าย |
| 11  | ศพด.ทต.อุ่มเม้า        | ทต.อุ่มเม้า   | ธวัชบุรี       | 3     | 44   | เครือข่าย |
| รวม |                        |               |                | 68    | 990  |           |

หมายเหตุ : ศพด. หมายถึง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และ ผดต. หมายถึง ผู้ดูแลเด็ก

ปี พ.ศ. 2558 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในงบประมาณ 5 ล้านบาทแก่เทศบาล ในการก่อสร้างอาคารหลังใหม่ ทำให้มีห้องเรียนเพิ่มเป็น 12 ห้องเรียน รองรับนักเรียนได้ 180 คน และมีครูเพิ่มเป็น 19 คน

ปี พ.ศ. 2560 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแห่งที่สองในชื่อ “ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กหนองหญ้าม้า” เพื่อตอบสนองความต้องการสถานศึกษาปฐมวัยของประชากรบริเวณทิศใต้ของเทศบาล ซึ่งมีจำนวนมาก และเพื่อช่วยขยายโอกาสแก่ผู้ปกครองที่สนใจส่งบุตรหลานเข้าเรียนในระบบมอนเตสซอรี

ปัจจุบันศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาลได้รับการพัฒนาในระดับที่สามารถเป็นต้นแบบและให้คำแนะนำแก่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นได้ ส่วนเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดก็ได้ก่อตั้งโรงเรียนอนุบาลขึ้นมาเพื่อรองรับเด็กที่จบการศึกษาจากศูนย์ด้วย อย่างไรก็ตาม เทศบาลยังคงต้องการขยายเครือข่ายการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กออกไปเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย

จากข้อมูลดังกล่าวทำให้เห็นว่า เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดพัฒนาศูนย์เด็กเล็กของตนเองอยู่ตลอดเวลา ทั้งด้านอาคารสถานที่ที่มีการขยายอย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับนักเรียนเพิ่มขึ้น และการก่อตั้งศูนย์แห่งที่สองเพื่อสนองความต้องการของประชากรอย่างทั่วถึง และที่สำคัญคือ มีการเปิดรูปแบบการจัดการเรียนการสอนใหม่อย่างมอนเตสซอรีมาใช้ และต่อยอดโดยการแสวงหาความร่วมมือและความรู้จากผู้ทรงคุณวุฒิและสถานศึกษาที่เป็นต้นแบบ รวมถึงการขยายเครือข่ายศูนย์เด็กเล็กให้ครอบคลุมพื้นที่อื่น ๆ

## 2.2 วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ



โครงการพัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด มีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นศูนย์การเรียนรู้และพัฒนา เด็กปฐมวัย และเป็นบริการ สาธารณะด้านสังคมราคาอย่ามเยาว่า แก่ประชาชนในเทศบาล โดยปัจจุบัน มีเป้าหมายที่จะพัฒนาหลักสูตร การศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยให้มี คุณภาพและได้มาตรฐานตามเกณฑ์ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยิ่งขึ้น เพื่อเป็น “แม่ข่าย” ในการ ถ่ายทอดระบบการจัดการเรียนการ สอนให้แก่เครือข่ายต่าง ๆ

## 2.3 ทรัพยากรที่ใช้ดำเนินโครงการ

งบประมาณ แบ่ง เป็น 1) งบประมาณจากรายได้ของ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดประมาณ ร้อยละ 30-40 ของงบประมาณทั้งปี ซึ่งเป็นว่ามีสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับ

งบอื่น ๆ ที่เทศบาลตั้งไว้ โดยจะเบิกจ่ายผ่านโครงการหรือกิจกรรม ที่กำหนด และ 2) งบประมาณจากหน่วยงานภายนอก ได้แก่ งบประมาณ จากรัฐบาลที่จัดสรรแก่โรงเรียนทั่วประเทศ และงบประมาณก่อสร้าง อาคารเรียนของศูนย์จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

**บุคลากร** ประกอบด้วยครู 18 คน และบุคลากร 3 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการครู พนักงานจ้างตามภารกิจ ปฏิบัติหน้าที่ครูเช่นเดียวกับ ข้าราชการครู และพนักงานจ้างทั่วไป ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการเรียน การสอน โดยเทศบาลจัดการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ให้บุคลากร มีความรู้เพิ่มเติมตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับการเรียนการสอนแบบ มอนเตสซอรี และสามารถถ่ายทอดความรู้สู่เครือข่ายได้

**อาคารสถานที่** แต่เดิมศูนย์ไม่มีสถานที่เฉพาะ ต้องใช้ห้องในอาคาร ศูนย์บริการสาธารณสุขเป็นห้องเรียน จนกระทั่งจำนวนนักเรียนเพิ่มมากขึ้นและได้รับงบประมาณสร้างอาคารจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้ก่อสร้างอาคารเรียนเป็นของศูนย์เอง และจัดสถานที่ให้เหมาะสมต่อ การเรียนการสอนแบบมอนเตสซอรี และการพัฒนาศักยภาพด้านกีฬาของเด็ก

## 2.4 การดำเนินงานของศูนย์

การดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด แบ่งออกเป็นสองระดับด้วยกัน ได้แก่ การดำเนินงานภายในของศูนย์ และ การดำเนินงานเพื่อเป็นเครือข่ายต้นแบบ

1) **กระบวนการดำเนินงานภายในของศูนย์** ประกอบด้วย แผนงาน 2 ประการ คือ แผนพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลเมือง ร้อยเอ็ด และแผนงานพัฒนาหลักสูตร

1. แผนงานการพัฒนาศักยภาพศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ประกอบด้วย หลักการและวิธีการดำเนินงาน คือ

**หลักการ** เพื่อยกระดับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้เป็น ศูนย์เรียนรู้ด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัย ถ่ายทอดประสบการณ์ มีความ สามารถในการเรียนรู้ร่วมกับสมาชิกเครือข่าย สื่อสารกับสมาชิกเครือข่าย ตลอดจนมีการพัฒนาคุณภาพเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างต่อเนื่อง

**วิธีการดำเนินงาน** วางแผนพัฒนาศูนย์เด็กเล็กต้นแบบ  
ให้ได้มาตรฐาน มีศักยภาพที่จะเป็นศูนย์ต้นแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ



2. แผนงานพัฒนาหลักสูตร ประกอบด้วยหลักการและ  
วิธีการดำเนินงาน คือ

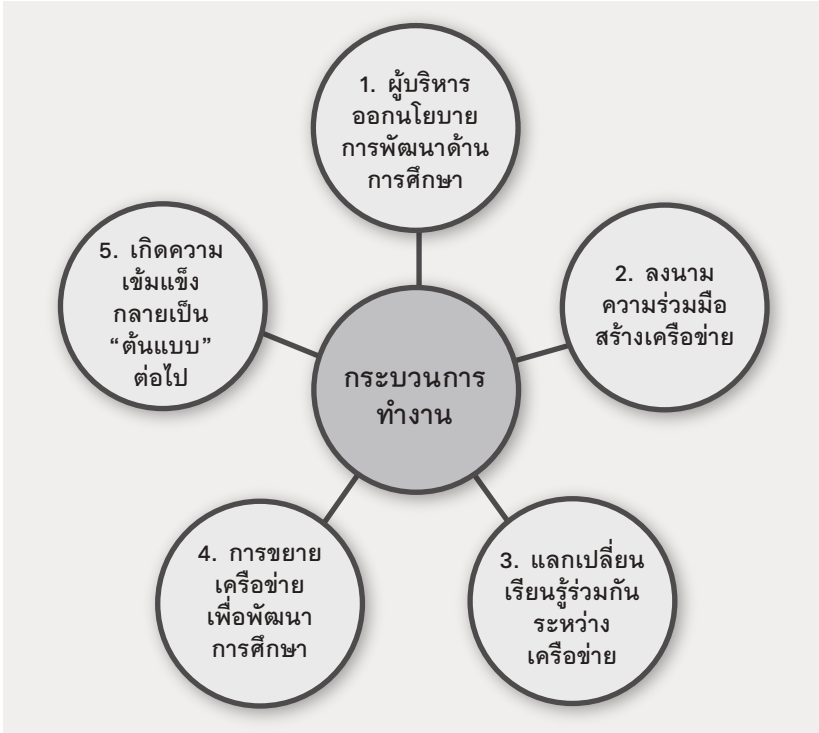
**หลักการ** เพื่อวิเคราะห์ประสบการณ์ในการพัฒนาเด็ก  
ปฐมวัย สรุปลองค์ความรู้เพื่อพัฒนาหลักสูตรที่เป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะ  
ในด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัย และวางแผนแนวทางการนำไปใช้ในพื้นที่อื่น

**วิธีการดำเนินงาน** วิเคราะห์ความคิดรวบยอดของ  
หลักสูตรมอนเตสซอรี เพื่อเป็นแนวทางในการนำไปใช้และปฏิบัติจริงใน  
การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับชุมชนท้องถิ่น และถ่ายทอด  
ไปยังศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเครือข่ายตามสภาพบริบทของศูนย์นั้น ๆ

จากแผนงานของการพัฒนาทั้งศูนย์ดูแลเด็กเล็กและแผนการพัฒนา  
หลักสูตรที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดรับผิดชอบดูแลนั้น สามารถวิเคราะห์  
กระบวนการดำเนินงานได้ตามภาพ ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 11 กระบวนการดำเนินงานภายในของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด



2) กระบวนการดำเนินงานกรณีการเป็นเครือข่ายต้นแบบ

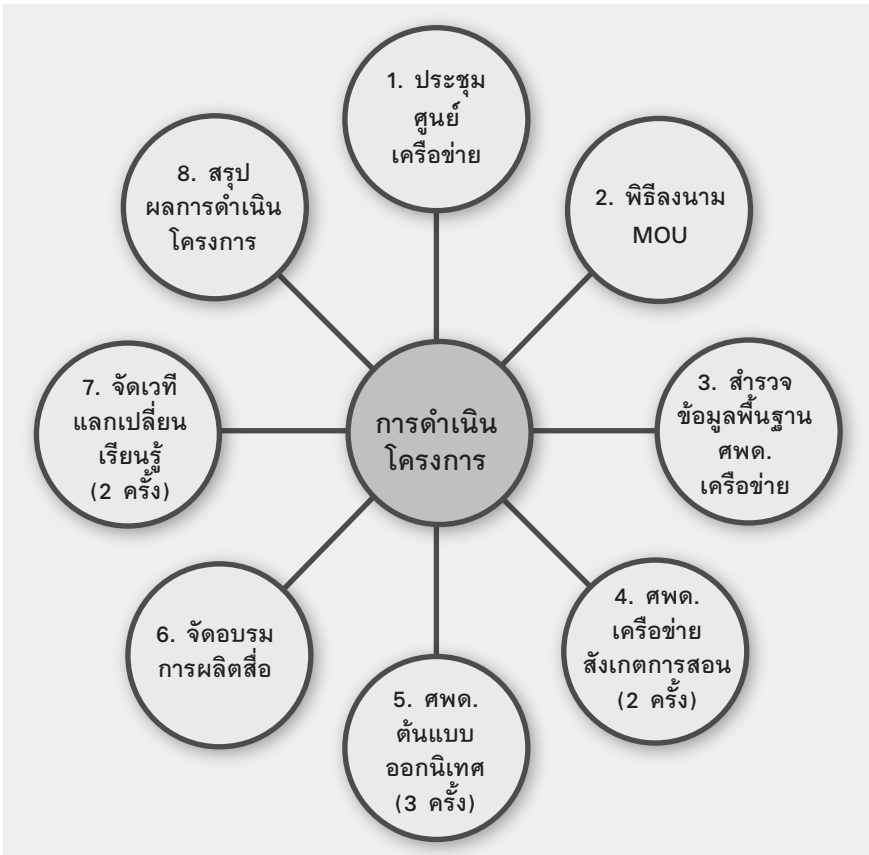
**หลักการ** การสร้างความเชื่อมโยงของระบบภายในเครือข่ายของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต้นแบบและขยายผลไปสู่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่สนใจ โดยศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขยายผลสามารถนำสิ่งที่เรียนรู้ไปประยุกต์ใช้เพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยได้อย่างสอดคล้องกับบริบทของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของตน

**วิธีการดำเนินงาน** กำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน เช่น กำหนดการประชุม วางแผนงาน การสังเกตการสอน การทดลองสอน

การประเมินผล การนิเทศ เพื่อพัฒนาศูนย์เครือข่ายให้สามารถนำรูปแบบการสอน จากศูนย์ต้นแบบไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพจริงในพื้นที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภายใต้การรับทุนสนับสนุนจาก สสส. เพื่อพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอื่น ๆ ให้มีความพร้อมในการจัดการเรียนการสอนแบบมอนเตสซอริ เป็นระยะเวลา 24 เดือน กระบวนการดำเนินโครงการจัดแบ่งออกเป็น 8 กระบวนการตามภาพ ดังนี้

ภาพที่ 12 กระบวนการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก  
กรณีเป็นเครือข่ายต้นแบบ



## 2.5 ปัญหา อุปสรรค และการแก้ไข

ความไม่เชื่อใจในระบบมอนเตสซอริ ปัญหานี้เกิดขึ้นในช่วงแรกที่เทศบาลนำระบบการจัดการเรียนการสอนแบบมอนเตสซอริ ซึ่งถือเป็นสิ่งแปลกใหม่ของวงการการศึกษาท้องถิ่น มาใช้กับศูนย์ ส่งผลให้หลายฝ่ายไม่ไว้วางใจว่าจะได้ผลจริงหรือไม่ โดยเฉพาะสภาเทศบาลที่มองว่าการพัฒนาด้านการศึกษาต้องใช้เวลาค่อนข้างนานกว่าจะเห็นผล ต่างจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เห็นผลเป็นรูปธรรมทันที การใช้สิ่งใหม่อย่างมอนเตสซอริจึงเป็นสิ่งที่ยังไม่น่าวางใจในขณะนั้น ส่วนผู้ปกครองก็ไม่เชื่อมั่นว่ามอนเตสซอริจะพัฒนาบุตรหลานของตัวเองได้จริง เนื่องจากไม่ได้สอนเหมือนหลักสูตรปกติที่ให้เด็กหัดเขียน อ่าน หรือบวกเลข แต่หลังจากที่ศูนย์ดำเนินการระบบมอนเตสซอริแล้วทำให้เห็นผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นหลายฝ่ายก็ให้ความเชื่อใจและรู้สึกมั่นใจในการตัดสินใจของเทศบาล ทำให้ปัญหาหมดไปในที่สุด

**ปัญหาความไม่พึงพอใจของผู้ปกครองต่อเกณฑ์การรับนักเรียนของศูนย์** ตามที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจำกัดจำนวนการรับเด็กในแต่ละเทอมเพื่อการสอนที่มีคุณภาพและทั่วถึง และไม่รับเด็กเข้ารับการศึกษาระหว่างปีการศึกษา ทำให้ผู้ปกครองบางส่วนที่บุตรหลานเกินจำนวนที่ศูนย์ตั้งไว้ หรือถูกปฏิเสธมิให้เข้าเรียนกลางปีการศึกษา (มักเกิดกับกรณีที่ผู้ปกครองเพิ่งย้ายที่อยู่มาประกอบอาชีพในเทศบาลแล้วสนใจจะนำบุตรหลานเข้าศึกษาที่ศูนย์) เกิดความไม่พอใจ จนมีการร้องเรียนที่ศูนย์ดำรงธรรมประจำจังหวัด

ทางเทศบาลแก้ปัญหานี้โดยการกำหนดหลักเกณฑ์การรับเด็กเข้าเรียนที่ชัดเจน และปรับหลักเกณฑ์ให้บูรณาการยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดโควตาและลำดับความสำคัญสำหรับเด็กประเภทต่าง ๆ ดังนี้ 1) โควตาสำหรับเด็กในชุมชนแออัดบริเวณศูนย์ ซึ่งศูนย์จะคัดเลือกเด็กกลุ่มนี้ก่อนเป็นอันดับแรก 2) โควตาพิเศษสำหรับบุตรของบุคลากรของเทศบาลและ

หน่วยงานเครือข่าย และ 3) โควตาสำหรับบุตรหลานของบุคคลทั่วไป ที่มีชื่ออยู่ในเขตเทศบาลไม่ต่ำกว่า 1 ปี ซึ่งจะคัดเลือกผ่านการจับฉลาก ตามจำนวนที่เหลือมาจากโควตาเด็กในชุมชนแออัดและโควตาบุตรของ บุคลากรเทศบาลและเครือข่ายรวมกัน

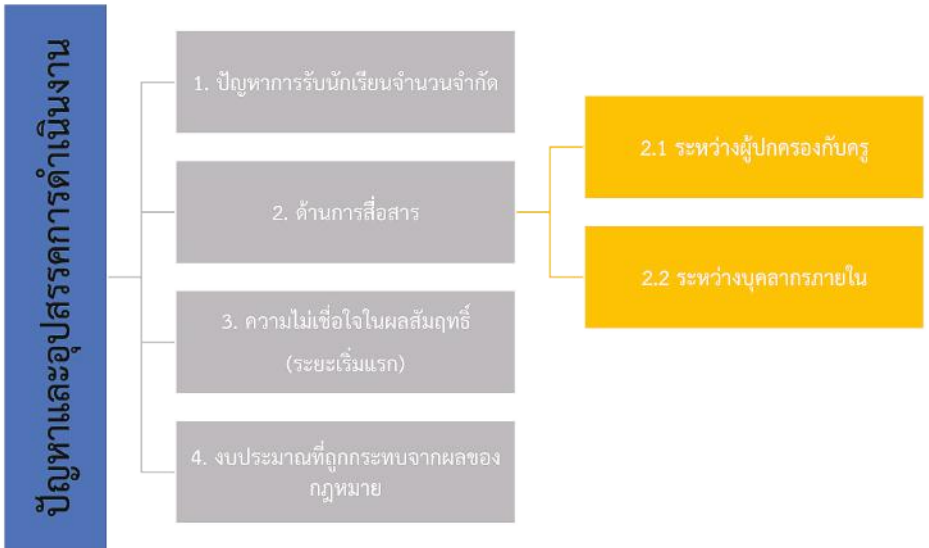
นอกจากนั้น เทศบาลยังอนุโลมให้บุตรของข้าราชการระดับสูงและ บุตรของบุคลากรของเทศบาลที่ถูกโอนย้ายมาระหว่างปีการศึกษา เข้ารับ การศึกษาที่ศูนย์ได้ และมีการกำหนดโควตาเพิ่มเติมแก่ตัวแทน ส่วนราชการที่เป็นเครือข่ายของเทศบาลด้วย

**ปัญหาการสื่อสารระหว่างครูกับผู้ปกครอง** ครูกับผู้ปกครองมักมี ปัญหาการสื่อสารที่ทำให้เข้าใจสารไม่ตรงกันอยู่ในบางสถานการณ์ โดยเฉพาะสถานการณ์ที่ครูจะต้องแจ้งว่าบุตรหรือหลานของผู้ปกครอง คนนั้นมีพฤติกรรมที่ผิดปกติดังไร เช่น มีอาการออทิสติก สมาธิสั้น ฯลฯ ซึ่งครูบางคนไม่สามารถแจ้งผู้ปกครองโดยตรงได้ ทำให้ผู้ปกครองเกิดความไม่เข้าใจสิ่งที่ครูต้องการจะบอก ทางแก้ของปัญหานี้คือ การจัดทำ สมุดสื่อสารระหว่างครูกับผู้ปกครองทุกวันศุกร์ เพื่อรายงานพฤติกรรม พิเศษของเด็กผ่านตัวอักษรแทนการพูด ซึ่งนอกจากสมุดแล้ว ยังพบว่า ครูเปิดช่องทางการสื่อสารกับผู้ปกครองผ่านโปรแกรม “ไลน์” เพื่อแจ้ง กำหนดการกิจกรรมหรือเรื่องสำคัญอื่น ๆ ด้วย ทำให้การสื่อสารผ่านตัว อักษรทำได้รวดเร็วและสะดวก เหมาะกับยุคสมัยยิ่งขึ้น

**ปัญหาความขัดแย้งระหว่างครู** ถือเป็นปัญหาที่สามารถเกิดขึ้นได้ ตามปกติ โดยในกรณีของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จะมี กรณีความขัดแย้งระหว่างครูอาวุโสและครูที่เข้ามาใหม่ ซึ่งมักจะมีทัศนคติ ไม่ตรงกัน ทางแก้ของทางเทศบาลก็คือ จัดให้มีการพูดคุยแลกเปลี่ยน ประสบการณ์ เพื่อสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกันมากขึ้น หากมีพฤติกรรม ที่ไม่เหมาะสม ผู้บริหารศูนย์จะเรียกมาพูดคุยปรับความเข้าใจ โดยไม่ ดำเนินต่อหน้าสาธารณะ

ปัญหาการบริหารจัดการเนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ให้สิทธิการศึกษาแก่เด็กไทยตั้งแต่อายุ 3 ปี (อนุบาล 1) ขึ้นไป ทำให้ศูนย์ต้องปรับเกณฑ์อายุเด็กแรกเข้า จากเดิม 2 ปี 6 เดือนขึ้นไป เป็น 2 ปีขึ้นไป ผลกระทบที่เกิดขึ้น คือ เด็กอายุ 2 ปีเป็นเด็กปฐมวัยที่ต้องได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิดมากกว่า 2 ปี 6 เดือน ทำให้ต้องการครูในการดูแลเด็กช่วงอายุนี้มากขึ้น แต่เทศบาลไม่สามารถใช้งบประมาณมาจ้างในส่วนนี้ได้เนื่องจากเกินเพดานการใช้จ่ายงบที่ตั้งไว้ ทางเทศบาลมีแนวทางแก้ปัญหานี้ โดยจะขอความร่วมมือผู้ปกครองให้ช่วยสมทบทุนค่าใช้จ่ายดังกล่าวทอมละ 1,000 บาท ซึ่งในเวลาที่เกิดข้อมูลนี้ (พ.ศ. 2561) แนวทางนี้ยังไม่ได้นำไปปฏิบัติแต่อย่างใด

รูป 13 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด



## 2.6 ผลและปัจจัยความสำเร็จของศูนย์

เด็กที่ผ่านการศึกษาของศูนย์มีความสามารถที่สูงขึ้นและมีศักยภาพด้านวิชาการในระดับขั้นที่สูงขึ้นไป ผลสำเร็จนี้ทำให้ศูนย์เป็นที่สนใจของผู้ปกครอง ทำให้มีผู้ปกครองต้องการส่งบุตรหลานปฐมวัยมาเข้าเรียนในจำนวนที่มากกว่าจำนวนที่เปิดในแต่ละปีการศึกษา ประกอบกับมีหน่วยงานภายนอกมาสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง

ผลสำเร็จดังกล่าวเกิดจากปัจจัย 7 ประการด้วยกัน ได้แก่

1) ประชาชนในเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเชื่อมั่นในการจัดการศึกษาของนายกเทศมนตรีและระบบการจัดการเรียนการสอนแบบมอนเตสซอรีซึ่งเป็นระบบที่แปลกใหม่ในวงการการศึกษาท้องถิ่นไทย

2) นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด (นายบรรจง โฆษิตจिरนนท์) มีวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่นในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรบุคคลในเขตเทศบาล รวมถึงในพื้นที่อื่น ๆ ของจังหวัดร้อยเอ็ด

3) บุคลากรของเทศบาลและศูนย์ทุ่มเทแรงกายแรงใจในการพัฒนาศูนย์

4) เครือข่ายให้ความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการและหลักสูตรการเรียนการสอนเป็นอย่างดี

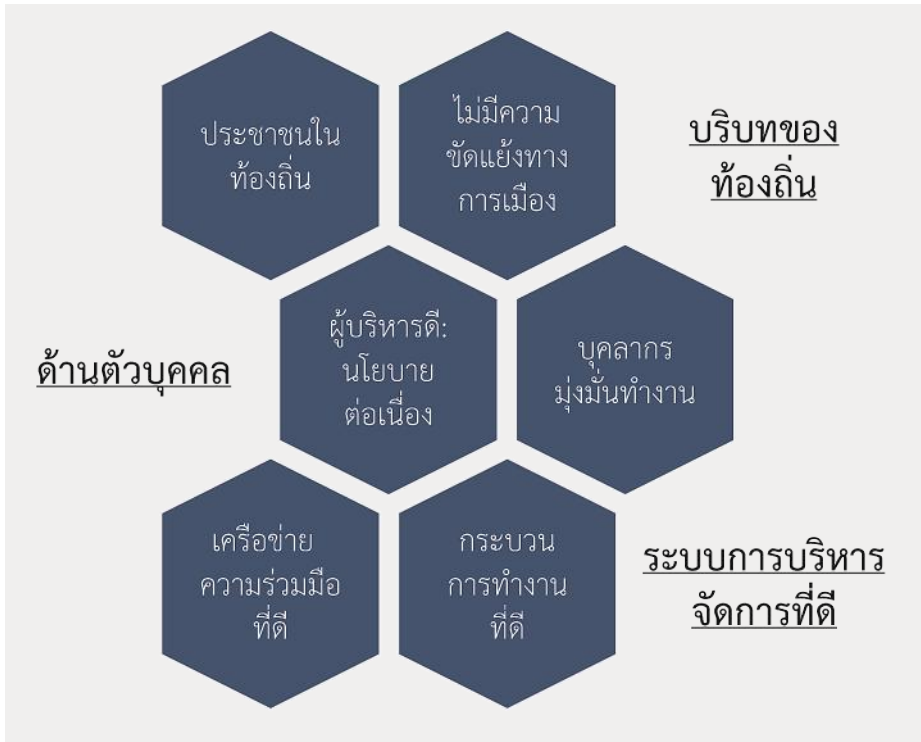
5) กระบวนการทำงานมีประสิทธิภาพและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

6) เทศบาลมีสภาพคล่องภายในองค์กรและอยู่ในบริบททางการเมืองที่ค่อนข้างมีเสถียรภาพ ไร้ซึ่งความขัดแย้งหรือการก่อกวนทางการเมือง ส่งผลให้เทศบาลดำเนินนโยบายด้านการศึกษาได้อย่างต่อเนื่อง

### ส่วนที่ 3

7) จากการศึกษาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นองค์กรที่มีขนาดเล็ก ทำให้การบริหารจัดการ การสั่งการ และการควบคุมมีความรวดเร็ว ส่งผลให้การจัดการศึกษาในพื้นที่เป็นไปอย่างอิสระและคล่องตัว

ภาพที่ 14 ปัจจัยความสำเร็จของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก  
เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด



### 3. สรุป

กรณีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ถือเป็นตัวอย่างการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการลดความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาระดับปฐมวัย เนื่องจากก่อนหน้านี้ พื้นที่เทศบาลยังไม่เคยมีการเปิดศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมาก่อน การที่เทศบาลริเริ่มก่อตั้งศูนย์ดังกล่าวเป็นแห่งแรก รวมถึงการที่ต่อมาได้ตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กหนองหญ้าม้าเป็นศูนย์แห่งที่สอง จึงถือเป็นการนำโอกาสทางการศึกษาปฐมวัยเข้าสู่บุตรหลานของประชาชนในพื้นที่อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ เทศบาลยังมีความพยายามสร้างเครือข่ายและขยายการจัดการศึกษาแบบมอนเตสซอรีไปยังศูนย์เด็กปฐมวัยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ยังถือเป็นความพยายามที่จะลดความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงการศึกษานอกพื้นที่ของตนเอง

นอกจากนี้ ด้วยความที่ศูนย์แห่งนี้จัดเป็นบริการสาธารณะภายใต้การดูแลเทศบาล จึงทำให้ค่าใช้จ่ายในการให้บริการต่ำเมื่อเทียบกับของเอกชน โครงการนี้จึงช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจให้แก่ผู้ปกครองได้อีกด้วย



# กรณีศึกษาที่ 5

เทศบาลนครเชียงรายกับการจัดการศึกษา  
สู่ความเป็นเลิศของโรงเรียนเทศบาล 6  
นครเชียงราย<sup>33</sup>

## 1. เทศบาลนครเชียงรายกับการจัดการศึกษา

### 1.1 ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลนครเชียงราย

เทศบาลนครเชียงรายตั้งอยู่ในที่ราบสูงระหว่างภูเขา พื้นที่มีลักษณะรูปกระโถน มีแม่น้ำสายสำคัญ อย่างแม่น้ำกกและแม่น้ำกรรณไหลผ่าน เอื้อต่อการประกอบธุรกิจด้านการท่องเที่ยว การค้า อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม มีประชากร 74,226 คน และมีครัวเรือน 47,015 หลังคาเรือน (ข้อมูลเมื่อ พ.ศ. 2559) เขตการปกครองของเทศบาลประกอบด้วย 4 ตำบล มีพื้นที่รวม 60.85 ตารางกิโลเมตร



### 1.2 การจัดการศึกษาของเทศบาลนครเชียงราย

เทศบาลนครเชียงรายจัดการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ ประกอบด้วยโรงเรียนในสังกัดจำนวน 8 โรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 1 ศูนย์ และกิจกรรมการศึกษาตามอัธยาศัย 3 กิจกรรม บริหารจัดการโดยสำนักการจัดการศึกษาของเทศบาลร่วมกับผู้บริหารสถานศึกษาแต่ละแห่ง

<sup>33</sup> สรุปรายงานผลการถอดบทเรียนโครงการวิจัยถอดบทเรียนและพัฒนาบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ประจำปี 2561 กรณีศึกษา “เทศบาลนครเชียงรายกับการจัดการศึกษาสู่ความเป็นเลิศของโรงเรียนเทศบาล 6 นครเชียงราย”

เป้าหมายการจัดการศึกษาของเทศบาลคือการทำให้เชียงราย กลายเป็นนครแห่งการเรียนรู้อย่างยั่งยืน และสร้างคนที่จะไปพัฒนาเมือง เชียงรายในอนาคต โดยพยายามยกระดับการจัดการศึกษากับ หน่วยงานการศึกษาในระดับแนวหน้าทั้งในและนอกประเทศ



## 2. การจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศ ของโรงเรียนเทศบาล 6 นครเชียงราย

### 2.1 ข้อมูลทั่วไปของโรงเรียนเทศบาล 6 นครเชียงราย

โรงเรียนเทศบาล 6 นครเชียงราย เป็นหนึ่งในโรงเรียนสังกัด เทศบาลนครเชียงราย เปิดการเรียนการสอนครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2542 ภายใต้ชื่อเดิมคือ โรงเรียนเทศบาล 6 สลากกินแบ่งรัฐบาล (ก่อนจะ เปลี่ยนเป็นชื่อโรงเรียนเทศบาล 6 นครเชียงรายเมื่อปี พ.ศ. 2549) ได้รับ งบประมาณสนับสนุนจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและสภาเทศบาล นครเชียงราย มีนโยบายเริ่มแรกคือ การขยายโอกาสทางการศึกษาและ เพิ่มพูนศักยภาพทางการเรียนรู้ให้แก่เยาวชน

ปี พ.ศ. 2547 โรงเรียนได้ปรับแนวทางการเรียนการสอนให้เป็น โรงเรียนสายวิทยาศาสตร์เต็มรูปแบบ โดยมีการจัดทำหลักสูตรพิเศษ เพื่อเตรียมนักเรียนไปศึกษาต่อในสายวิทยาศาสตร์ เช่น แพทยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ ฯลฯ ในระดับอุดมศึกษาด้วย

สำหรับทรัพยากรบุคคลของโรงเรียนในปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) ประกอบด้วยครู 120 คน พนักงานจ้างปฏิบัติหน้าที่สอน 45 คน ผู้สนับสนุนการเรียนรู้ประจำห้อง 68 คน และมีนักเรียนในสังกัด 2,669 คน

วิสัยทัศน์ของโรงเรียนนี้ คือ “จะเป็นโรงเรียนชั้นนำระดับประเทศ โดยมุ่งมั่นพัฒนาผู้เรียนให้มีความเป็นผู้นำ มีคุณธรรม มีวินัย และมีความเป็นเลิศด้านวิชาการ” ส่วนเอกลักษณ์ที่โรงเรียนตั้งขึ้น คือ “โรงเรียนคุณธรรม ผู้นำการศึกษา”

## 2.2 การจัดการศึกษาของโรงเรียนเทศบาล 6 นครเชียงราย

### 1) การรับนักเรียนเข้าศึกษา

โรงเรียนแบ่งการรับนักเรียนออกเป็นสองระดับ ได้แก่ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (มัธยมศึกษาปีที่ 1) และมัธยมศึกษาตอนปลาย (มัธยมศึกษาปีที่ 4) โดยจะรับจากโควตานักเรียนผลการเรียนดีหรือมีความสามารถพิเศษ และการสอบคัดเลือกทั่วไป ทั้งสองระดับชั้น โดยในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายมีการเพิ่มโควตาเพชรน้ำเอก สำหรับนักเรียนระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 ของโรงเรียนที่มีผลการเรียนเฉลี่ย 3.25 ขึ้นไปด้วย

### 2) การจัดหลักสูตรและรูปแบบการจัดการเรียนการสอน

หลักสูตรที่ถือเป็นพื้นฐานของโรงเรียนนี้ คือ หลักสูตรส่งเสริมความเป็นเลิศด้านวิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์เข้มข้น (SM Plus: Science Math Plus) และหลักสูตรวิชาภาษาอังกฤษ ซึ่งทั้งสองหลักสูตรนี้ โรงเรียนจัดให้ทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย เพียงแต่ความเข้มข้นจะต่างกันไปตามระดับชั้น

### หลักสูตรวิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์

ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จะเน้นสร้างความรู้ความชำนาญด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ให้นำไปใช้แก้ปัญหาและสังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่ได้

ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จะเน้นที่ความเป็นเลิศการปฏิบัติจริงในห้องปฏิบัติการ และการเปิดให้นักเรียนเลือกเรียนวิชาเสรี

### หลักสูตรภาษาอังกฤษ

ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จะเน้นการเสริมความสามารถด้านภาษาอังกฤษผ่านการเรียนการสอนในวิชาต่าง ๆ

ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จะเป็นการสอนภาษาอังกฤษควบคู่กับคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์เป็นหลัก



สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนได้จัดหลักสูตรพิเศษเพื่อเตรียมนักเรียนสู่การศึกษาต่อสาขาวิทยาศาสตร์ในระดับอุดมศึกษาอีกสองหลักสูตร ได้แก่

1) หลักสูตรเตรียมนักเรียนเพื่อศึกษาต่อทางการแพทย์ และวิทยาศาสตร์สุขภาพ (MSc: Medical Science) ซึ่งเป็นหลักสูตรที่เน้น

การเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และชีววิทยาสำหรับนักเรียนที่สนใจจะศึกษาต่อด้านการแพทย์และวิทยาศาสตร์สุขภาพ และ

2) หลักสูตรเตรียมนักเรียนเพื่อศึกษาต่อด้านวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี (Esc: Engineer Science) ที่เน้นการเรียนการสอนสำหรับนักเรียนที่สนใจจะศึกษาต่อด้านวิศวกรรมและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี



### 3) การสร้างเครือข่ายด้านวิชาการ

โรงเรียนเทศบาล 6 นครเชียงรายได้สร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านวิชาการกับสถานศึกษาทั้งในและนอกประเทศไว้หลายรูปแบบ ได้แก่ การพัฒนาครูและนักเรียนผ่านการอบรมและศึกษาดูงาน การพัฒนาหลักสูตรวิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และหลักสูตรสำหรับนักเรียนที่มีพรสวรรค์ (Gifted) การจัดค่ายอบรมเชิงปฏิบัติการสำหรับนักเรียน การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม และการเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา โดยการได้มาซึ่งเครือข่ายเหล่านั้น มาจากการตั้งเป้าหมายการจัดการศึกษาที่ชัดเจนว่าจะไปทิศทางใด ก่อนที่จะไปแสวงหาเครือข่ายที่สามารถเติมเต็มเป้าหมายดังกล่าวได้ อาทิ เครือข่ายที่เข้ามาพัฒนาหลักสูตรสาขาวิทยาศาสตร์ ก็เกิดจากการตั้งเป้าหมายที่จะทำให้โรงเรียนเป็นโรงเรียนสายวิทยาศาสตร์เต็มรูปแบบเมื่อปี พ.ศ. 2547 จึงนำไปสู่การสร้าง

ความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยที่มีความเชี่ยวชาญในด้านดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นภาควิชาคณิตศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่เข้ามาดูแลหลักสูตรคณิตศาสตร์ให้ในช่วงแรก หรือมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราชที่เข้ามาช่วยจัดตั้งหลักสูตรเตรียมนักเรียนเพื่อศึกษาต่อด้านการแพทย์และวิทยาศาสตร์สุขภาพ เป็นต้น



กิจกรรมต้อนรับนักเรียนโรงเรียนเทศบาล 6 นครเชียงราย

วันที่ 6 มีนาคม 2561  
คณะพยาบาลศาสตร์เพื่อการอนุรักษ์ มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช

#### 4) การระดมทรัพยากรเพื่อพัฒนาระบบการศึกษา

โรงเรียนเทศบาล 6 นครเชียงรายได้รับงบประมาณจากสองช่องทางด้วยกัน ได้แก่ งบประมาณสนับสนุนจากเทศบาลนครเชียงราย และค่าบำรุงการศึกษาที่เก็บจากแต่ละหลักสูตร นอกจากนี้ ยังมี “สมาคมท้องถิ่น ผู้ปกครอง และครูโรงเรียนเทศบาล 6 นครเชียงราย” เข้ามาช่วยสนับสนุนทรัพยากรอีกทางหนึ่งด้วย ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างผู้สนับสนุนการเรียนรู้ประจำห้องเรียน (Learning Support Assistant – LS) ที่จะกล่าวถึงต่อไป หรือทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ เป็นต้น



#### 5) การสนับสนุนทุนการศึกษา

จากปัญหานักเรียนบางกลุ่มขาดแคลนทุนทรัพย์จึงไม่สามารถศึกษาต่อได้ และต้องออกจากระบบการศึกษากลางคัน โรงเรียนเทศบาล 6 นครเชียงรายจึงจัดให้มีการสนับสนุนทุนทรัพย์ให้แก่เด็กกลุ่มนี้ ทั้งการผ่อนผันค่าบำรุงการศึกษาในกรณีที่ผู้ปกครองจ่ายค่าบำรุงไม่ทันเวลา การยกเว้นค่าบำรุงการศึกษาในกรณีที่ผู้ปกครองมีปัญหาทางการเงินจนไม่สามารถจ่ายค่าบำรุงได้ และการให้ทุนการศึกษาโดยนักเรียนที่จะได้รับการสนับสนุนต้องมีความประพฤติและผลการเรียนที่ดีด้วย

## 2.3 นวัตกรรมพัฒนาหลักสูตรสำหรับนักเรียนมัธยมศึกษาของโรงเรียนเทศบาล 6 นครเชียงราย

### 1) โครงการผู้สนับสนุนการเรียนรู้ประจำห้องเรียน

โครงการผู้สนับสนุนการเรียนรู้ประจำห้องเรียน (Learning Support Assistant – LS) คือโครงการสร้างบุคลากรด้านการศึกษาขึ้นมาทำหน้าที่เป็น “ครูพี่เลี้ยง” ประจำห้องเรียน มีหน้าที่ควบคุม ดูแลช่วยเหลือ และสนับสนุนนักเรียน ให้ได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสมตามศักยภาพและความสามารถของแต่ละคน และเชื่อมโยงโรงเรียนกับผู้ปกครองเข้าด้วยกัน เพื่อจัดการกับพฤติกรรมหรือคุณลักษณะที่ไม่พึงประสงค์ของนักเรียน

โครงการนี้เกิดขึ้นจากความต้องการพัฒนาระบบดูแลและช่วยเหลือนักเรียน โดยมีการจัดเก็บข้อมูลของนักเรียนอย่างเป็นระบบ สามารถค้นหาปัญหาของนักเรียนและประสานกับผู้ปกครองได้อย่างรวดเร็ว จึงได้ริเริ่มโครงการนี้ในฐานะโครงการนำร่อง

การรับสมัครครู LS จะใช้วิธีการสอบสัมภาษณ์และตรวจแฟ้มสะสมผลงาน โดยโรงเรียนกำหนดคุณสมบัติหลักของผู้ที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวไว้ว่า จะต้องเป็นบุคคลที่มีทัศนคติและความคิดในเชิงบวก มีความประพฤติดี และสามารถปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่นักเรียนได้ ส่วนคุณสมบัติรองลงมานั้นจะแตกต่างกันไปตามแต่ละหลักสูตร อาทิ ผู้ที่จะมาเป็นครู LS ของหลักสูตรพิเศษภาคภาษาอังกฤษจะต้องจบปริญญาตรีสาขาครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หรือศิลปศาสตร์ วิชาเอกภาษาอังกฤษ เป็นต้น

บทบาทหน้าที่หลักของครู LS ได้แก่ ดูแลและให้ความช่วยเหลือนักเรียนด้านต่าง ๆ แนะนำนักเรียนให้ปฏิบัติตามคำสอนของครูประจำชั้นหรือครูผู้สอน สังเกตและบันทึกของนักเรียน จัดทำประวัติ



นักเรียนรายบุคคลทั้งด้านสุขภาพ ผลการเรียนรู้ เศรษฐกิจ และพฤติกรรม และประสานงานกับผู้บริหาร ครูประจำชั้น ครูประจำวิชา และผู้ปกครอง นอกจากนี้ ยังช่วยสนับสนุนให้นักเรียนให้ได้รับการพัฒนาศักยภาพและความสามารถด้านต่าง ๆ ทั้งด้านวิชาการ กีฬา กิจกรรม เป็นต้น

หลังจากที่ปฏิบัติหน้าที่แล้ว โรงเรียนจะติดตามและประเมินผล ครู LS สองด้านด้วยกัน ได้แก่ ด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน โดยพิจารณาว่าสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ และดำเนินการให้คำปรึกษาและดูแลเอาใจใส่นักเรียน โดยผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินคือครูประจำชั้น หัวหน้าระดับชั้น และผู้ปกครอง

**คุณูปการหนึ่งที่เกิดจากโครงการนี้** คือ โรงเรียนสามารถนำข้อมูลและประวัตินักเรียนที่รวบรวมโดยครู LS ไปวิเคราะห์และใช้ประโยชน์ในงานด้านการศึกษาหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็น การนำข้อมูลสถานะครอบครัวและที่อยู่อาศัยไปวิเคราะห์เพื่อวางแผนดูแลช่วยเหลือนักเรียนกลุ่มเสี่ยง การนำข้อมูลความถนัดและรูปแบบการเรียนรู้ของนักเรียนรายบุคคล ไปวางแผนแนะแนวการเลือกวิชาเรียน หรือการนำข้อมูลความประพฤติหรือปัญหาส่วนตัว เช่น การมาสาย การขาดเรียน การหนีเรียน ฯลฯ มาประสานกับฝ่ายกิจการนักเรียนในการหาสาเหตุติดตาม และปรับแก้พฤติกรรมดังกล่าว

**ปัญหาหนึ่งที่โครงการนี้เผชิญ** คือการเบิกจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ครู LS เนื่องจากระเบียบการจ้างครู LS ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการเบิกจ่ายของเทศบาลฯ เทศบาลนครเชียงใหม่ไม่สามารถจ้างครู LS ได้ แต่เนื่องจากผลงานของครู LS เป็นที่พึงพอใจของผู้ปกครองอย่างมาก จึงได้มีการพูดคุยกันระหว่างผู้บริหารเทศบาล คณะครูและผู้บริหารโรงเรียน และตัวแทนเครือข่ายผู้ปกครองของโรงเรียน และตกลงกันก่อตั้งสมาคมท้องถิ่น ผู้ปกครอง และครูขึ้นมา เพื่อสนับสนุนค่าตอบแทนสำหรับครู LS

ผลสำเร็จของโครงการนี้ คือ สามารถช่วยเหลือและดูแลนักเรียนได้อย่างครอบคลุมทุกด้าน ช่วยลดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์อย่างต่อเนื่อง รวมถึงปัญหาสุขภาพของนักเรียน ทำให้ผู้ปกครองและนักเรียนเกิดความพึงพอใจ เป็นตัวอย่างให้โรงเรียนอื่นเข้ามาศึกษาดูงาน และได้รับรางวัลจากภาครัฐ อย่างรางวัลบริการภาครัฐแห่งชาติประจำปี พ.ศ. 2559 ประเภทนวัตกรรมบริการที่เป็นเลิศ จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

## 2) โครงการโรงเรียนคู่คุณธรรม

“โครงการโรงเรียนคู่คุณธรรม ภายใต้กิจกรรมการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของนักเรียนโรงเรียนเทศบาล 6 นครเชียงราย” มีที่มาจากปัญหานักเรียนบางส่วนมีพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ เช่น มีพฤติกรรมชู้สาว ทะเลาะวิวาท ดิตยาเสพติด ฯลฯ โดยโรงเรียนมองว่ามีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ความเจริญก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารไร้พรมแดน ทำให้นักเรียนเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ



ได้ง่าย และนำไปใช้โดยไม่แยกแยะถูกผิด ก่อให้เกิดพฤติกรรมเลียนโดยไม่  
 ยังคิดยังทำ จนนำไปสู่ความเสื่อมถอยด้านคุณธรรม และก่อให้เกิดปัญหา  
 สังคมต่าง ๆ ทางโรงเรียนจึงริเริ่มโครงการนี้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

ในช่วงแรก โรงเรียนได้จัดค่ายคุณธรรมแบบพุทธให้แก่นักเรียน  
 มัธยมศึกษาปีที่ 1 และ 4 ที่เข้ามาใหม่ โดยจัดก่อนเปิดภาคเรียนที่ 1  
 ของทุกปีการศึกษา แต่ยังพบปัญหาพฤติกรรมไม่พึงประสงค์อยู่เล็กน้อย  
 ทางโรงเรียนจึงได้รวบรวมและทบทวนปัญหาต่าง ๆ จนกระทั่งปีการศึกษา  
 2558-2559 โรงเรียนจัดทำโครงการใหม่โดยนำแนวทางการพัฒนา  
 คุณธรรมและจริยธรรมของนักเรียน ของศูนย์โรงเรียนคุณธรรม มูลนิธิ  
 ยูวสิทธิ์คุณ และกิจกรรมแบบจิตศึกษาของโรงเรียนลำปลายมาศพัฒนา  
 จังหวัดบุรีรัมย์ มาปรับใช้เพิ่มเติม จนกลายเป็นโครงการโรงเรียน  
 คู่คุณธรรมในปัจจุบัน

**วัตถุประสงค์ของโครงการนี้คือ** เพื่อให้ให้นักเรียนเป็นผู้ที่ทั้ง  
 ความรู้และคุณธรรม เป็นผู้ปฏิบัติตนอยู่ในจริยธรรมอันดีงาม และ  
 สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข ส่วนเป้าหมายสำคัญคือ นักเรียน  
 ต้องมีความเป็นผู้ มีคุณธรรม และมีระเบียบวินัย

โครงการนี้ประกอบไปด้วยกิจกรรม 6 กิจกรรม ได้แก่  
 1) กิจกรรมเข้าค่ายคุณธรรมของนักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 1 และ 4  
 2) การเรียนการสอนตามหลักสูตรคุณธรรมในทุกระดับชั้น 3) กิจกรรม  
 โครงการคุณธรรมของนักเรียนในทุกระดับชั้น 4) กิจกรรมจิตศึกษาในคาบ  
 โฮมรูมก่อนเรียนในทุกระดับชั้น 5) กิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ผู้เรียน  
 ด้านปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และ 6) กิจกรรมส่งเสริมคุณลักษณะ  
 อันพึงประสงค์

สำหรับกิจกรรมที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับการลดเหลื่อมล้ำนั้น  
 จะอยู่ในกิจกรรมจิตศึกษา ซึ่งมีกิจกรรมย่อยกิจกรรมหนึ่ง ที่นำเอา  
 จิตวิทยาเชิงบวกมาบ่มเพาะให้นักเรียนรู้จักปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างรู้คุณค่าและ

ค่านึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน ผ่านการฝึกฝนพฤติกรรมต่าง ๆ อาทิ การลดการเปรียบเทียบ การตีค่า การตัดสิน หรือการชี้โทษ ลดการสร้างภาพความกลัว ลดคำพูดด้านลบที่รุนแรง เป็นต้น

**ผลลัพธ์ของโครงการนี้** คือ นักเรียนมีคุณสมบัติอันพึงประสงค์ตามสายตาของโรงเรียนมากขึ้น ไม่ว่าจะมีความซื่อสัตย์สุจริต มีค่านิยมที่เหมาะสม มีความเป็นผู้นำ มีวินัย และมีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม



### 3. สรุป

กรณีเทศบาลนครเชียงราย กับ การจัดการศึกษาสู่ความเป็นเลิศของโรงเรียนเทศบาล 6 นครเชียงราย ถือเป็นตัวอย่างที่ดีของการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังโรงเรียนในสังกัดของตนเอง โดยในกรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนงบประมาณให้แก่โรงเรียน ส่วนอำนาจจัดทำหลักสูตรพิเศษ การค้นหาปัญหาและความเสี่ยงด้านความเหลื่อมล้ำที่ส่งผลกระทบต่อนักเรียน และการจัดการปัญหาดังกล่าวเป็นของโรงเรียนทั้งหมด โดยมีกลไกสำคัญคือครูและครู LS ที่คอยติดตามนักเรียนอย่างใกล้ชิดและสร้างระบบข้อมูลของนักเรียนที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา รวมถึงมีเครือข่ายสถานศึกษาทั้งภายในและต่างประเทศที่มาเติมเต็มศักยภาพการบริหารจัดการของตนเองด้วย

# กรณีศึกษาที่ 6

เทศบาลนครภูเก็ตกับการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น  
ด้วยฐานข้อมูล<sup>34</sup>

## 1. เทศบาลนครภูเก็ต: ข้อมูลทั่วไปและยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา

เทศบาลนครภูเก็ต ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2478

มีพื้นที่รับผิดชอบ 12.562 ตารางกิโลเมตร

ครอบคลุม 2 ตำบล และ 21 ชุมชน

ภูมิประเทศเป็นที่ลุ่มติดทะเล มีประชากร

(ตามสถิติเมื่อปี พ.ศ. 2559) 73,743 คน

มีครัวเรือน 26,118 ครัวเรือน พื้นที่ที่มี

ประชากรหนาแน่นคือเขตเมืองเก่า ซึ่งเป็นย่าน

ธุรกิจการค้า โรงแรม และสถานบันเทิง ส่วนเขตเศรษฐกิจของเทศบาล

นอกจากจะมีพื้นที่การค้าในย่านเมืองเก่าแล้ว ยังมีเขตอุตสาหกรรมที่อยู่

ต่อเนื่องกัน ประกอบด้วยอุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็ก มีโรงงาน

48 โรง

วิสัยทัศน์ของเทศบาลนครภูเก็ต คือ “นครภูเก็ตเป็นนครแห่ง  
การสร้างสรรค์และน่าอยู่อย่างยั่งยืน” โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและ  
สร้างความสุขให้แก่ประชาชนชาวภูเก็ตอย่างต่อเนื่อง ภายใต้คำมั่นสัญญา  
ที่ว่า “เราจะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง”



<sup>34</sup> สรุปรายงานการถอดบทเรียนโครงการวิจัยถอดบทเรียนและพัฒนาบริการ  
สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ประจำปี 2561 กรณีศึกษา  
“เทศบาลนครภูเก็ตกับการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นด้วยฐานข้อมูล”



## 2. โครงการจัดการศึกษาโดยใช้ระบบสารสนเทศ

### 2.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของโครงการ

จังหวัดภูเก็ตมีเด็กในวัยเรียน  
ประมาณ 9 หมื่นคน โดยมีเด็ก  
ที่อยู่นอกระบบการศึกษาประมาณ

2.1 หมื่นคน คิดเป็นร้อยละ 23 ของ  
ทั้งหมด มีเด็กในระบบการศึกษา  
แต่เป็นเด็กด้อยโอกาสประมาณ

1.9 หมื่นคน และเด็กที่หลุดจากระบบ  
การศึกษากลางคนราว 3 พันคน

จากข้อมูลดังกล่าว ถือว่าจังหวัดภูเก็ต  
เป็นจังหวัดที่มีปัญหาเด็กหลุดออกจาก  
ระบบการศึกษาในสัดส่วนที่ “มาก”

อีกจังหวัดหนึ่ง ซึ่งจากการสัมภาษณ์  
นายกเทศมนตรีนครภูเก็ต (นางสาว

สมใจ สุวรรณศุภพนา) ได้ข้อมูลว่า  
ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญจากการขาดการจัดการที่ดีของโรงเรียน  
เนื่องจากขาดข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน อีกทั้งครูมีภาระด้านงานเอกสารล้นมือ  
ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาของเด็กได้ก่อนที่จะหลุดออกจากระบบ

จากปัญหาดังกล่าว เทศบาลนครภูเก็ตจึงได้ริเริ่มโครงการจัดการ  
ศึกษาโดยใช้ระบบสารสนเทศขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อใช้ระบบ  
ฐานข้อมูลสารสนเทศเป็นเครื่องมือลดภาระงาน และเพิ่มประสิทธิภาพ  
การทำงานของครูและบุคลากรด้านการศึกษาในเขตเทศบาล 2) เพื่อให้ครู  
และบุคลากรการศึกษาในเขตเทศบาลใช้ระบบฐานข้อมูลดังกล่าวในการ  
ติดตามดูแลและนักเรียนแบบประกบตัวต่อตัวอย่างต่อเนื่อง และ 3) เพื่อให้



ระบบฐานข้อมูลดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำหรับเทศบาลในการวิเคราะห์และกำหนดนโยบายและทิศทางการศึกษาได้อย่างเหมาะสม

ส่วนเป้าหมายของโครงการนี้ ได้แก่ 1) นักเรียนได้รับการดูแลสภาพอย่างทั่วถึง 2) การพัฒนาการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น และ 3) สามารถวางแผนบุคลากรได้สอดคล้องกับภารกิจงบประมาณ บริบท และสถานการณ์ปัญหาของเทศบาล

## 2.2 ทรัพยากรที่ใช้ดำเนินโครงการ

1) บุคลากรจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ เทศบาลนครภูเก็ต สถาบันการศึกษาทั้งในและนอกจังหวัดภูเก็ต (เช่น มหาวิทยาลัยนเรศวร ฯลฯ) องค์กรสนับสนุนด้านการพัฒนาการศึกษา ภาคเอกชน และภาคประชาชน

2) งบประมาณจากสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็น กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา: กสศ.) สำหรับพัฒนาระบบสารสนเทศ และงบประมาณจากเทศบาลสำหรับการบำรุงรักษาระบบ การจัดประชุม และการติดตามโรงเรียน

## 2.3 ขั้นตอนการดำเนินงาน

1) ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษาด้วยระบบสารสนเทศ โดยตัวแทนเทศบาล ร่วมกับ กสศ. และคณะนักวิจัยมหาวิทยาลัยนเรศวร เดินทางไปศึกษาดูงาน ณ ประเทศบราซิล และได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษากลับมาประยุกต์ใช้

สำหรับระบบสารสนเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาดังกล่าวเป็นระบบที่รัฐบาลกลางของบราซิลพัฒนาและนำไปใช้ในโรงเรียนทุกแห่ง

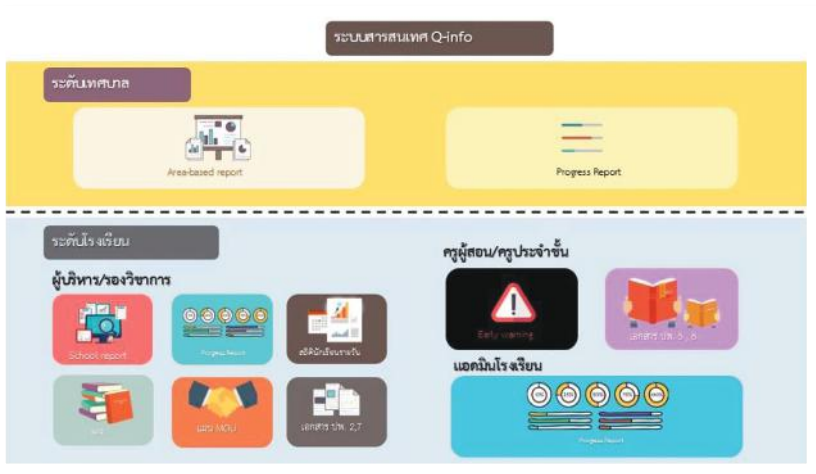


เพื่อติดตามพัฒนาการด้านการเรียนรู้และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา รวมถึง อัตราการเข้าเรียนและการหลุดออกนอกระบบการศึกษาของนักเรียน เพื่อนำไปประเมินการทำงานของโรงเรียนและผู้อำนวยการโรงเรียนทุก 2 ปี ระบบนี้ยังเป็นเครื่องให้รัฐบาลท้องถิ่นใช้เป็นเกณฑ์มอบรางวัลแก่สถานศึกษาที่มีคุณภาพสูง และให้งบประมาณแก่สถานศึกษาที่ด้อยคุณภาพเพื่อนำไปใช้พัฒนาและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาด้วย



2) พัฒนา/ออกแบบระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ หลังกลับจากศึกษาดูงานที่ประเทศบราซิล มหาวิทยาลัยนเรศวร นำโดย ดร.วรลักษณ์ คงเด่นฟ้า ได้นำความรู้มาพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อมาเก็บข้อมูลในโรงเรียน โดยเฉพาะข้อมูลการมาเรียนของนักเรียน ที่เป็นตัวชี้วัดความเสี่ยงในการออกจากโรงเรียนกลางคัน กล่าวคือ ยังมีอัตราการขาดเรียนสูง ความเสี่ยงก็จะสูงตามไปด้วย ซึ่งหากครูเก็บข้อมูลรายวันและเห็นแนวโน้มได้เร็ว ก็จะสามารถช่วยเหลือนักเรียนที่มีความเสี่ยงสูงได้ทันทีทั้งที่ นอกจากนั้น ระบบยังสามารถชี้วัดคุณภาพการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน รวมถึงสนับสนุนงานเอกสารและระบบรายงานข้อมูลสำหรับครูและผู้บริหารสถานศึกษาได้อีกด้วย

ภาพที่ 15 ลักษณะของระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ Q-info



3) นำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศมาใช้ในโรงเรียนเทศบาล หลังจากคณะวิจัยมหาวิทยาลัยนเรศวรพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศแล้ว เทศบาลนครภูเก็ตได้นำระบบมาใช้กับโรงเรียนในสังกัด 7 แห่ง เพื่อให้ติดตามนักเรียน โดยได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการและอบรมครูเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบ รวมทั้งจัดทำคู่มือสำหรับครูผู้สอน ฝ่ายทะเบียนและวัดผล และผู้ดูแลระบบของแต่ละโรงเรียนด้วย



4) ออกแบบ “พิมพ์เขียวทางการศึกษา” หลังจากที่น่าระบบฐานข้อมูลสารสนเทศไปใช้กับโรงเรียนทั้ง 7 แห่ง ผลปรากฏว่า อัตราการขาดเรียนของนักเรียนลดลงถึงร้อยละ 30 ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดีขึ้นกว่าร้อยละ 50 และสามารถลดค่าใช้จ่ายด้านเอกสารได้ประมาณ 95,000 บาทต่อปีต่อโรงเรียน

ภาพที่ 16-17 School Report



ที่มา: โรงเรียนเทศบาลวัดจจรังสรรค์, 2561.

ข้อมูลความสำเร็จเหล่านี้ ถูกนำมาพัฒนาเป็นสิ่งที่เรียกว่า “พิมพ์เขียวการศึกษาเทศบาลนครภูเก็ต 2020” (Phuket Education Blueprint for 2020) ที่มีการข้อมูลของแต่ละโรงเรียนมาบูรณาการกัน เพื่อกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาภูเก็ตในอนาคต

## 2.4 ความสำเร็จ ผลกระทบ และปัจจัยความสำเร็จ

### 1) ความสำเร็จ

- ผู้บริหารโรงเรียนได้เห็นภาพรวมข้อมูลที่ประมวลจากระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ แล้วนำไปกำหนดนโยบายพัฒนาโรงเรียน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ
- ครูสามารถติดตามข้อมูลนักเรียนได้อย่างรวดเร็ว และสามารถประมวลผลผ่านระบบฐานข้อมูลได้ทันที ทำให้ลดเวลาในการจัดการงานเอกสารลง
- นักเรียนได้รับการกระตุ้นให้พัฒนาตนเองตามความสามารถ และทักษะที่มี
- ระบบฐานข้อมูลสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ของโรงเรียนได้อย่างตรงจุด และช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสในพื้นที่ได้
- เทศบาลนครภูเก็ตสามารถนำข้อมูลจากฐานข้อมูลและพิมพ์เขียว ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสทางการศึกษา คุณภาพการศึกษา หรือประสิทธิภาพการจัดการศึกษา ไปสร้างนโยบายพัฒนาและวางแผนยุทธศาสตร์การศึกษาของเทศบาลในระยะยาวได้

### 2) ผลกระทบ

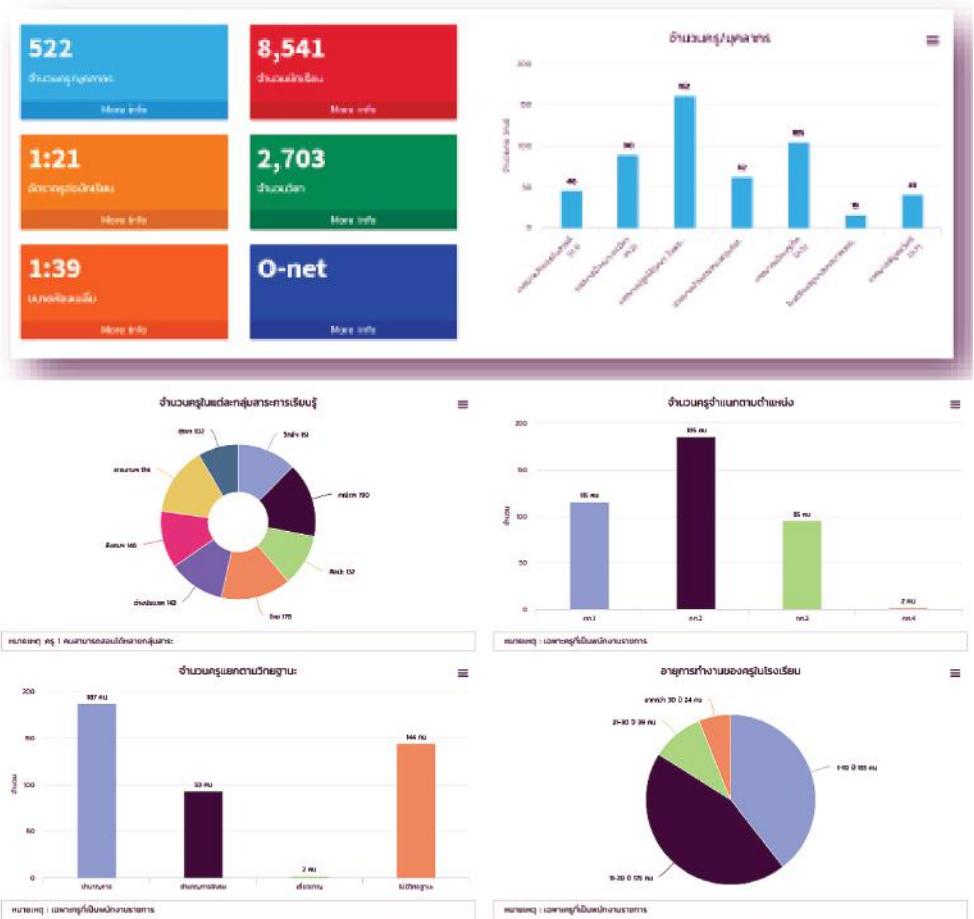
ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ ทำให้ครูเห็นสัญญาณเตือนเบื้องต้น (early warning) ทั้งจากสถิติการเข้าเรียนและผลการเรียน

ที่ผิดปกติ ทำให้ครูสามารถแก้ปัญหาของนักเรียนและผู้ปกครองได้ทันเวลา  
ไม่ต้องรอเห็นผลรวมหลังสิ้นเทอม

### 3) ปัจจัยความสำเร็จ

- ๑ นายกเทศมนตรีมีทัศนคติที่ดีต่อการศึกษา โดยมองการศึกษาว่าเป็นพื้นฐานในการพัฒนาคน และมีความเชื่อว่าการศึกษสามารถลดความเหลื่อมล้ำได้ ทัศนคติเช่นนี้ นำไปสู่การลงมือพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง
- ๒ โรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครภูเก็ตแต่ละแห่งมีความโดดเด่นแตกต่างกันแห่งละด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านวิชาการ ด้านกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ด้านการจัดการเรียนภาษาอังกฤษ เป็นต้น ความโดดเด่นเหล่านี้เป็นโอกาสให้เด็กหรือผู้ปกครองเลือกเข้าโรงเรียนได้ตามความสนใจของตน ส่วนโรงเรียนเองก็สามารถจัดการเรียนการสอนหรือกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนได้ตามศักยภาพของนักเรียน
- ๓ ผู้อำนวยการโรงเรียนมีวิสัยทัศน์ ชัดเจน และเชื่อมั่นในระบบ ทำให้ทิศทางการศึกษาพัฒนาไปในทางเดียวกันกับเทศบาล
- ๔ ครูประจำชั้น ครูพิเศษ หรือครูผู้ดูแลระบบฐานข้อมูล มีความเสียสละ ใกล้ชิดกับนักเรียน เปิดใจยอมรับสิ่งใหม่ๆ และพัฒนาตัวเองอยู่เสมอ
- ๕ ผู้ปกครองมีส่วนร่วม ให้การสนับสนุน และดูแลนักเรียนในปกครองอย่างสอดคล้องกับแนวทางของโรงเรียน
- ๖ หน่วยงานภายนอก อย่างมหาวิทยาลัยนเรศวร ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเป็นอย่างดี

- มีการกำหนดตัวชี้วัดตามบริบทของแต่ละโรงเรียน และให้แต่ละโรงเรียนตั้งเป้าหมายของตนเองแล้วแข่งกับตัวเอง
- ภาพที่ 18-19 Area - base Report



ที่มา: โรงเรียนเทศบาลวัดขจรรังสรรค์, 2561.

## 2.5 ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข

### 1) ปัญหาด้านการใช้ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของบุคลากร

1.1) ครูอาวุโสที่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานได้อย่างรวดเร็ว และไม่ถนัดในการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ไม่เปิดใจทำงานกับระบบฐานข้อมูล มีการแก้ปัญหานี้โดยการทำความเข้าใจ และให้ครูผู้ดูแลระบบหรือครูรุ่นใหม่มาช่วยเหลือในการกรอกข้อมูลหรือให้คำปรึกษา ทำให้ครูอาวุโสค่อย ๆ ยอมรับและปรับตัว

1.2) ครูไม่สามารถกรอกข้อมูลได้ทันที เนื่องจากต้องทำในเวลาต่อชั่วโมง ซึ่งจะติดขัดกับงานด้านการเรียนการสอนของตัวเอง มีการแก้ปัญหานี้โดย ปรับให้ครูกรอกข้อมูลเป็นรายสัปดาห์แทน

### 2) ปัญหาจากระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ

2.1) ความไม่เสถียรของระบบ ทำให้การบันทึกข้อมูลไม่สมบูรณ์ อีกทั้งครูยังไม่สามารถติดตามได้ว่าข้อมูลถูกบันทึกแล้วหรือไม่ ทางแก้คือการประสานงานกับครูผู้ดูแลระบบ

2.2) โรงเรียนไม่สามารถแก้ไขข้อมูลบางอย่างในระบบได้ ต้องรอมหาวิทยาลัยนเรศวรมาเป็นผู้แก้ไข โรงเรียนจึงเสนอแนวทางแก้ปัญหาต่อมหาวิทยาลัยนเรศวร ให้เปิดให้โรงเรียนสามารถเข้าไปแก้ไขได้โดยทันที หรือเพิ่มเติมข้อมูลบางส่วนโดยไม่ทำให้ระบบรวน และเสนอให้เพิ่มระบบที่นักเรียนสามารถกรอกประวัติส่วนบุคคลของตัวเองได้อีกด้วย ซึ่งในกรณีนี้ ดร. วรลักษณ์ คงเด่นฟ้า หัวหน้าคณะวิจัยพัฒนาระบบดังกล่าว กล่าวว่า ในปัจจุบันได้มีการปรับให้ระบบยืดหยุ่นตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ได้มากขึ้นแล้ว

3) **ปัญหาระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ยังไม่สมบูรณ์** การประสานงานสามฝ่ายระหว่างสำนักงานการศึกษาของเทศบาล

นครภูเก็ต โรงเรียนเทศบาล และมหาวิทยาลัยนเรศวร ยังไม่สมบูรณ์ ทำให้ผู้ดูแลระบบของสำนักงานการศึกษาไม่สามารถช่วยเหลือโรงเรียนได้ จะทำได้เพียงการติดตามงานของโรงเรียนเท่านั้น จึงมีข้อเสนอให้จัดประชุมร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับสำนักงานศึกษาร่วมกันอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง

### 3. สรุป

กรณีการจัดการศึกษาของเทศบาลนครภูเก็ตโดยการใช้ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการวางแผนการจัดการศึกษา ถือเป็นตัวอย่างที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำเอาความรู้จากต่างประเทศ มาปรับใช้กับการจัดการศึกษาของตนเอง โดยมีเครือข่ายที่มีความรู้ความสามารถทั้ง กสศ. และมหาวิทยาลัยนเรศวรมาช่วยกันพัฒนา จนกลายเป็นนวัตกรรมที่ใช้ข้อมูลสถิติทางการศึกษาอย่างสถิติการขาดเรียน หรือผลการศึกษา มาค้นหาและป้องกันการหลุดออกจากระบบการศึกษาของนักเรียน และสามารถเข้าไปช่วยเหลือหรือบรรเทา “บาดแผล” ที่นักเรียนได้รับจากความเหลื่อมล้ำรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างทันท่วงที ก่อนที่พวกเขาจะหลุดออกจากการศึกษาไปจริง ๆ



# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2560).

*แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)*. สืบค้นจาก <https://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?NewsID=47194&Key=news20>

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (2561), *เจาะลึกรายจ่ายด้าน*

*การศึกษาของประเทศไทย และข้อเสนอเชิงนโยบาย*. สืบค้นจาก <https://www.eef.or.th/บัญชีรายจ่ายการศึกษา/>

ดำรงค์ ตุ่มทอง, พัชรินทร์ สิริสุนทร, รัตนะ บัวสนธ์, และทวีศักดิ์

ศิริพรไพบูลย์. (2557). ปัญหาเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา: สถานการณ์ความไม่เสมอภาคในสังคมไทย. *วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 10 (1), 123-141.

นพนันท์ วรรณเทพสกุล. (2556). ชีวิตที่จ่ายอม...ความเหลื่อมล้ำ

ซ่อนเร้นในสังคมไทย. ใน *วันดี สันติวุฒิเมธี (บรรณาธิการ). ผู้ชีวิตที่ดีกว่า: รายงานสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมทางสังคม พ.ศ. 2554-2555* (น. 14-56). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศยาม.

นันทวัช นุนารถ. (2558). ปัจจัยเสี่ยงที่ส่งผลต่อการออกกลางคันของ

เด็กและเยาวชน. ใน *มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, สถาบันวิจัยและพัฒนา, รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ 2* (น. 324-335). กำแพงเพชร: ผู้แต่ง.

นณริฎ พิศลบุตร. (2559). *ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทย: ข้อสรุปจากผลการสอบปีซ่า (PISA)*. สืบค้นจาก [https://www.pier.or.th/?post\\_type=abridged&p=2647](https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=2647)

บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ, OECD, ปี พ.ศ. 2559

ปฏิรูปการศึกษาไทย: รายงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (กอปศ.) (2562)

ปิยธิดา โคกโพธิ์. (2560). การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลดอนกลาง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม. *วารสารการบริหาร ท้องถิ่น*, 10(2), 110-126.

รัชวดี แสงมหะหมัด. (2560). ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา: คุณภาพสังคมที่คนไทยมองไม่เห็น. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 8(1), 33-66.

วศิน โกมุท. (2558). การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเพิ่มโอกาสการศึกษาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส. (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วิทยาลัยสหวิทยาการ.

วศิน โกมุท. ม.ป.ป.. การจัดการศึกษาท้องถิ่น. ใน *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การจัดการศึกษาท้องถิ่น>

วุฒิสาร ตันไชย. (2548). ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 3(3), 44-55.

สถิตี้อาชาวนันทกุล. (2554). *ความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป.* สืบค้นจาก <https://tu101.org/wp-content/uploads/2016/02/6-01.pdf>

**ภาษาอังกฤษ**

Sustainable Development Goals Knowledge Platform. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/>

UNESCO. (1985). *Educational Management at the Local Level.* Retrieved form <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000058963>



## สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210  
โทรศัพท์ 0-2141-9563-77 โทรสาร 0-2143-8175  
www.kpi.ac.th



Guidebook องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฯ

ISBN : 978-616-476-074-5



9 786164 760745

ราคา 105 บาท