

การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
ขั้นพื้นฐานและโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



นายพงศ์ทัศ วนิชานันท์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE COMPARATIVE STUDY OF EDUCATION PROVISION BETWEEN SCHOOL UNDER
OFFICE OF THE BASIC COMMISSION AND LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

Mr. Pongtat Vanichanan



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2016

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดการศึกษาของ
โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น
พื้นฐานและโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดย

นายพงศ์ทัศ วนิชานันท์

สาขาวิชา

เศรษฐศาสตร์การเมือง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ดร.นพพล วิทย์วรพงศ์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ดร.นพพล วิทย์วรพงศ์)

..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี ชัยวัฒน์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดวงมณี เลาวกุล)

พงศ์ทัต วนิชานันท์ : การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (THE COMPARATIVE STUDY OF EDUCATION PROVISION BETWEEN SCHOOL UNDER OFFICE OF THE BASIC COMMISSION AND LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ดร.นพพล วิทย์วรพงศ์, 186 หน้า.

การถ่ายโอนสถานศึกษาจากสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีจุดประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของรัฐ แต่ปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาผลของกระบวนการถ่ายโอนสถานศึกษาที่ชัดเจน จุดประสงค์ของงานวิจัยฉบับนี้คือ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัด สพฐ. และ อปท. โดยใช้กรอบแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์การเมือง รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการจัดการศึกษาของรัฐให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น งานวิจัยฉบับนี้เปรียบเทียบการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนถ่ายโอนกับโรงเรียน สพฐ. ใน 4 พื้นที่ รวมทั้งสิ้น 8 แห่ง โดยสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของโรงเรียนจำนวนทั้งสิ้น 23 คน โดยประเด็นการสัมภาษณ์เกี่ยวกับลักษณะปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ได้แก่ บริบทของพื้นที่ วิธีการใช้ทรัพยากรของโรงเรียน ลักษณะของโรงเรียน และโครงสร้างเชิงสถาบันของการจัดการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า ตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจด้านการศึกษา โรงเรียนที่ถ่ายโอนควรมีความพร้อมในการจัดการศึกษามากขึ้น เพราะได้รับจัดสรรทรัพยากรตัวเงิน และครูเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีนโยบายการศึกษาที่เปิดให้สะท้อนถึงความต้องการในพื้นที่ได้มากกว่าการจัดการศึกษาของ สพฐ. อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการจัดการศึกษาภายใต้ อปท. ทำให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระลดลง โรงเรียนจึงไม่สามารถใช้งบประมาณได้ทันในช่วงเวลาที่จำเป็น ดังนั้นผู้อำนวยการสถานศึกษาจำเป็นต้องใช้ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ผ่านความสัมพันธ์ระหว่างผู้อำนวยการสถานศึกษากับนายก อปท. ทำให้โรงเรียนมีโอกาสผูกการเมืองท้องถิ่นแทรกแซงในกระบวนการสรรหาครู ทำให้ได้รับครูไม่ตรงกับความต้องการทั้งในด้านสาขาวิชาและคุณภาพ อันส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา นอกจากนี้การจัดการศึกษาของรัฐในภาพรวมยังขาดกลไกความรับผิดชอบ อันเนื่องมาจากการขาดความรู้และข้อมูลในด้านการจัดการศึกษาของชุมชน (ผู้ปกครอง) ผู้ซึ่งมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของโรงเรียน การขาดแรงจูงใจของโรงเรียนในการสะท้อนความต้องการของชุมชนให้ อปท. รับทราบ และการขาดแรงจูงใจของ อปท. ในการให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ดังนั้นเพื่อให้นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของรัฐ ควรมีการผ่อนคลายนโยบายให้โรงเรียน อปท. มีอิสระ รวมทั้งสร้างมาตรการความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนให้ชัดเจนมากขึ้น

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5585354029 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEYWORDS: DECENTRALIZATION / EDUCATION / EDUCATION ACHIEVEMENT / ECONOMIC / POLITICAL
ECONOMIC

PONGTAT VANICHANAN: THE COMPARATIVE STUDY OF EDUCATION PROVISION BETWEEN
SCHOOL UNDER OFFICE OF THE BASIC COMMISSION AND LOCAL ADMINISTRATIVE
ORGANIZATION. ADVISOR: NOPPHOL WITVORAPONG, Ph.D., 186 pp.

The purpose of the government's initiative to transfer schools under the Office of the Basic Education Commission (OBEC) to Local Administrative Organization (LAO) is to improve efficiency and subsequently learning outcomes in the education system. However, based on existing studies, improved outcomes of transferred schools have not been clearly demonstrated. Using a framework in mainstream Economics and Political Economy, this study investigates the processes of education provision by LAOs and the OBEC with a view to better understanding the context of education decentralization and offering an appropriate policy recommendation that would improve the Thai education system. This paper compares the education provision systems of 8 LAO and OBEC schools from 4 different local areas. The methodology of this study is in-depth interviews with 23 stakeholders, all of whom are involved in the educational provision system. Four factors have been identified to influence student achievement and therefore included as discussion points during the interview process; they include the context of each study area, the utilization of school resources, school/locality characteristics, and relevant institutional structures embedded in the education system.

The results reveal that, based on the underlying rationale of education decentralization, better student achievement is expected among transferred schools under LAOs, as they obtain more financial resources and are allocated with more teaching staff. Also, in comparison to OBEC schools, transferred schools under LAOs should be able to set better educational policies to reflect local needs. However, in practice, certain regulations under local authorities cause transferred schools to ultimately experience a lower degree of autonomy in terms of resource utilization. Specifically, transferred schools are not able to technically use their budget above a pre-specified threshold and therefore have to resort to informal relationships with LAO-elected officials to circumvent the regulations. In return, some of the transferred schools have to receive teaching staff who are recommended by local politicians and who may not necessarily meet their quality requirements. In addition, the form of education decentralization examined in this study do not seem to have introduced more accountability in education system. This study offers the following policy suggestions to improve educational outcomes of the public education system: to relax some of the local regulations in order to increase autonomy of LAO schools, and to enhance accountability of public schools, including accountability as one of the main criteria for school performance assessment.

Field of Study: Political Economy

Academic Year: 2016

Student's Signature

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ ด้วยการสนับสนุนของบุคคลหลายท่าน โดยเฉพาะความช่วยเหลือของอาจารย์นพพล วิทย์วรพงศ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิจัย อีกทั้งยังช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน ที่สำคัญที่สุดคือ อาจารย์ทำให้ตระหนักถึงพื้นฐานของการเป็นนักวิชาการ และสำนึกถึงขอบเขตองค์ความรู้ของตนเอง ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการทำงานในอนาคต ขอขอบคุณ อาจารย์ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ และพี่สุดาพร ปานกลิ่น สำหรับคำแนะนำและความช่วยเหลือในทุก ๆ ด้านในการทำวิจัย นอกจากนี้ขอขอบคุณเพื่อน ๆ (ว่าที่) นักวิจัยที่เป็นกำลังใจ และให้ความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณบิดามารดา และครอบครัว ที่เข้าใจและเปิดโอกาสให้ได้รับการศึกษาเล่าเรียน ตลอดจนให้กำลังใจเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญรูปภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	6
1.3 ขอบเขตการศึกษา	6
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2 ประวัติความเป็นมา และวรรณกรรมปริทัศน์	8
2.1 ความเป็นมาของการถ่ายโอนสถานศึกษา.....	8
2.2 บริบทการจัดการศึกษาของโรงเรียน สพฐ. และโรงเรียน อปท.....	10
2.2.1 บริบทของโรงเรียนสังกัด สพฐ.	10
2.2.2 บริบทของโรงเรียนสังกัด อปท.	14
2.2.3 เปรียบเทียบบริบทของโรงเรียนสังกัด สพฐ. และสังกัด อปท.....	16
2.3 วรรณกรรมปริทัศน์.....	19
2.3.1 การกระจายอำนาจ	19
2.3.2 ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	25
2.3.3 กระบวนการจัดการศึกษากับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	29
2.4 สรุปวรรณกรรมปริทัศน์.....	39

บทที่ 3 กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีและระเบียบวิธีวิจัย	42
3.1 กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี.....	42
3.2 ระเบียบวิธีวิจัย	52
3.2.1 การเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา	53
3.2.2 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา	56
3.2.3 วิธีการเก็บข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา.....	58
บทที่ 4 ผลการศึกษา.....	60
4.1 พื้นที่อำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี.....	60
4.1.1 ข้อมูลพื้นฐานในอำเภอ.....	60
4.1.2 บุคคลที่ทำการสัมภาษณ์	61
4.1.3 ลักษณะของปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา.....	62
4.2 พื้นที่อำเภอที่ 2 จังหวัดภูเก็ต.....	72
4.2.1 ข้อมูลพื้นฐานในอำเภอ.....	72
4.2.2 บุคคลที่ทำการสัมภาษณ์	73
4.2.3 ลักษณะของปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา.....	74
4.3 พื้นที่อำเภอที่ 3 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	82
4.3.1 ข้อมูลพื้นฐานในอำเภอ.....	82
4.3.2 บุคคลที่ทำการสัมภาษณ์	82
4.3.3 ลักษณะของปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา.....	83
4.4 พื้นที่อำเภอที่ 4 จังหวัดนครปฐม.....	91
4.4.1 ข้อมูลพื้นฐานในอำเภอ.....	91
4.4.2 บุคคลที่ทำการสัมภาษณ์	91
4.4.3 ลักษณะของปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา.....	92

บทที่ 5 บทสรุป	101
5.1 สรุปผลการศึกษา.....	103
5.1.1 ปัจจัยกำหนดการตัดสินใจถ่ายโอนสถานศึกษา.....	103
5.1.2 การเปลี่ยนแปลงอันสืบเนื่องมาจากการถ่ายโอนสถานศึกษา	103
5.2 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	108
5.3 ข้อจำกัดของการศึกษา	111
5.4 การศึกษาในอนาคต.....	112
รายการอ้างอิง	113
ภาคผนวก ก.....	120
ภาคผนวก ข.....	122
ภาคผนวก ค.....	129
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	186



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนแต่ละขนาด.....	13
ตารางที่ 2	องค์ประกอบของคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย ของโรงเรียนแต่ละขนาด.....	14
ตารางที่ 3	เปรียบเทียบบริบทของโรงเรียนสังกัด สพฐและโรงเรียนสังกัด อป .ท.	18
ตารางที่ 4	สรุปผลของการถ่ายโอนสถานศึกษาจากการทบทุนวรรณกรรม.....	48
ตารางที่ 5	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัด สพฐและโรงเรียน . .ที่ถ่ายโอนไปสังกัด อปท.....	51
ตารางที่ 6	ลักษณะของโรงเรียนตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาจากกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี.....	53
ตารางที่ 7	ลักษณะของโรงเรียนตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาจากฐานข้อมูล สทศ.	54
ตารางที่ 8	โรงเรียนตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา.....	56
ตารางที่ 9	การสัมภาษณ์กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการศึกษา จำแนกตามปัจจัยที่ มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา.....	59
ตารางที่ 10	จำนวนผู้ถูกสัมภาษณ์ในพื้นที่อำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี จำแนกตามประเภท โรงเรียน และประเภทของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง.....	62
ตารางที่ 11	จำนวนผู้ถูกสัมภาษณ์ในพื้นที่อำเภอที่ 2 จังหวัดภูเก็ต จำแนกตามประเภทโรงเรียน และประเภทของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง.....	73
ตารางที่ 12	จำนวนผู้ถูกสัมภาษณ์ในพื้นที่อำเภอที่ 3 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำแนกตาม ประเภทโรงเรียน และประเภทของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง.....	83
ตารางที่ 13	จำนวนผู้ถูกสัมภาษณ์ในพื้นที่อำเภอที่ 4 จังหวัดนครปฐม จำแนกตามประเภท โรงเรียน และประเภทของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง.....	92
ตารางที่ 14	ผลการวิเคราะห์ค่าสถิติจากการทดสอบที่ (t-test).....	121
ตารางที่ 15	ผลการวิเคราะห์เชิงถดถอยจากแบบจำลอง Panel Data.....	121

สารบัญรูปภาพ

หน้า

รูปที่ 1	เปรียบเทียบคะแนนสอบ O-NET ป 6.เฉลี่ยรายโรงเรียนของโรงเรียนสังกัด สพฐ. กับ โรงเรียนสังกัด อปท.2555-2551 ปีการศึกษา	5
รูปที่ 2	โครงร่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการศึกษา.....	36
รูปที่ 3	โครงร่างของความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา	38
รูปที่ 4	โครงร่างของความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ในกรณีที่มีคณะกรรมการ สถานศึกษาเป็นผู้บริหารกิจการโรงเรียน	39
รูปที่ 5	ความสัมพันธ์ระหว่างการถ่ายโอนสถานศึกษา กับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียน ...	43



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยริเริ่มให้แนวทางการจัดการศึกษาต้องยึดหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2540 โดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จากนั้นได้มีการบัญญัติกฎหมายระดับรองออกมาอีกหลายฉบับเพื่อเน้นย้ำหลักการกระจายอำนาจ และทำให้แนวทางดังกล่าวมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น¹ จนในปี พ.ศ. 2545 จึงมีการประกาศแผนและแนวทางปฏิบัติเพื่อให้แผนเชิงยุทธศาสตร์เปลี่ยนไปสู่แนวทางที่ปฏิบัติได้ (ศุภชัย ศรีสุชาติ 2556) แม้ว่าต่อมาจะมีการบัญญัติรัฐธรรมนูญใหม่ในปี พ.ศ. 2550 แต่กระบวนการกระจายอำนาจทั้งระบบ รวมถึงการกระจายอำนาจด้านการศึกษา ยังคงถูกบัญญัติให้มีการขับเคลื่อนต่อไปจนถึงปัจจุบัน (ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ 2556, ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ 2557)

วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจด้านการศึกษาให้แก่ อปท. ในประเทศไทยพบว่า มีเงื่อนไขของแรงจูงใจครบถ้วนทั้ง 3 ข้อ เช่นเดียวกับกับกระบวนการปฏิรูปการศึกษาของโลก ได้แก่ แรงจูงใจด้านการเมือง แรงจูงใจด้านการเงิน และแรงจูงใจด้านประสิทธิภาพ (McGinn 1999) แรงจูงใจด้านการเมืองในประเทศไทยนั้น ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์การเมือง ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มชนชั้นกลาง เพื่อต่อต้านการตัดสินใจเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ที่ถูกมองว่าเป็นความพยายามของทหารในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 และนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ภายหลัง จนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ประกาศให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. เต็มรูปแบบ (ศุภสวัสดิ์ลี ชัชวาลย์ 2555) ซึ่งการกระจายอำนาจด้านการศึกษาถูกผูกมัดอยู่ด้วย

สำหรับประเด็นด้านการเงินและด้านประสิทธิภาพของการศึกษา ในอดีตพบว่าปัญหาของการจัดการศึกษามีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ และมีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงาน อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม ฯลฯ ซึ่งนโยบายและแนวทางการศึกษา ทั้งการบริหารงานบุคคล การบริหาร

¹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

งบประมาณ การบริหารวิชาการถูกกำหนดมาจากราชการส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษารวมไปถึงชุมชนและผู้ปกครองไม่มีอำนาจและบทบาทการตัดสินใจในการจัดการศึกษา ดังนั้นการเรียนการสอนจึงไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการของคนในท้องถิ่น (อุทัย บุญประเสริฐ 2545) ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท. สามารถบริหารจัดการงบประมาณของตนเองให้เพียงพอต่อการจัดการศึกษา รวมทั้งสามารถตอบสนองความต้องการประชาชนในพื้นที่ย่อมเป็นทางออกของปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวได้

ลักษณะของการกระจายอำนาจด้านการศึกษาให้กับ อปท. เป็นการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาจากหน่วยงานรัฐส่วนกลางไปยัง อปท. รวมทั้งกระจายอำนาจทางการคลังให้ อปท. สามารถบริหารจัดการทรัพยากรของตนเองในการให้บริการทางการศึกษาของตนเองได้ ซึ่งแผนและแนวทางปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่ อปท. ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน² กำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลาง 5 หน่วยงาน ต้องถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาของตนให้แก่ อปท. โดยรายละเอียดของแต่ละภารกิจ และเงื่อนไขของการถ่ายโอน มีดังนี้

หน่วยงานที่หนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ ต้องถ่ายโอนการจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันประกอบด้วย การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา (สำหรับเด็กอายุ 3-6 ปี) การศึกษาระดับประถมศึกษา และการศึกษาระดับมัธยมศึกษาสายสามัญ ทั้งนี้สถานศึกษาที่ถ่ายโอนต้องมีความยินยอม และ อปท. ที่รับโอนต้องผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

หน่วยงานที่สอง สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) กระทรวงศึกษาธิการ ต้องถ่ายโอนการจัดการศึกษาในระดับอาชีวศึกษา ให้แก่ อปท. ที่ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม ทั้งนี้สถานศึกษาที่ถ่ายโอนต้องมีความยินยอม และ อปท. ที่รับโอนต้องผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

หน่วยงานที่สาม สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) กระทรวงศึกษาธิการ ต้องถ่ายโอนภารกิจการส่งเสริมการศึกษานอกระบบที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และภารกิจการส่งเสริมการศึกษานอกระบบที่เป็นหลักสูตรเฉพาะหรือหลักสูตรอบรมตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และการศึกษาตามอัธยาศัยให้แก่ อปท. ที่ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

หน่วยงานที่สี่ กรมศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม ต้องถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กเล็กก่อนระดับประถมศึกษา และภารกิจตามโครงการกิจกรรมอาหารเสริม (นม) ให้แก่ อปท. โดยกำหนดให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2551

² แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)

หน่วยงานที่ห้า สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ต้องถ่ายโอนภารกิจการสนับสนุนห้องสมุดประจำอำเภอ หรือประจำจังหวัดให้แก่ อปท. โดยกำหนดให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2551

การถ่ายโอนภารกิจจากทั้ง 5 หน่วยงานราชการส่วนกลางให้แก่ อปท. มีเพียงหน่วยงานเดียวที่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจได้สมบูรณ์ คือถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กเล็กก่อนระดับประถมศึกษา และภารกิจตามโครงการกิจกรรมอาหารเสริม (นม) จากกรมศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม (หน่วยงานที่สี่) โดย อปท. ประเภทเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้รับโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้งหมด 14,326 ศูนย์³ นอกจากนี้ยังจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหานมให้แก่เด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และโรงเรียนในสังกัดหน่วยงานรัฐเป็นมูลค่ากว่า 10,000 ล้านบาทในแต่ละปี (ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ 2556, ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ 2557, ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ 2558) สำหรับการถ่ายโอนภารกิจจาก สอศ. (หน่วยงานที่สอง) กศน. (หน่วยงานที่สาม) และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (หน่วยงานที่ห้า) จากการสืบค้นข้อมูลพบว่ยังไม่มีความชัดเจนมากนัก เพราะข้อมูลที่เข้าถึงได้ไม่เป็นปัจจุบัน และยังไม่มื่อสรุปที่ชัดเจน⁴ ทั้งนี้การถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญที่สุดคือการถ่ายโอนการจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก สพฐ. (หน่วยงานที่หนึ่ง) เนื่องจาก สพฐ. เป็นหน่วยงานที่มีโรงเรียนในสังกัดมากที่สุด โดยมีจำนวนนักเรียนถึง 9,187,812 คน⁵ จากประชากรวัยเรียนในช่วงอายุ 3-17 ปี⁶ ทั้งหมด 14,036,428 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 65.46 ของประชากรวัยเรียนในช่วงอายุนี

รูปแบบของการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนสถานศึกษาจากสังกัด สพฐ. มาสังกัดยัง อปท. ภายใต้เงื่อนไขของควมยินยอมของสถานศึกษา และความพร้อมของ อปท. โดยตั้งแต่เริ่มประกาศให้ดำเนินการถ่ายโอน

³ ข้อมูลจากสำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย[Computer file]

⁴ กระทรวงศึกษาธิการ. ยันถ่ายโอนกศน. ให้ท้องถิ่นยังไม่ยุติ[Online]. 2550. แหล่งที่มา: http://www.moe.go.th/news_center/news28062550_04.htm [20 ตุลาคม 2559] และ กระทรวงศึกษาธิการ. กศน.ด้านถ่ายโอนห้องสมุดประชาชน[Online]. 2550. แหล่งที่มา: http://www.moe.go.th/news_center/news27062550_14.htm [20 ตุลาคม 2559]

⁵ ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. จำนวนนักเรียนสังกัด สพฐ. ปีการศึกษา 2545[Online]. แหล่งที่มา: http://doc.obec.go.th/doc/web_doc46/doc_up/stu_45.htm [20 ตุลาคม 2559]

⁶ สำนักงานวิจัยและพัฒนาการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, (2547). ประชากรวัยเรียน ปี2544-2546. กรุงเทพฯ. หน้า 21.

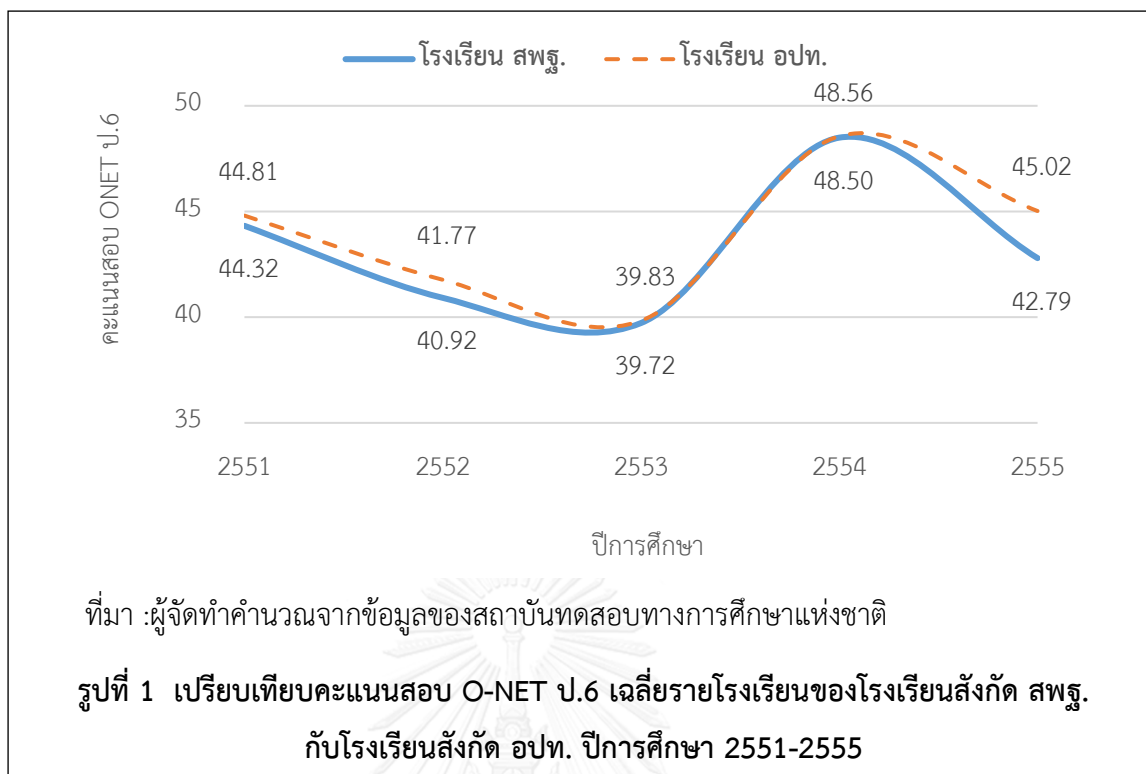
สถานศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 จนมาถึงปี พ.ศ. 2556 เป็นระยะเวลา 10 ปี จากโรงเรียนสังกัด สพฐ. 32,256 แห่ง มีโรงเรียนที่ถ่ายโอนทั้งหมดเพียง 475 แห่ง⁷ แต่งานศึกษาเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของโรงเรียนถ่ายโอนกลับพบว่า ยังไม่เคยมีการศึกษาเรื่องนี้อย่างชัดเจน งานศึกษาที่พบเป็นการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของการบริหารจัดการในโรงเรียน บทบาทการสนับสนุนของ อปท. ต้นสังกัดที่รับถ่ายโอน และผลสัมฤทธิ์ที่เปลี่ยนไปภายหลังถ่ายโอน โดยวัดจากคะแนนการทดสอบทางการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานของโรงเรียน (Ordinary National Education Test: O-NET) (เสถียรจิต วสุวัฒน์เศรษฐ์ 2555, ดุจดาว กลัดสุข 2555) วิธีการศึกษาเป็นการวิเคราะห์แยกส่วนในแต่ละประเด็น ไม่แสดงถึงความเชื่อมโยงของบริษัทที่เปลี่ยนไปจากการถ่ายโอนกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา นอกจากนี้งานศึกษายังเป็นกรณีศึกษาในพื้นที่ใดพื้นที่ (เรวดี กระโหมวงค์ 2558) ทำให้ไม่สะท้อนถึงความต้องการที่หลากหลายของผู้รับบริการทางการศึกษา ดังนั้นจึงไม่สามารถสรุปได้ว่ากระบวนการการถ่ายโอนสถานศึกษาส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาอย่างไร หรือการถ่ายโอนสถานศึกษาสามารถตอบสนองความต้องการของคนที่แตกต่างกันตามเจตนาารมณ์ของการกระจายอำนาจได้หรือไม่

การวิเคราะห์ข้อมูลผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษาปีที่ 6 (Ordinary National Education Test: O-NET) วิชากลุ่มสาระหลักปีการศึกษา 2551-2555⁸ รูปที่ 1 แสดงให้เห็นว่าคะแนนสอบเฉลี่ยของโรงเรียนสังกัด อปท. (จำนวนประมาณ 1,000 แห่ง) สูงกว่าโรงเรียนโรงเรียนสังกัด สพฐ. (จำนวนประมาณ 26,600 แห่ง) ในทุกปี ซึ่งชัดเจนที่สุดในปีการศึกษา 2555 ที่คะแนนเฉลี่ยของโรงเรียนสังกัด อปท. เป็น 45.02 ในขณะที่คะแนนของโรงเรียนสังกัด สพฐ. เป็น 42.79 แต่ถ้าหากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของการถ่ายโอนสถานศึกษากับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) จำนวน 137 แห่ง (เลือกมาเฉพาะโรงเรียนที่มีคะแนนสอบ O-NET ป.6 ปีการศึกษา 2551-2555 ครบถ้วนในทุกปี) กลับพบว่า การถ่ายโอนสถานศึกษานั้นไม่มีผลต่อคะแนนสอบอย่างมีนัยสำคัญ⁹

⁷ สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สศพ.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ[Computer file].

⁸ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน). ผลการทดสอบทางการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานของโรงเรียน จำแนกรายวิชา ปีการศึกษา 2551-2555[Computer file].

⁹ เครื่องมือที่ใช้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการถ่ายโอนสถานศึกษากับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ประกอบด้วย 2 แบบ ได้แก่ การวิเคราะห์ทางสถิติจากการทดสอบที (T Test) และการวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติโดยใช้แบบจำลอง Fixed Effect เพื่อขจัดความเอนเอียงทางสถิติที่เกิดจากการบริหารจัดการของโรงเรียนและบริษัทของโรงเรียนแต่ละแห่งที่แตกต่างกัน (Time-Invariant Effects) โดยกำหนดให้คะแนนสอบ O-NET ป.6 เป็นตัวแปรตาม ส่วนตัวแปรต้นประกอบ 2 ปัจจัย ได้แก่ ตัวแปรหุ่นแสดงถึงหน่วยงานต้นสังกัด (ให้โรงเรียน สพฐ. มีค่าเป็น 0 โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) มีค่าเป็น 1) ดังนั้นในปีที่โรงเรียนยังไม่ได้ถ่ายโอนหรือยังอยู่ในสังกัด สพฐ. ตัวแปรจะมี



การสืบค้นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลของการถ่ายโอนสถานศึกษาต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ทำให้พบว่า การอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างการถ่ายโอนสถานศึกษากับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษายังไม่มีความชัดเจน รวมทั้งจากการวิเคราะห์ทางสถิติ และทางเศรษฐมิติบ่งชี้ว่า การถ่ายโอนไม่มีความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียน ผลที่พบนำไปสู่คำถามของการศึกษาในครั้งนี้ 3 ประการ คือ การกระจายอำนาจให้ อปท. จัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาของประเทศไทย (การถ่ายโอนสถานศึกษาจาก สพฐ. ไปสังกัด อปท.) สามารถนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ดีขึ้นได้อย่างไร คำถามต่อมาคือ ในเมื่อผลการวิเคราะห์ภาพรวมบ่งชี้ว่าการถ่ายโอนสถานศึกษาไม่มีความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ของโรงเรียน เจาะลึกความสำเร็จของการจัดการศึกษาคืออะไร และคำถามสุดท้าย หากต้องการให้เกิดการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา จำเป็นต้องมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายอย่างไร ดังนั้นการอธิบายผลดังกล่าวด้วยกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ และทางเศรษฐศาสตร์

ค่าเป็น 0 และในปีที่โรงเรียนถ่ายโอนแล้วเป็นต้นไปตัวแปรจะมีค่าเป็น 1 และตัวแปรหุ่นแสดงถึงปัจจัยที่ไม่สามารถสังเกตได้เพื่อเป็นตัวแทนของสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปในแต่ละปี และปัจจัยนี้ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในปีนั้น ๆ (Year Dummy Variable) ผลการวิเคราะห์พบว่าการถ่ายโอนสถานศึกษาไม่ได้มีความสัมพันธ์กับคะแนนสอบอย่างมีนัยสำคัญ (ดูรายละเอียดของการวิเคราะห์ทางสถิติและทางเศรษฐมิติในภาคผนวก ก)

การเมืองมีความจำเป็นต่อความเข้าใจในกระบวนการและบริบทที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนสถานศึกษา เพื่อเสริมสร้างพลังของการจัดการศึกษาไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิดของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการให้บริการสาธารณะด้านการศึกษา ที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียนรัฐ
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กับโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อให้ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียนรัฐบาลในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการศึกษา

- 1 การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นกรณีศึกษาในโรงเรียนสังกัด สพฐ. และโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) รวมทั้งสิ้น 8 แห่ง ในพื้นที่ 4 อำเภอ
- 2 ประชากรของการศึกษาคั้งนี้คือ โรงเรียนที่มีผลคะแนนสอบ O-NET ในช่วงปี การศึกษา 2551-2557 จากข้อมูลของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ทั้งหมด 29,333 แห่ง ประกอบด้วยโรงเรียนสังกัด สพฐ. 28,921 แห่ง และโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) อีก 412 แห่ง ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ
- 3 กลุ่มตัวอย่างของการศึกษาคั้งนี้คือ โรงเรียนสังกัด สพฐ. และโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ประเภทละ 1 แห่ง ใน 4 พื้นที่ รวมทั้งสิ้น 8 โรงเรียน ดังต่อไปนี้
 - 3.1 โรงเรียนสังกัด สพฐ. และโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ประเภทละ 1 แห่ง ใน อำเภอที่ 1 จังหวัดนครปฐม
 - 3.2 โรงเรียนสังกัด สพฐ. และโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ประเภทละ 1 แห่ง ใน อำเภอที่ 2 จังหวัดภูเก็ต
 - 3.3 โรงเรียนสังกัด สพฐ. และโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ประเภทละ 1 แห่ง ใน อำเภอที่ 3 จังหวัดนนทบุรี
 - 3.4 โรงเรียนสังกัด สพฐ. และโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ประเภทละ 1 แห่ง ใน อำเภอที่ 4 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

- 4 บุคคลที่ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกในการศึกษาครั้งนี้มีทั้งหมด 23 ท่าน ดังนี้
- 4.1 ข้าราชการในสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สนผ.) สังกัด สพฐ. กระทรวงศึกษาธิการจำนวน 1 ท่าน
 - 4.2 นายก อปท. ผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่สำนักการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจำนวน 5 ท่าน
 - 4.3 ผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนสังกัด สพฐ. จำนวน 4 ท่าน
 - 4.4 ผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) จำนวน 4 ท่าน
 - 4.5 ตัวแทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้ปกครองของโรงเรียนสังกัด สพฐ. จำนวน 4 ท่าน
 - 4.6 ตัวแทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้ปกครองนักเรียนของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) จำนวน 5 ท่าน

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจถึงแนวคิดของการกระจายอำนาจให้ อปท. ในการจัดการศึกษาอันมีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียน
2. เข้าใจและทราบถึงกระบวนการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัด สพฐ. และโรงเรียนสังกัด อปท. อย่างเป็นระบบ
3. ทราบถึงเงื่อนไขของกระบวนการจัดการศึกษาอันนำไปสู่การพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียน
4. ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่นำไปสู่การพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียน

บทที่ 2

ประวัติความเป็นมา และวรรณกรรมปริทัศน์

ปัจจุบัน ความเข้าใจในกระบวนการกระจายอำนาจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในประเทศไทยยังมีช่องว่างอยู่ ซึ่งไม่สามารถอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปจากการถ่ายโอนสถานศึกษากับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์การเมืองได้ รวมทั้งยังไม่มีการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนที่ถูกถ่ายโอนกับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อเติมเต็มช่องว่างดังกล่าว และให้ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างคุณภาพของการศึกษาไทยตามจุดประสงค์ของการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

เนื้อหาในบทวรรณกรรมปริทัศน์จะจำแนกเป็น 3 ส่วนหลัก ส่วนแรกเป็นการนำเสนอประวัติความเป็นมาของการถ่ายโอนสถานศึกษาจาก สพฐ. ไปยัง อปท. โดยสังเขป ส่วนที่สองเป็นบริบทของการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด สพฐ. และโรงเรียนสังกัด อปท. เพื่อให้เข้าใจถึงโครงสร้างการจัดการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไปจากการถ่ายโอนสถานศึกษา จากนั้นในส่วนที่สามเป็นวรรณกรรมปริทัศน์ ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอแนวคิดเชิงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสร้างกรอบการวิเคราะห์กระบวนการจัดการของโรงเรียนที่เปลี่ยนแปลงไปจากการถ่ายโอนต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา เนื้อหาในส่วนนี้จำแนกเป็น 3 ส่วนย่อย ได้แก่ แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. แนวคิดเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา และแนวคิดของกระบวนการจัดการศึกษาที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

2.1 ความเป็นมาของการถ่ายโอนสถานศึกษา

การกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ถูกขับเคลื่อนอย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2540 ตามบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ดวงมณี เลาวกุล 2555) การกระจายอำนาจมีจุดประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ทำให้รัฐสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น โดยกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ อปท. มีอิสระในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ จัดระบบโครงสร้างพื้นฐาน จัดบริการสาธารณะ และการบริหารจัดการเงิน และการคลังของตนเอง¹⁰ สำหรับแนวทางการจัดการศึกษาของรัฐนั้น รัฐธรรมนูญก็

¹⁰ มาตรา 78 มาตรา 283 และมาตรา 284 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ได้บัญญัติเช่นกันว่าต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ อปท. และให้สิทธิ อปท. จัดการศึกษาอบรมให้มีความเหมาะสม กับความต้องการในพื้นที่¹¹ ในเวลาต่อมา แม้ว่าจะมีการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใหม่ใน พ.ศ. 2550 แต่กระบวนการกระจายอำนาจทั้งระบบ รวมถึงการกระจายอำนาจด้านการศึกษาที่ยังคงบัญญัติให้มีการขับเคลื่อนต่อไปจนถึงในปัจจุบัน¹²

หลังจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้การบริหารจัดการของภาครัฐ รวมถึงแนวทางการจัดการศึกษาของรัฐต้องยึดหลักการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการบัญญัติกฎหมายระดับรองเพื่อขับเคลื่อนแนวทางดังกล่าวให้มีความชัดเจนมากขึ้น ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้ อปท. ทุกประเภทมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งกระจายอำนาจทางการคลัง ให้ อปท. สามารถใช้เครื่องมือทางการคลังสำหรับการระดมทรัพยากรสำหรับการจัดการศึกษาได้^{13,14} จนมาถึงปี พ.ศ. 2545 จึงมีการประกาศแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นฉบับแรก เพื่อแผนเชิงยุทธศาสตร์เปลี่ยนไปสู่แนวทางที่ปฏิบัติได้ (ศุภชัย ศรีสุชาติ 2556)

แนวทางปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจที่ประกาศออกมาในปี พ.ศ. 2545 ได้ถูกปรับปรุงให้มีความชัดเจนมากขึ้นในปี พ.ศ. 2551 จนกลายมาเป็นแนวทางปฏิบัติที่ใช้จนถึงปัจจุบัน คือ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) โดยกำหนดให้การจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอันประกอบด้วย ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาสายสามัญ เป็นภารกิจที่ สพฐ. ต้องถ่ายโอนไปให้กับ อปท. ภายใต้เงื่อนไขว่า โรงเรียนสังกัด สพฐ. ที่ถ่ายโอนต้องมีความสมัครใจ และ อปท. ที่รับถ่ายโอนต้องผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมก่อนจึงสามารถดำเนินการได้ จากข้อมูลของสำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สตผ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งใน สพฐ. ที่มีอำนาจหน้าที่ติดตาม และ

¹¹ มาตรา 43 และมาตรา 289 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹² มาตรา 78 (3) มาตรา 80 (4) และมาตรา 289 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

¹³ มาตรา 9 (2) มาตรา 9 (6) มาตรา 41 และมาตรา 58 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

¹⁴ มาตรา 16 (9) มาตรา 17 (6) และมาตรา 18 ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในภาพรวม แสดงให้เห็นว่าการถ่ายโอนสถานศึกษาเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2549 จนมาถึงในปี พ.ศ. 2556 มีจำนวนโรงเรียนถ่ายโอนทั้งหมด 475 แห่ง ซึ่งเป็นการถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 321 แห่ง เทศบาล 101 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 52 แห่ง และถ่ายโอนให้กับกรุงเทพมหานครอีก 1 แห่ง¹⁵ หากเปรียบเทียบกับโรงเรียนทั้งหมดของ สพฐ. ในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มประกาศใช้แผนการถ่ายโอนพบว่า จากโรงเรียนทั้งหมดของ สพฐ. 32,256 แห่ง มีโรงเรียนที่ถ่ายโอนทั้งหมดเพียง 475 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 1.47 ของโรงเรียนทั้งหมด

2.2 บริบทการจัดการศึกษาของโรงเรียน สพฐ. และโรงเรียน อปท.

บริบทการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด สพฐ. และสังกัด อปท. ที่นำเสนอต่อไปนี้ เป็นสรุปจากการทบทวนระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ระเบียบข้อบังคับ คู่มือการปฏิบัติงาน รวมทั้งงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้อง โดยแบ่งเป็น 4 ประเด็น เพื่อให้ง่ายต่อการเปรียบเทียบกันระหว่างสังกัด ดังต่อไปนี้ ประเด็นที่หนึ่ง การวางหลักการจัดการปกครอง (Governance) ประเด็นที่สอง การบริหารจัดการบุคลากรทางการศึกษา (Educational Personnel Management) ประเด็นที่สาม ทรัพยากรทางการศึกษา (Educational Resources) และ ประเด็นที่สี่ การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน (Education Provision of School) และในตอนท้ายจะแสดงผลการเปรียบเทียบกันระหว่างโรงเรียนสังกัด สพฐ. และสังกัด อปท. ทีละประเด็น

2.2.1 บริบทของโรงเรียนสังกัด สพฐ.

(1) การวางหลักการจัดการปกครอง

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน พระราชบัญญัติบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้แบ่งการบริหารราชการเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการในส่วนกลาง และการบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา โดยการบริหารราชการส่วนกลางนั้นกำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ก.พ.ฐ.) ทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบายแผนพัฒนามาตรฐานการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และหลักสูตรแกนกลางที่ใช้ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สนับสนุนทรัพยากร ติดตาม ประเมินผล

¹⁵ สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สตผ.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ[Computer file].

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และออกกฎระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการบริหารงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เป็นหน่วยงานปฏิบัติการที่ปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมายจาก ก.พ.ฐ.

สำหรับการบริหารราชการเขตพื้นที่ของกระทรวงศึกษาธิการในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจะแบ่งออกเป็น 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาในพื้นที่ในความรับผิดชอบของแต่ละเขต นอกจากนี้เขตพื้นที่ยังมีหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนา (Research and Development: R&D) นิเทศ ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาโดยมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์สำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ระเบียบบริหารราชการกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งต่อไปจะเรียกว่าคณะกรรมการสถานศึกษา ทำหน้าที่บริหารกิจการของสถานศึกษา และเป็นผู้แทนในการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับมอบอำนาจ

(2) การบริหารจัดการบุคลากรทางการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) มีหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย อัตรากำลัง และกำหนดอัตราค่าตอบแทนครูและบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน โดยมีสำนักงาน ก.ค.ศ. เป็นผู้ดำเนินงานปฏิบัติในหน้าที่ และให้ ก.ค.ศ. แต่งตั้งคณะกรรมการข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่ (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) เป็นหน่วยงานระดับเขตพื้นที่ ซึ่งมีหน้าที่ในการวางแผนอัตรากำลังในเขตพื้นที่ และมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และไล่ออกครูหรือบุคลากรทางการศึกษา

(3) ทรัพยากรทางการศึกษา

บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติประเทศไทย (Thailand National Education Account: Thailand NEA) แสดงให้เห็นว่า ทรัพยากรทางการศึกษาของโรงเรียนสังกัด สพฐ. มาจาก 2 แหล่งทุน ได้แก่ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากภาครัฐ และทรัพยากรที่ได้จากภาคเอกชน สำหรับงบประมาณที่โรงเรียนได้รับจากภาครัฐมาจาก 3 หน่วยงาน ได้แก่ (1) งบประมาณจาก สพฐ. (2) เงินสนับสนุนเป็นค่าอาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวันจาก อปท. และ (3) เงินสนับสนุนจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ซึ่งเป็นค่าเล่าเรียนที่จ่ายไปยังสถานศึกษา สำหรับทรัพยากรที่ได้รับจากภาคเอกชน ประกอบด้วย ค่าบำรุงการศึกษาที่ครัวเรือนจ่ายให้กับโรงเรียน เงินบริจาคของ

องค์การไม่แสวงหากำไร (NGOs) เงินบริจาคของธุรกิจเอกชน และเงินสนับสนุนจากภาคต่างประเทศ ทั้งนี้รายละเอียดของทรัพยากรทางการศึกษาของโรงเรียนสังกัด สพฐ. จะนำเสนอในส่วนประมาณ จาก สพฐ. เท่านั้น เพราะเงินสนับสนุนเป็นค่าอาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวันที่ได้จาก อปท. มีเกณฑ์การจัดสรรให้แก่โรงเรียนทุกสังกัดเหมือนกัน และเงินสนับสนุนจาก กยศ. รวมทั้งทรัพยากรที่ได้รับจากภาคเอกชน ยังไม่มีตัวเลขชัดเจนว่ามีการจัดสรรแจกจ่ายให้แก่โรงเรียนแต่ละสังกัดเป็นจำนวนเท่าไร ซึ่งในรายงานบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติประเทศไทยสร้างข้อสมมติฐานเบื้องต้นว่ามีการจัดสรรแจกจ่ายตามรายหัวนักเรียนเท่ากัน จึงไม่มีความแตกต่างกันระหว่างโรงเรียนแต่ละสังกัด (ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ 2556, ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ 2557, ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ 2558)

ทรัพยากรของโรงเรียนที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณของ สพฐ. ประกอบด้วย 3 รายการ ได้แก่ เงินอุดหนุนโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ต่อไปจะเรียกว่าเงินเรียนฟรี 15 ปี) เงินเดือนครู และงบประมาณอื่น ๆ เช่น งบดำเนินงาน และงบลงทุน โครงสร้างของรายรับของโรงเรียนจากงบประมาณทั้ง 3 รายการ เป็นดังนี้ จากบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติประเทศไทยปี พ.ศ. 2556 แสดงให้เห็นว่า สพฐ. จัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนในสังกัดทั้งหมดเป็นจำนวน 275,584 ล้านบาท จากงบประมาณทั้งหมดส่วนใหญ่เป็นเงินเดือนครู 225,472 ล้านบาท (ร้อยละ 81.82 ของงบประมาณทั้งหมด) รองลงมาคือเงินอุดหนุนโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายฯ อีกจำนวน 41,178 ล้านบาท (ร้อยละ 14.94 ของงบประมาณทั้งหมด) และงบประมาณอื่น ๆ เพียง 8,934 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 3.24 ของงบประมาณทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งถ้าคำนวณเป็นงบประมาณต่อหัวนักเรียน (Expenditure per Student) พบว่า สพฐ. มีงบประมาณรายจ่ายในการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ที่ 32,841 บาทต่อคนต่อปี หากพิจารณาเฉพาะระดับประถมศึกษาจะอยู่ที่ 38,511 บาทต่อคนต่อปี

(4) การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน

จากระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการที่กล่าวไปในข้างต้นระบุว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้คณะกรรมการสถานศึกษา ทำหน้าที่บริหารกิจการของสถานศึกษา และเป็นผู้แทนในการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการตามวงเงินงบประมาณที่ได้รับมอบอำนาจ สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาตามกฎหมายกระทรวงเรื่อง กำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 บัญญัติให้คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนแต่ละแห่งมีจำนวนต่างกันตามขนาด โดยโรงเรียนขนาดเล็ก

ที่มีจำนวน 9 คน และขนาดใหญ่มีจำนวน 15 คน องค์ประกอบคณะกรรมการสถานศึกษา ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุหรือองค์การศาสนาในพื้นที่ และ ผู้ทรงคุณวุฒิ (รายละเอียดในตารางที่ 1)

นอกจากคณะกรรมการสถานศึกษาแล้ว โรงเรียนสังกัด สพฐ. ยังมีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งที่มีส่วนร่วมในการคัดเลือกหนังสือเรียน และร่วมกำหนดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนคือ คณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนใน 4 กลุ่ม ได้แก่ ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน และผู้แทนนักเรียน โดยจำนวนของคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย แตกต่างกันตามขนาดของโรงเรียนเช่นเดียวกับ คณะกรรมการสถานศึกษา ตามคู่มือแนวทางการดำเนินงานโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่อนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดให้โรงเรียนขนาดเล็กมีคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย ไม่น้อยกว่า 4 คน และโรงเรียนขนาดมีจำนวนไม่น้อยกว่า 6 คน (รายละเอียดในตารางที่ 2)

ตารางที่ 1 องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนแต่ละขนาด

โรงเรียนขนาดเล็ก (นักเรียนไม่เกิน 300 คน) จำนวน 9 คน	โรงเรียนขนาดใหญ่ (นักเรียนมากกว่า 300 คน) จำนวน 15 คน
1. ประธานกรรมการ (มาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ)	1. ประธานกรรมการ (มาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ)
2. ผู้แทนผู้ปกครอง จำนวน 1 คน	2. ผู้แทนผู้ปกครอง จำนวน 1 คน
3. ผู้แทนครู จำนวน 1 คน	3. ผู้แทนครู จำนวน 1 คน
4. ผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 1 คน	4. ผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 1 คน
5. ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน	5. ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน
6. ผู้แทนศิษย์เก่า จำนวน 1 คน	6. ผู้แทนศิษย์เก่า จำนวน 1 คน
7. ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์หรือองค์การศาสนาอื่นในพื้นที่ จำนวน 1 รูป/คน	7. ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์หรือองค์การศาสนาอื่นในพื้นที่ จำนวน 2 รูป/คน
8. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 1 คน	8. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน
9. ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นกรรมการและ เลขานุการ	9. ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นกรรมการและ เลขานุการ

ที่มา: กฎกระทรวง เรื่อง กำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการ และกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2546

ตารางที่ 2 องค์ประกอบของคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย ของโรงเรียนแต่ละขนาด

โรงเรียนขนาดเล็ก (นักเรียนไม่เกิน 300 คน) จำนวน 9 คน		โรงเรียนขนาดใหญ่ (นักเรียนมากกว่า 300 คน) จำนวน 15 คน	
1. ผู้แทนครู	ไม่น้อยกว่า 1 คน	1. ผู้แทนครู	ไม่น้อยกว่า 2 คน
2. ผู้แทนผู้ปกครอง	ไม่น้อยกว่า 1 คน	2. ผู้แทนผู้ปกครอง	ไม่น้อยกว่า 2 คน
3. ผู้แทนชุมชน	ไม่น้อยกว่า 1 คน	3. ผู้แทนชุมชน	ไม่น้อยกว่า 2 คน
4. ผู้แทนนักเรียน	ไม่น้อยกว่า 1 คน	4. ผู้แทนนักเรียน	ไม่น้อยกว่า 2 คน
รวม	ไม่น้อยกว่า 4 คน	รวม	ไม่น้อยกว่า 8 คน

ที่มา: แนวทางการดำเนินงานโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่อนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.2.2 บริบทของโรงเรียนสังกัด อปท.

(1) การวางหลักการบริหารจัดการ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 บัญญัติว่า อปท. ทุกประเภทต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยพิจารณาจากภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งการจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหนึ่งในภารกิจถ่ายโอนที่รับมาจาก สพฐ. วิธีกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นคือ อปท. ต้องจัดทำแผนทั้งหมด 2 ประเภท คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น เพื่อวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ อปท. และเป้าหมายในการพัฒนาในระยะยาว แผนอีกประเภทหนึ่งคือแผนพัฒนาสามปี เพื่อกำหนดรายละเอียดของแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งต้องวางแผนให้มีความต่อเนื่องครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี ดังนั้นการวางแผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อปท. ต้องมีความสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่

สำหรับหน้าที่การกำกับดูแลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อปท. เป็นของสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งโรงเรียนในสังกัด อปท. ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานของสำนักงาน (ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ 2558) ทั้งนี้ตามประกาศสำนักประธานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น กำหนดให้อำนาจในการจัดตั้ง ควบรวม ยุบสถานศึกษา และขยายชั้นเรียน เป็นของ อปท.

(2) การบริหารจัดการบุคลากรทางการศึกษา

บุคลากรทางการศึกษาของ อปท. ถือว่าเป็นข้าราชการหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ อปท. แต่ละประเภทมีคณะกรรมการ 1 ชุด ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์อัตรากำลัง และอัตราเงินเดือนให้กับข้าราชการหรือพนักงานของตนเอง โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) เทศบาลกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) และเมืองพัทยากำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) เป็นผู้รับผิดชอบหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้องค์ประกอบของคณะกรรมการจะประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งมาจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เลขาธิการ ก.ค.ศ. และอธิบดีกรมบัญชีกลาง กรรมการผู้แทน อปท. และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แต่จากการสืบค้นอัตราเงินเดือนครุในสังกัด อปท. กลับพบว่า มติของคณะกรรมการ อปท. อนุโลมให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดอัตราเงินเดือนตามที่ ก.ค.ศ. รับรองได้¹⁶ สำหรับการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือน ตลอดจนการไล่ออกครูหรือบุคลากรทางการศึกษานั้น เป็นอำนาจตัดสินใจของนายก อปท. แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ อปท. กำหนด

(3) ทรัพยากรทางการศึกษา

โรงเรียนสังกัด อปท. ได้รับทรัพยากรทั้งงบประมาณจากภาครัฐ และที่ได้มาจากภาคเอกชน เช่นเดียวกับโรงเรียน สพฐ. แต่ทรัพยากรในส่วนที่เป็นงบประมาณจากภาครัฐมีความซับซ้อนกว่าบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติประเทศไทยแสดงให้เห็นว่า งบประมาณที่โรงเรียน อปท. ได้รับจากต้นสังกัดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินงบประมาณของ อปท. ซึ่งงบประมาณประเภทนี้ อปท. มีอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายได้อย่างอิสระ ส่วนงบประมาณอีกประเภทหนึ่งคือ เงินนอกงบประมาณของ อปท. ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรร

¹⁶ หนังสือสำนักงาน ก.จ., ก.ท. และ ก.อบต. ที่ มท. 0809.9/ว5 ลงวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2556

หากพิจารณาทรัพยากรที่โรงเรียน อปท. ได้รับจัดสรรจากภาครัฐในแต่ละรายการ พบว่าโรงเรียน อปท. ได้รับเงินเรียนฟรี 15 ปี และเงินเดือนครูเช่นเดียวกับโรงเรียน สพฐ. แต่มีสัดส่วนที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ในปี พ.ศ. 2556 อปท. ทั่วประเทศจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนในสังกัดทั้งสิ้น 48,873 ล้านบาท จากงบประมาณทั้งหมดเป็นเงินเดือนครู 19,744 ล้านบาท (ร้อยละ 40.40 ของงบประมาณทั้งหมด) เงินเรียนฟรี 15 ปี อีกจำนวน 4,597 ล้านบาท (ร้อยละ 9.40 ของงบประมาณทั้งหมด) และงบประมาณอื่น ๆ อีก 24,532 ล้านบาท ซึ่งมากถึงร้อยละ 50.20 ของงบประมาณทั้งหมด หากคำนวณเป็นงบประมาณต่อหัวนักเรียนพบว่า อปท. มีการลงทุนสูงกว่า สพฐ. มาก โดยงบประมาณรายจ่ายในการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ที่ 58,772 บาทต่อคนต่อปี หากพิจารณาเฉพาะระดับประถมศึกษาจะอยู่ที่ 59,757 บาทต่อคนต่อปี

(4) การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน

โรงเรียนสังกัด อปท. ถูกกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาให้ทำหน้าที่บริหารกิจการโรงเรียน และโครงสร้างเช่นเดียวกับโรงเรียน สพฐ. ตามมาตรา 40 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่โรงเรียน อปท. อยู่นอกขอบเขตของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 จึงไม่ได้รับประกาศเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 35 ทำให้อำนาจการทำนิติกรรมสัญญาเป็นของนายก อปท. ในการใช้จ่ายของโรงเรียนนั้น ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสถานศึกษาได้รับมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งละไม่เกิน 100,000 บาท¹⁷ ซึ่งต้องจ่ายเงินในรูปของเช็คทุกครั้ง รวมทั้งไม่สามารถใช้จ่ายเป็นค่าครุภัณฑ์ และค่าใช้จ่ายในหมวดที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้¹⁸

2.2.3 เปรียบเทียบบริบทของโรงเรียนสังกัด สพฐ. และสังกัด อปท.

เมื่อโรงเรียนสังกัด สพฐ. ถ่ายโอนไปยัง อปท. บริบทของโรงเรียนส่วนใหญ่จะเปลี่ยนไปจากเดิม เมื่อเปรียบเทียบระหว่างบริบทของโรงเรียนทั้งสองสังกัดในแต่ละประเด็นที่นำเสนอไป สามารถ

¹⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ในสถานที่ศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551

¹⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

สรุปได้ว่ามีเพียงหลักสูตร และมาตรฐานการศึกษาเท่านั้น ที่โรงเรียนทั้ง 2 สังกัด ถูกกำหนดโดย สพฐ. เหมือนกัน สำหรับบริบทของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ที่เปลี่ยนแปลงไปมีดังต่อไปนี้

1. เมื่อเปลี่ยนหน่วยงานต้นสังกัด แนวทางการดำเนินงานของโรงเรียนจะเปลี่ยนไป เดิมโรงเรียนต้องมีแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายและแผนของ สพฐ. แต่เมื่อถ่ายโอนสถานศึกษาแล้ว โรงเรียนต้องดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นของ อปท. ที่รับถ่ายโอน ซึ่งต้องสอดคล้องกับลักษณะทางเศรษฐกิจ และสังคมภายในพื้นที่

2. การบริหารงานบุคลากรทางการศึกษาเปลี่ยนไป เดิมการบริหารงานบุคลากรโรงเรียน สพฐ. มี ก.ค.ศ. เป็นผู้วางแผนอัตรากำลัง และกำหนดอัตราเงินเดือนบุคลากร โดยมี อ.ก.ค.ศ. เป็นผู้มีอำนาจบริหารจัดการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และไล่ออก แต่ผู้ที่มีอำนาจบริหารจัดการงบประมาณเพื่อจ่ายเป็นเงินเดือนให้กับบุคลากรทางการศึกษาคือ สพฐ. เมื่อถ่ายโอนสถานศึกษาแล้ว บทบาทของ ก.ค.ศ. จะถูกแทนที่ด้วยคณะกรรมการ อปท. สำหรับการบริหารจัดการบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) จะมีเอกภาพมากขึ้น คือ อปท. ต้นสังกัด เป็นผู้ที่มีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และไล่ออก รวมทั้งเป็นผู้จ่ายเงินเดือนหรือค่าตอบแทนเบ็ดเสร็จภายในหน่วยงานเดียว

3. โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ได้รับงบประมาณจัดสรรมากกว่าโรงเรียน สพฐ. โดยได้รับเงินอุดหนุนรายการอื่นเพิ่มเติมนอกจากเงินเดือนครู และโครงการเรียนฟรี 15 ปี รวมทั้งได้รับทรัพยากรจากงบประมาณของ อปท. ต้นสังกัดเพิ่มเติมด้วย เมื่อคำนวณเป็นงบประมาณต่อหัวนักเรียน โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ได้รับจัดสรรงบประมาณมากกว่าโรงเรียน สพฐ. ประมาณ 25,000 บาทต่อคนต่อปี

4. การบริหารจัดการสถานศึกษาของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ไม่มีบทบาทของคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย ร่วมในการบริหาร ทำให้กลุ่มผู้แทนนักเรียนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโดยตรง

5. โรงเรียนถ่ายโอนโอนศูนย์เสียความเป็นนิติบุคคล ทำให้มีอิสระการใช้จ่ายเงินรายได้ของสถานศึกษาลดลง อำนาจการจัดซื้อจัดจ้างส่วนใหญ่เป็นของนายก อปท. ซึ่งผู้อำนวยการสถานศึกษาได้รับมอบอำนาจการใช้จ่ายเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น

ตารางสรุปการเปรียบเทียบบริบทของโรงเรียนสังกัด สพฐ. และ อปท. ดูในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบบริบทของโรงเรียนสังกัด สพฐ. และโรงเรียนสังกัด อปท.

ประเด็น	โรงเรียน สพฐ.	โรงเรียน อปท.
(1) ระบบการจัดการ		
หน่วยงานต้นสังกัด	สพฐ.	อปท.
ผู้กำหนดนโยบายและแผน	สพฐ.	อปท.
(2) บุคลากรทางการศึกษา		
วางแผนอัตรากำลัง	ก.ค.ศ.	คณะกรรมการ อปท.
กำหนดค่าตอบแทนครู	ก.ค.ศ.	คณะกรรมการ อปท. (ปัจจุบันใช้อัตราเดียวกับ ก.ค.ศ.)
บริหารจัดการบุคลากรทางการศึกษา	อ.ก.ค.ศ.	อปท.
(3) ทรัพยากรทางการศึกษา		
ผู้จัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา	สพฐ.	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงาน ก.ก.ถ. อปท.
โครงสร้างทรัพยากรของโรงเรียน		
- เงินเรียนฟรี 15 ปี	14.94%	9.40%
- เงินเดือนครู	81.82%	40.40%
- อื่น ๆ เช่น งบดำเนินงาน งบ ลงทุน และเงินอุดหนุนอื่น	3.24%	50.20%
งบประมาณรายจ่ายต่อหัวนักเรียน	ภาพรวมการศึกษาขั้นพื้นฐาน 32,841 บาท/คน/ปี ระดับประถมศึกษา 38,511 บาท/คน/ปี	ภาพรวมการศึกษาขั้นพื้นฐาน 58,772 บาท/คน/ปี ระดับประถมศึกษา 59,757 บาท/คน/ปี
(4) การจัดการศึกษา		
กำหนดหลักสูตร	สพฐ.	
วางแผนมาตรฐานการศึกษา	สพฐ.	
สถานะของสถานศึกษา	นิติบุคคล	ไม่ใช่นิติบุคคล
อำนาจการจัดซื้อจัดจ้าง	ผู้อำนวยการสถานศึกษา	นายก อปท.
การบริหารกิจการโรงเรียน	คณะกรรมการสถานศึกษา ภาคี 4 ฝ่าย	คณะกรรมการสถานศึกษา

2.3 วรรณกรรมปริทัศน์

2.3.1 การกระจายอำนาจ

(1) รูปแบบการกระจายอำนาจ

Rhodes (2003) ได้จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจออกเป็น 4 รูปแบบ ซึ่งแต่ละแบบมีระดับหรือความเข้มข้นของการกระจายอำนาจที่ต่างกันไป ดังต่อไปนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการแบ่งความรับผิดชอบในการบริหารระหว่างหน่วยราชการเอง ซึ่งการแบ่งอำนาจสามารถจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบย่อย คือ การแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของราชการส่วนกลางลงสู่หน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ และการแบ่งอำนาจการตัดสินใจของส่วนราชการแยกตามภารกิจ ทั้งนี้ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจในรูปแบบดังกล่าว ดังนั้นจึงนับว่าเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการที่เข้มข้นน้อยที่สุด

2. การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม คือเป็นการให้อำนาจการตัดสินใจแก่ อปท. ที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและเป็นอิสระต่อราชการส่วนกลาง หมายความว่าประชาชนสามารถเลือกตัวแทนของตนเองขึ้นมาได้เพื่อตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ แทน นอกจากนี้ยังสามารถเข้าไปตัดสินใจได้โดยตรงผ่านกระบวนการประชาคมของ อปท.

3. การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) เป็นการให้อำนาจหรือให้อิสระแก่ อปท. ในการบริหารจัดการงบประมาณของตนเอง อปท. จะสามารถประสบความสำเร็จในการดำเนินการได้ต้องมีรายรับที่เพียงพอ (รายรับที่จัดเก็บเองในท้องถิ่นหรือได้รับการจัดสรรหรือถ่ายโอนมาจากรัฐบาลกลาง) รวมทั้งต้องมีอำนาจตัดสินใจในการใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเอง ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการคลังจึงเป็นองค์ประกอบหลักของการกระจายอำนาจและสามารถใช้เป็นตัวชี้วัดถึงความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจของประเทศได้

4. การมอบอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (Delegation) เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจหรือการบริหารแก่องค์กรที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการ เช่น องค์กรมหาชนหรือองค์กรอิสระ เป็นต้น อย่างไรก็ตามก็มีข้อถกเถียงถึงการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ เนื่องจากเป็นการผลักดันให้กิจกรรมของภาครัฐกลายเป็นธุรกิจเอกชน ดังนั้นประชาชนจึงไม่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงจากการกระจายอำนาจ

จากรูปแบบการกระจายอำนาจที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า เกณฑ์การวิเคราะห์รูปแบบการกระจายอำนาจต้องพิจารณาใน 2 มิติ คือ หน่วยงานที่ได้รับอำนาจ และลักษณะของอำนาจที่รัฐถ่ายโอน ในมิติแรก หากหน่วยงานที่ได้รับอำนาจเป็นหน่วยงานเอกชน การกระจายอำนาจรูปแบบนี้เป็นการมอบหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (Delegation) ซึ่งถูกมองว่าเป็นรูปแบบที่ไม่ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง แต่ถ้าหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจเป็นหน่วยงานภาครัฐต้องพิจารณาต่อไปว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง หรือเป็นรัฐระดับท้องถิ่นที่ได้รับอำนาจ ถ้าเป็นหน่วยงานรัฐส่วนกลาง การกระจายอำนาจรูปแบบนี้เป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบอ่อนสุดของการกระจายอำนาจเพราะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม

หากหน่วยงานรับมอบอำนาจเป็นรัฐระดับท้องถิ่น หรือ อปท. ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจที่มีความเข้มข้นมากขึ้นเพราะ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมผ่านกลไกการคัดเลือกตัวแทนได้ เช่น การเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้แก่ อปท. จำเป็นต้องพิจารณาในมิติที่สองด้วย คือ ลักษณะอำนาจที่รัฐกระจายให้กับ อปท. เป็นอำนาจการดำเนินภารกิจเพียงอย่างเดียว หรือกระจายอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณด้วย หาก อปท. ได้รับอำนาจการดำเนินภารกิจเพียงอย่างเดียว จะเรียกว่าการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) แต่ถ้า อปท. ได้รับอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณด้วย จะเรียกว่าการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีความเข้มข้นมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทั้ง 4 รูปแบบ ที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด

(2) แนวคิดสนับสนุนการกระจายอำนาจ

Hirschman (1970) ได้เสนอถึงการตอบสนองของสมาชิกในองค์กร หรือประชาชนในรัฐในกรณีที่ได้รับผลประโยชน์ลดลง สมาชิกมีวิธีการตอบสนองอยู่ 2 วิธี ได้แก่ ถอนตัวออกจากความสัมพันธ์ (Exit) หรือพยายามสะท้อนให้ทราบเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Voice) การตอบสนองทั้ง 2 วิธีสามารถสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงในทางลบที่เกิดขึ้นในองค์กรได้ แต่มีผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน โดยการถอนตัวออกจากความสัมพันธ์แสดงเพียงสัญญาณของความไม่พึงพอใจเท่านั้น สำหรับการสะท้อนให้ทราบเป็นวิธีที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุของความไม่พึงพอใจด้วย ทั้งนี้ การเลือกวิธีการตอบสนองของสมาชิกขึ้นอยู่กับความภักดีที่มีต่อองค์กร (Loyalty) โดยสมาชิกที่มีความภักดีมักใช้วิธีสะท้อนความต้องการในองค์กรทราบ และจะอุทิศตัวให้กับองค์กรเพิ่มขึ้นเพื่อให้องค์กรประสบความสำเร็จ

ทฤษฎีของ Hirschman นำมาประยุกต์ใช้กับลักษณะการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของประชากร (Emigration) ได้ ถ้าหากประชาชนไม่พอใจ หรือได้รับประโยชน์จากรัฐลดน้อยลง ประชาชนสามารถแสดงการตอบสนองได้ 2 วิธี ได้แก่ วิธีแรก เลิกย้ายออกจากประเทศหรือย้ายถิ่นฐานไปยังรัฐอื่น

(Exit) หรือสะท้อนให้รัฐทราบถึงความไม่พอใจของตน (Voice) ซึ่งสามารถทำให้ตั้งแต่การบ่นให้ทราบ ความไม่พอใจจนไปถึงการประท้วงอย่างรุนแรง ต่อมาทฤษฎีของ Hirschman ถูกพัฒนาเพิ่มเติมโดย Rusbult (1982) และ Rusbult (1983) ลักษณะอีกประการหนึ่งของสมาชิกองค์กรคือ เพิกเฉยต่อสถานการณ์ที่แย่ลงโดยไม่มีการถกเถียงกันถึงวิธีการแก้ไขปัญหา หรือมีการถกเถียงกันในประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น (Neglect) พฤติกรรมดังกล่าวจึงไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น

ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์การเมืองที่สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังนำเสนอว่า รัฐบาลท้องถิ่นสามารถผลิตบริการสาธารณะได้มีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาลส่วนกลาง เพราะมีกลไกสร้างแรงจูงใจให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตของตนให้เพิ่มขึ้น ทำให้การใช้จ่ายรัฐท้องถิ่น (Local Expenditure) ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่ารัฐบาลส่วนกลาง ซึ่ง Tiebout (1956) ได้นำเสนอทฤษฎีที่เรียกว่าการย้ายถิ่นฐานไปสังกัดในพื้นที่อื่น (Voting by Feet) ดังนี้ ในสภาพความเป็นจริงที่ความต้องการของประชาชนแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกัน และในพื้นที่ของรัฐประกอบด้วยรัฐบาลท้องถิ่นจำนวนมาก โดยท้องถิ่นแต่ละแห่งผลิตบริการสาธารณะที่มีลักษณะและคุณภาพแตกต่างกัน เปรียบเสมือนประชาชนอยู่ในห้างสรรพสินค้าใหญ่ที่เต็มไปด้วยร้านค้า ทำให้มีทางเลือกในการบริโภคที่หลากหลาย เมื่อประชาชนสามารถเลือกบริการที่ตรงกับความต้องการมากที่สุดได้แล้วก็จะเดินไปซื้อบริการที่ร้านค้าแห่งนั้น กล่าวคือประชาชนจะเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ไปยังท้องถิ่นซึ่งผลิตบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการ กลไกการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ (Resident Mobility) นี้จะทำให้เกิดการแข่งขันกันระหว่าง อปท. แต่ละแห่ง และสร้างแรงจูงใจให้ อปท. ลดความไม่มีประสิทธิภาพของตนลง สำหรับความต้องการของประชาชนเป็นอุปสงค์ของบริการสาธารณะด้วยเช่นกัน เพราะต้องตัดสินใจเลือกบริการที่หลากหลายภายใต้รายได้ที่ตนมีอยู่ หรือภายใต้ความสามารถในการจ่ายในรูปของภาษีในท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีการย้ายถิ่นฐานไปสังกัดในพื้นที่อื่นจะเกิดขึ้นได้ภายใต้ข้อสมมติหลักของ Tiebout คือ ต้นทุนการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ต้องต่ำพอให้เกิดการเคลื่อนย้ายได้

จะเห็นได้ว่าทฤษฎีของ Tiebout และ Hirschman มีความสอดคล้องกัน โดยเงื่อนไขทำให้ประชาชนสามารถถอนตัวจากความสัมพันธ์จากรัฐบาลท้องถิ่นเดิมได้ (Exit) จำเป็นต้องมีต้นทุนการเคลื่อนย้ายถิ่นที่ไม่สูงมากนัก อย่างไรก็ตามในกรณีที่ประชาชนไม่สามารถเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ได้ การเลือกตั้งท้องถิ่นจึงเป็นวิธีการสะท้อนให้รัฐท้องถิ่นทราบถึงความต้องการของประชาชนรูปแบบหนึ่ง (Voice) ทั้งนี้ หากประชาชนในพื้นที่มีความภักดีต่อรัฐบาลท้องถิ่นของตน (Loyalty) จะนำไปสู่การสะท้อนความต้องการอันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงให้รัฐบาลท้องถิ่นพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณะได้ อย่างไรก็ตาม หากประชาชนในพื้นที่มีลักษณะเพิกเฉย (Neglect) ก็จะไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น

งานวิจัยที่สนับสนุนแนวคิดของ Tiebout เช่น Oates (1969) นำเสนอว่า เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ต่างกันในแต่ละพื้นที่ รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีงบประมาณรายจ่ายต่อหัวนักเรียนในโรงเรียนรัฐ (Expenditure per Pupil in the Public School) เพื่อผลิตบริการทางการศึกษามากน้อยแตกต่างกัน ซึ่งท้องถิ่นที่มีรายจ่ายสูงย่อมมีระดับการจัดการภาษีที่สูงขึ้นด้วย คนในพื้นที่ดังกล่าวจะได้รับการชดเชยภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นด้วยบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพ ดังนั้นการตัดสินใจย้ายถิ่นที่อยู่อาศัยของประชาชนจะขึ้นอยู่กับพิจารณาถึงประโยชน์และต้นทุนที่ต้องเผชิญ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกันระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากบริการทางการศึกษากับต้นทุนที่เป็นภาระภาษี ทั้งนี้ Oates ทำการศึกษาเชิงประจักษ์จากข้อมูลของเทศบาลตัวอย่าง 53 แห่งในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานำมาจากการสำรวจสำมะโนประชากรและครัวเรือน รายงานประจำปีของเทศบาล และจากงานวิจัยอื่น ๆ ผลการศึกษาบ่งชี้ว่า ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับเพิ่มขึ้นจากการศึกษาที่มีคุณภาพ สามารถชดเชยภาระภาษีที่ต้องชำระเพิ่มขึ้นได้

อย่างไรก็ตามยังพบว่า มีงานวิจัยจำนวนหนึ่งนำเสนอข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในแนวคิดของ Tiebout ผลการศึกษาของงานเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ในความเป็นจริงกลไกเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ หรือย้ายไปยังท้องถิ่นแห่งใหม่ที่ให้บริการสาธารณะได้ตรงกับความต้องการมากกว่าอาจไม่เกิดขึ้นเพราะมีต้นทุน หรือเพราะรสนิยมของแต่ละคน งานศึกษาของ Edel (1974) ได้ผลการศึกษาที่ทำให้แนวคิดการกระจายอำนาจต้องหันกลับมาพิจารณาถึงสมมติหลักของ Tiebout เพิ่มขึ้น คือในความเป็นจริงการเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัยมีต้นทุนหรือมีข้อจำกัดตามระเบียบกฎหมาย ทำให้ประชาชนไม่สามารถย้ายไปรับบริการสาธารณะในท้องถิ่นที่ต้องการได้อย่างอิสระ

นอกจากนี้ Bayer (2012) เสนอประเด็นที่น่าสนใจว่า ท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นเมืองมักจะมีลักษณะของผู้อยู่อาศัยที่หลากหลาย เช่น มีระดับของรายได้แตกต่างกัน มีระดับการศึกษาที่ต่างกัน และมีเชื้อชาติที่หลากหลาย เป็นต้น ดังนั้นการตอบสนองความต้องการในท้องถิ่นที่เป็นเมืองอาจทำได้ไม่ดีนัก เพราะไม่เกิดการแบ่งแยกความต้องการในแต่ละท้องถิ่นอย่างชัดเจน การศึกษาของ Bayer, and McMilan ได้ให้คำอธิบายสาเหตุที่ท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นเมืองไม่เป็นไปตามข้อสมมติของ Tiebout เพราะการตัดสินใจเลือกที่อยู่อาศัยของประชาชน ไม่ได้เป็นการเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากบริการทางการศึกษา กับภาระภาษีเพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับราคาของที่อยู่อาศัย และรสนิยมของประชาชนอีกด้วย จึงไม่เกิดการเคลื่อนย้ายไปยังท้องถิ่นอื่น แม้ว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการศึกษาที่มีคุณภาพเหมาะสมกับตนมากกว่าก็ตาม

(3) แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา

เมื่อให้ความสนใจบริการสาธารณะประเภทบริการทางการศึกษา ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ ความต้องการของประชาชนว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถผลิตบริการได้ตรงกับความต้องการมากที่สุด งานวิจัยหลายฉบับแสดงให้เห็นว่าความต้องการที่หลากหลายสามารถสะท้อนได้จากความพร้อมในการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน ดังนั้นหากจัดการศึกษาให้ผู้เรียน 2 กลุ่มนี้ในรูปแบบเดียวกันย่อมได้ผลลัพธ์ที่ต่างกัน โดยผู้เรียนที่มีความพร้อมมากกว่าจะเรียนรู้ได้ดีกว่า หรือมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ดีกว่าผู้เรียนที่ไม่มีความพร้อม (Nechyba, 2010) เพราะฉะนั้น การกระจายอำนาจด้านการศึกษาจึงมีความสำคัญ เพราะทำให้รัฐสามารถจัดการศึกษาได้เหมาะสมกับเด็กที่มีความพร้อมต่างกัน

Nechyba (2010) เสนอข้อสังเกตผลของการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรทางการศึกษาใหม่ (Educational Resource Reallocation) จากการกระจายอำนาจโดยใช้กรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่า การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำของคุณภาพปัจจัยการผลิตบริการทางการศึกษาระหว่างพื้นที่ ดังนี้ ตามกรอบแนวคิดทฤษฎีการผลิต (Production Theory) มองว่า ลักษณะหรือคุณภาพของผู้เรียนเป็นหนึ่งในปัจจัยการผลิตบริการทางการศึกษา ดังนั้นผู้เรียนที่มีความพร้อมต่างกันหมายถึงมีปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพที่ต่างกันด้วย เมื่อประชาชนมีความต้องการบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพหรือมีลักษณะเหมาะสมกับความพร้อมของตน หากต้นทุนการย้ายที่อยู่อาศัยไม่สูงมากเกินไป ประชาชนจะย้ายไปอาศัยยังท้องถิ่นที่จัดบริการทางการศึกษาเหมาะสมกับความพร้อมของตน ทำให้ท้องถิ่นแต่ละพื้นที่มีคุณภาพของปัจจัยการผลิตที่เป็นลักษณะของตัวผู้เรียนที่ต่างกัน

นอกจากคุณภาพของผู้เรียนแล้ว การกระจายอำนาจอาจทำให้คุณภาพครูในแต่ละพื้นที่มีความเหลื่อมล้ำกันด้วยหากไม่มีการจ่ายค่าตอบแทนครูที่แตกต่างกันอย่างเหมาะสมระหว่างท้องถิ่น หากกำหนดให้มีอัตราเงินเดือนครูเท่ากันในแต่ละท้องถิ่น ครูที่มีคุณภาพจะถูกดึงดูตไปในพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นเมือง เพราะมีสิ่งอำนวยความสะดวกเยอะกว่า ทั้งนี้หากเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้าในการผลิตบริการทางการศึกษาแต่ละปัจจัยแล้ว งานวิจัยส่วนใหญ่มีผลการศึกษาที่บ่งชี้ว่า คุณภาพของครูเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นลำดับต้น ๆ ในการทำให้เด็กมีผลสัมฤทธิ์ที่ดีขึ้น

(4) การกระจายอำนาจในประเทศไทย

ทางด้านแนวคิดการกระจายอำนาจในประเทศไทยนั้น ส่วนมากเป็นแนวคิดตามกรอบของ รัฐศาสตร์ โดยมองว่าเป็นอิทธิพลของความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ที่เป็น กระบวนการทำให้การเมืองปกครองเป็นประชาธิปไตยตามกระบวนทัศน์โลก (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2546, ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ 2555) หรือเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ของตัวประชาชนเอง (ธนิษฐา สุขะวัฒน์, 2551) สำหรับแนวคิดในกรอบทางเศรษฐศาสตร์ งานวิจัยส่วนมากเป็นการ กล่าวถึงประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของภาครัฐในภาพรวมเท่านั้น โดยมองว่าการกระจาย อำนาจทางการคลังทำให้รัฐสามารถให้บริการสาธารณะได้ตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่นได้มี ประสิทธิภาพมากกว่า เพราะอยู่ใกล้กับท้องถิ่นทำให้มีความเข้าใจในสภาพปัญหาในพื้นที่มากกว่า ส่วนกลาง รวมทั้งมีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความต้องการของคนในพื้นที่มากกว่าหน่วยงานส่วนกลาง นอกจากนี้ความใกล้ชิดยังเพิ่มความตระหนักถึงสิทธิของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน สาธารณะผ่านการเสียภาษีอีกด้วย (ศุภช สุขลาศัย 2545, ดวงมณี เลาวกุล 2555)

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่าการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ในประเทศไทยยังมี อุปสรรคที่เกิดจากแรงเสียดทาน หรือความขัดแย้งกันระหว่างการบริหารราชการแบบเดิมที่มีลักษณะ รวมศูนย์กับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น งานวิจัยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552) ได้กล่าวถึงปัญหาการถ่ายโอนและการจัดสรรภารกิจหน้าที่ระหว่าง หน่วยงานราชการส่วนกลางกับ อปท. ว่า หน่วยงานราชการส่วนกลางมีความพยายามสร้างงานใน ลักษณะคล้ายกับภารกิจที่ถ่ายโอนไปยัง อปท. เป็นผลให้การดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจไม่ก้าวหน้าไป มากนัก นอกจากนี้ การให้บริการสาธารณะของ อปท. อาจทำได้ไม่เต็มที่เนื่องจากข้อกฎหมายยังไม่มี การปรับเปลี่ยนให้มีความสอดคล้องกับภารกิจที่ อปท. ได้รับ ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวสะท้อนว่ารัฐบาล ยังไม่มีการผลักดันให้ อปท. มีอิสระตามเจตนารมณ์ของหลักการกระจายอำนาจ

นอกจากแรงเสียดทานจากระบบราชการแล้ว ดวงมณี เลาวกุล (2555) ยังกล่าวถึงปัจจัยที่ ส่งผลต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจคือ ความเข้าใจของประชาชน เนื่องจากการกระจาย อำนาจเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ เพื่อให้รัฐสามารถให้บริการ สาธารณะได้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งการมีส่วนร่วมไม่ใช่เพียงการลงคะแนนเสียง เลือกตั้งท้องถิ่นเท่านั้น แต่ประชาชนจำเป็นต้องมีส่วนร่วมในการรับรู้กิจกรรมต่าง ๆ ของ อปท. โดยมี โอกาสแสดงความคิดเห็นได้อีกด้วย เพื่อให้เกิดกลไกกำกับดูแล ตรวจสอบการให้บริการของ อปท. ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญคือ นอกจาก ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหารหรือสมาชิกสภา อปท. แล้ว ประชาชนยังมีสิทธิในการ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ อปท. และมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่ง

สามารถสะท้อนได้ว่า การที่ประชาชนมีข้อมูลข่าวสารสมบูรณ์ (Perfect Information) และการที่ประชาชนมีตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจให้แก่ อปท. นำไปสู่ประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะ

สำหรับแนวคิดการกระจายอำนาจด้านการศึกษา การทบทวนวรรณกรรมพบว่ายังไม่มี ความชัดเจนมากนัก เพราะองค์ความรู้ส่วนมากเป็นการศึกษาเปรียบเทียบกับ การปฏิบัติและประสบการณ์ในประเทศต่าง ๆ ที่ได้ข้อสรุปว่าการกระจายอำนาจมีคุณูปการให้การจัดการศึกษาของ รัฐมี ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นจากการให้อิสระกับโรงเรียน และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางตรงต่อ การบริหารการจัดการศึกษา (อุทัย บุญประเสริฐ 2545) นอกจากนี้งานวิจัยในประเทศไทยเป็นการศึกษา ผลการบริหารจัดการศึกษาของ อปท. แต่เพียงมิติเดียว ยังขาดการเปรียบเทียบกับ การจัดการศึกษา ของ สพฐ. (เสงี่ยมจิต วสุวัฒน์เศรษฐ์ 2555, ดุจดาว กลัดสุข 2555, ดวงเนตร สำราญวงศ์ 2557, เรวดี กระโหมวงศ์ 2558)

2.3.2 ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

แนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลังให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดการศึกษาสรุปได้ว่า ความ ต้องการบริการทางการศึกษาที่หลากหลายเกิดจากความพร้อมของผู้เรียนที่ต่างกัน หากจัดการศึกษา รูปแบบเดียวกันให้กับผู้เรียนที่มีความพร้อมต่างกัน ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนแต่ละกลุ่ม ย่อมไม่เท่ากันด้วย ดังนั้นหัวข้อนี้เป็นการนำเสนอ นิยามและตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของ ผู้เรียน เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงตัวชี้วัดที่เหมาะสมในการประเมินว่า การจัดการศึกษาของรัฐสามารถ ตอบสนองได้ตรงกับความพร้อมของผู้เรียนที่ต่างกันหรือไม่

(1) นิยามของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

The Glossary of Education Reform (Unyear)¹⁹ ได้ให้คำอธิบายนิยามของผลสัมฤทธิ์ ทางการศึกษาที่แตกต่างกัน 2 แบบ ที่แตกต่างกันตามผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการจัดการศึกษา โดยนิยาม แบบแรกหมายถึง ทักษะหรือประสบการณ์ที่ผู้เรียนได้รับจากหลักสูตรหรือโปรแกรมการศึกษา โดยตรง ซึ่งใช้คะแนนทดสอบมาตรฐาน (Standardized Test Score) เป็นเครื่องมือวัดผลสัมฤทธิ์ที่

¹⁹ The Glossary of Education Reform จัดตั้งขึ้นโดยองค์กร The Great Schools Partnership ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ตั้งอยู่ในรัฐ Maine เมือง Portland โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ แนวคิด และข้อถกเถียงในด้านการศึกษาแก่ผู้ที่สนใจ สามารถเข้าถึงได้ที่: edglossary.org

เกิดขึ้นกับผู้เรียน โดยคะแนนสอบมาตรฐานหมายถึง รูปแบบของการทดสอบที่ให้ผู้เข้าสอบทุกคนตอบคำถามชุดเดียวกัน หรือให้ผู้สอบเลือกตอบจากชุดคำถามที่กำหนด และผู้ตรวจข้อสอบต้องมีมาตรฐานเดียวกันในการตัดสินให้คะแนนผู้เข้าสอบทุกคน จุดประสงค์ของการทดสอบมาตรฐานคือ ทำให้สามารถวัดและเปรียบเทียบระดับการเรียนรู้ของผู้เรียนเป็นรายบุคคล หรือรายกลุ่มได้ ทั้งนี้ การทดสอบมาตรฐานสามารถทำได้หลายรูปแบบ ซึ่งแต่ละแบบมีจุดประสงค์ที่ต่างกัน ดังนี้

1. การทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (Achievement Tests) เป็นการทดสอบที่ออกแบบมาเพื่อวัดทักษะและความรู้ที่นักเรียนได้รับจากการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน หรือเพื่อวัดความก้าวหน้าในทางวิชาการของนักเรียนที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา โดยมีจุดประสงค์เพื่อประเมินประสิทธิผลของโรงเรียน ครู หรือใช้เพื่อวัดความเหมาะสมของการจัดการศึกษารูปแบบต่าง ๆ ที่จัดให้นักเรียน การทดสอบประเภทนี้มีลักษณะเป็นการประเมินย้อนหลัง (Backward-Looking) เพื่อให้ทราบว่านักเรียนมีการเรียนรู้ที่ดีหรือไม่ รวมทั้งสามารถนำไปวางแผนการเรียนรู้ที่เหมาะสมต่อไปได้

2. การทดสอบความถนัด (Aptitude Tests) เป็นแบบทดสอบที่ออกแบบมาเพื่อประเมินทักษะทางสติปัญญาหรือทางกายภาพของนักเรียน สำหรับคาดการณ์ระดับความสำเร็จของนักเรียนที่จะเกิดขึ้นในภายหลังได้รับการศึกษา การทดสอบประเภทนี้มีลักษณะเป็นการประเมินล่วงหน้า (Forward-Looking) สำหรับคาดการณ์ระดับการเรียนรู้ของนักเรียนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือในบางครั้งใช้ในการคาดการณ์ถึงอาชีพในอนาคตที่เหมาะสมกับถนัดของนักเรียน

3. การทดสอบเพื่อเข้าเรียนต่อในมหาวิทยาลัย (College-Admissions Tests) เป็นแบบทดสอบที่ออกแบบมาเพื่อเป็นเกณฑ์การตัดสินใจเลือกรับนักเรียนเข้าในระดับอุดมศึกษา โดยแบบทดสอบประเภทนี้สามารถใช้เพื่อประเมินความสามารถทางสติปัญญาหรือทางวิชาการของนักเรียน และสามารถใช้ในการคาดการณ์ระดับการเรียนรู้ของนักเรียนที่จะเกิดขึ้นหลังเข้าเรียนในมหาวิทยาลัย

4. การทดสอบเปรียบเทียบระหว่างประเทศ (International-Comparison Test) เป็นแบบทดสอบที่ออกแบบมาเพื่อประเมินแนวโน้มของผลสัมฤทธิ์นักเรียนในแต่ละประเทศ โดยการทดสอบจะเลือกเพียงกลุ่มตัวอย่างนักเรียนในแต่ละประเทศมาเข้ารับการทดสอบเท่านั้น และผลคะแนนสอบที่ได้จะเป็นตัวแทนของผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในประเทศนั้น ๆ ซึ่งสามารถเปรียบเทียบกันระหว่างประเทศได้ ตัวอย่างของการทดสอบประเภทนี้ที่นิยมนำมาใช้ ได้แก่ แบบทดสอบโครงการประเมินผลนักเรียนร่วมกับนานาชาติ (Programme for International Student Assessment: PISA) แบบทดสอบโครงการประเมินความก้าวหน้าด้านการอ่านระดับนานาชาติ (Progress in International Reading Literacy Study: PIRLS) และแบบทดสอบโครงการศึกษาแนวโน้มการจัด

การศึกษาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ระดับนานาชาติ (Trends in International Mathematic and Science Study: TIMSS) เป็นต้น

5. การทดสอบทางจิตวิทยา (Psychological Tests) เป็นแบบทดสอบที่ออกแบบมาเพื่อประเมินทักษะของกระบวนการทางความคิด รวมทั้งการประเมินลักษณะทางจิต อารมณ์ ระดับการพัฒนาการ และมนุษยสัมพันธ์ของผู้รับการทดสอบ โดยการทดสอบจะให้นักเรียนเผชิญกับสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้ทำการประเมินต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญทางหรือเป็นนักจิตวิทยา การทดสอบประเภทนี้ส่วนมากใช้เพื่อระบุตัวนักเรียนที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ หรือระบุตัวนักเรียนที่จำเป็นต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ

สำหรับอีกนิยามหนึ่งของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาหมายถึง ผลกระทบทางอ้อมต่อผู้เรียนที่เกิดจากการได้รับการศึกษา เช่น ผลทางสังคม หรือผลต่อชีวิตโดยรวมของผู้เรียน ซึ่งผลกระทบทางอ้อมมีขอบเขตที่กว้างกว่าผลที่เกิดขึ้นจากการศึกษาเพียงอย่างเดียว เช่น มีอัตราการจ้างงานที่สูงขึ้น มีอัตราการถูกจองจำในคุกที่ต่ำลง มีสุขภาพที่ดีขึ้น ภาวะพึงพิงทางสังคมลดน้อยลง หรือมีความเป็นพลเมืองมากขึ้น เป็นต้น สำหรับงานวิจัยที่ใช้ผลกระทบทางอ้อมของการศึกษาตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์พบว่า ส่วนมากงานวิจัยประเภทนี้มองว่าการศึกษาเป็นปัจจัยเสริมสร้างทุนมนุษย์ (Human Capital) ที่นำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว (Romer 1990) เพราะแรงงานที่ได้รับการศึกษาสามารถใช้เทคโนโลยีใหม่ได้ ทำให้ผลิตภาพการผลิตเพิ่มสูงขึ้น (Barro 2000, Hanushek 2000) การศึกษายังทำให้ผู้มีการศึกษาสูงได้รับค่าตอบแทนในตลาดแรงงานที่มากกว่าผู้มีการศึกษาต่ำ (Mulligan 1999, Murnane 2000, Lazear 2009)

นอกจากนี้ยังมีหลักฐานว่าการศึกษาลดต้นทุนทางสังคมได้ เช่น ทำให้ค่าใช้จ่ายในการป้องกันการก่ออาชญากรรมลดลงได้ หรือสามารถทำให้อัตราการเกิดเหตุอาชญากรรมลดน้อยลง (Lochner 2004, Lochner 2007) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม งานวิจัยเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ที่เป็นผลทางอ้อม มักใช้การศึกษาเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพล และใช้ปัจจัยอื่น ๆ มาร่วมในการวิเคราะห์ด้วย เช่น ความแตกต่างกันทางชาติพันธุ์ เพศ เป็นต้น (Lochner 2004) จนบางครั้งพบว่าการศึกษาทำให้ต้นทุนทางสังคมที่ลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้นหากนำเอาปัจจัยอื่นมารวมพิจารณา

จากนิยามผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่แตกต่างกันทั้ง 2 นิยาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเลือกใช้ผลสัมฤทธิ์ทางตรงเป็นตัวชี้วัดผลลัพธ์ของกระบวนการจัดการศึกษา เพราะเป็นตัววัดผลของการจัดการศึกษาได้ชัดเจน และมีเกณฑ์การวัดที่สามารถจับต้องได้ และเมื่อพิจารณาการทดสอบมาตรฐานแต่ละแบบพบว่า การทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนมีความเหมาะสมสำหรับนำมาใช้ประเมินผลสัมฤทธิ์ในการจัดการศึกษาของรัฐ เนื่องจากสามารถใช้วัดความเหมาะสมของการจัดการศึกษารูปแบบต่าง ๆ ที่จัดให้แก่นักเรียนได้ และสามารถเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ระหว่างเด็กแต่ละคน หรือใน

แต่ละโรงเรียนได้อีกด้วย ดังนั้นคะแนนสอบที่เพิ่มขึ้นจึงสามารถสะท้อนได้ว่ารัฐสามารถจัดการศึกษาได้เหมาะสมกับเด็กที่มีความพร้อมที่แตกต่างกัน

(2) การทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในประเทศไทย

ในประเทศไทย หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานมีทั้งหมด 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)²⁰ และอีกหน่วยงานหนึ่งคือสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) หรือ สทศ.²¹ โดย สพฐ. เป็นผู้จัดการทดสอบการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับชาติ (National Test: NT) ซึ่งเป็นการจัดการทดสอบนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เฉพาะในโรงเรียนสังกัด สพฐ. และการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับเขตพื้นที่ (Local Assessment System: LAS) ซึ่งเป็นการทดสอบนักเรียนใน 4 ระดับชั้นของทุกโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษา (โรงเรียนสังกัด สพฐ.) ได้แก่ ระดับประถมศึกษาปีที่ 2 ประถมศึกษาปีที่ 5 มัธยมศึกษาปีที่ 2 และมัธยมศึกษาปีที่ 5 ทางด้าน สทศ. เป็นผู้จัดการทดสอบการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (Ordinary National Educational Tests: O-NET) ซึ่งทดสอบสำหรับนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 ของทุกโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในไทย

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียนที่สามารถเปรียบเทียบระหว่างการผลจากการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัด สพฐ. กับโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ได้ และเป็นข้อมูลที่มีการวัดผลสัมฤทธิ์ของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ตั้งแต่ช่วงที่เริ่มถ่ายโอนไปสังกัด อปท. จึงถึงช่วงเวลาที่เป็นปัจจุบันมากที่สุด ดังนั้นคะแนนสอบ O-NET จึงเป็นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่เหมาะสมที่สุด เพราะเป็นการทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่เป็นมาตรฐาน และมีจัดการสอบทุกปีกับโรงเรียนทุกสังกัดในประเทศไทยที่จัดการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐาน

²⁰ ตามมาตรา 15 ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

²¹ ตามมาตรา 221 ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และตามมาตรา 8 ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548

2.3.3 กระบวนการจัดการศึกษากับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ความสนใจกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนที่ได้รับจากการจัดการศึกษาเท่านั้น ดังนั้นการทบทวนวรรณกรรมจึงมีเป้าหมายเพื่อค้นหาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน ผลการทบทวนวรรณกรรมพบว่าหน่วยการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ของการจัดการศึกษามีได้หลายระดับ ได้แก่ ระดับบุคคล ระดับห้องเรียน ระดับโรงเรียน และระดับพื้นที่ ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนประกอบด้วย 5 ปัจจัย ดังนี้ (1) ทรัพยากรหรือลักษณะของโรงเรียน (2) ปัจจัยภายนอกโรงเรียน (3) ทางเลือกของผู้ปกครองกับการแข่งขันระหว่างโรงเรียน (4) ความเป็นอิสระของโรงเรียน และ (5) ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา โดย 2 ปัจจัยแรก เป็นปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการจัดการศึกษา (Educational Input Factors) ที่ผ่านการวิเคราะห์เชิงเศรษฐมิติแล้วว่ามีนัยสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน สำหรับ 3 ปัจจัยหลัง เป็นปัจจัยเชิงสถาบันที่สร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของการจัดการศึกษา รายละเอียดของแต่ละปัจจัยมีดังต่อไปนี้

(1) การใช้ทรัพยากรหรือลักษณะของโรงเรียน

Vignoles (2000) และ Glewwe (2011) ได้ทบทวนวรรณกรรมหลายชิ้นที่ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา โดยอธิบายผ่านฟังก์ชันการผลิต (Education Production Function) และหาผลกระทบของปัจจัยนำเข้าไปในกระบวนการจัดการศึกษา (Input Factors) ต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ผลการทบทวนวรรณกรรมทำให้สามารถสร้างทฤษฎีได้ ดังนี้ การเปลี่ยนแปลงระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน (A) สามารถอธิบายได้โดย 5 กลุ่มปัจจัย ได้แก่ ระยะเวลาที่นักเรียนใช้ในการศึกษาเล่าเรียน (S) ลักษณะหรือคุณภาพของโรงเรียน (Q) ลักษณะของตัวนักเรียน (C) ลักษณะภูมิหลังของครัวเรือนนักเรียน (H) และค่าใช้จ่ายครัวเรือนนักเรียนที่ใช้เพื่อสนับสนุนนักเรียนในด้านการศึกษา (I) ความสัมพันธ์นี้อธิบายได้จากสมการที่ (1)

$$A = f(S, Q, C, H, I) \quad (1)$$

ปัจจัยที่เป็นลักษณะหรือคุณภาพของโรงเรียน (Q) เป็นปัจจัยกลุ่มเดียวที่ โรงเรียน หรือ รัฐบาล สามารถกำหนดได้ ส่วนอีก 4 กลุ่มปัจจัยที่เหลือ เป็นปัจจัยภายนอกที่เกิดขึ้นจากภูมิหลังของตัวนักเรียนและครัวเรือนของนักเรียน โดยที่ความหลากหลายของภูมิหลังนักเรียนสะท้อนให้เห็นว่าผู้เรียนแต่ละคนมีลักษณะที่แตกต่างกันทำให้มีความพร้อมในการเรียนรู้ และมีความต้องการลักษณะ

หรือคุณภาพของโรงเรียน (Q) ที่แตกต่างกันด้วย จะสังเกตได้ว่าประเด็นนี้มีความสอดคล้องกับโจทย์ของการกระจายอำนาจทางการคลังคือ รัฐบาลท้องถิ่นต้องกำหนดลักษณะหรือคุณภาพของโรงเรียน (Q) อย่างไรเพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนที่มีลักษณะแตกต่างกัน ซึ่งการนำเสนอในส่วนนี้จะอธิบายผลของลักษณะหรือคุณภาพของโรงเรียน (Q) ที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา สำหรับปัจจัยภายนอกจะอธิบายในส่วนถัดไป

การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับลักษณะหรือคุณภาพของโรงเรียน (Q) ที่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาพบว่า การสรุปว่าปัจจัยใดที่มีนัยสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ทำได้ค่อนข้างยาก เพราะงานวิจัยแต่ละฉบับให้ความสำคัญกับตัวแปรในกลุ่มปัจจัยนี้แตกต่างกัน เช่น Angrist (2002) ศึกษาผลของการใช้คอมพิวเตอร์ในห้องเรียน Angrist (2001) ศึกษาผลของการจัดฝึกอบรมครู และ Asadullah (2002) ศึกษาผลของขนาดห้องเรียน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตัวแปรที่งานศึกษาแต่ละฉบับใช้ร่วมกัน และมีนัยสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามีอยู่บ้าง โดยผลการศึกษากิจการของ Glewwe (2011) ได้ข้อสรุปร่วมกันของงานวิจัยทั้งหมด 43 ฉบับ ถึงปัจจัยส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ดังนี้

1. ความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานโรงเรียน หากโรงเรียนมีสภาพห้องเรียน โต๊ะเรียน และเก้าอี้เพียงพอต่อนักเรียนทุกคน จะทำให้นักเรียนมีความพร้อมในการเรียนในห้องเรียนเพิ่มมากขึ้น และส่งผลให้คะแนนสอบของนักเรียนเพิ่มสูงขึ้น
2. คุณภาพของครู หากโรงเรียนมีครูที่มีประสบการณ์สูง หรือมีการจัดฝึกอบรมให้ครูพัฒนาทักษะการสอนของตนเองขึ้น และสามารถจัดการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับนักเรียนได้ดีขึ้น ดังนั้นคะแนนสอบของนักเรียนจะเพิ่มขึ้นด้วย
3. ระยะเวลาที่ใช้ในการเรียนการสอน โดยหากโรงเรียนมีการจัดเวลาเรียนเพิ่มหรือจัดการสอนพิเศษนอกเวลา ทำให้เด็กสามารถมีเวลาพัฒนาความรู้ และทักษะได้มากขึ้น ดังนั้นนักเรียนที่ได้รับการสอนเพิ่มเติมจะมีคะแนนสอบเพิ่มสูงขึ้น

สำหรับงานวิจัยในประเทศไทย ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์ได้เลือกงานวิจัยที่ใช้เครื่องมือทางเศรษฐมิติศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้าในกระบวนการจัดการศึกษากับคะแนนสอบ O-NET และมีการแก้ปัญหาทางเศรษฐมิติเพื่อลดความเอนเอียงที่เกิดขึ้นจากปัญหาเอ็นโดจีนิตี (Endogeneity Problem) มา 2 ฉบับ ดังนี้ งานฉบับแรก Chaiyuth P. (2005) ที่ศึกษาผลของการใช้ปัจจัยในการจัดการเรียนการสอนต่อคะแนนสอบ O-NET ของโรงเรียนรัฐบาลในประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2544-2545 และ งานฉบับที่สอง ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ (2556) ที่จัดทำบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ และนำผลที่ได้จากการจัดทำบัญชีมาศึกษาถึงผลของรายจ่ายของรัฐที่มีต่อคะแนนสอบ O-NET ของโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนขยายโอกาส ผลของงานวิจัยทั้งสองฉบับมีความสอดคล้องกับงานต่างประเทศบางส่วน ซึ่งได้ข้อสรุปว่า ปัจจัยที่มีผลต่อคะแนนสอบ O-NET ของโรงเรียนรัฐในประเทศไทยประกอบด้วย 5 ปัจจัย ดังนี้

1. ทรัพยากรตัวเงิน (Financial Resource) พบว่าทรัพยากรที่โรงเรียนได้รับจัดสรรมีผลทางบวกต่อคะแนนสอบ O-NET โดยหากมีทรัพยากรจำนวนมากจะสามารถสร้างความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานโรงเรียน จัดหาอุปกรณ์การเรียน และหนังสือเรียนที่มีคุณภาพให้แก่นักเรียน รวมทั้งสามารถใช้จ่ายเพื่อจัดกิจกรรมเสริมสร้างความรู้เพิ่มเติมให้แก่นักเรียนได้
2. จำนวนครูในโรงเรียนมีผลทางบวกต่อคะแนนสอบ O-NET โดยงานศึกษาให้สัดส่วนครูต่อนักเรียน (Teacher-Pupil Ratio) ของโรงเรียนเป็นตัวชี้วัด ทั้งนี้โรงเรียนที่มีสัดส่วนครูต่อนักเรียนต่ำ (ครูหนึ่งคนดูแลนักเรียนจำนวนน้อยกว่า) ทำให้สามารถดูแลเด็กได้ทั่วถึง และสามารถสังเกตความพร้อมของเด็กได้สำหรับนำไปวางแผนการจัดการสอนที่เหมาะสม
3. สัดส่วนของครูในโรงเรียนที่มีวุฒิสองปริญญาตรี มีผลทางบวกต่อคะแนนสอบ O-NET ครูมีคุณภาพจะมีทักษะในการปรับการสอนของตนให้เหมาะสมกับเด็กที่มีความพร้อมต่างกัน
4. ขนาดของโรงเรียนมีผลทางบวกต่อคะแนนสอบ O-NET โดยโรงเรียนขนาดใหญ่จะมีลักษณะการบริหารที่มีความประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ทำให้มีต้นทุนในการซื้ออุปกรณ์การเรียน สื่อการสอน หรือการจัดกิจกรรมที่ต่ำกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก

(2) ปัจจัยภายนอกโรงเรียน

จากแบบจำลองฟังก์ชันการผลิตทางการศึกษาของ Vignoles (2000) และ Glewwe (2011) ที่นำเสนอไปในส่วนก่อนหน้านี้นี้บ่งชี้ว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาประกอบด้วยลักษณะหรือคุณภาพของโรงเรียน และปัจจัยภายนอกที่เกิดขึ้นจากภูมิหลังของตัวนักเรียนและครัวเรือนของนักเรียน แบบจำลองดังกล่าวนำเสนอว่าปัจจัยภายนอกประกอบด้วย 4 กลุ่มปัจจัย ได้แก่ ระยะเวลาที่นักเรียนใช้ในการศึกษาเล่าเรียน (S) ลักษณะของตัวนักเรียน (C) ลักษณะภูมิหลังของครัวเรือนนักเรียน (H) และค่าใช้จ่ายครัวเรือนนักเรียนใช้เพื่อสนับสนุนนักเรียนในด้านการศึกษา (I)

สำหรับตัวแปรระยะเวลาที่นักเรียนใช้ในการศึกษา (S) และค่าใช้จ่ายครัวเรือนนักเรียนใช้เพื่อสนับสนุนนักเรียนในด้านการศึกษา (I) นั้น ครัวเรือนนักเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะเลือกให้นักเรียนใช้เวลาเรียนในโรงเรียนเป็นระยะเวลากี่ปี และเลือกที่จะสนับสนุนนักเรียนเป็นจำนวนเงินเท่าไร ภายใต้รายได้ของครัวเรือนที่มีอยู่อย่างจำกัด ครัวเรือนจะตัดสินใจเลือกโดยพิจารณาจากลักษณะหรือคุณภาพของโรงเรียน (Q) ลักษณะของตัวนักเรียน (C) ลักษณะภูมิหลังของครัวเรือน (H) และราคาหรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการส่งนักเรียนเข้าเรียน และสนับสนุนนักเรียนในด้านการศึกษา (P) ซึ่งสามารถอธิบายการเลือกของครัวเรือนได้ดังสมการที่ (2) และ (3)

$$S = g(Q, C, H, P) \quad (2)$$

$$I = h(Q, C, H, P) \quad (3)$$

จากสมการที่ (1) (2) และ (3) สามารถลดรูปสมการเป็นฟังก์ชันการทางการศึกษาใหม่ได้ตั้งสมการที่ (4) กล่าวคือ ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา (A) อธิบายได้จากคุณภาพของโรงเรียน (Q) ลักษณะของตัวนักเรียน (C) ลักษณะภูมิหลังของครัวเรือน (H) และราคาหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวเนื่อง (P) ดังนี้

$$A = k(Q, C, H, P) \quad (4)$$

จากสมการที่ (4) ปัจจัยที่เป็นราคาหรือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวเนื่อง (P) สามารถอธิบายได้ว่า หากค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวเนื่องกับการศึกษาของนักเรียนสูง ครัวเรือนอาจไม่ส่งบุตรหลานของตนเข้ารับการศึกษ หรือไม่สามารถสนับสนุนการศึกษาได้ ดังนั้นจะทำให้เด็กไม่มีโอกาสเข้ารับการศึกษ หรือไม่ได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติม ส่งผลให้ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา หรือมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาค่ำ

สำหรับลักษณะของนักเรียน (C) หรือเรียกว่าความสามารถที่ติดตัวมาแต่กำเนิดของเด็ก (Innate Ability) และภูมิหลังของครอบครัวเด็ก (H) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าทรัพยากรที่ใช้ในโรงเรียน ซึ่งงานวิจัยส่วนมากนำทั้ง 2 ปัจจัยนี้มาเป็นตัวแปรในฟังก์ชันการผลิตทางการศึกษา (Glewwe 2006) หรือในอีกทางหนึ่ง หากตัดปัจจัยดังกล่าวออก ผลของการใช้ทรัพยากรในโรงเรียนจะไม่มีนัยสำคัญต่อการอธิบายผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนเลย (Coleman 1966, Jencks 1972)

ปัจจัยลักษณะของนักเรียน และภูมิหลังของครัวเรือนนักเรียน สามารถสะท้อนถึงความพร้อมในการเรียนรู้ที่ต่างกันของนักเรียนแต่ละคน ในแต่ละโรงเรียน หรือในแต่ละพื้นที่ โดยงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีแนวคิดว่า สภาพแวดล้อมและสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของครอบครัวเด็กนักเรียนล้วนส่งผลต่อความพร้อมในการเรียนของเด็ก โดยนักเรียนที่มาจากครอบครัวต่างกันก็จะได้เปรียบเสียเปรียบในการเรียนรู้ที่แตกต่างกันด้วย ส่วนมากเด็กที่มาจากครอบครัวที่มีการศึกษาสูงหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่ามักจะมีความพร้อม และมีแนวโน้มที่จะได้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูงกว่าเด็กที่มาจากครอบครัวที่มีการศึกษาค่ำหรือมีฐานะยากจน

สำหรับภูมิหลังของครัวเรือนที่ต่างกันส่งผลต่อความพร้อมของนักเรียนดังนี้ ผู้ปกครองที่มีการศึกษาสูงมักจะมีพฤติกรรมส่งเสริมให้ลูกอ่านหนังสือมากกว่า (Bianchi 1997, Hofferth 2001) มีจำนวนหนังสือที่บ้านมากกว่า (West 2000) รวมทั้งมีการตั้งคำถามเพื่อเสริมสร้างความคิดสร้างสรรค์ของลูก และมักใช้คำศัพท์หลากหลาย ทำให้เด็กพัฒนาในการเรียนได้ดีกว่า (Mikulecky 1996) การจัดกิจกรรมให้แก่ลูกในช่วงหลังเลิกเรียนก็มีความสำคัญเช่นกัน จากการศึกษาของ

Hofferth (2001) และ Lareau (2011) พบว่า พ่อแม่ที่มีการศึกษาหรืออยู่ในชนชั้นกลางมักจะจ่ายเงินสำหรับกิจกรรมนอกห้องเรียนให้แก่ลูกของตน กิจกรรมเหล่านี้จะคอยส่งเสริมให้เด็กมีวินัย และมีความมั่นใจ ในทางกลับกันพ่อแม่ที่ไม่มีการศึกษา มักไม่จ่ายสำหรับกิจกรรมดังกล่าว แม่ลูกของพ่อแม่กลุ่มนี้อาจมีกิจกรรมหลังเลิกเรียนแต่ก็ไม่ได้เข้าร่วมอย่างสม่ำเสมอทำให้เด็กไม่มีวินัยและมีความมั่นใจในตัวเองต่ำ สำหรับฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครอง McLoyd (1990), Flanagan (1993) และ McLoyd (1994) พบว่าผู้ปกครองที่ทำงานจะมีความเครียด และมักกลุ่โทษลูกเป็นประจำทำให้ลูกมีประพฤดิแย่ลง เด็กบางคนจึงหันไปใช้ยาเสพติด ทั้งนี้แรงงานที่ได้รายได้ต่ำมักจะประสบช่วงตกงานเป็นพัก ๆ (Mishel 2012)

(3) ทางเลือกของผู้ปกครองกับการแข่งขันของโรงเรียน

กลไกหนึ่งที่จะทำให้โรงเรียนมีแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาคือ การส่งเสริมให้ผู้ปกครองมีทางเลือกในการส่งบุตรหลานเข้าเรียน เพราะทำให้โรงเรียนแต่ละแห่งเกิดการแข่งขันกันเพื่อดึงดูดนักเรียนเข้าเรียนในโรงเรียนของตน (The World Bank 2007) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในกลไกตลาด (Market Efficiency) แนวคิดนี้มองว่าการแข่งขันกันของโรงเรียนจะเป็นกลไกการพัฒนาคุณภาพการศึกษา แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า ผู้ปกครองต้องมีทางเลือกในการส่งบุตรหลานเข้าเรียน หรือกล่าวได้ว่าต้องมีโรงเรียนมากกว่า 1 แห่งในพื้นที่ และผู้ปกครองต้องทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียนทั้งหมดอย่างครบถ้วน (Perfect Information) รวมทั้งต้องมีความสามารถในการส่งบุตรหลานของตนเข้าเรียนในโรงเรียนที่ต้องการได้ (Ability to Pay) อย่างไรก็ตาม กลไกสร้างแรงจูงใจนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลเข้ามาสร้างเงื่อนไขที่สนับสนุนกลไก (McGinn 1999) ดังนี้

1. สนับสนุนให้เกิดทางเลือกที่หลากหลาย เช่น การสนับสนุนให้มีโรงเรียนทางเลือก หรือให้องค์กรต่าง ๆ รวมทั้งชุมชน เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของตนเอง
2. จัดมาตรการสำหรับการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ปกครองในชุมชน เพื่อให้ทราบถึงลักษณะและคุณภาพของโรงเรียนที่เป็นทางเลือกทุกแห่ง
3. จัดมาตรการลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาลง เพื่อลดอุปสรรคต่อการเข้าถึงโรงเรียนที่เป็นทางเลือกแต่ละแห่งของผู้ปกครอง

อย่างไรก็ตาม กลไกสร้างแรงจูงใจให้โรงเรียนพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยให้ทางเลือกแก่ผู้ปกครองอาจล้มเหลวลงได้เพราะ โรงเรียนอาจให้ความสำคัญกับเป้าหมายอื่น ที่ไม่ใช่การเพิ่มประสิทธิภาพของตนเอง Besley (2016) นำเสนอว่า เงื่อนไขทั้ง 3 ข้อที่ทำให้เกิดแรงจูงใจให้โรงเรียนพัฒนาคุณภาพอาจไม่เกิดขึ้น หากการจัดการศึกษามีลักษณะไม่แสวงหากำไร โรงเรียนจึงให้คุณค่ากับ

เป้าหมายอื่นที่ไม่ใช่การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของตน โดยคุณค่าอื่นนั้นขึ้นอยู่กับทัศนคติหรือมุมมองของผู้อำนวยการสถานศึกษา ครู หรือคณะกรรมการสถานศึกษาว่าอะไรเป็นสิ่งที่ดีต่อนักเรียนของตน คุณค่าที่เอนเอียงนี้เรียกว่าค่าเช่าของการตัดสินใจ (Decision Rent) ที่โรงเรียนได้รับ และต้นทุนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ไม่แสวงหากำไรนี้เป็นต้นทุนในการผลิตการศึกษาที่ไม่สามารถทราบคุณภาพได้ (Unobserved Quality) ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้ว่าทางเลือกของผู้ปกครองมีมากขึ้น แต่โรงเรียนแต่ละแห่งมุ่งแสวงหากำไรจากการตัดสินใจ ทำให้เงื่อนไขการแข่งขันกันเพื่อพัฒนาคุณภาพของโรงเรียนไม่เกิดขึ้น

ทั้งนี้ ถึงแม้การจัดการศึกษาโดยโรงเรียนรัฐอาจไม่เกิดกลไกสร้างแรงจูงใจให้โรงเรียนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของตน แต่สวัสดิการทางสังคม (Social Welfare) ที่เกิดขึ้นยังสูงกว่าให้เอกชนที่แสวงหากำไรเป็นผู้จัดการศึกษา เพราะบริการทางการศึกษามีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) และมีผลกระทบภายนอกทางบวกต่อสังคม (Positive Externality) ดังนั้นการจัดการศึกษาโดยรัฐบาลจึงมีประสิทธิภาพมากกว่าเอกชน

(4) ความเป็นอิสระของโรงเรียน

ปัจจัยเชิงสถาบันที่สร้างแรงจูงใจให้โรงเรียนพัฒนาคุณภาพปัจจัยที่สองคือ ความเป็นอิสระของโรงเรียน กล่าวคือโครงสร้างเชิงสถาบันต้องกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจในการบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรของตนเอง The World Bank (2007) นำเสนอแนวคิดความเป็นอิสระของโรงเรียนว่า หากรัฐกระจายอำนาจให้โรงเรียนจัดการศึกษาแล้ว โรงเรียนจะมีอิสระในการใช้ทรัพยากรของตนเพื่อจัดการศึกษาให้ตรงความต้องการของนักเรียนที่มีความหลากหลายในโรงเรียนได้ ทำให้นักเรียนได้รับการศึกษาที่เหมาะสมกับความพร้อมของแต่ละคน และเกิดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ดีขึ้น

ทั้งนี้ Honig (2012) ได้นำเสนอว่า กลไกที่สร้างแรงจูงใจให้โรงเรียนพัฒนาคุณภาพจากการมีอิสระในการตัดสินใจของตนอาจไม่เกิดขึ้น หากเกิดรัฐมีความล้มเหลวใน 3 ลักษณะดังนี้ ความล้มเหลวลักษณะแรกคือ เป้าหมายการกระจายอำนาจของรัฐมีความเบี่ยงเบนไปจากการพัฒนาการสอนและการเรียนรู้ของนักเรียน กล่าวคือในบางครั้งการปฏิรูปการศึกษามองว่าการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่จับปลงในตัว หรือถูกมองอย่างผิวเผินว่าเพียงให้โรงเรียนมีอิสระก็จะทำให้ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนเพิ่มขึ้น จึงมุ่งเน้นเพียงการวางโครงสร้างเพื่อจัดสมดุลอำนาจระหว่างโรงเรียนกับชุมชนในการบริหารจัดการ ทำให้แนวทางการดำเนินการมุ่งเน้นไปที่การออกแบบองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษา โดยละเลยการวางแผนให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาการสอนหรือการเรียนรู้ของนักเรียน ดังนั้นเมื่อกำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษามีองค์ประกอบของกลุ่มบุคคลในชุมชนที่หลากหลาย

จึงมีความเป็นไปได้ที่แต่ละคนจะให้ความสำคัญต่อเป้าหมายแตกต่างกัน การใช้ทรัพยากรจึงไม่ได้ทำให้เกิดการพัฒนาการเรียนการสอน เช่น จัดกิจกรรมให้เด็กมีระเบียบวินัย หรือนั่นความสวยงามของโรงเรียน เป็นต้น

ความล้มเหลวลักษณะที่สอง การกระจายอำนาจให้แก่โรงเรียนไม่ได้คำนึงถึงความพร้อม และศักยภาพในการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษา บุคลากรครู ตลอดจนคณะกรรมการสถานศึกษาอาจไม่เข้าใจหลักการของการกระจายอำนาจอย่างเพียงพอเพราะเป็นเรื่องใหม่ กลุ่มบุคคลเหล่านี้จึงไม่มีประสบการณ์ในการบริหารอำนาจหรือความเป็นอิสระที่ได้รับมา ดังนั้นการกระจายอำนาจให้แก่โรงเรียนจึงไม่เกิดหลักประกันว่าโรงเรียนจะมีแนวทางการบริหารจัดการที่ถูกต้อง

ความล้มเหลวลักษณะที่สาม รัฐบาลไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงให้โรงเรียน โดยยังดำรงไว้ซึ่งแนวทางการบริหารจัดการรูปแบบเดิมที่มีลักษณะรวมศูนย์ (Top-Down Authority) รัฐบาลจึงไม่ได้ใช้ทรัพยากรเพื่อส่งเสริมให้โรงเรียนมีศักยภาพในการใช้อิสระของตนเอง หรือไม่มีการกำกับดูแลให้บุคลากรของโรงเรียนปฏิบัติตามนโยบายกระจายอำนาจ อีกกรณีหนึ่งที่ทำให้เกิดความล้มเหลวในลักษณะเดียวกันคือ ทศนคติต่อการกระจายอำนาจมักถูกมองอย่างผิวเผินว่าเป็นเกมที่มีผลรวมเป็นศูนย์ (Zero-Sum Games) กล่าวคือ การกระจายอำนาจให้แก่โรงเรียนมักถูกมองว่า ถ้าให้โรงเรียนมีบทบาทในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้น หมายถึงรัฐบาลต้องมีบทบาทลดลง ทำให้รัฐบาลไม่มีการสนับสนุนให้โรงเรียนพัฒนาความสามารถในการใช้อิสระของตน ซึ่งในความเป็นจริงทั้งหน่วยงานภาครัฐและโรงเรียนย่อมมีบทบาทสำคัญด้วยกันทั้งสิ้น แต่ต้องไม่ใช่บทบาทในลักษณะเดิม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(5) ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา (Accountability)

ปัจจัยเชิงสถาบันที่สร้างแรงจูงใจให้โรงเรียนพัฒนาคุณภาพปัจจัยที่สามคือความรับผิดชอบต่อกระบวนการจัดการศึกษา โดยโครงสร้างเชิงสถาบันต้องทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดในกระบวนการจัดการศึกษามีความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน เพื่อสร้างหลักประกันให้การใช้ทรัพยากรมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนอย่างแท้จริง The World Bank (2007) ได้นำเสนอโครงสร้างความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระบวนการจัดการศึกษาว่าประกอบด้วย 3 กลุ่มหลักได้แก่ (1) รัฐบาลในฐานะผู้ให้บริการทางการศึกษา (2) โรงเรียนในฐานะผู้ผลิตการศึกษา และ (3) ประชาชนหรือผู้ปกครองในฐานะผู้รับบริการ ซึ่งแต่ละกลุ่มต่างก็มีกลุ่มบุคคลที่มีหน้าที่และบทบาทแตกต่างกัน ดังนี้

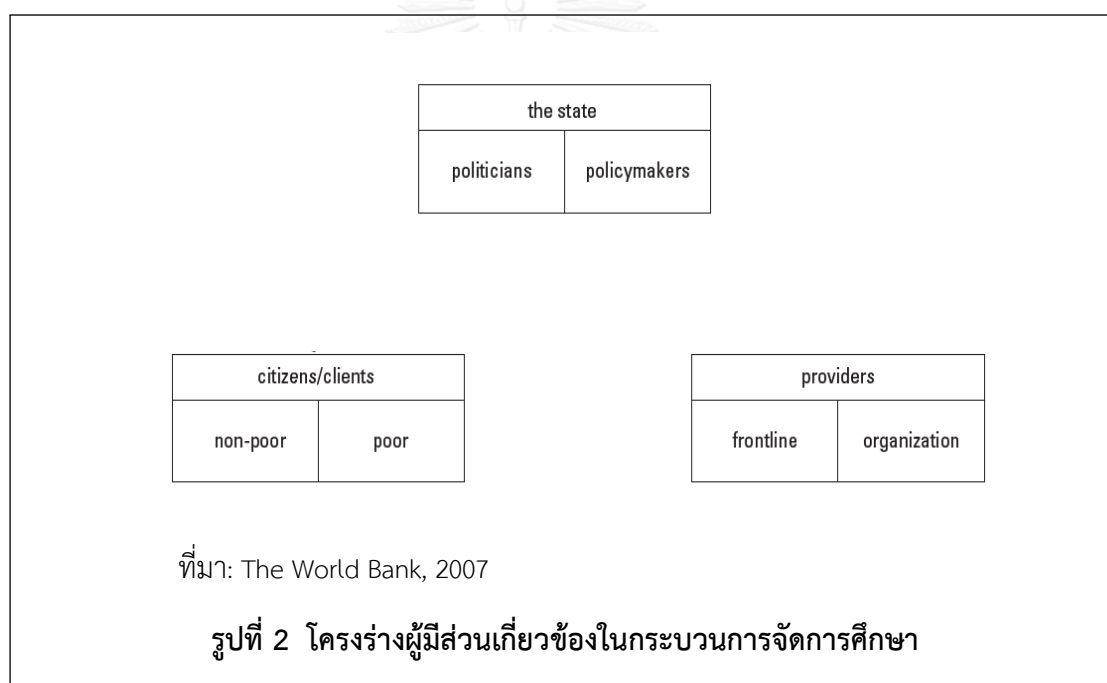
1. รัฐบาล ประกอบด้วย กลุ่มนักการเมือง (Politicians) ที่เป็นตัวแทนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของรัฐ เช่น ข้าราชการการเมือง และข้าราชการการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น และกลุ่ม

ผู้กำหนดนโยบาย (Policymakers) ที่เป็นข้าราชการพลเรือนในกระทรวงศึกษาธิการ หรือพนักงาน ข้าราชการท้องถิ่นของสำนักงาน อปท.

2. โรงเรียน ประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหาร (Organization) ที่มีหน้าที่บริหารกิจการของ โรงเรียน อาทิ ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา ชั้นพื้นฐาน และกลุ่มจัดการเรียนการสอน (Frontline) ได้แก่ ครูผู้สอน

3. ประชาชนหรือผู้ปกครอง ประกอบด้วย คราวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน โดย กรอบของธนาคารโลกได้แบ่งเป็นครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี (Non-poor) และครัวเรือนที่มี ฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี (Poor) ซึ่งกลุ่มนี้เป็นปัจจัยภายนอกโรงเรียนที่มีผลต่อคะแนนสอบของ นักเรียนเช่นกัน

ดังนั้นกลุ่มและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการศึกษามีโครงสร้างดังรูปที่ 2



ธนาคารโลกได้เสนอความเชื่อมโยงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการศึกษาผ่าน บทบาทหน้าที่ของกลุ่มบุคคลแต่ละกลุ่มดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ประชาชนมีสิทธิเลือกนักการเมืองให้เป็น ตัวแทนความต้องการของตน เมื่อนักการเมืองถูกเลือกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองแล้ว ต้องนำเสนอความต้องการในด้านการศึกษาของประชาชนให้หน่วยงานราชการทำเป็นนโยบายขึ้น

2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับโรงเรียน รัฐบาลต้องส่งผ่านนโยบายให้กับกลุ่มผู้บริหารของเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานของโรงเรียน จากนั้นกลุ่มผู้บริหารต้องมีการจัดการให้กลุ่มจัดการเรียนการสอนทำหน้าที่ของตนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของนโยบาย

3. ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับประชาชน โรงเรียนมีหน้าที่จัดการเรียนการสอนให้กับประชาชนเพื่อให้ผู้เรียนได้รับสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งครัวเรือนมีหน้าที่ส่งบุตรหลานของตนเข้ารับบริการทางการศึกษาที่จัดโดยโรงเรียน

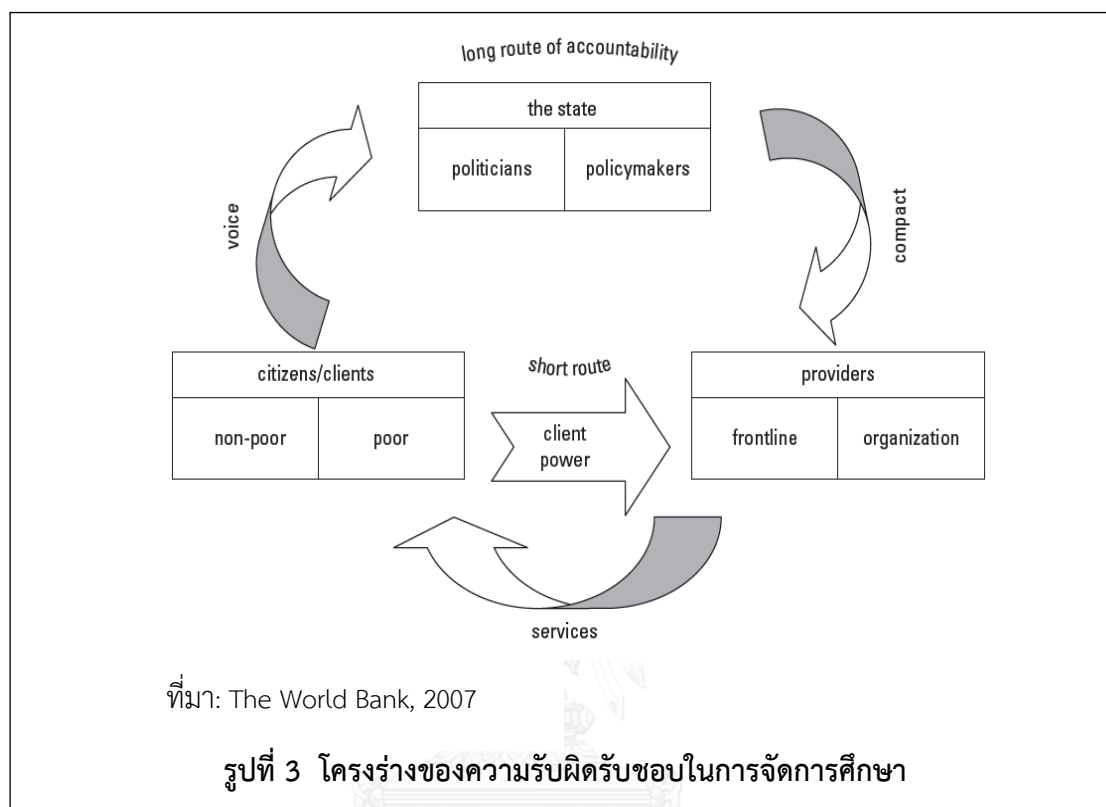
กลไกที่ทำให้รัฐผลิตบริการทางการศึกษาได้ตรงกับความต้องการของประชาชนผ่านความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการศึกษา สามารถอธิบายโดยใช้แบบจำลองของ Besley (1997) ได้ว่าเป็นประสิทธิภาพการผลิตที่เกิดขึ้นจากการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) อย่างไรก็ตามธนาคารโลกได้เสนอข้อถกเถียงว่าประสิทธิภาพในระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนจะไม่เกิดขึ้น หากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่มีความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ทั้งนี้หากโครงสร้างเชิงสถาบันภายใต้การกำกับของ อปท. ทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อทุกฝ่าย การถ่ายโอนสถานศึกษาย่อมทำให้โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาหรือใช้ทรัพยากรได้เหมาะสมกับความพร้อมของผู้เรียนได้ดีขึ้น และทำให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพิ่มขึ้นด้วย ตามกรอบแนวคิดของธนาคารโลก ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษาเป็นปัจจัยเชิงสถาบันที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด โดยประกอบด้วย 2 เส้นทาง ได้แก่

1. เส้นทางความรับผิดชอบทางยาว (Long Route of Accountability) ความรับผิดชอบรับชอบรูปแบบนี้เกิดขึ้นเมื่อรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในการผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะ เพื่อรับประกันว่าประชาชนจะได้รับบริการที่ตรงกับความต้องการของตนเอง เส้นทางนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประชาชนมีอำนาจหรือสามารถส่งเสียง (Voice) เรียกร้องให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบายการศึกษาให้ตรงกับความต้องการของตน และรัฐบาลส่งผ่านนโยบายไปยังโรงเรียนอย่างชัดเจน (Compact) ให้โรงเรียนทราบถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ และจุดประสงค์ของนโยบายทางการศึกษา

2. เส้นทางความรับผิดชอบทางสั้น (Short Route of Accountability) ความรับผิดชอบรับชอบรูปแบบนี้เกิดขึ้นระหว่างผู้บริโภคร่วมกับผู้ผลิตในตลาดสินค้าหรือบริการสาธารณะ โดยประชาชนในฐานะผู้รับบริการทางการศึกษาต้องมีอำนาจหรือส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (Client Power) เพื่อเรียกร้องให้โรงเรียนจัดการศึกษาให้ตรงกับความต้องการได้

เส้นทางของความรับผิดชอบทั้ง 2 เส้นทาง เป็นการส่งผ่านความต้องการของประชาชนให้เปลี่ยนไปเป็นการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่สามารถตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้ ทั้งนี้เมื่อโรงเรียนได้รับนโยบายจากรัฐบาล รวมทั้งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาแล้ว โรงเรียนต้องมีการบริหารจัดการ (Management) ทรัพยากรที่ใช้ในโรงเรียน ทั้งในรูปของตัวเงิน และ

บุคลากรทางการศึกษาของตนเพื่อจัดการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับความพร้อมของผู้เรียน (ดูรูปที่ 3)

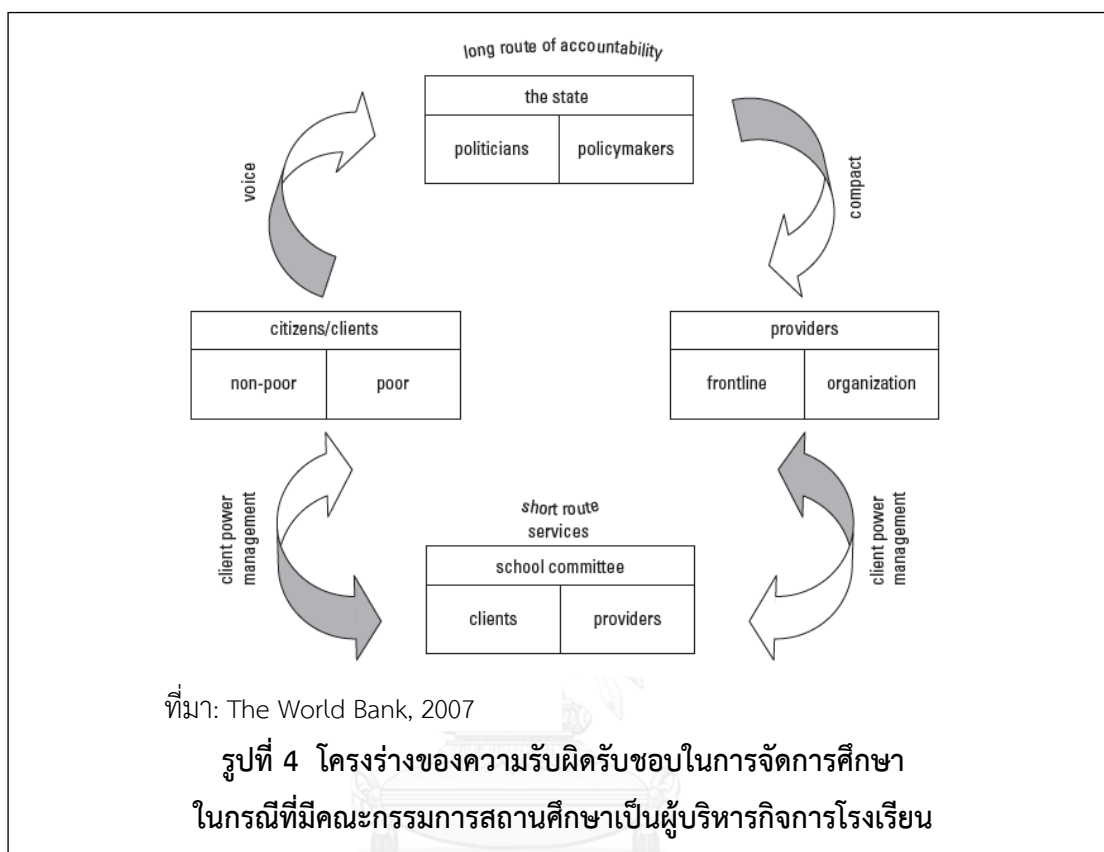


ปัจจุบันการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นในหลายประเทศต่างมุ่งเน้นให้ผู้ปกครอง นักเรียน และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยกระจายอำนาจการตัดสินใจให้คณะกรรมการสถานศึกษา (School Committee) มีอำนาจบริหารกิจการโรงเรียน และออกแบบให้คณะกรรมการสถานศึกษามีลักษณะการถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และชุมชน (McGinn 1999) ในกรณีประเทศไทยการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2542 ก็ยึดหลักความมีส่วนร่วมของสังคมเช่นเดียวกัน²² และกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ประกอบด้วยตัวแทนของโรงเรียน (Provider) และตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน (Client) คอยทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของโรงเรียน²³ ดังนั้นการจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาจึงส่งผลให้อำนาจของประชาชนในฐานะผู้บริโภคบริการทางการศึกษา (Client Power) เพิ่มมากขึ้น

²² มาตรา 8 (2) ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

²³ มาตรา 40 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

จากการเปิดให้ผู้ปกครอง และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจบริหารทรัพยากรของโรงเรียน (ดูรูปที่ 4)



2.4 สรุปรวรรณกรรมปริทัศน์

การกระจายอำนาจทำให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน สามารถทำให้รัฐตอบสนองความต้องการที่หลากหลายได้ดีกว่าให้หน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง เพราะรัฐบาลท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับพื้นที่ ทำให้ทราบถึงความต้องการ และปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้มากกว่า รวมทั้งยังมีกลไกการเลือกตั้งที่ทำให้ประชาชนตระหนักถึงความเป็นเจ้าของพื้นที่ผ่านการจ่ายภาษีท้องถิ่น และทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความรู้สึกต้องรับผิดชอบต่อการให้บริการประชาชน (ศุภชัย ศุภลาศัย 2545, ดวงมณี เลาวกุล 2555) นอกจากนี้มีกลไกการย้ายถิ่นฐานไปสังกัดท้องถิ่นอื่น (Voting by Feet) และกลไกการใช้เสียงและการย้ายออก (Voice and Exit) ที่ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งเกิดแรงจูงใจเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของตน อย่างไรก็ตาม ทั้งสองกลไกจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อต้นทุนการย้ายที่อยู่อาศัยไม่สูงมากเกินไปนัก (Tiebout 1956, Hirschman 1970)

ทางด้านบริการทางการศึกษานับเป็นบริการหนึ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นควรเข้ามาเป็นผู้ผลิต เพราะการศึกษามีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (Baum 2011, Besley 2016) และมีผลกระทบภายนอกทางบวกต่อสังคม (Barro 2000, Hanushek 2000, Lochner 2004, Lochner 2007) ทำให้การผลิตโดยรัฐจะสร้างสวัสดิการสังคมได้มากกว่าภาคเอกชน (Besley 2016) โดยหากรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ให้บริการทางการศึกษาจะสามารถจัดการศึกษาได้ตรงกับความพร้อมของผู้เรียนแต่ละคนได้มากกว่า อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจนั้นอาจไม่สามารถตอบสนองได้ตรงกับความต้องการในบางพื้นที่ได้ เพราะการตัดสินใจย้ายที่อยู่อาศัยของประชาชนไม่ได้ขึ้นอยู่กับบริการทางการศึกษาที่ได้รับเพียงอย่างเดียว แต่ยังพิจารณาถึงราคาที่อยู่อาศัย และขึ้นอยู่กับรสนิยมของแต่ละคนอีกด้วย (Bayer 2012) ทำให้กลไกที่สร้างแรงจูงใจให้รัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะทำงานได้ไม่เต็มที่ นอกจากนี้การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษาระหว่างพื้นที่ ดังนั้นการวางแผนกระจายอำนาจควรมีมาตรการลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวประกอบด้วย (Nechyba 2010)

การประเมินผลของการให้บริการทางการศึกษาของรัฐ เกณฑ์ที่เหมาะสมที่สุดในการประเมินว่ารัฐจัดการศึกษาได้เหมาะสมกับความพร้อมของผู้เรียนแต่ละคนหรือไม่ คือพิจารณาจากคะแนนการทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา เพราะการทดสอบประเภทนี้ได้สร้างเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานในการวัดระดับการเรียนรู้ของผู้เรียนแต่ละคนได้ ซึ่งทำให้เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของการจัดการศึกษาที่มีลักษณะต่างกัน得 รวมทั้งสามารถเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ระหว่างตัวผู้เรียน หรือระหว่างโรงเรียนได้อีกด้วย (The Glossary of Education Reform) สำหรับในประเทศไทย มีการทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเพียงแบบเดียวที่จัดสอบให้กับนักเรียนในโรงเรียนทุกสังกัด คือการทดสอบการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ดังนั้นหากโรงเรียนมีการจัดการศึกษาที่ทำให้ให้นักเรียนมีคะแนน O-NET เพิ่มขึ้น สามารถสะท้อนได้ว่าการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับความพร้อมของนักเรียนในโรงเรียน

สำหรับกระบวนการจัดการศึกษาที่ทำให้ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนเพิ่มขึ้น จำเป็นต้องมีลักษณะที่ประกอบด้วย 5 ปัจจัย ดังนี้

1. การใช้ทรัพยากรหรือลักษณะของโรงเรียน โรงเรียนต้องมีทรัพยากรที่เป็นตัวเงินเพียงพอต่อการจัดโครงสร้างพื้นฐานให้เหมาะสมในการเรียนของเด็ก รวมทั้งมีการใช้ให้เหมาะสมกับความพร้อมของนักเรียนแต่ละคน มีบุคลากรครูที่เพียงพอ และมีคุณภาพ นอกจากนี้ต้องมีขนาดที่เหมาะสมให้การจัดการศึกษามีความประหยัดต่อขนาด (Chaiyuth P. 2005, Glewwe 2011, ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ 2556)

2. ปัจจัยภายนอกโรงเรียน ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาขึ้นอยู่กับลักษณะของตัวนักเรียนเอง โดยนักเรียนที่มีความพร้อมมากกว่าจะมีพัฒนาการที่ดีกว่านักเรียนที่ไม่มีความพร้อม (McLoyd

1990, Flanagan 1993, McLoyd 1994, Bianchi 1997, Hofferth 2001) นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการศึกษายังมีผลต่อระดับการสนับสนุนของผู้ปกครองอีกด้วย หากค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องสูง ผู้ปกครองอาจไม่สามารถสนับสนุนการศึกษาของบุตรหลานของตนได้มากนัก (Glewwe 2006)

3. ทางเลือกของผู้ปกครองกับการแข่งขันของโรงเรียน เป็นกลไกการพัฒนาคุณภาพการศึกษาผ่านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับโรงเรียน และระหว่างโรงเรียนด้วยกันเองที่รัฐต้องเข้ามาสนับสนุน โดยผู้ปกครองต้องมีทางเลือกในการส่งบุตรหลานของตนเองเข้ารับการศึกษ จึงจะทำให้โรงเรียนแต่ละแห่งแข่งขันกันพัฒนาคุณภาพของตนเพื่อดึงดูดให้ผู้ปกครองส่งบุตรหลานเข้ามาเรียน ดังนั้นโรงเรียนจะมีแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาให้ตรงกับความพร้อมหรือความต้องการของนักเรียน (McGinn 1999, The World Bank 2007, Besley 2016)

4. ความเป็นอิสระของโรงเรียน เป็นกลไกการพัฒนาคุณภาพการศึกษาผ่านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับรัฐ โดยโรงเรียนมีความใกล้ชิดกับนักเรียน ทำให้ทราบถึงความพร้อมของแต่ละคน ดังนั้นรัฐต้องกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระในการใช้ทรัพยากร เพื่อให้โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้อย่างเหมาะสมต่อนักเรียนที่มีความพร้อมที่ต่างกัน (The World Bank 2007, Honig 2012)

5. ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา เป็นกลไกพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาผ่านความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องับกระบวนการจัดการศึกษาทุกคน โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อาทิ ผู้ปกครอง ชุมชน โรงเรียน และรัฐ ต้องมีความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน เพื่อสร้างหลักประกันว่าทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาจะมีเป้าหมายเพื่อจัดการศึกษาให้เหมาะสมต่อความพร้อมของนักเรียน ทั้งนี้หลักประกันจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ การตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาต้องเกิดจากความมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างเหมาะสม (Besley 1997, McGinn 1999, The World Bank 2007)

นอกจากนี้การกระจายอำนาจด้านการศึกษาให้ อปท. มีแนวโน้มทำให้เกิดความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น แต่ต้องขึ้นอยู่กับอย่างน้อย 2 เงื่อนไข ได้แก่ เงื่อนไขแรก หน่วยงานราชการส่วนกลางต้องมีการบริหารจัดการอยู่ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ โดยมีความพยายามในการแก้ปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการให้บริการสาธารณะของ อปท. อันสืบเนื่องมาจากการบริหารจัดการแบบเดิมซึ่งมีลักษณะแบบรวมศูนย์ รวมทั้งมีการดำเนินการแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการทำงานของ อปท. (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552) และเงื่อนไขที่สอง ประชาชนต้องตระหนักถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วม และมีข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเกี่ยวกับการดำเนินการของ อปท. เพื่อให้เกิดกลไกกำกับดูแล ตรวจสอบให้ อปท. จัดการศึกษาได้ตรงกับความต้องการในท้องถิ่น (ดวงมณี เลาวกุล 2555) นอกจากนี้ ประชาชนต้องมีลักษณะที่กระตือรือร้นต่อการทำงานของ อปท. ไม่เพิกเฉยหากตนได้รับประโยชน์ลดน้อยลง (Rusbult 1982)

บทที่ 3

กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีและระเบียบวิธีวิจัย

3.1 กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี

ปัจจัยที่ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนเพิ่มขึ้น หรือปัจจัยที่ทำให้การจัดการศึกษาของรัฐสามารถตอบสนองได้ตรงกับความต้องการของประชาชน ประกอบด้วยทั้งหมด 5 ปัจจัย ได้แก่

1. การใช้ทรัพยากรและลักษณะของโรงเรียน โรงเรียนจะตัดสินใจใช้ทรัพยากรในการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับความพร้อมของนักเรียน รวมถึงเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ดีขึ้น

2. ปัจจัยภายนอกโรงเรียน ภูมิหลังของครัวเรือนนักเรียน และลักษณะของท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ทำให้นักเรียนมีความพร้อมในการเรียนรู้ที่ต่างกันด้วย หากนักเรียนมีความพร้อมจะมีแนวโน้มได้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูงกว่านักเรียนไม่มีความพร้อม และมีความต้องการที่ต่างกันด้วย

3. ทางเลือกของผู้ปกครองและการแข่งขันของโรงเรียน หากบริบทของท้องถิ่นมีทางเลือกให้กับผู้ปกครอง และการกระจายอำนาจทำให้ผู้ปกครองสามารถเข้าถึงแต่ละทางเลือกได้ โรงเรียนจะแข่งขันกันพัฒนาคุณภาพเพื่อดึงดูดให้ผู้ปกครองส่งบุตรหลานเข้ามาเรียน ดังนั้นโรงเรียนจะมีแรงจูงใจในการการใช้ทรัพยากรให้เหมาะสมกับความพร้อมของนักเรียน และความต้องการของท้องถิ่น

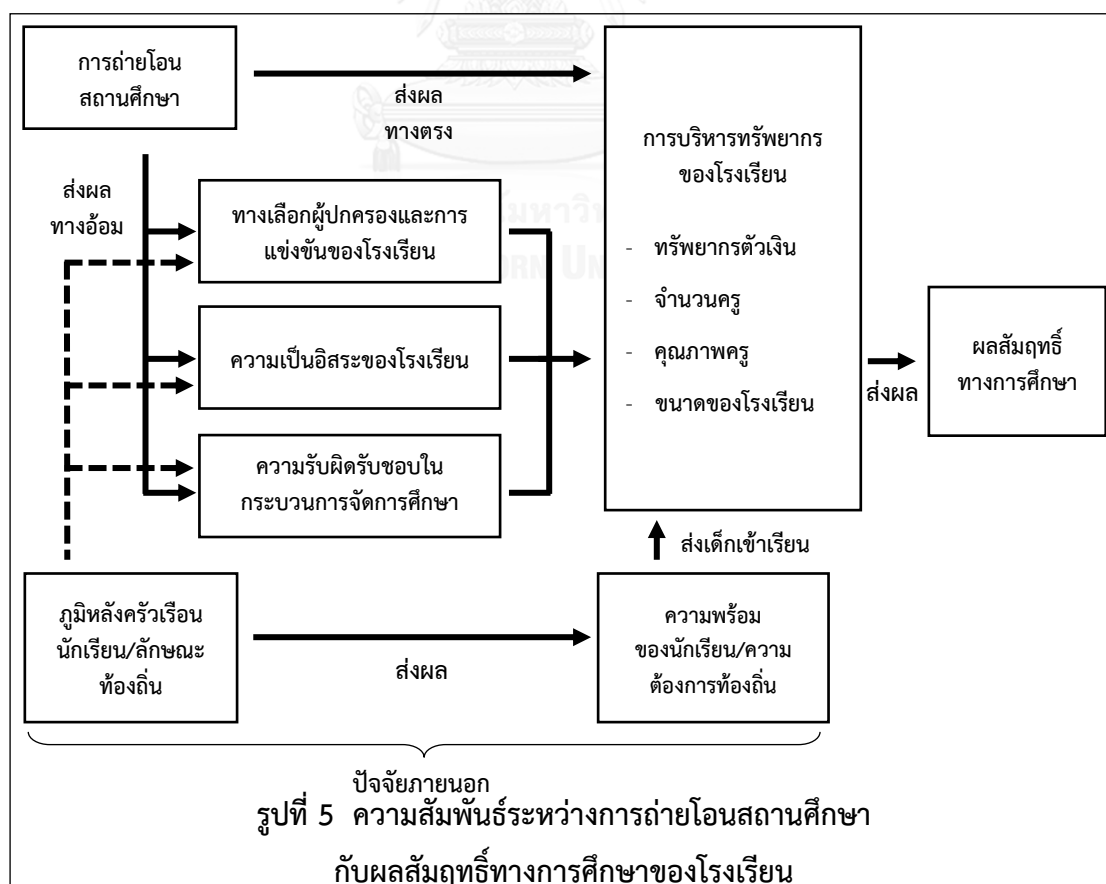
4. ความเป็นอิสระของโรงเรียน หากชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมทางตรงในการบริหารจัดการของโรงเรียน และการกระจายอำนาจทำให้ให้โรงเรียนมีอิสระในการจัดการศึกษา โรงเรียนจะสามารถบริหารจัดการทรัพยากรของตนให้เหมาะสมกับความพร้อมของนักเรียน และความต้องการของท้องถิ่นได้

5. ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา หากบริบทของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจทำให้ผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการศึกษามีความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนแล้ว สามารถสร้างหลักประกันได้ว่าทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาจะถูกใช้ไปอย่างเหมาะสมกับความพร้อมของนักเรียน และความต้องการของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ให้บริการทางการศึกษา ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการใช้ทรัพยากรและลักษณะของโรงเรียน โดยผลทางตรง การกระจายอำนาจทางการคลังทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการงบประมาณของตนเองในการให้บริการทางการศึกษาได้ ดังนั้นทรัพยากรที่โรงเรียนได้รับจัดสรรจากงบประมาณของรัฐจะขึ้นอยู่กับอำนาจการตัดสินใจของ

รัฐบาลท้องถิ่นแทนจะเป็นของรัฐบาลส่วนกลาง สำหรับผลทางอ้อมนั้น การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นส่งผลต่อทางเลือกของผู้ปกครองและการแข่งขันของโรงเรียน นอกจากนี้ การกระจายอำนาจทำให้รูปแบบความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดในกระบวนการจัดการศึกษาเปลี่ยนแปลงไป โดยความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนไปจะส่งผลต่อความเป็นอิสระของโรงเรียน และความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา ทำให้โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรที่แตกต่างจากเดิมอีกด้วย

บริบทของท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นมีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาด้วยเช่นกัน โดยภูมิหลังของครัวเรือนนักเรียนกับลักษณะของท้องถิ่นนั้นจะทำให้ความพร้อมของเด็กนักเรียน รวมถึงความต้องการบริการทางการศึกษาในท้องถิ่นแตกต่างกันไป ซึ่งโรงเรียนความพร้อมของเด็กและความต้องการในท้องถิ่นเป็นหนึ่งในปัจจัยนำเข้าของกระบวนการจัดการศึกษา นอกจากนี้บริบทของท้องถิ่นยังส่งผลทางอ้อมต่อการใช้ทรัพยากรของโรงเรียนดังนี้ จำนวนโรงเรียนในท้องถิ่นทำให้ทางเลือกของผู้ปกครองมีเพิ่มขึ้น และการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นการเสริมสร้างอิสระของโรงเรียน รวมทั้งทำให้ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษาชัดเจนมากขึ้น ดังนั้นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสามารถแสดงได้ดังรูปที่ 5



เมื่อนำกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี มาพิจารณาบริบทของการถ่ายโอนสถานศึกษาจากสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ไปยังสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถสร้างข้อสมมติฐานได้ว่า การถ่ายโอนสถานศึกษาเป็นทั้งการส่งเสริม และเป็นอุปสรรคต่อการจัดการเรียนการสอนให้มีความเหมาะสมกับผู้เรียนหรือความต้องการของท้องถิ่น โดยทำให้ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเปลี่ยนแปลงไป แต่การทบทวนบริบทของโรงเรียนสังกัด สพฐ. กับโรงเรียนสังกัด อปท. ไม่ทำให้มีข้อมูลเพียงพอต่อการสรุปว่าการถ่ายโอนส่งผลต่อทุกปัจจัยอย่างไร เพราะจำเป็นต้องมีข้อมูลบริบทของท้องถิ่น และข้อมูลเชิงลึกของการปฏิบัติงานจริงเพิ่มเติมด้วย โดยสรุปแล้วการถ่ายโอนสถานศึกษาส่งผลต่อแต่ละปัจจัยดังนี้

(1) ปัจจัยที่โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) มีความได้เปรียบ

1. โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ได้รับทรัพยากรที่เป็นตัวเงินมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียน สพฐ. เพราะมีช่องทางได้รับเงินงบประมาณที่หลากหลายกว่า เช่น เงินอุดหนุนอื่น ๆ นอกเหนือจากเงินเรียนฟรี 15 ปี และเงินเดือนครู และเงินงบประมาณสนับสนุนจาก อปท. ต้นสังกัด หากพิจารณาส่วนต่างของทรัพยากรที่เป็นตัวเงินของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) เปรียบเทียบกับโรงเรียน สพฐ. จากข้อมูลในบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ แสดงให้เห็นว่าโรงเรียนสังกัด อปท. จะได้รับงบประมาณต่อหัวเด็กนักเรียนมากกว่า ประมาณ 25,000 บาทต่อคนต่อปี สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้นเมื่อโรงเรียนทรัพยากรที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้นจะสามารถสร้างความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนจัดหาอุปกรณ์การเรียน และหนังสือเรียนที่มีเหมาะสมกับความพร้อมของนักเรียนได้มากกว่า

2. ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพิ่มขึ้น ทำให้เส้นทางความรับผิดชอบทางยาว (Long Route of Accountability) ของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) จะมีความชัดเจนมากกว่า การกระจายอำนาจมีกลไกการเมืองท้องถิ่น กลไกการย้ายถิ่นฐานไปสังกัดในพื้นที่อื่น (Voting by Feet) และกลไกการใช้เสียงและการย้ายออก (Voice and Exit) ทำให้ อปท. ตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อการให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้นแนวทางการใช้ทรัพยากรของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) จึงมีแนวโน้มที่จะสอดคล้องกับความพร้อมของนักเรียน หรือความต้องการในท้องถิ่นมากกว่า

(2) ปัจจัยที่โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) มีความเสียเปรียบ

1. ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ลดลง เพราะ การย้ายสังกัดจาก สพฐ. ไปยัง อปท. ทำให้โรงเรียนสูญเสียความเป็นนิติบุคคล อำนาจการ

บริหารงบประมาณของโรงเรียนส่วนใหญ่เป็นของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัด โดยที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาได้รับมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างในกรอบวงเงินไม่เกิน 100,000 บาทต่อครั้ง นอกจากนี้ยังมีระเบียบเรื่องการเบิกจ่ายเงินรายได้สถานศึกษาทำให้วิธีการใช้จ่ายมีข้อจำกัดมากขึ้นคือ ในการชำระเงินต้องชำระเป็นเช็คเท่านั้นไม่สามารถใช้เงินสดได้ รวมทั้งไม่มีอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณในงบบุคลากร และงบลงทุนเองได้ ในขณะที่โรงเรียน สพฐ. เป็นนิติบุคคล จึงมีอิสระในการใช้งบประมาณมากกว่า

(3) ปัจจัยที่ยังไม่สามารถสรุปได้

1. ความเป็นอิสระในการบริการจัดการบุคลากรของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ไม่สามารถสรุปได้ เพราะจากการทบทวนบริบทของโรงเรียน สพฐ. เปรียบเทียบกับโรงเรียน อปท. พบว่าโรงเรียนทั้งสองสังกัดไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการบุคลากรของตน โดยอำนาจดังกล่าวเป็นของหน่วยงานราชการอื่น หรือหน่วยงานต้นสังกัด ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงบทบาทของ อปท. และ สพฐ. ในการบริการจัดการบุคลากรของโรงเรียนก็ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าหน่วยงานใดมีความเป็นอิสระมากกว่าในทางปฏิบัติงานจริง

2. โรงเรียนสังกัด อปท. ไม่ต้องจัดตั้งคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริการจัดการศึกษา ดังนั้นโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) จึงขาดการมีส่วนร่วมของกลุ่มนักเรียนไปอย่างไรก็ตามระดับการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองนั้น (Client Power) จำเป็นต้องวิเคราะห์ดุลอำนาจในการตัดสินใจในคณะกรรมการต่าง ๆ ของโรงเรียน หากผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือครูยังเป็นผู้มีอำนาจการตัดสินใจสูงสุดหมายถึง เส้นทางความรับผิดชอบทางสั้น (Short Route of Accountability) ของโรงเรียนจะไม่เกิดขึ้น การทบทวนเอกสารต่าง ๆ ไม่ทำให้สรุปประเด็นนี้ได้ จำเป็นต้องพิจารณาจากการปฏิบัติงานจริง

(4) ปัจจัยที่ยังไม่มีข้อมูลสนับสนุน

1. สัดส่วนครูต่อนักเรียน เป็นหนึ่งในปัจจัยนำเข้าของกระบวนการจัดการศึกษา ที่เป็นทรัพยากรของโรงเรียน หากโรงเรียนถ่ายโอนแล้ว อปท. จัดสรรครูให้โรงเรียนเพิ่มขึ้น หรือจัดสรรจำนวนบุคลากรทางการศึกษาให้ครบตามเกณฑ์ที่กำหนด จะทำให้โรงเรียนสามารถดูแลเด็กนักเรียนได้ทั่วถึง และสังเกตความพร้อมของเด็กเพื่อนำไปวางแผนการสอนที่เหมาะสมได้ การถ่ายโอนจะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นข้อมูลที่ต้องทราบคือ จำนวนครูที่เปลี่ยนไปภายหลังจากถ่ายโอน

2. คุณภาพครู เป็นหนึ่งในปัจจัยนำเข้าของกระบวนการจัดการศึกษา ที่เป็นทรัพยากรของโรงเรียน หากโรงเรียนถ่ายโอนแล้ว อปท. สามารถสรรหาครูที่มีคุณภาพให้แก่โรงเรียนได้ เช่น ครูที่มีประสบการณ์ทำงาน หรือครูที่มีวุฒิการศึกษาสูง ทำให้บุคลากรของโรงเรียนมีทักษะหรือเทคนิคในการสอนให้เหมาะสมกับนักเรียนที่มีความพร้อมต่างกันได้ การถ่ายโอนจะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นข้อมูลที่สำคัญที่ต้องทราบคือ คุณภาพของครูในโรงเรียนภายหลังการถ่ายโอน

3. ขนาดของโรงเรียน เป็นหนึ่งในปัจจัยนำเข้าของกระบวนการจัดการศึกษา ที่เป็นลักษณะของโรงเรียน หากโรงเรียนถ่ายโอนแล้วสามารถดึงดูดให้ผู้ปกครองส่งเด็กมาเรียนได้เพิ่มขึ้น โรงเรียนจะมีความได้เปรียบทางต้นทุนในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้นด้วยเช่น เพราะการบริหารโรงเรียนขนาดใหญ่มีความประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) การถ่ายโอนจะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นข้อมูลที่สำคัญที่ต้องทราบคือ จำนวนนักเรียนที่เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการถ่ายโอน

4. ฐานะทางเศรษฐกิจของนักเรียนในโรงเรียน เป็นหนึ่งในปัจจัยนำเข้าของกระบวนการจัดการศึกษา ที่เป็นปัจจัยภายนอกโรงเรียน หากนักเรียนในโรงเรียนเป็นมาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี นักเรียนจะมีความพร้อมในการเรียนรู้ที่สูงกว่า ทำให้โรงเรียนมีความได้เปรียบมากกว่าโรงเรียนที่นักเรียนมาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ได้ ดังนั้นข้อมูลที่สำคัญที่ต้องทราบคือ สัดส่วนของเด็กนักเรียนที่มีฐานะยากจนในแต่ละโรงเรียน รวมถึงสัดส่วนของนักเรียนที่มีลักษณะอื่นที่ส่งผลต่อความพร้อมในการเรียนรู้ของเด็ก

5. ค่าใช้จ่ายที่ครัวเรือนใช้สนับสนุนเพิ่มเติมให้กับนักเรียน ปัจจัยนี้เป็นทั้งปัจจัยนำเข้าของกระบวนการจัดการศึกษา หากผู้ปกครองมีการสนับสนุนการศึกษาให้กับบุตรหลานของตนเพิ่มเติม จะทำให้เด็กมีความพร้อมในการเรียนในโรงเรียนมากขึ้น

6. ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ปัจจัยนี้เป็นเงื่อนไขที่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้ปกครองเรื่องการส่งบุตรหลานของตนเข้าเรียน หากผู้ปกครองมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสูง อาจเลือกที่จะนำเด็กนักเรียนออกจากระบบการศึกษา หรืออาจส่งนักเรียนไปเข้าโรงเรียนอีกแห่งที่มีค่าใช้จ่ายต่ำกว่า แต่มีคุณภาพที่ไม่ตรงตามความต้องการหรือไม่ตรงตามความพร้อมของเด็ก ดังนั้นข้อมูลที่สำคัญที่ต้องทราบคือ ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องของผู้ปกครองที่เกิดขึ้นจากการส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียน

7. ทางเลือกของผู้ปกครองกับการแข่งขันของโรงเรียน เป็นปัจจัยเชิงสถาบันที่สร้างแรงจูงใจให้โรงเรียนแข่งขันกันพัฒนาคุณภาพเพื่อดึงดูดนักเรียนให้เข้าเรียนในโรงเรียนของตน แต่กลไกจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไข ดังนี้ ในพื้นที่ต้องมีโรงเรียนมากกว่า 1 แห่ง ผู้ปกครองทราบข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียนทุกแห่งในพื้นที่ (Perfect Information) และผู้ปกครองมีความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) สำหรับส่งบุตรหลานของตนเข้าเรียนในโรงเรียนได้ทุกแห่ง ดังนั้นข้อมูลที่สำคัญที่ต้องทราบคือ จำนวนโรงเรียนในพื้นที่ ข่าวสารที่ผู้ปกครองทราบเกี่ยวกับคุณภาพ

ของโรงเรียนในพื้นที่ ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องของผู้ปกครองที่เกิดขึ้นจากการส่งบุตรหลานเข้าเรียน รวมทั้งบทบาทของ สพฐ. และ อปท. ต้นสังกัดโรงเรียนต่อการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ปกครอง และบทบาทต่อการลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง (รายละเอียดของค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องดูข้อ 5 ประกอบ)

8. ความชัดเจนของนโยบายด้านการศึกษา เป็นเงื่อนไขที่ส่งเสริมให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการศึกษามีความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์เพิ่มขึ้น หากรัฐบาลหรือรัฐบาลท้องถิ่นมีการประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนในสังกัด โดยใช้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเป็นเกณฑ์พิจารณา รวมทั้งมีระบบการให้รางวัลและลงโทษ (Reward and Punishment) จะทำให้เส้นทางความรับผิดชอบทางยาวมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนั้นข้อมูลที่ต้องทราบคือ สพฐ. และ อปท. มีระบบติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนเป็นอย่างไร

9. ระดับการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองหรือชุมชน เป็นเงื่อนไขที่ส่งเสริมให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการศึกษามีความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์เพิ่มขึ้น หากผู้ปกครอง และชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนจะทำให้เส้นทางความรับผิดชอบทางสั้นมีความชัดเจนขึ้น ดังนั้นข้อมูลที่ต้องทราบคือ ผู้ปกครองหรือชุมชนมีบทบาทมากต่อการจัดการศึกษาหรือไม่ หรือผู้แทนกลุ่มใดในคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นผู้ตัดสินใจหลักในการกำหนดแนวทางการจัดการเรียนการสอน

ตารางสรุปผลของการถ่ายโอนที่มีต่อปัจจัยต่าง ๆ ที่ได้จากการทบทวนบริบทของโรงเรียนสังกัด สพฐ. และโรงเรียนสังกัด อปท. สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 สรุปผลของการถ่ายโอนสถานศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรม

ปัจจัย	กลไกการส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	เปรียบเทียบโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) กับ สพฐ.
(1) ทรัพยากรและลักษณะของโรงเรียน		
- ทรัพยากรตัวเงิน	หากโรงเรียนมีทรัพยากรเพิ่มขึ้นจะสามารถสร้างความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนจัดหาอุปกรณ์การเรียน และหนังสือเรียนที่มีคุณภาพให้นักเรียนได้ ทำให้ผลสัมฤทธิ์เพิ่มขึ้น	เพิ่มขึ้น
- จำนวนครู	หากสัดส่วนครูต่อนักเรียนลดลง หรือมีจำนวนครูเพิ่มมากขึ้น ครูจะดูแลเด็กได้ทั่วถึง และสามารถสังเกตความพร้อมของเด็กเพื่อนำไปวางแผนการสอนที่เหมาะสมได้ ทำให้ผลสัมฤทธิ์เพิ่มขึ้น	ไม่ทราบ
- คุณภาพครู	หากครูมีคุณภาพเพิ่มขึ้น ครูจะมีทักษะหรือเทคนิคในการสอนให้เหมาะสมกับนักเรียนที่มีความพร้อมต่างกันได้ ทำให้ผลสัมฤทธิ์เพิ่มขึ้น	ไม่ทราบ
- ขนาดของโรงเรียน	หากจำนวนนักเรียนเพิ่มมากขึ้น โรงเรียนจะมีความได้เปรียบทางต้นทุน เพราะการบริหารโรงเรียนขนาดใหญ่มีความประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) ทำให้ผลสัมฤทธิ์เพิ่มขึ้น	ไม่ทราบ
(2) ปัจจัยภายนอกโรงเรียน		
- ความพร้อมของนักเรียน/ ความต้องการของท้องถิ่น	หากในโรงเรียนมีสัดส่วนจำนวนเด็กนักเรียนมาที่มีความพร้อมสูง แสดงว่าโรงเรียนมีความได้เปรียบทางความพร้อมของนักเรียน ทำให้ผลสัมฤทธิ์เพิ่มขึ้น	ไม่ทราบ
- ค่าใช้จ่ายที่ครัวเรือนใช้สนับสนุนเพิ่มเติมให้กับนักเรียน	หากผู้ปกครองสนับสนุนการศึกษาให้นักเรียนเพิ่มเติม นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียน ทำให้ผลสัมฤทธิ์เพิ่มขึ้น	ไม่ทราบ

ตารางที่ 4 สรุปผลของการถ่ายโอนสถานศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรม (ต่อ)

ปัจจัย	กลไกการส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	เปรียบเทียบโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) กับ สพฐ.
(3) ทางเลือกของผู้ปกครองกับการแข่งขันของโรงเรียน		
- จำนวนโรงเรียนในพื้นที่	หากผู้ปกครองมีทางเลือก จะเลือกส่งบุตรหลานไปเรียนในโรงเรียนที่ตรงกับความต้องการมากที่สุด ทำให้โรงเรียนเกิดแรงจูงใจแข่งขันกันพัฒนาประสิทธิภาพของตน	ไม่ทราบ
- ความสมบูรณ์ของข้อมูลคุณภาพโรงเรียน		ไม่ทราบ
- ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา		ไม่ทราบ
(4) ความเป็นอิสระของโรงเรียน		
- การบริหารจัดการงบประมาณ	หากโรงเรียนมีอิสระในการใช้ทรัพยากรของเพื่อจัดการศึกษาให้ตรงความต้องการของนักเรียนในโรงเรียนได้ ทำให้นักเรียนได้รับการศึกษาที่เหมาะสมกับความพร้อม	ลดลง
- การบริหารจัดการบุคลากรทางการศึกษา		สรุปไม่ได้
(5) ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา		
- การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	หากผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการศึกษามีความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน	เพิ่มขึ้น
- ความชัดเจนของนโยบาย	เป็นการสร้างหลักประกันว่าโรงเรียนจะใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนาคุณภาพของตน	ไม่ทราบ
- ระดับการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง/ชุมชน		สรุปไม่ได้

วิธีการให้ได้มาซึ่งข้อมูลบริบทของท้องถิ่น และข้อมูลเชิงลึกของการปฏิบัติงานจริงในกระบวนการจัดการศึกษา เพื่อทดสอบสมมติฐานที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม และเพิ่มเติมให้การวิเคราะห์สมบูรณ์มากขึ้น จำเป็นต้องทราบถึงกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการศึกษาทั้งหมด เพื่อระบุตัวผู้ที่สามารถให้ข้อมูลที่จำเป็นได้ ทั้งนี้จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการศึกษาประกอบด้วย 4 กลุ่มหลัก ซึ่งแต่ละองค์ประกอบของกลุ่มบุคคลและมีบทบาทแตกต่างกัน ดังนี้

1. รัฐบาล ประกอบด้วย นักการเมืองที่เป็นตัวแทนของความต้องการของประชาชน และข้าราชการในหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการศึกษาเป็นผู้กำหนดนโยบายทางการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนให้เป็นแนวทางการดำเนินงานของโรงเรียน

2. โรงเรียน ประกอบด้วย 3 กลุ่มบุคคล ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาทำหน้าที่บริหารงานโรงเรียน และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครู และบุคลากรในสถานศึกษา²⁴ ผู้สอนในสถานศึกษาที่ทำหน้าที่จัดการเรียนการสอนให้กับนักเรียน และบุคลากรสนับสนุนการศึกษา

3. ประชาชน ประกอบด้วยกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากจากศึกษาทางตรงคือ ผู้ปกครองและนักเรียน สำหรับกลุ่มคือ ชุมชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากการศึกษา

4. คณะกรรมการสถานศึกษา เป็นองค์ประกอบระหว่างบุคลากรของโรงเรียน ประชาชน และ/หรือรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจตัดสินใจในการบริหารจัดการสถานศึกษาด้านต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด²⁵

เมื่อเปรียบเทียบผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนสังกัด สพฐ. กับโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัด อปท. พบว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องส่วนมากเป็นกลุ่มบุคคลเดียวกัน จะมีรัฐบาลที่แตกต่างกันคือ โรงเรียนสังกัด สพฐ. จะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) จะมีความสัมพันธ์กับ อปท. ต้นสังกัด นอกจากนี้องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษายังแตกต่างกันเล็กน้อยคือ โรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัด อปท. จะไม่มีส่วนร่วมทางตรงของนักเรียน เพราะไม่มีคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย เช่นเดียวกับโรงเรียน สพฐ. (ดูรายละเอียดในตารางที่ 5)

²⁴ มาตรา 39 ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

²⁵ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543

ตารางที่ 5 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัด สพฐ. และโรงเรียนที่
ถ่ายโอนไปสังกัด อปท.

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	โรงเรียนสังกัด สพฐ.	โรงเรียนสังกัด อปท.
1. รัฐบาล		
- นักการเมือง	นักการเมืองระดับชาติ	นักการเมืองท้องถิ่น
- ข้าราชการในหน่วยงาน	ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ	พนักงานท้องถิ่น สำนักงานการศึกษา ฯ
2. โรงเรียน		
- ผู้อำนวยการสถานศึกษา	✓	✓
- รองผู้อำนวยการสถานศึกษา	✓	✓
- บุคลากรครู	✓	✓
- บุคลากรสนับสนุน	✓	✓
3. ประชาชน		
- ผู้ปกครอง	✓	✓
- นักเรียน	✓	✓
- ชุมชน	✓	✓
4. คณะกรรมการสถานศึกษา		
- ประธานกรรมการ (ผู้ทรงฯ)	✓	✓
- ผู้อำนวยการสถานศึกษา (เลขาฯ)	✓	✓
- ผู้แทนครู	✓	✓
- ผู้แทนผู้ปกครอง	✓	✓
- ผู้แทนนักเรียน	✓	-ไม่มี-
- ผู้แทนองค์กรชุมชน	✓	✓
- ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	✓	✓
- ผู้แทนศิษย์เก่า	✓	✓
- ผู้แทนพระสงฆ์/องค์กรศาสนา	✓	✓
- ผู้ทรงคุณวุฒิ	✓	✓

ที่มา: สรุปจากการทบทวนวรรณกรรม กฎหมาย ระเบียบ และคู่มือที่เกี่ยวข้อง

3.2 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นการอธิบายกระบวนการที่ส่งผลให้โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้อย่างเหมาะสมกับความพร้อมของนักเรียน หรือความต้องการในแต่ละท้องถิ่น อันนำไปสู่การพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน ดังนั้น จากกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี วิธีการศึกษาจะต้องออกแบบให้สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลที่ครอบคลุมใน 3 มิติ ดังนี้

มิติแรก ลักษณะความต้องการของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน การทบทวนวรรณกรรมบ่งชี้ว่าการกระจายอำนาจส่งผลให้ อบต. แต่ละแห่งสามารถจัดการศึกษาที่มีลักษณะหรือคุณภาพที่แตกต่างกันได้ การย้ายถิ่นที่อยู่ของประชาชนก็ส่งผลให้ความต้องการในแต่ละท้องถิ่นมีความชัดเจน ดังนั้นการควบคุมความต้องการของท้องถิ่นจะทำให้สามารถอธิบายได้ว่าลักษณะของตลาดการศึกษาในท้องถิ่น (Market Area) มีผลปัจจัยภายนอกโรงเรียน กับทางเลือกของผู้ปกครองและการแข่งขันของโรงเรียนอย่างไร

มิติที่สอง โครงสร้างของการจัดการศึกษาภายใต้หน่วยงานต้นสังกัดที่แตกต่างกัน การถ่ายโอนสถานศึกษาจากสังกัด สพฐ. ไปยัง อบต. ไม่ได้เกิดขึ้นในทุกโรงเรียน ดังนั้นในท้องถิ่นหนึ่งย่อมมีกระบวนการจัดการศึกษาของรัฐ 2 รูปแบบ คือ กระบวนการที่ถูกกำหนดโดย สพฐ. และที่ถูกกำหนดโดย อบต. ซึ่งมีผลทางอ้อมต่อการใช้ทรัพยากรของโรงเรียน ดังนั้นการศึกษาเปรียบเทียบทั้งสองกระบวนการจะทำให้สามารถอธิบายได้ว่าการกำกับดูแลโดยของหน่วยงานส่วนกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นมีผลกระบวนการจัดการศึกษาอย่างไร ภายใต้ความต้องการของแต่ละท้องถิ่น

มิติที่สาม การจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ได้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่แตกต่างกัน การทบทวนวรรณกรรมแสดงให้เห็นว่า คะแนนสอบ O-NET สะท้อนถึงประสิทธิภาพของการให้บริการทางการศึกษาได้ โดยหากคะแนนสอบเพิ่มขึ้นอาจแสดงถึงการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่เหมาะสมกับความพร้อมของนักเรียน ดังนั้นการศึกษาเปรียบเทียบการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่มีคะแนนสอบเพิ่มขึ้น กับโรงเรียนที่มีคะแนนสอบต่ำลงจะทำให้ทราบว่าโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์เพิ่มขึ้น และที่มีผลสัมฤทธิ์ลดลงนั้น มีวิธีการใช้ทรัพยากรของโรงเรียนที่แตกต่างกันอย่างไร

เนื่องจากการเลือกพื้นที่และโรงเรียนในการศึกษาจำเป็นต้องออกแบบให้มีองค์ประกอบครอบคลุมทั้ง 3 มิติ งานวิจัยนี้จึงเลือกท้องถิ่นที่มีลักษณะต่างกัน 2 แบบ โดยในท้องถิ่นแต่ละแบบ จะเลือกพื้นที่ 2 แห่ง พื้นที่แรกเป็นพื้นที่ที่โรงเรียน สพฐ. มีคะแนน O-NET เพิ่มขึ้น และมีโรงเรียน อบต. (ถ่ายโอน) มีคะแนน O-NET ต่ำลง สำหรับในพื้นที่สองจะเลือกโรงเรียน สพฐ. มีคะแนน O-NET ต่ำลง และมีโรงเรียน อบต. (ถ่ายโอน) มีคะแนน O-NET เพิ่มขึ้น ดังรายละเอียดในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 ลักษณะของโรงเรียนตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาจากกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี

ท้องถิ่น	พื้นที่	ประเภทของโรงเรียน	ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา
ท้องถิ่นลักษณะ แบบที่ 1	พื้นที่แห่งที่ 1	สพฐ.	คะแนน O-NET เพิ่มขึ้น
		ถ่ายโอนไปสังกัด อปท.	คะแนน O-NET ลดลง
	พื้นที่แห่งที่ 2	สพฐ.	คะแนน O-NET ลดลง
		ถ่ายโอนไปสังกัด อปท.	คะแนน O-NET เพิ่มขึ้น
ท้องถิ่นลักษณะ แบบที่ 2	พื้นที่แห่งที่ 3	สพฐ.	คะแนน O-NET เพิ่มขึ้น
		ถ่ายโอนไปสังกัด อปท.	คะแนน O-NET ลดลง
	พื้นที่แห่งที่ 4	สพฐ.	คะแนน O-NET ลดลง
		ถ่ายโอนไปสังกัด อปท.	คะแนน O-NET เพิ่มขึ้น

3.2.1 การเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้สำหรับการเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา เป็นข้อมูลคะแนนสอบ O-NET วิชา 5 กลุ่มสาระหลัก²⁶ ในระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ในช่วงปีการศึกษา 2551-2557 ของโรงเรียนทุกสังกัดในประเทศไทยจากสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) โดยการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้กำหนดให้คะแนนสอบ O-NET เป็นตัววัดผลสัมฤทธิ์ของโรงเรียน โดยโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์เพิ่มขึ้นคือ โรงเรียนที่มีอัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยของคะแนนสอบ O-NET ในช่วงปีการศึกษา 2551-2557 เป็นบวก ในทางกลับกัน หากเป็นลบหมายถึงโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ลดลง

ทั้งนี้นอกจากจะมีข้อมูลคะแนนสอบของแต่ละโรงเรียน ชุดข้อมูลที่ใช้ยังมีข้อมูลบริบทของโรงเรียนอยู่ด้วย อาทิ ลักษณะชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ อำเภอที่โรงเรียนตั้งอยู่ และหน่วยงานต้นสังกัด ทำให้การศึกษาครั้งนี้สามารถใช้ชุดข้อมูลของ สทศ. เพื่อทำการเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาได้ เพราะมีข้อมูลเพียงพอในการออกแบบวิธีการวิจัยให้ครอบคลุมทั้ง 3 มิติ ดังนี้ มิติที่หนึ่ง ลักษณะความต้องการของท้องถิ่น สามารถสะท้อนได้จากข้อมูลลักษณะชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ ซึ่งจำแนกเป็น 2 ลักษณะได้แก่ เขตเมือง (Urban) และเขตชานเมือง (Suburban) มิติที่สอง โครงสร้างของการจัดการศึกษาภายใต้หน่วยงานต้นสังกัดที่แตกต่างกัน สามารถสะท้อนได้จากข้อมูลหน่วยงานต้นสังกัด เพราะชุดข้อมูลสามารถจำแนกได้ว่าเป็นโรงเรียนสังกัด สพฐ. หรือสังกัด อปท. และมิติที่สาม การจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ได้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่แตกต่างกัน โดยสะท้อนจากการเปลี่ยนแปลง

²⁶ วิชา 5 กลุ่มสาระหลัก ประกอบด้วย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และสังคมศึกษา

ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาจากอัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยของคะแนนสอบ O-NET ในช่วงปีการศึกษา 2551-2557 ดังนั้นลักษณะของตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาจะมีรายละเอียดในตารางที่ 7

ตารางที่ 7 ลักษณะของโรงเรียนตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาจากฐานข้อมูล สทศ.

ท้องถิ่น	พื้นที่	ประเภทของโรงเรียน	ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา
เขตเมือง	อำเภอแห่งที่ 1	สพฐ.	คะแนน O-NET เพิ่มขึ้น
		ถ่ายโอนไปสังกัด อปท.	คะแนน O-NET ลดลง
	อำเภอแห่งที่ 2	สพฐ.	คะแนน O-NET ลดลง
		ถ่ายโอนไปสังกัด อปท.	คะแนน O-NET เพิ่มขึ้น
เขตชานเมือง	อำเภอแห่งที่ 3	สพฐ.	คะแนน O-NET เพิ่มขึ้น
		ถ่ายโอนไปสังกัด อปท.	คะแนน O-NET ลดลง
	อำเภอแห่งที่ 4	สพฐ.	คะแนน O-NET ลดลง
		ถ่ายโอนไปสังกัด อปท.	คะแนน O-NET เพิ่มขึ้น

(1) ประชากรในการศึกษา

ประชากรของการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มี 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่หนึ่ง โรงเรียนสังกัด สพฐ. ที่มีคะแนนสอบ O-NET ระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ในฐานข้อมูลของ สทศ. ช่วงปี พ.ศ. 2551-2557 ครบถ้วนจำนวน 26,624 แห่ง และกลุ่มที่สอง โรงเรียนสังกัด สพฐ. ที่ถ่ายโอนไปยังสังกัด อปท. และมีคะแนนสอบ O-NET ระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ในฐานข้อมูลเดียวกัน จำนวน 188 แห่ง โดยโรงเรียนทั้งสองกลุ่มตั้งอยู่ในพื้นที่ 901 อำเภอทั่วประเทศ

(2) วิธีการเลือกตัวอย่าง

วิธีการเลือกโรงเรียนตัวอย่างมี 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง ตัดโรงเรียนที่มีความผิดปกติของข้อมูลออก โดยสร้างช่วงของผลสัมฤทธิ์ที่ยอมรับได้ของโรงเรียน สพฐ. และโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ขึ้นมา หากผลสัมฤทธิ์ของโรงเรียนใดอยู่นอกช่วงดังกล่าวจะถูกตัดออก โดยช่วงของผลสัมฤทธิ์ที่ยอมรับได้คือค่าที่อยู่ระหว่างค่าเฉลี่ย (Mean) บวกลบด้วยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) สถิติของข้อมูลแสดงให้เห็นว่า โรงเรียน สพฐ. มีอัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยของคะแนน O-NET ในช่วงปีการศึกษา 2551-2557 อยู่ที่ 1.98

และมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 3.76 ดังนั้นช่วงผลสัมฤทธิ์ที่ยอมรับได้ของโรงเรียน สพฐ. มีค่าอยู่ระหว่าง -1.79 ถึง 5.74 สำหรับโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) มีอัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยของคะแนนสอบอยู่ที่ 2.98 และมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 5.15 ดังนั้นช่วงผลสัมฤทธิ์ที่ยอมรับได้ของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) มีค่าอยู่ระหว่าง -2.17 ถึง 8.13 เมื่อตัดโรงเรียนที่ข้อมูลผิดปกติออกไปแล้ว จะเหลือโรงเรียนสังกัด สพฐ. 19,709 แห่ง และโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) 144 แห่ง ในพื้นที่ 900 อำเภอ

ขั้นตอนที่สอง ตัดพื้นที่ที่ทำให้ไม่สามารถเลือกโรงเรียนได้ตรงตามเงื่อนไข ในขั้นตอนนี้จะประกอบด้วยขั้นตอนย่อยอีก 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. ตัดอำเภอที่โรงเรียนทั้งหมดมีผลสัมฤทธิ์เพิ่มขึ้นหรือลดลงเพียงอย่างเดียว ในขั้นตอนนี้ตัดพื้นที่ได้ 79 อำเภอ ทำให้มีโรงเรียนที่สามารถเลือกเป็นตัวอย่างได้ทั้งหมด 19,209 แห่ง โดยเป็นโรงเรียนสังกัด สพฐ. 19,066 แห่ง และเป็นโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) อีก 143 แห่ง ในพื้นที่ 821 อำเภอ

2. ตัดอำเภอที่โรงเรียนทั้งหมดเป็นโรงเรียน สพฐ. หรือโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) เพียงอย่างเดียว ในขั้นตอนนี้ตัดพื้นที่ได้ 751 อำเภอ ทำให้มีโรงเรียนที่สามารถเลือกเป็นตัวอย่างได้ทั้งหมด 2,193 แห่ง โดยเป็นโรงเรียนสังกัด สพฐ. 2,050 แห่ง และเป็นโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) 143 แห่ง ในพื้นที่ 70 อำเภอ

3. ตัดอำเภอที่มีทั้งเขตเมืองและเขตชานเมืองอยู่ในอำเภอเดียวกัน ในขั้นตอนนี้ตัดพื้นที่ได้ 26 อำเภอ ทำให้มีโรงเรียนที่สามารถเลือกเป็นตัวอย่างได้ทั้งหมด 1,539 แห่ง โดยเป็นโรงเรียนสังกัด สพฐ. 1,463 แห่ง และเป็นโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) อีก 76 แห่ง ในพื้นที่ 53 อำเภอ

เมื่อได้พื้นที่ และโรงเรียนที่สามารถเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาได้แล้ว **ขั้นตอนที่สาม** จะใช้การสุ่มแบบไม่อาศัยความน่าจะเป็น (Non-Probability Sampling) โดยใช้วิธีเลือกตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ทำให้ได้โรงเรียนตัวอย่างมาทั้งหมด 8 แห่ง ในพื้นที่ 4 อำเภอ โดยทุกอำเภอมีโรงเรียนทั้งที่อยู่ในสังกัด สพฐ. และ อปท. (ถ่ายโอน) และอยู่ในเขตเมืองหรือเขตชานเมือง ไม่ครอบคลุมทั้งสองเขต และมีโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดีขึ้นในช่วงระหว่างปีการศึกษา 2551-2557 คละกันกับโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์แย่ลง รายละเอียดอยู่ในตารางที่ 8²⁷

²⁷ การเผยแพร่ชื่อโรงเรียนตัวอย่างค่อนข้างมีความละเอียดอ่อน เนื่องจากฐานข้อมูลของ สทศ. ไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะ นอกจากนี้การเปิดเผยพื้นที่ระดับอำเภออาจทำให้สามารถระบุถึงโรงเรียนได้ โดยเฉพาะโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) เพราะบางอำเภอมีโรงเรียนถ่ายโอนเพียงแห่งเดียวเท่านั้น

ตารางที่ 8 โรงเรียนตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

ท้องถิ่น	พื้นที่	ประเภทของโรงเรียน	ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา
เขตเมือง	อำเภอ 1 จังหวัดนนทบุรี	สพฐ.	เพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 0.60 ต่อปี
		ถ่ายโอนไปสังกัด อปท.	ลดเฉลี่ยร้อยละ 0.99 ต่อปี
	อำเภอ 2 จังหวัดภูเก็ต	สพฐ.	ลดเฉลี่ยร้อยละ 0.26 ต่อปี
		ถ่ายโอนไปสังกัด อปท.	เพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 6.90 ต่อปี
เขตชานเมือง	อำเภอ 3 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	สพฐ.	เพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 5.29 ต่อปี
		ถ่ายโอนไปสังกัด อปท.	ลดเฉลี่ยร้อยละ 1.91 ต่อปี
	อำเภอ 4 จังหวัดนครปฐม	สพฐ.	ลดเฉลี่ยร้อยละ 0.68 ต่อปี
		ถ่ายโอนไปสังกัด อปท.	เพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 5.96 ต่อปี

3.2.2 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

การทบทวนบริบทของการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนสังกัด สพฐ. และโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ในบทที่ 2 แสดงให้เห็นว่า กระบวนการกระจายอำนาจนั้นทำให้โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ได้รับทรัพยากรที่เป็นตัวเงินมากกว่า และมีโอกาสในการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้มากกว่า ซึ่งในทางทฤษฎีควรจะหมายความว่า โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) น่าจะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ดีกว่าด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนสังกัด สพฐ. ในพื้นที่เดียวกัน อย่างไรก็ตาม เชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจไม่ได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ดีขึ้นเสมอไป การศึกษาครั้งนี้ต้องการที่จะอธิบายลักษณะของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อสัมฤทธิ์ทางการศึกษาทั้งหมด และอธิบายกระบวนการที่ทำให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาไม่ได้ผลตามในทางทฤษฎี จึงจำเป็นต้องพิจารณากระบวนการจัดการศึกษาให้รอบด้าน ซึ่งประมวลจากวรรณกรรมปริทัศน์ในบทที่ 2 ได้ดังนี้

1. **การใช้ทรัพยากรและลักษณะของโรงเรียน** ข้อมูลที่จำเป็นได้แก่ ทรัพยากรที่เป็นตัวเงินของโรงเรียนสัดส่วนครูต่อนักเรียน คุณภาพของครู และขนาดของโรงเรียน ทั้งนี้การทบทวนบริบทการจัดการศึกษาของโรงเรียน สพฐ. และโรงเรียนสังกัด อปท. ทำให้ทราบเพียงโรงเรียนที่ถ่ายโอนจาก สพฐ. ไปสังกัด อปท. จะได้รับทรัพยากรที่เป็นตัวเงินมากกว่าประมาณ 25,000 บาท แต่ข้อมูลดังกล่าวเป็นเพียงตัวเลขในภาพรวมเท่านั้น ดังนั้นจึงต้องสอบถามถึงการจัดสรรงบประมาณจริง ทรัพยากรที่โรงเรียนจัดหาเอง จำนวนครูในโรงเรียน ลักษณะของครูในโรงเรียน และจำนวนนักเรียน เพื่อให้ทราบว่าโรงเรียนมีวิธีการใช้ทรัพยากรได้เหมาะสมกับความพร้อมของนักเรียนหรือไม่และอย่างไร

2. **ปัจจัยภายนอกโรงเรียน** ข้อมูลที่จำเป็นอย่างยิ่ง ได้แก่ ความพร้อมของนักเรียนหรือความต้องการในท้องถิ่น และค่าใช้จ่ายที่ครัวเรือนใช้สนับสนุนเพิ่มเติมให้กับนักเรียน โดยความพร้อมของนักเรียนหรือความต้องการในท้องถิ่นจะสอบถามถึงฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนนักเรียนในโรงเรียน และลักษณะอื่นที่ส่งผลต่อความพร้อมของนักเรียน สำหรับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องจะสอบถามถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นผู้ปกครองในการเรียน เช่น ค่าหนังสืออ่านนอกเวลา ค่าเรียนพิเศษหรือเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลให้นักเรียนมีความพร้อมทางการเรียนที่แตกต่างกัน

3. **ทางเลือกของผู้ปกครองและการแข่งขันของโรงเรียน** ข้อมูลที่จำเป็นอย่างยิ่ง ได้แก่ จำนวนโรงเรียนในพื้นที่ ความสมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารของผู้ปกครองเกี่ยวกับคุณภาพโรงเรียนในพื้นที่ และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของนักเรียน เช่น ค่าชุดนักเรียน ค่าชุดพละ ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าทัศนศึกษา ค่าเดินทางมาโรงเรียน และค่าขนมของนักเรียน เป็นต้น อันเป็นตัวชี้วัดว่าครัวเรือนในพื้นที่มีทางเลือกเข้าเรียนที่โรงเรียนอื่นหรือไม่

4. **ความเป็นอิสระของโรงเรียน** การทบทวนบริบทการจัดการศึกษาของโรงเรียน สพฐ. และโรงเรียนสังกัด อปท. พบว่าโรงเรียนที่ถ่ายโอนจากสังกัด สพฐ. ไปยังสังกัด อปท. มีอิสระในการใช้งบประมาณลดลง จากการระเบียบงบประมาณของ อปท. กำหนดกรอบวงเงินการใช้จ่าย และวิธีการใช้จ่ายของโรงเรียน ในขณะที่ สพฐ. ไม่มีข้อจำกัดดังกล่าว แต่โรงเรียนทั้งสองสังกัดไม่มีอิสระในการบริหารบุคลากรทางการศึกษาของตนเอง โดยอำนาจการบริหารบุคลากรของโรงเรียน สพฐ. เป็นของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) สำหรับโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) อำนาจเป็นของคณะกรรมการ อปท. และ อปท. ต้นสังกัด ดังนั้น ข้อมูลที่จำเป็นคือการปฏิบัติงานจริงของโรงเรียนทั้งสองประเภท ว่ามีวิธีการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับความพร้อมของผู้เรียนอย่างไร ภายใต้ข้อจำกัดในการใช้อำนาจจัดการศึกษาดังกล่าว

5. **ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา** ข้อมูลที่จำเป็นอย่างยิ่ง ได้แก่ ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ความชัดเจนของนโยบายการศึกษา และการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชน โดยระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ข้อมูลที่จำเป็นคือประชาชนมีการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายการศึกษา และประชาชนสามารถแสดงความต้องการในด้านการศึกษาของตนให้รัฐบาลรับทราบได้หรือไม่ ทางด้านความชัดเจนของนโยบายการศึกษา ข้อมูลที่จำเป็นคือ สพฐ. และ อปท. มีระบบติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนจากผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาหรือไม่ และมีมาตรการอย่างไรหากโรงเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาลดลง สำหรับการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชน ข้อมูลที่จำเป็นคือ ผู้ปกครองหรือชุมชนมีบทบาทมากต่อการจัดการศึกษาหรือไม่ หรือผู้แทนกลุ่มใดในคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นผู้ตัดสินใจหลักในการกำหนดแนวทางการจัดการเรียนการสอน

3.2.3 วิธีการเก็บข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลปฐมภูมิ ที่เก็บรวบรวมจากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบตัวต่อตัว (In-Depth Interviews) กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการศึกษา โดยคำถามที่ใช้จะออกแบบเป็นประเด็นต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี ซึ่งในระหว่างการสัมภาษณ์จะทำการจดบันทึกข้อมูล และบันทึกเสียงหากผู้ให้สัมภาษณ์ยินยอม การสัมภาษณ์แต่ละครั้งจะสอบถามข้อมูลจนกระทั่งผู้จัดทำหมดข้อสงสัย หรือผู้ให้สัมภาษณ์ทุกกลุ่มให้คำตอบที่สอดคล้องกัน (Data Saturation) นอกจากนี้ในกระบวนการสัมภาษณ์จะมีบางคำถามที่ใช้ถามหลายกลุ่มในพื้นที่เดียวกัน เพื่อสามารถตรวจสอบความแน่นอนของข้อมูลได้โดยนำข้อมูลที่ได้จากแหล่งต่าง ๆ มาเปรียบเทียบกับ (Data Triangulation) ดังนั้นกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ถูกสัมภาษณ์ในการศึกษานี้ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแบ่งตามปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ดังนี้

1. **การใช้ทรัพยากรและลักษณะของนักเรียน** จะรวบรวมข้อมูลทั้งหมดจากการสัมภาษณ์บุคลากรของโรงเรียน
2. **ปัจจัยภายนอกโรงเรียน** ข้อมูลแสดงถึงความพร้อมของนักเรียนในโรงเรียน จะสัมภาษณ์บุคคลในกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกกลุ่ม คือ สพฐ./อปท. โรงเรียน ผู้ปกครอง และคณะกรรมการสถานศึกษา สำหรับข้อมูลการสนับสนุนเพิ่มเติมให้กับนักเรียน จะสัมภาษณ์ผู้ปกครอง นักเรียน
3. **ทางเลือกของผู้ปกครองและการแข่งขันของโรงเรียน** ข้อมูลจำนวนโรงเรียนในพื้นที่ จะสัมภาษณ์บุคคลในกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 2 กลุ่ม คือ โรงเรียน และ ผู้ปกครองนักเรียน สำหรับข้อมูลแสดงถึงความสมบูรณ์ของข้อมูลคุณภาพโรงเรียนในพื้นที่ จะสัมภาษณ์ผู้ปกครอง และข้อมูลค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการศึกษาจะสัมภาษณ์บุคลากรใน สพฐ./อปท. โรงเรียน และผู้ปกครอง
4. **อิสระของโรงเรียน** จะรวบรวมข้อมูลทั้งหมดจากการสัมภาษณ์บุคคลในกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 2 กลุ่ม คือ สพฐ./อปท. และโรงเรียน ถึงวิธีการปฏิบัติงานจริงในการบริหารจัดการงบประมาณ และบุคลากรของโรงเรียน
5. **ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา** ข้อมูลการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จะสัมภาษณ์บุคคลในกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 2 กลุ่ม คือ สพฐ./อปท. และ ผู้ปกครอง ข้อมูลความชัดเจนของนโยบาย จะสัมภาษณ์บุคคลใน 2 กลุ่ม คือ สพฐ./อปท. และ โรงเรียน สำหรับความมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชน จะสัมภาษณ์บุคคลใน 3 กลุ่ม คือ โรงเรียน ผู้ปกครอง และคณะกรรมการสถานศึกษา

ตารางที่ 9 แสดงถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แบ่งตามปัจจัยที่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา โดยก่อนการสัมภาษณ์ได้จัดทำประเด็นคำถามที่จะใช้กับกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้การสัมภาษณ์ได้มา

ซึ่งข้อมูลที่จำเป็นในการวิเคราะห์อย่างครบถ้วน และมีความเอนเอียงที่เกิดจากผู้สัมภาษณ์น้อยที่สุด ประเด็นคำถามจึงถูกกำหนดขึ้นมาก่อน โดยอ้างอิงจากรรณกรรมปริทัศน์ และมีการปรับประเด็นคำถามหลังจากการสัมภาษณ์ทุกครั้ง รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก ข.

ตารางที่ 9 การสัมภาษณ์กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการศึกษา จำแนกตามปัจจัยที่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

ปัจจัย	สพฐ./ อปท.	โรงเรียน	ประชาชน/ ผู้ปกครอง	คณะกรรมการ สถานศึกษา
(1) การใช้ทรัพยากรและลักษณะของโรงเรียน				
- ทรัพยากรตัวเงิน		✓		
- จำนวนครู		✓		
- คุณภาพครู		✓		
- ขนาดของโรงเรียน		✓		
(2) ปัจจัยภายนอกโรงเรียน				
- ความพร้อมนักเรียน/ความต้องการท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓
- ค่าใช้จ่ายที่ครัวเรือนใช้สนับสนุนเพิ่มเติมให้กับนักเรียน			✓	
(3) ทางเลือกของผู้ปกครองและการแข่งขันของโรงเรียน				
- จำนวนโรงเรียนในพื้นที่		✓	✓	
- ความสมบูรณ์ของข้อมูลคุณภาพโรงเรียน	✓		✓	
- ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา	✓	✓	✓	
(4) อีตระของโรงเรียน				
- การบริหารจัดการงบประมาณ	✓	✓		
- การบริหารจัดการบุคลากรทางการศึกษา	✓	✓		
(5) ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา				
- การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	✓		✓	
- ความชัดเจนของนโยบายการศึกษา	✓	✓		
- ส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา		✓	✓	✓

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การนำเสนอผลการศึกษาในบทนี้ จะจำแนกตามพื้นที่อำเภอทั้ง 4 แห่ง ที่ได้กำหนดไว้ในขั้นตอนเลือกตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา โดยประเด็นการนำเสนอผลการศึกษาแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ หัวข้อแรกเป็นการแสดงข้อมูลพื้นที่ในอำเภอ เพื่อสะท้อนบริบทของประชากร และโรงเรียนในพื้นที่ หัวข้อที่สองเป็นการนำเสนอผลจากสำรวจข้อมูลเชิงลึกที่เกี่ยวกับ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียน ได้แก่ การใช้ทรัพยากรและลักษณะของโรงเรียน ปัจจัยภายนอกโรงเรียน ทางเลือกของผู้ปกครองและการแข่งขันของโรงเรียน ความเป็นอิสระของโรงเรียน และความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา ซึ่งหัวข้อเหล่านี้จะทำเสนอข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกของโรงเรียนในแต่ละอำเภอ (ดูสรุปบทสัมภาษณ์ได้ในภาคผนวก ค.) รายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 พื้นที่อำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี

4.1.1 ข้อมูลพื้นฐานในอำเภอ

อำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี ประชากรในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นประชากรแฝง จากข้อมูลกระทรวงมหาดไทยพบว่าในปี พ.ศ. 2557 อำเภอที่ 1 มีจำนวนประชากรทั้งหมด 125,549 คน แต่มีรายชื่อตามทะเบียนราษฎร์เพียง 28,575 คนเท่านั้น หรือคิดเป็นร้อยละ 22.76 ของประชากรทั้งหมด หากพิจารณาประชากรจำแนกตามช่วงอายุ อำเภอที่ 1 มีประชากรในช่วงอายุ 7-12 ปี หรือประชากรที่มีอายุตามเกณฑ์เข้ารับการศึกษาระดับประถมศึกษาจำนวน 1,816 คน (ต่อไปนี้จะเรียกว่าประชากรวัยเรียนในระดับประถมศึกษา) ทางด้านแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากรวัยเรียนในระดับประถมศึกษาพบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2557 ประชากรวัยดังกล่าวมีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอด โดยมีอัตราการลดลงเฉลี่ยร้อยละ 2.31 ต่อปี ดังนั้น อุปสงค์ของคนในตลาดการศึกษาของอำเภอที่ 1 จึงมีลักษณะที่ลดน้อยลง

สถานศึกษาในพื้นที่ อำเภอที่ 1 มีจำนวนโรงเรียนทั้งหมด 24 แห่ง ประกอบด้วย โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) 13 แห่ง โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) 6 แห่ง และเป็นโรงเรียนเอกชนอีก 5 แห่ง หากคิดเป็นจำนวนโรงเรียนต่อขนาดพื้นที่พบว่า อำเภอที่ 1 มีจำนวนโรงเรียนทั้งหมด 4 แห่งต่อพื้นที่ 10 ตารางกิโลเมตร ซึ่งความหนาแน่นของโรงเรียนในอำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี เมื่อเปรียบเทียบกับกับอำเภออื่น ๆ ที่ใช้เป็นพื้นที่

ตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้พบว่า เป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของโรงเรียนมากที่สุด หมายความว่าอุปทานในตลาดการศึกษาของพื้นที่ตัวอย่างแห่งนี้มากกว่าในพื้นที่ตัวอย่างอื่น เพราะฉะนั้นผู้ปกครองในพื้นที่อำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี จึงมีทางเลือกให้บุตรหลานของตนเข้ารับการศึกษามาก อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียนที่ผู้ปกครองทราบ และความสามารถในการเข้าถึงโรงเรียนในแต่ละทางเลือกต่อไป

4.1.2 บุคคลที่ทำการสัมภาษณ์

โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 3 คน ดังต่อไปนี้

1. ตัวแทนของรัฐบาล มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 ท่าน ได้แก่ ข้าราชการในสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สนพ.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ (บุคคลที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลของโรงเรียนสังกัด สพฐ. ทั้ง 4 แห่งในการศึกษาครั้งนี้เป็นบุคคลเดียวกันทั้งหมด)
2. ตัวแทนของโรงเรียน และตัวแทนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 ท่าน ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษาของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1
3. ตัวแทนของผู้ปกครอง มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 ท่าน ได้แก่ ผู้ปกครองของนักเรียนในโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1

โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 4 คน ดังต่อไปนี้

1. ตัวแทนของรัฐบาล มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 2 ท่าน ได้แก่ นายก อปท. และผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ของ อปท. ต้นสังกัดโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1
2. ตัวแทนของโรงเรียน และตัวแทนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 ท่าน ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษาของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1
3. ตัวแทนของผู้ปกครอง มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 ท่าน ได้แก่ ผู้ปกครองของนักเรียนในโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1

ดังนั้นผู้ถูกสัมภาษณ์ในอำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี สามารถแสดงได้ในตารางที่ 10

ตารางที่ 10 จำนวนผู้ถูกสัมภาษณ์ในพื้นที่อำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี จำแนกตามประเภทโรงเรียน และประเภทของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	โรงเรียน สพฐ.	โรงเรียนถ่ายโอน
รัฐบาล	(1) ข้าราชการ สนผ. สพฐ.	(1) นายก อปท. (2) ผู้อำนวยการกองการศึกษา
โรงเรียน	(2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา	(3) ผู้อำนวยการสถานศึกษา
ผู้ปกครอง	(3) ผู้ปกครองนักเรียน	(4) ผู้ปกครองนักเรียน
คณะกรรมการสถานศึกษาฯ	(2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา (เลขาฯ)	(3) ผู้อำนวยการสถานศึกษา (เลขาฯ)

4.1.3 ลักษณะของปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

(1) บริบทของพื้นที่

จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องถึงลักษณะของนักเรียนในพื้นที่พบว่า มีข้อมูลที่สอดคล้องกันคือ เด็กนักเรียนในพื้นที่อำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี ส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี โดยข้าราชการของ สนผ. สพฐ. ให้ข้อมูลว่าเด็กนักเรียนส่วนใหญ่ของโรงเรียนสังกัด สพฐ. มีฐานะยากจนและมีลักษณะเป็นเด็กด้อยโอกาสค่อนข้างมาก สำหรับการสัมภาษณ์นายก อปท. และผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ได้ข้อมูลว่า เด็กนักเรียนในพื้นที่ให้บริการของท้องถิ่น และบริเวณข้างเคียง มีฐานะยากจน และส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในครอบครัวที่ไม่สมบูรณ์ เช่น ครอบครัวที่พ่อแม่หย่าร้าง หรือไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อแม่ ดังนั้นเด็กจึงมีโอกาสไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่มากนัก

(2) การใช้ทรัพยากรและลักษณะของโรงเรียน

โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 1 ในช่วงที่ประกาศถ่ายโอนสถานศึกษา โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 1 ไม่ได้รับการเชิญชวนจาก อปท. ของท้องถิ่นที่โรงเรียนตั้งอยู่ให้ถ่ายโอนมาอยู่ในสังกัด เพราะค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสูง และ อปท. แห่งดังกล่าวไม่มีรายได้เพียงพอ สำหรับทางด้านทรัพยากรที่เป็นตัวเงินของโรงเรียน ในช่วงดังกล่าวยังไม่มีโครงการเรียนฟรี 15 ปี โรงเรียนจึงประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากรในการจัดการศึกษา แต่โรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรเพิ่มเติมได้

จากเงินสนับสนุนของศิษย์เก่า ทำให้สามารถชดเชยกับความขาดแคลนได้ เพราะฉะนั้นจึงเป็นสาเหตุให้โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 ไม่ได้ถ่ายโอนสถานศึกษา

ทรัพยากรที่เป็นตัวเงินของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 ตั้งแต่มีโครงการเรียนฟรี 15 ปี ทำให้มีทรัพยากรมากขึ้นกว่าเดิม แต่อย่างน้อยก็เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนในสังกัด อปท. อย่างไรก็ตามโรงเรียนยังคงได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติมจากศิษย์เก่า รวมทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่อยู่ในพื้นที่ข้างเคียง²⁸ ทำให้โรงเรียนมีทรัพยากรที่พร้อมสำหรับจัดการศึกษามากขึ้น

สำหรับวิธีการใช้ทรัพยากรของโรงเรียน นอกจากโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 จะใช้ทรัพยากรในการจัดการสอนตามปกติ โรงเรียนได้มีการจัดอาหารเช้าในราคาถูกให้แก่เด็กที่ครอบครัวไม่พร้อมเตรียมอาหารให้แก่บุตรหลานของตน เพื่อให้เด็กกลุ่มดังกล่าวอิ่มท้อง และมีความพร้อมในการเรียนในห้องเรียนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ผู้อำนวยการสถานศึกษาและครูได้ขอความร่วมมือกับร้านค้าที่ตั้งอยู่ในบริเวณโรงเรียน และมีการเปลี่ยนร้านค้าไปเรื่อย ๆ เพื่อไม่ให้มีผู้ใดที่รับภาระมากเกินไป

การใช้ทรัพยากรของโรงเรียนนอกเหนือการจัดการสอนปกติอีกประการหนึ่ง คือมีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ในห้องเรียน ในลักษณะฐานกิจกรรมเสริมสร้างการเรียนรู้ โดยเน้นให้นักเรียนสามารถนำความรู้ในห้องเรียนสามารถมาประยุกต์ใช้ได้ในชีวิตจริง ทำให้นักเรียนเกิดความกระตือรือร้นในการเรียนรู้ในห้องเรียนมากขึ้นมากขึ้น

จำนวนครูของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 ปัจจุบันได้รับจัดสรรตามเกณฑ์อัตรากำลังครู 1 คนต่อเด็กนักเรียน 25 คนจาก สพฐ. จนครบตามเกณฑ์แล้ว นอกจากนี้ ยังได้รับสนับสนุนบุคลากรเพิ่มเติมอีก 8 คนจาก อบจ. และ อบต. ที่อยู่ข้างเคียง มหาวิทยาลัย

คุณภาพของครู อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโรงเรียนจะได้รับจัดสรรครูจนครบตามเกณฑ์อัตรากำลังรวมทั้งได้รับจัดสรรเพิ่มเติมจาก อบจ. และ อบต. ที่อยู่ข้างเคียง แต่โรงเรียนยังขาดครูในกลุ่มสาระวิชาวิทยาศาสตร์ และภาษาไทยที่ยังขาดแคลนอยู่

ขนาดของโรงเรียน เมื่อพิจารณาถึงจำนวนนักเรียนในช่วงปีการศึกษา 2553-2557 (เป็นช่วงเวลาที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้) พบว่า โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 1 มีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นเล็กน้อย โดยในปีการศึกษา 2553 มีจำนวนนักเรียน 116 คน และเพิ่มขึ้นเป็น 137 คน ในปีการศึกษา 2557 หรือสามารถคิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปีเป็นร้อยละ 4.53 ดังนั้น จำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นทำให้การบริหารจัดการของโรงเรียนมีความประหยัดต่อขนาดเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

²⁸ อบต. ที่สนับสนุนทรัพยากรที่เป็นตัวเงิน และจัดสรรบุคลากรครูให้แก่โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 ไม่ได้เป็นต้นสังกัดของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 ที่ทำการศึกษาเปรียบเทียบ

โรงเรียนสังกัด อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 ก่อนการถ่ายโอน โรงเรียนประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากรที่เป็นตัวเงิน และบุคลากรครูเป็นอย่างมาก เนื่องจาก สพฐ. มีจำนวนโรงเรียนในสังกัดเยอะ และกระจายอยู่ในทุกพื้นที่ทั่วประเทศทำให้ไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 ได้ก่อตั้งมาเป็นประมาณ 60 ปี จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเรียนซึ่งต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ความขาดแคลนดังกล่าวนี้ เป็นเหตุจูงใจให้โรงเรียนตัดสินใจย้ายมาสังกัด อปท. โดยมีความคาดหวังว่าจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อใช้ในการซ่อมแซมอาคารเรียน

ทรัพยากรที่เป็นตัวเงิน ภายหลังจากถ่ายโอนสถานศึกษามายังสังกัด อปท. แล้ว โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 ได้รับการสนับสนุนงบประมาณสำหรับซ่อมแซมอาคารเรียนเป็นจำนวนมาก ทำให้สามารถซ่อมแซมอาคารเรียนได้ทุกหลัง และมีความพร้อมในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันโรงเรียนได้รับการซ่อมแซมอาคารเรียนทุกหลังให้มีสภาพที่พร้อมในการจัดการเรียนการสอน แต่จำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นนั้นยังมีจำนวนไม่มากพอที่จะใช้ประโยชน์อาคารเรียนได้อย่างเต็มที่ เป็นผลให้โรงเรียนจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับเป็นค่าบำรุงรักษาอาคารเรียนเป็นจำนวนมาก ในขณะที่พื้นที่ของอาคารเรียนส่วนมากไม่ได้ใช้ประโยชน์สำหรับจัดการเรียนการสอน ส่งผลให้รายจ่ายในส่วนดังกล่าวเบียดบังงบประมาณสำหรับจัดการเรียนการสอนของนักเรียน

จำนวนครูในโรงเรียน ภายหลังจากถ่ายโอนสถานศึกษาโรงเรียนได้รับการจัดสรรบุคลากรครูจาก อปท. ต้นสังกัดจนครบตามเกณฑ์ (เกณฑ์อัตรากำลังครูของโรงเรียน อปท. คือครู 1 คนต่อเด็กนักเรียน 25 คน เช่นเดียวกับเกณฑ์ของโรงเรียน สพฐ.) นอกจากนี้ ยังได้รับการจัดสรรบุคลากรสนับสนุนเพิ่มเติม เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการ แม่บ้าน และภารโรง ทำให้ครูสามารถดูแลนักเรียนได้ทั่วถึงมากขึ้น ส่งผลให้โรงเรียนมีความพร้อมในการจัดการสอนมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนการถ่ายโอน

คุณภาพของครูในโรงเรียน แม้ว่าโรงเรียนได้รับการจัดสรรครูจาก อปท. จนครบตามวิชากลุ่มสาระหลักที่จำเป็นในการสอบ O-NET แต่ครูส่วนมากที่เป็นครูที่ไม่มีประสบการณ์ในการสอนมากนักสำหรับสาเหตุเนื่องมาจากกระเป๋างบประมาณของ อปท. ควบคุมงบประมาณรายจ่ายในหมวดงบประมาณบุคลากร (งบประมาณสำหรับจ้างพนักงานท้องถิ่น) ให้มีได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ดังนั้น อปท. ไม่สามารถจ่ายเงินเดือนพนักงานท้องถิ่นได้ไม่เกินกรอบวงเงินดังกล่าว ซึ่งพนักงานท้องถิ่นนับรวมบุคลากรครูของโรงเรียนในสังกัดด้วย ดังนั้นเพื่อให้สามารถจัดสรรครูให้ครบตามวิชากลุ่มสาระที่โรงเรียนจำเป็นต้องใช้ในการสอนแล้ว อปท. ต้องจ้างเป็นพนักงานสัญญาจ้าง (งบประมาณรายจ่ายสำหรับพนักงานจ้างจะปรากฏในหมวดงบดำเนินการ) ซึ่งมีสัญญาจ้างครั้งละ 1 ปี และ ไม่มีความก้าวหน้าทางอาชีพ เป็นเหตุให้ครูสัญญาจ้างมักมีการย้ายงานออกบ่อยเพื่อไปแสวงความก้าวหน้าทางอาชีพที่ดีกว่า โรงเรียนจึงได้รับการจัดสรรแต่ครูใหม่ที่ไม่มีประสบการณ์

ขนาดของโรงเรียน ในภาพรวมภายหลังจากถ่ายโอนสถานศึกษาโรงเรียนมีความพร้อมในการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีอาคารเรียนที่พร้อมจัดการเรียนการสอนมากขึ้น รวมทั้งได้รับจัดสรรครุภัณฑ์ครบตามเกณฑ์อัตรากำลัง และครบตามวิชากลุ่มสาระทั้งหมด เป็นผลให้โรงเรียนมีจำนวนนักเรียนเพิ่มมากขึ้น จากเดิมก่อนถ่ายโอนในปีการศึกษา 2551 โรงเรียนมีจำนวนนักเรียนประมาณ 40 คน ซึ่งในปีการศึกษา 2557 มีนักเรียนเพิ่มขึ้นเป็น 77 คน หรือคิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปีที่ร้อยละ 15.42 ทำให้การบริหารจัดการของโรงเรียนมีความประหยัดต่อขนาดเพิ่มมากขึ้น

(3) ปัจจัยภายนอกโรงเรียน

โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 1 ตามข้อมูลที่ได้รับจากผู้อำนวยการสถานศึกษา และผู้ปกครองนักเรียนพบว่า เด็กนักเรียนประมาณร้อยละ 60 เป็นเด็กที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ส่วนนักเรียนอีกร้อยละ 40 ที่เหลือเป็นเด็กที่ย้ายตามผู้ปกครองเข้ามาทำงานในพื้นที่ ซึ่งผู้ปกครองของนักเรียนเกือบทั้งหมดมีฐานะยากจน และนักเรียนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในครอบครัวที่ไม่สมบูรณ์ เช่น พ่อแม่หย่าร้าง อาศัยอยู่กับปู่ย่าตายาย หรือเป็นครอบครัวพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว เป็นต้น เด็กจึงไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากผู้ปกครองมากนัก ทำให้มีความพร้อมในการเรียนรู้ในโรงเรียนที่ไม่มากนัก

โรงเรียนสังกัด อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 ตามข้อมูลที่ได้จากผู้อำนวยการสถานศึกษาพบว่า เด็กนักเรียนประมาณร้อยละ 80 เป็นเด็กที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ส่วนนักเรียนอีกร้อยละ 20 เป็นเด็กที่ย้ายตามผู้ปกครองเข้ามาทำงานในพื้นที่ ทั้งนี้จากการสังเกตของผู้อำนวยการสถานศึกษาพบว่า ผู้ปกครองของนักเรียนส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสนใจในการดูแลบุตรหลานมากนัก เนื่องจากผู้ปกครองต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ในการทำงาน นอกจากนี้ที่อยู่อาศัยของผู้ปกครองที่มีฐานะยากจนมักมีลักษณะที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ซึ่งจากการสังเกตของครูในโรงเรียนจะพบว่า เด็กกลุ่มนี้มักจะมีสุขภาพไม่แข็งแรง ซึ่งส่งผลต่อความพร้อมในการเรียนรู้ในท้ายที่สุด

(4) ทางเลือกของผู้ปกครองและการแข่งขันของโรงเรียน

ข้อมูลข่าวสารของผู้ปกครองนั้น ผู้ปกครองได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียนแต่ละแห่งในพื้นที่ไม่สมบูรณ์นัก ส่วนมากจะทราบข้อมูลเฉพาะโรงเรียนรัฐที่ตั้งอยู่ในบริเวณบ้าน และโรงเรียนเอกชนในพื้นที่เท่านั้น เพราะโรงเรียนรัฐมีการประชาสัมพันธ์เพียงในบริเวณโรงเรียนเท่านั้น เช่น การติดแผ่นป้ายไว้นิลิตติไวับริเวณโรงเรียน หรือจัดทำแผ่นพับแจกในชุมชนบริเวณโรงเรียน เป็นต้น นอกจากนี้เนื้อหาของการประชาสัมพันธ์ไม่ทำให้ผู้ปกครองทราบว่า โรงเรียนของรัฐมีคุณภาพเป็นอย่างไร ซึ่งโดยส่วนมากผู้ปกครองจะทราบถึงคุณภาพของผู้บริหาร ครู และวิธีการจัดการเรียนการ

สอน จากความใกล้ชิดกับโรงเรียนในพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งวิธีการประชาสัมพันธ์ดังกล่าวแตกต่างกับรูปแบบการประชาสัมพันธ์ของโรงเรียนเอกชนที่ให้ข้อมูลที่ชัดเจนมากกว่ามาก เช่น การนำเสนอคุณภาพของครูในโรงเรียน การนำเสนอหลักสูตรของโรงเรียน และวิธีการจัดการเรียนการสอน เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้ปกครองทราบว่าโรงเรียนเอกชนในพื้นที่มีคุณภาพสูงกว่าโรงเรียนรัฐค่อนข้างมาก

ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ด้วยข้อจำกัดทางรายได้ของผู้ปกครองในพื้นที่จึงไม่น่าแปลกใจที่พบว่า การตัดสินใจส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษาศึกษาของคนในพื้นที่ส่วนมากก็ยังคงเน้นส่งไปเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐ เพราะมีภาระค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่า หรือสามารถกล่าวได้ว่าผู้ปกครองส่วนใหญ่ไม่มีทางเลือกในการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนเอกชนได้ และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกที่เป็นโรงเรียนรัฐในพื้นที่แล้ว ผู้ปกครองยังต้องเผชิญกับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอีกหลายรายการ เช่น ค่าอุปกรณ์การศึกษา ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าขนม และค่าเดินทางไปเรียนหนังสือ เป็นต้น ทำให้ให้การตัดสินใจเลือกโรงเรียนรัฐบาลจึงเน้นไปที่โรงเรียนใกล้บ้าน เพื่อลดค่าใช้จ่ายให้ได้มากที่สุด

(5) ความเป็นอิสระของโรงเรียน

ประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของโรงเรียนนั้นเป็นการพิจารณาในแง่ของกฎระเบียบต่างๆ ที่มีสภาพการบังคับให้โรงเรียนปฏิบัติตาม อาทิ ความยืดหยุ่นในการตัดสินใจใช้จ่ายงบประมาณเพื่อสนับสนุนการจัดบริการด้านการศึกษาที่จำเป็น และการจ้างครู เป็นสำคัญ

โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 1 ในด้านความอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสถานศึกษาพบว่า กรอบงบประมาณที่โรงเรียนได้รับนั้นอิงจากการใช้จ่ายเงินอุดหนุนภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี เป็นหลัก โดยลักษณะการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนของ สพฐ. มีลักษณะกำหนดรายการใช้จ่าย แบ่งเป็น 5 รายการ ได้แก่ (1) ค่าจัดการเรียนการสอน (2) ค่าหนังสือเรียน (3) ค่าอุปกรณ์การเรียน (4) ค่าเครื่องแบบนักเรียน และ (5) ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ซึ่งมีรายการเดียวที่โรงเรียนสามารถใช้จ่ายได้อย่างอิสระคือค่าจัดการเรียนการสอน และสามารถจ่ายข้ามรายการได้เพียงค่าจัดการเรียนการสอนกับค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเท่านั้น สำหรับรายการอื่นต้องมีการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด สาเหตุที่มีการกำหนดวิธีการใช้จ่ายที่เข้มงวดเป็นเพราะ สพฐ. พยายามสร้างมาตรการป้องกันไม่ให้โรงเรียนใช้จ่ายผิดวัตถุประสงค์ ดังนั้น ข้อจำกัดของการบริหารจัดการงบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปีส่งผลต่อความเป็นอิสระของโรงเรียน เนื่องจากการกำหนดวิธีการใช้จ่ายเป็นกรอบไว้ตายตัวไม่สามารถเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายหรือปรับวงเงินไม่ได้

สำหรับข้อจำกัดอีกประการหนึ่ง ข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่างบประมาณที่จัดสรรมานั้นไม่สะท้อนถึงราคาต้นทุนจริงในตลาด ถือเป็นปัญหาที่ส่งผลต่อความพอเพียงของงบประมาณอย่างยิ่ง

ซึ่งนับตั้งแต่มีการเริ่มโครงการเรียนฟรี 15 ปี สพฐ. ไม่ได้มีการปรับเกณฑ์การจัดสรรในรายการแต่อย่างใด ในขณะที่ค่าครองชีพหรือราคาอุปกรณ์ที่จำเป็นปรับสูงขึ้นมาโดยตลอด

สำหรับความอิสระในการบริหารจัดการบุคลากรของโรงเรียน จากการทบทวนบริบทของโรงเรียนสังกัด สพฐ. พบว่าอำนาจการตัดสินใจในการกำหนดอัตราค่าจ้างครูในโรงเรียนเป็นของกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้งครูเป็นของอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ซึ่งหากโรงเรียนได้รับบรรจุครูเพิ่ม สพฐ. จะเป็นผู้จ่ายเงินเดือนให้กับครูเหล่านั้น โดยไม่ต้องพึ่งเงินงบประมาณของโรงเรียนที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน อย่างไรก็ตาม ในกรณีของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 ก็ได้รับจัดสรรครุครบจำนวนตามเกณฑ์อัตราค่าจ้างแล้ว แต่ยังประสบปัญหาความขาดแคลนครูสายวิชาคณิตศาสตร์ และภาษาไทย อยู่

จากการสัมภาษณ์พบว่า โรงเรียนสามารถใช้เงินค่าจัดการเรียนการสอน ในโครงการเรียนฟรี 15 ปี สำหรับนำมาจ้างครูตามความต้องการของโรงเรียนได้ แต่เงินจำนวนดังกล่าวส่วนใหญ่ถูกใช้ไปในการจัดการเรียนการสอน จึงมีไม่เพียงพอนำมาใช้ในการจ้างครูเพิ่มเติม ทั้งนี้เมื่อสัมภาษณ์ สพฐ. ได้ข้อมูลที่สอดคล้องกันว่า วิธีการคำนวณค่าจัดการเรียนการสอนนั้น เป็นการคำนวณจากต้นทุนของกิจกรรมการจัดการเรียนการสอน ซึ่งไม่นับรวมเงินเดือนครูเข้าไปด้วย นอกจากนี้ อีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้โรงเรียนไม่ได้รับจัดสรรครุครบตามกลุ่มวิชาที่มีความต้องการ เพราะในภาพรวมของตลาดแรงงานครูกลุ่มดังกล่าวประเทศไทยยังมีความขาดแคลน ทำให้ยากต่อการบริหารจัดการบุคลากรครูให้ได้ตรงกับความต้องการของโรงเรียน

โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 ในด้านความอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสถานศึกษาพบว่า ในการจัดการเรียนการสอนโรงเรียน อปท. ได้พึ่งพิงงบประมาณในส่วนของการจ่ายเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี เช่นเดียวกับโรงเรียน สพฐ. ทำให้ประสบปัญหาไม่แตกต่างกันนัก แต่หากพิจารณาในแง่ความรวดเร็วของการจัดสรรพบว่า โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 ได้รับการจัดสรรส่วนเงินอุดหนุนค่อนข้างล่าช้า โดยได้รับภายหลังเปิดภาคเรียนไปแล้วประมาณ 1 เดือน ทำให้โรงเรียนไม่สามารถใช้จ่ายในการจัดเตรียมหนังสือเรียน และอุปกรณ์การเรียนให้แก่เด็กได้ทันก่อนเปิดภาคการศึกษา วิธีการแก้ปัญหาการได้รับจัดสรรงบประมาณล่าช้านั้น โรงเรียนจึงต้องทำการซื้อเชื่อ (Credit) กับร้านค้าเจ้าประจำเพื่อให้ได้สินค้ามาก่อน และเมื่อโรงเรียนได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนแล้วจึงนำมาจ่ายคืนในภายหลัง นอกจากนี้

ข้อจำกัดในการบริหารจัดการงบประมาณอีกประการหนึ่งของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 คือ ระเบียบวิธีการเบิกจ่ายเงินรายได้สถานศึกษาที่กำหนดให้โรงเรียนต้องจ่ายเงินในรูปของเช็คส่งผลให้ร้านค้ามีต้นทุนทางธุรกรรมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งทำให้โรงเรียนไม่สามารถเบิกจ่ายเงินได้อย่างอิสระหากมีความจำเป็นเร่งด่วน ดังนั้นโรงเรียนต้องมีการวางแผนการการจ่ายแต่ละครั้งให้มีวงเงินการจ่าย

มากที่สุดเพื่อไม่ให้เกิดภาระกับร้านค้ามากเกินไป หรือใช้วิธีส่งจ่ายให้กับครูเพื่อนำไปขึ้นเงินสดกับธนาคารในกรณีที่มีความต้องการใช้จ่ายอย่างเร่งด่วน

ความอิสระในการบริหารจัดการบุคลากรของโรงเรียน จากการทบทวนบริบทของการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัด อปท. นั้นพบว่า อำนาจการตัดสินใจกำหนดอัตรากำลังครูของโรงเรียนสังกัด อปท. เป็นของคณะกรรมการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และอำนาจการตัดสินใจการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย ไล่ออก และขึ้นเงินเดือน เป็นของผู้บริหาร อปท. ซึ่งหากโรงเรียนได้รับจัดสรรครูเพิ่ม อปท. จะเป็นผู้จ่ายเงินเดือนครูเหล่านี้เช่นเดียวกับโรงเรียน สพฐ. ที่หน่วยงานต้นสังกัดต้องเป็นผู้จ่ายเงินเดือน ทำให้ไม่ต้องพึ่งเงินงบประมาณของโรงเรียนที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน อย่างไรก็ตาม ในกรณีของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 ก็ได้รับจัดสรรครูครบจำนวนตามเกณฑ์อัตรากำลัง และทุกวิชากลุ่มสาระแล้ว

ข้อจำกัดอีกประการที่ทำให้โรงเรียนไม่มีอิสระในการเลือกครูที่ตรงกับความต้องการ คือ ระเบียบงบประมาณของ อปท. ที่มีการตั้งกรอบงบประมาณรายจ่ายในงบบุคลากร ทำให้ อปท. ไม่สามารถจ้างพนักงานครูได้มากนัก ดังนั้น อปท. ต้องทำการจ้างเป็นครูสัญญาจ้าง เพื่อให้โรงเรียนมีครูครบตามเกณฑ์อัตรากำลัง และครบทุกวิชากลุ่มสาระ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างพนักงานครูกับพนักงานครูสัญญาจ้าง พนักงานครูท้องถิ่นจะมีความก้าวหน้า และมีความมั่นคงทางอาชีพ ในขณะที่พนักงานครูสัญญาจ้างไม่มี ทำให้ครูที่โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 ได้รับจัดสรรจึงเป็นครูใหม่ที่ไม่มีประสบการณ์ในการสอน

(6) ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา

นโยบายทางการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้รัฐต้องรับรองสิทธิของประชาชนให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีมาตรฐาน ดังนั้นเพื่อให้เกิดหลักประกันของสิทธิดังกล่าว รัฐจึงมีโครงการเรียนฟรี 15 ปีขึ้น ซึ่งเป็นการสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กับโรงเรียนทุกสังกัดที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน เพื่อประกันสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ โดยมาตรฐานการศึกษาระดับชาตินั้น สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) เป็นผู้กำหนดว่าการศึกษาของรัฐต้องทำให้นักเรียนมีคะแนนสอบ O-NET ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ในทุกวิชากลุ่มสาระ ภายใต้หลักการดังกล่าวถือเป็นสภาพบังคับในโรงเรียนในทุกสังกัดต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้จากการเก็บข้อมูลพบว่าโรงเรียนในแต่ละสังกัดมีนโยบายทางผลสัมฤทธิ์ที่แตกต่างกัน ดังนี้

โดยหลักการเมื่อโรงเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณในโครงการเรียนฟรี 15 ปี โรงเรียนต้องมีการจัดการวางแผนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนที่อยู่ในช่วงอายุตามเกณฑ์เข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐานในเขตให้บริการ โดยโรงเรียนต้องรายงานสถานะการศึกษาของประชากรวัยเรียนในพื้นที่ให้ สพฐ. ทราบ เพื่อติดตามให้เด็กที่อยู่นอกระบบได้เข้ามาในระบบจนจบการศึกษาภาคบังคับต่อไป อีกภารกิจหนึ่งของ สพฐ. คือ ติดตามผลสัมฤทธิ์ของเด็กให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาระดับชาติโดยกำหนดให้โรงเรียนต้องมีคะแนนสอบเพิ่มขึ้นทุกปีร้อยละ 5 เมื่อเปรียบเทียบกับคะแนนในปีก่อน เพื่อให้เกิดการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ให้ได้ตามเป้าหมายมาตรฐานระดับชาติ

โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 ทางด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชน จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ปกครองได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่ไม่สมบูรณ์นัก ผู้ปกครองมองว่านโยบายดังกล่าวเป็นเพียงสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการศึกษาของรัฐ โดยที่โรงเรียนจะไม่เก็บค่าเล่าเรียนเพิ่มเติม นอกจากนี้ผู้ปกครองจะได้รับคำชี้แจงเกี่ยวกับโครงการเรียนฟรี 15 ปี จากโรงเรียนในวันประชุมผู้ปกครอง แต่เป็นเพียงการชี้แจงให้ทราบว่าโรงเรียนจะจ่ายเงินสดเป็นค่าเครื่องแบบนักเรียน และแจกอุปกรณ์การเรียน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง ซึ่งผู้ปกครองต้องนำใบเสร็จรับเงินค่าเครื่องแบบนักเรียนมามอบให้กับครูภายหลัง ในขณะที่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับมาตรฐานผลสัมฤทธิ์ตามเกณฑ์ของ สพฐ. นั้น ก็ไม่เป็นที่รับรู้แต่อย่างใด

การจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี ให้กับผู้ปกครองเป็นค่าเครื่องแบบนักเรียน และอุปกรณ์การเรียนนั้น จากการสัมภาษณ์ผู้ปกครองพบว่า เงินที่ได้รับยังไม่เพียงพอในการซื้อให้ครบชุดเมื่อสอบถามเพิ่มเติมว่าผู้ปกครองได้มีการสะท้อนถึงความไม่เพียงพอดังกล่าวหรือไม่ พบว่า ผู้ปกครองได้สะท้อนไปยังโรงเรียนให้รับทราบ เพราะเป็นช่องทางที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายกว่าการสะท้อนไปยังผู้กำหนดนโยบาย หรือรัฐบาล สำหรับการสัมภาษณ์ข้าราชการของ สพฐ. ถึงช่องทางการสะท้อนความต้องการผู้ปกครองพบว่า หากผู้ปกครองมีการสะท้อนความต้องการไปยังโรงเรียน หากโรงเรียนมีการส่งต่อไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และเขตพื้นที่การศึกษาส่งมายัง สพฐ. จะทำให้ สพฐ. รับรู้ถึงความต้องการดังกล่าวให้

ความชัดเจนของนโยบายการศึกษา จากการสัมภาษณ์พบว่า โรงเรียนทราบถึงความรับผิดชอบของตนต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนเป็นอย่างดี ว่าต้องจัดการเรียนการสอนให้นักเรียนมีคะแนนสอบ O-NET เพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 5 จากปีก่อน เพราะโรงเรียนต้องจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของ สพฐ. แต่ที่ผ่านมา แม้ว่าโรงเรียนไม่ได้มีคะแนนสอบเพิ่มขึ้นได้ตามเป้าหมาย แต่ก็ไม่ได้มีบทลงโทษจากหน่วยงานต้นสังกัดแต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นเพราะ สพฐ. ได้ตระหนักว่าเกณฑ์ดังกล่าวไม่สามารถใช้กับโรงเรียนทุกแห่งได้ในการปฏิบัติจริง เนื่องจากปัจจัยที่ส่งผลต่อคะแนนสอบของนักเรียนมีหลายปัจจัยไม่ใช่แค่การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนเท่านั้น จึงไม่สามารถดำเนินการลงโทษโรงเรียนที่ไม่สามารถทำตามเป้าหมายของนโยบายได้

นอกจากนี้ สพฐ. ยังไม่สามารถดำเนินการมาตรการสนับสนุนเพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนได้อย่างเต็มรูปแบบ เพราะ สพฐ. ขาดแคลนบุคลากรศึกษานิเทศก์เป็นจำนวนมาก ซึ่งบุคลากรในตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่วิจัยและพัฒนาแนวทางการจัดการศึกษาของโรงเรียน

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ขณะที่บทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานคือ การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษาซึ่งเปรียบเสมือนการกำหนดนโยบายระดับโรงเรียน เพื่อกำหนดแนวทางให้ผู้อำนวยการสถานศึกษา และครูของโรงเรียนออกแบบแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษา ที่เป็นการเปลี่ยนยุทธศาสตร์เชิงนโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติ จากนั้นจึงเรียกประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อแจ้งแนวทางตามแผนปฏิบัติการให้ผู้แทนชุมชนได้รับทราบ โดยขั้นตอนนี้ชุมชนจะมีส่วนร่วมในการกำกับและตรวจสอบโรงเรียน ว่ามีแนวทางจัดการศึกษาได้ตรงกับความต้องการของชุมชนหรือไม่ จากนั้นจึงเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปี

อย่างไรก็ตาม ผลการสัมภาษณ์พบว่า ในการปฏิบัติจริงผู้อำนวยการสถานศึกษา และครูของโรงเรียนเป็นผู้เขียนแผนพัฒนาสถานศึกษา และแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษา จากนั้นจึงเรียกคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมาประชุมเพื่อแจ้งให้รับทราบและเห็นชอบแผนเท่านั้น นอกจากนี้ นอกจากนี้ สำหรับบทบาทอื่นของชุมชนในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนมากเป็นการมีส่วนร่วมเพื่อระดมทรัพยากรให้แก่โรงเรียน และสนับสนุนโรงเรียนในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เท่านั้น ซึ่งไม่สะท้อนถึงการมีส่วนร่วมในการกำกับและตรวจสอบการจัดการศึกษาของโรงเรียน

สำหรับสาเหตุที่ระดับการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนยังมีไม่มากนัก เป็นเพราะการเขียนแผนพัฒนาสถานศึกษาจำเป็นต้องทราบข้อมูลเชิงลึกในการจัดการศึกษาของโรงเรียน เช่น โครงสร้างการบริหารจัดการของโรงเรียน ตัวชี้วัดที่สำคัญในการจัดการศึกษา และสามารถสรุปถึงจุดแข็งจุดอ่อนของโรงเรียนได้ เป็นต้น ด้วยความรู้และทักษะชุมชนที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงไม่สามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนได้ นอกจากนี้ ชุมชนยังขาดความตระหนักถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการมีส่วนร่วมสังเกตได้จากชุมชนยังมองว่าการมีส่วนร่วมในแต่ละครั้งสร้างต้นทุนค่าเสียโอกาสให้กับตน เพราะจำเป็นต้องกลางานหรือเสียสละเวลาส่วนตัวมาเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 ผลการศึกษาพบว่า นโยบายด้านการศึกษาของ อปท. นั้นให้ความสำคัญกับความต้องการภายในพื้นที่ในการแก้ปัญหาทางสังคมเป็นหลัก จึงไม่ได้เน้นเป้าหมายที่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนชัดเจนมากนัก โดยเน้นไปที่การทำให้สถานศึกษาเป็นแหล่งบ่มเพาะวินัยของนักเรียน การป้องกันไม่ให้เด็กในพื้นที่อยู่ในภาวะเสี่ยงกับปัญหาเสพติด และภัยทางสังคมอื่น ๆ เป็นสำคัญ ซึ่งทัศนะดังกล่าวของผู้บริหาร อปท. จึงไม่ได้กำกับดูแลในแง่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาให้สถานศึกษาในสังกัดยกระดับ คะแนน O-NET ของเด็กในพื้นที่เป็นเป้าหมายหลัก

การมีส่วนร่วมในทางการเมือง ผลการศึกษาพบว่า ผู้ปกครองได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายด้านการศึกษาของนายก อบท. ที่ชัดเจน เนื่องจากนายก อบท. มีการแถลงถึงนโยบายในสถานศึกษาเป็นประจำในวันปฐมนิเทศของโรงเรียนให้ผู้ปกครองทราบ รวมทั้งมีการแถลงนโยบายให้แก่ชุมชนในพื้นที่ความรับผิดชอบของ อบท. รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ โรงเรียนได้มีการชี้แจงถึงแนวทางปฏิบัติตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี ให้กับผู้ปกครองทราบอย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน

เมื่อสอบถามถึงความเพียงพอของเงินสนับสนุนเป็นค่าเครื่องแบบนักเรียนของโครงการเรียนฟรี 15 ปี พบว่า ยังไม่เพียงพอในการจัดซื้อเครื่องแบบได้ครบชุดเช่นเดียวกับโรงเรียน สพฐ. และเมื่อสอบถามถึงช่องทางที่ผู้ปกครองใช้สำหรับสะท้อนถึงความไม่เพียงพอดังกล่าวก็พบว่า ผู้ปกครองนักเรียนใช้ช่องทางเดียวกันกับผู้ปกครองของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 คือการสะท้อนผ่านผู้อำนวยการสถานศึกษาของโรงเรียน แต่ช่องทางดังกล่าวนี้มีขั้นตอนที่สั้นกว่าในการทำให้ผู้กำหนดนโยบายทราบถึงความต้องการ เพราะโรงเรียนสามารถส่งเรื่องไปยังนายก อบท. ได้โดยตรง

อย่างไรก็ตาม อบท. อาจไม่สามารถตอบสนองได้ตรงความต้องการของผู้ปกครองนัก เพราะแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ของประเทศไทย กำหนดให้มีการแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับ อบท. อย่างชัดเจน ดังนั้น อบท. จึงไม่สามารถสนับสนุนเพิ่มเติมในรายการที่โรงเรียนหรือผู้ปกครองได้รับจัดสรรแล้วตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งหมายความว่าในกรณีที่ผู้ปกครองต้องการได้รับเงินสนับสนุนเป็นค่าเครื่องแบบนักเรียนเพิ่มเติม อบท. จะไม่สามารถสนับสนุนได้ ดังนั้น อบท. จึงต้องมีการสนับสนุนในช่องทางอื่น เช่น สนับสนุนเป็นค่าชุดพลละ หรือชุดประจำท้องถิ่น เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองแทน

ความชัดเจนของนโยบายการศึกษา ด้วยความใกล้ชิดกันระหว่าง อบท. กับโรงเรียนทำให้ผู้อำนวยการสถานศึกษา และครูผู้สอน รับทราบถึงความต้องการของนายก อบท. เป็นอย่างดี โดยนายก อบท. เข้ามาพบปะกับโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ และเน้นย้ำให้โรงเรียนส่งเสริมความมีระเบียบวินัยให้แก่นักเรียน อย่างไรก็ตาม อบท. ยังไม่มีแนวทางปฏิบัติในกรณีที่โรงเรียนไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างชัดเจน เห็นได้จากเมื่อนายก อบท. พบว่าโรงเรียนมีคะแนนสอบ O-NET ลดต่ำลงหรือพบพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของนักเรียน วิธีการกระตุ้นความรับผิดชอบของสถานศึกษาเป็นการว่ากล่าวตักเตือนเท่านั้น แต่ไม่มีมาตรฐานลงโทษ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ใดออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ อบท. ต้นสังกัดโรงเรียน อบท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 ไม่สามารถมีมาตรการสนับสนุนพัฒนาคุณภาพโรงเรียนได้อย่างเต็มที่ก็เป็นเพราะ อบท. ขาดแคลนบุคลากรที่มีศักยภาพในการสนับสนุนด้านการศึกษาเป็นจำนวนมาก ซึ่งบุคลากรในกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีพนักงานท้องถิ่นที่มีทักษะในด้านการบริหารการศึกษาเพียง 2 คน เท่านั้น ส่วนพนักงานที่เหลือเป็นพนักงานสัญญาจ้างซึ่งมีหน้าที่ในการทำงานธุรการเท่านั้น ทั้งนี้ ต้นเหตุที่ทำให้ อบท. ไม่สามารถจ้าง

บุคลากรที่บรรจุเป็นพนักงานท้องถิ่นได้ เนื่องจากข้อจำกัดของกรอบวงเงินในงบบุคลากร เช่นเดียวกับ การบรรจุครู

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังมีไม่มากนัก คือการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง และชุมชนใน คณะกรรมการสถานศึกษาเป็นเพียงการเห็นชอบแผนปฏิบัติงานประจำปีการศึกษา ระดมทรัพยากร ให้แก่โรงเรียน และสนับสนุนการจัดกิจกรรมของโรงเรียนเท่านั้น ซึ่งสาเหตุนี้เกิดจากเหตุผลเดียวกัน กับโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 คือ ผู้ปกครอง และชุมชนมีทักษะที่จำเป็นในการมีส่วนร่วมไม่เพียงพอ นอกจากนี้กลไกการมีส่วนร่วมยังไม่ทำให้ผู้ปกครองหรือชุมชนตระหนักถึงประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับ

4.2 พื้นที่อำเภอที่ 2 จังหวัดภูเก็ต

4.2.1 ข้อมูลพื้นฐานในอำเภอ

อำเภอที่ 2 จังหวัดภูเก็ต ประชากรในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นประชากรแฝง จากข้อมูลกระทรวงมหาดไทยพบว่าในปี พ .ศ.2557 อำเภอที่ 2 มีจำนวนประชากรทั้งหมด 53,156 คน แต่เป็นประชากร ที่มีรายชื่อตามทะเบียนราษฎรเพียง 6,638 คนเท่านั้น หรือคิดเป็นร้อยละ 12.49 ของประชากร ทั้งหมดเท่านั้น โดยมีประชากรวัยเรียนในระดับประถมศึกษาจำนวน 556 คน ทางด้านแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากรวัยเรียนในระดับประถมศึกษาพบว่า ตั้งแต่ปี พ .ศ.2551-2557 ประชากรวัยดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยมีอัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.33 ต่อปี ดังนั้น อุปสงค์ของคนใน ตลาดการศึกษาของอำเภอที่ 2 จึงมีลักษณะที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อย

สถานศึกษาในพื้นที่อำเภอที่ 2 มีจำนวนโรงเรียนทั้งหมด 10 แห่ง ประกอบด้วย โรงเรียนในสังกัด สพฐ. 7 แห่ง โรงเรียนสังกัด อปท. 2 แห่ง และเป็นโรงเรียนเอกชนอีก 1 แห่ง หากคิดเป็นจำนวนโรงเรียนต่อขนาดพื้นที่พบว่า อำเภอที่ 2 มีโรงเรียนจำนวน 1 แห่งต่อพื้นที่ 10 ตารางกิโลเมตร ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ในอำเภออื่นที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้พบว่า อำเภอที่ 2 มีความหนาแน่นของโรงเรียนในพื้นที่น้อยกว่าอำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี แต่เมื่อเปรียบเทียบกับอีก 2 พื้นที่ที่เหลือพบว่า มีความหนาแน่นของโรงเรียนไม่ต่างกันมากนัก

4.2.2 บุคคลที่ทำการสัมภาษณ์

โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 3 คน ดังต่อไปนี้

1. ตัวแทนของรัฐบาล มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 ท่าน ได้แก่ ข้าราชการใน สนผ. สพฐ. ซึ่งบุคคลที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลของโรงเรียนสังกัด สพฐ. ทั้ง 4 แห่งเป็นบุคคลเดียวกันทั้งหมด
2. ตัวแทนของโรงเรียน และตัวแทนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 ท่าน ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษาของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2
3. ตัวแทนของผู้ปกครอง และตัวแทนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 ท่าน ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2

โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 4 คน ดังต่อไปนี้

1. ตัวแทนของรัฐบาล มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 ท่าน ได้แก่ พนักงานกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ของ อปท. ต้นสังกัดโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2
2. ตัวแทนของโรงเรียน และตัวแทนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 ท่าน ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษาของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2
3. ตัวแทนของผู้ปกครอง มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 2 ท่าน ได้แก่ ผู้ปกครองของนักเรียนในโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2

ดังนั้นผู้ถูกสัมภาษณ์ในอำเภอที่ 2 จังหวัดภูเก็ต สามารถแสดงได้ในตารางที่ 11

ตารางที่ 11 จำนวนผู้ถูกสัมภาษณ์ในพื้นที่อำเภอที่ 2 จังหวัดภูเก็ต จำแนกตามประเภทโรงเรียน และประเภทของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	โรงเรียน สพฐ.	โรงเรียนถ่ายโอน
รัฐบาล	(1) ข้าราชการ สนผ. สพฐ.	(1) พนักงานกองการศึกษาฯ
โรงเรียน	(2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา	(2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา
ผู้ปกครอง	(3) ผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการฯ	(3) ผู้ปกครองนักเรียนท่านที่ 1 (4) ผู้ปกครองนักเรียนท่านที่ 2
คณะกรรมการ สถานศึกษาฯ	(2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา (เลขฯ) (3) ผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการฯ	(2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา (เลขฯ)

4.2.3 ลักษณะของปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

(1) บริบทของพื้นที่

ในภาพรวมของพื้นที่ในจังหวัดภูเก็ตมีลักษณะเป็นเมืองท่องเที่ยว ซึ่งมีชาวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ทำให้ความต้องการแรงงานส่วนใหญ่เกิดขึ้นในตลาดบริการ เช่น ธุรกิจโรงแรม ร้านอาหาร และสถานบันเทิง เป็นต้น ดังนั้นทักษะภาษาอังกฤษจึงเป็นทักษะที่มีความจำเป็นต่อการทำงานในพื้นที่ ผลอีกอย่างหนึ่งของการเป็นเมืองท่องเที่ยวนี้ทำให้ภูเก็ตมีค่าครองชีพที่สูงมาก ประชาชนในพื้นที่จึงเผชิญกับราคาสินค้าอุปโภคบริโภคที่สูงกว่าโดยเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่น ดังนั้น แม้ว่าตลาดแรงงานในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตจะมีค่าตอบแทนที่มากกว่าพื้นที่อื่น แต่ด้วยค่าครองชีพที่สูงทำให้มีรายจ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นไปอีกด้วย

(2) การใช้ทรัพยากรและลักษณะของโรงเรียน

โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 2 ในช่วงที่มีประกาศให้เริ่มมีการถ่ายโอนสถานศึกษา โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 2 กำลังประสบกับปัญหาขาดแคลนทรัพยากรที่เป็นตัวเงิน และบุคลากรครู โดยเฉพาะมีความขาดแคลนงบประมาณสำหรับซ่อมแซมอาคารเรียนเป็นจำนวนมาก เพราะโรงเรียนก่อตั้งมาแล้วเป็นระยะเวลาช้านาน ทั้งนี้โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 ได้รับข้อเสนอจาก อปท. ให้ถ่ายโอนสถานศึกษา แต่ผู้อำนวยการสถานศึกษาในขณะนั้น รวมทั้งครูในโรงเรียนมีทัศนคติทางลบต่อการทำงานภายใต้การเมืองท้องถิ่น เนื่องจากกลัวโรงเรียนถูกแทรกแซงการทำงาน และมองว่าหากมีการเปลี่ยนวาระของผู้บริหารท้องถิ่นจะทำให้โรงเรียนไม่สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่อง จึงไม่ตัดสินใจถ่ายโอน

ทรัพยากรที่เป็นตัวเงิน ภายหลังจากการมีโครงการเรียนฟรี 15 ปี โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 2 ได้รับทรัพยากรที่เป็นตัวเงินเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้เนื่องจากเป็นโรงเรียนที่อยู่ในอุปถัมภ์ขององค์กรเอกชนแห่งหนึ่ง จึงทำให้มีช่องทางได้รับทรัพยากรสนับสนุนในการจัดการศึกษาเพิ่มเติมทุกปี

เนื่องจากเป็นโรงเรียนที่อยู่ในอุปถัมภ์ขององค์กรเอกชน ซึ่งองค์กรเอกชนกำหนดเงื่อนไขว่าโรงเรียนต้องมุ่งเน้นให้นักเรียนเรียนรู้เกี่ยวกับศิลปะ และวัฒนธรรมไทย เพิ่มเติมจากหลักสูตรแกนกลาง ทำให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรส่วนหนึ่งไปใช้ในด้านอื่นที่ไม่ใช่ในด้านวิชาการตามข้อกำหนด ซึ่งการสัมภาษณ์พบว่า การเบี่ยงเบนเป้าหมายของโรงเรียนไปจากผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในวิชาหลักสูตรแกนกลาง เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถจัดการเรียนการสอนให้นักเรียนมีคะแนนสอบ O-NET เพิ่มขึ้นได้ตามนโยบายของ สพฐ.

จำนวนครู ในปัจจุบันโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 ได้รับจัดสรรครูจาก สพฐ. จนครบตามเกณฑ์ อัตรากำลังเป็นที่เรียบร้อย

คุณภาพของครู โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 ได้รับจัดสรรจาก สพฐ. จนครบตามตามกลุ่มสาระวิชาในกลุ่มสาระหลักที่นักเรียนจำเป็นต้องสอบ O-NET เป็นที่เรียบร้อย แต่ยังมีความต้องการครูในวิชาอื่นเพิ่มเติมคือ วิชานาฏศิลป์ และดนตรีไทย เพราะโรงเรียนจำเป็นต้องจัดหลักสูตรเพิ่มเติมในวิชาดังกล่าวตามข้อกำหนดขององค์กรเอกชนที่อุปถัมภ์โรงเรียน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันโรงเรียนยังขาดครูที่จบในวิชาเอกดังกล่าวอยู่ จึงต้องนำรายได้ไปจ้างบุคคลที่มีทักษะทางดนตรีในชุมชนมาเป็นผู้สอน นอกจากนี้ในจังหวัดภูเก็ตมีลักษณะเป็นเมืองท่องเที่ยวทำให้ทักษะภาษาอังกฤษมีความจำเป็นในพื้นที่โรงเรียนจึงมีความต้องการครูต่างชาติมาสอนในห้องเรียน แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนในอัตราที่สูงมาก จึงไม่มีทรัพยากรเพียงพอในการจ้าง

ขนาดของโรงเรียน เมื่อพิจารณาถึงจำนวนนักเรียนในช่วงปีการศึกษา 2553-2557 พบว่าโรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 2 มีจำนวนนักเรียนลดน้อยลง โดยในปีการศึกษา 2553 มีจำนวนนักเรียน 522 คน และลดลงเป็น 456 คน ในปีการศึกษา 2557 หรือสามารถคิดเป็นอัตราการลดลงเฉลี่ยต่อปีเป็นร้อยละ 3.62 ดังนั้นจำนวนนักเรียนที่ลดน้อยลงทำให้การบริหารจัดการของโรงเรียนมีความประหยัดต่อขนาดที่ลดน้อยลงตามไปด้วย

โรงเรียนสังกัด อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ก่อนการถ่ายโอนสถานศึกษา โรงเรียนประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรครูเป็นอย่างมาก ทำให้นักเรียนลดน้อยลงไปตามลำดับ ประกอบกับในขณะนั้น อปท. มีรายได้เพียงพอสำหรับการรับถ่ายโอนสถานศึกษา และมีกลไกสำหรับสร้างความเชื่อใจให้กับโรงเรียน โดยจัดให้มีการประชุมของ อปท. โรงเรียน ชุมชน และเขตพื้นที่การศึกษา สพฐ. เพื่อทำข้อตกลงในการถ่ายโอนร่วมกัน ดังนั้นความขาดแคลนทรัพยากร และกลไกสร้างความเชื่อใจระหว่างโรงเรียนกับ อปท. จึงเป็นแรงจูงใจสำคัญต่อการตัดสินใจถ่ายโอนสถานศึกษาของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2

ทรัพยากรที่เป็นตัวเงิน ภายหลังการถ่ายโอนสถานศึกษามาสังกัดยัง อปท. แล้ว โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ได้รับทรัพยากรที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้นจากช่องทางการอุดหนุนงบประมาณของ อปท. ที่มีมากกว่า สพฐ. ทั้งในส่วนที่ได้เป็นค่าซ่อมแซมอาคารเรียนจากเงินอุดหนุนผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และการสนับสนุนเพิ่มเติมจาก อปท. ต้นสังกัด เช่น ค่าสาธารณูปโภคของโรงเรียน ค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมทางด้านกีฬา และดนตรีให้แก่นักเรียน รวมทั้งค่าจ้างครูต่างประเทศ เป็นต้น

เพื่อให้โรงเรียนสามารถจัดการเรียนการสอนได้ตรงกับความต้องการในพื้นที่ ผู้อำนวยการสถานศึกษาได้สังเกตลักษณะความพร้อมของประชากรวัยเรียนในพื้นที่ เพื่อวางแผนจัดกิจกรรมให้มีความเหมาะสมกับความพร้อมของนักเรียน ทั้งนี้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเห็นว่าประชากรวัยเรียนใน

พื้นที่ที่จะมาเข้าโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 มีความพร้อมทางด้านวิชาการที่ต่ำ และสนใจในด้านอื่นมากกว่า เช่น กีฬา และดนตรี เป็นต้น ดังนั้นโรงเรียนจึงมีการจัดกิจกรรมพัฒนาทักษะทางกีฬา และดนตรีให้นักเรียน รวมทั้งสนับสนุนให้ไปแข่งขันในระดับภูมิภาค เพื่อให้นักเรียนมีความภูมิใจในตนเอง นำไปสู่ทัศนคติทางบวกในการเรียนรู้ด้านวิชาการต่อไป

เพื่อให้นักเรียนมีความพร้อมในการเรียนรู้ทางด้านวิชาการในห้องเรียนเพิ่มมากขึ้น ผู้อำนวยการสถานศึกษายังมีการจัดสอนเพิ่มเติมนอกเวลาในช่วงหลังเลิกเรียนให้กับนักเรียนระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ถึง 6 ในทุกวันธรรมดา นอกจากนี้ ยังมีการจัดสอนพิเศษเฉพาะเด็กระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ในวันหยุด เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการสอบ O-NET โดยผู้อำนวยการสถานศึกษา มีการให้ค่าตอบแทนในรูปสิ่งของแก่ครูที่จัดการสอนนอกเวลาเพิ่มเติมเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจ

จำนวนครูในโรงเรียน ภายหลังจากถ่ายโอนสถานศึกษาโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ได้รับจัดสรรครูจนครบตามเกณฑ์อัตรากำลังเป็นที่เรียบร้อย และยังได้รับจัดสรรงบประมาณสำหรับจ้างครูต่างประเทศมาสอนภาษาอังกฤษในโรงเรียน นอกจากนี้ด้วยความสามารถในการเข้าถึงผู้บริหารของมหาวิทยาลัยครูในพื้นที่ ทำให้โรงเรียนได้รับจัดสรรครูฝึกสอนเพิ่มเติมอีกด้วย

คุณภาพของครูในโรงเรียน ภายหลังจากถ่ายโอนสถานศึกษา นอกจากโรงเรียนจะได้รับจัดสรรจนครบตามเกณฑ์อัตรากำลังแล้ว ครูที่ได้รับจัดสรรมานั้นยังครบในทุกวิชากลุ่มสาระอีกด้วย สำหรับการจัดการศึกษาให้ตอบสนองความต้องการในพื้นที่ การถ่ายโอนสามารถตอบโจทย์ดังกล่าวได้ เพราะได้รับทรัพยากรเพิ่มเติมสำหรับจ้างครูต่างประเทศเพื่อการสอนภาษาอังกฤษในห้องเรียน

นอกจากนี้ ผู้อำนวยการสถานศึกษาสามารถเข้าถึงผู้บริหารมหาวิทยาลัยครูในพื้นที่ จึงทำการเจรจาขอรับครูฝึกสอนจากมหาวิทยาลัยครูในพื้นที่ทำให้ได้รับครูที่ตรงกับความต้องการ หรือได้รับครูที่มีคุณภาพที่ใกล้เคียงความต้องการมากที่สุดเพิ่มเติมได้อีกด้วย

ขนาดของโรงเรียน การจัดการศึกษาในภาพรวมของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ภายหลังจากการถ่ายโอนสถานศึกษาพบว่า โรงเรียนได้รับการสนับสนุนทรัพยากรเพิ่มมากขึ้นมีความพร้อมในการจัดการศึกษามากขึ้น ทำให้โรงเรียนมีชื่อเสียงเพิ่มขึ้นทั้งในด้านวิชาการ และกีฬา ซึ่งภายหลังจากถ่ายโอนโรงเรียนได้รับทั้งทรัพยากรที่เป็นตัวเงิน และบุคลากรเพิ่มขึ้น ทำให้มีนักเรียนเพิ่มขึ้นซึ่งจากเดิม โดยก่อนถ่ายโอนในปีการศึกษา 2552 โรงเรียนมีจำนวนนักเรียนประมาณ 80 คน แต่ในปีการศึกษา 2557 มีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นถึง 597 คน คิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปีที่สูงถึงร้อยละ 129.25 ทำให้การบริหารของโรงเรียนมีความประหยัดต่อขนาดเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก

(3) ปัจจัยภายนอกโรงเรียน

โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 2 ตามข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า เด็กนักเรียนเกือบทั้งหมดในโรงเรียน หรือประมาณร้อยละ 90 เป็นเด็กที่ย้ายถิ่นฐานตามผู้ปกครองมาทำงานในพื้นที่ ส่วนอีกประมาณร้อยละ 10 เป็นเด็กที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ โดยลักษณะของเด็กในโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 ส่วนมากมีฐานะยากจน โดยเฉพาะกลุ่มที่ย้ายมาจากพื้นที่อื่นมาทำงานรับจ้างในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งผู้ปกครองของเด็กกลุ่มนี้มักจะใช้เวลาส่วนมากในการทำงานจึงไม่ค่อยมีเวลาเอาใจใส่บุตรหลานของตน และไม่มีรายได้มากพอที่จะสนับสนุนการศึกษาเพิ่มเติมให้แก่เด็ก ดังนั้นในลักษณะของเด็กภาพรวมของโรงเรียนจึงมีความพร้อมในการเรียนรู้ไม่มากนัก มากไปกว่านี้ โรงเรียนยังมีจำนวนเด็กบกพร่องทางการเรียนรู้ (Learning Disability: LD) กับเด็กออทิสติกเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ แม้ว่าคะแนนสอบ O-NET จะไม่คำนวณคะแนนของเด็กกลุ่มนี้ แต่ก็ทำให้การสอนทำได้ยากขึ้น

โรงเรียนสังกัด อปท. (ถ้ายโอน) แห่งที่ 2 นักเรียนในโรงเรียนส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 60 เป็นเด็กที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ และอีกประมาณร้อยละ 40 เป็นเด็กที่ย้ายถิ่นฐานตามผู้ปกครองมาทำงานเป็นพนักงานโรงแรม หรือมารับจ้างตามไซต์งานก่อสร้างในจังหวัดภูเก็ต สำหรับลักษณะนักเรียนในโรงเรียน เด็กที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จะมีความพร้อมมากกว่าเด็กที่ย้ายมาจากนอกพื้นที่ เพราะผู้ปกครองของเด็กในพื้นที่ค่อนข้างมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า และมีเวลาดูแลเอาใจใส่บุตรหลานของตน ในขณะที่ผู้ปกครองของเด็กอีกกลุ่มหนึ่ง มักใช้เวลาส่วนมากในการทำงาน จึงไม่มีเวลาเอาใจใส่บุตรหลานมากนัก ทำให้เด็กมีความพร้อมในการเรียนน้อยกว่าอย่างชัดเจน สำหรับเด็กที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ และออทิสติกนั้น จากการสัมภาษณ์พบว่าโรงเรียน อปท. (ถ้ายโอน) แห่งที่ 2 ก็มีจำนวนเด็กกลุ่มเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกันจึงประสบกับปัญหาที่ไม่ต่างจากโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 มากนัก

(4) ทางเลือกของผู้ปกครองและการแข่งขันของโรงเรียน

ข้อมูลข่าวสารของผู้ปกครอง จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ปกครองในอำเภอที่ 2 จังหวัดภูเก็ต ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียนเอกชนในพื้นที่เป็นอย่างดี เพราะมีการประชาสัมพันธ์ถึงคุณภาพของโรงเรียนที่ชัดเจน ประกอบกับเป็นโรงเรียนที่ก่อตั้งมาเป็นระยะเวลานานทำให้เป็นที่รู้จักของคนในพื้นที่เป็นอย่างดี สำหรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียนรัฐในพื้นที่ พบว่าผู้ปกครองมีโอกาสได้รับทราบข้อมูลสมบูรณ์กว่าเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่นในการศึกษาครั้งนี้ เพราะผู้อำนวยการสถานศึกษาทั้ง 2 แห่ง ให้ข้อมูลตรงกันว่า โรงเรียนมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียนในพื้นที่กับผู้ปกครองนักเรียนในวันรับสมัครนักเรียน โดยมีการแนะนำถึงโรงเรียนที่เหมาะสมกับความพร้อมของนักเรียน และความต้องการของผู้ปกครองให้

ผู้ปกครองทราบ เช่น โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 แนะนำให้ผู้ปกครองที่ต้องการให้บุตรหลานมีความชำนาญด้านกีฬาไปสมัครเข้าเรียนในโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 เพราะมีความพร้อมในด้านนี้มากกว่า หรือ โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 มีการแนะนำผู้ปกครองของนักเรียนที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ไปเข้าเรียนในโรงเรียนที่มีความพร้อมในการดูแลเด็กประเภทดังกล่าวได้มากกว่า ซึ่งเป็นโรงเรียนที่ตั้งอยู่นอกอำเภอที่ 2 จังหวัดภูเก็ต เป็นต้น

ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาพบว่า ผู้ปกครองของนักเรียนในโรงเรียนรัฐมีข้อจำกัดของรายได้ทำให้ไม่สามารถส่งบุตรหลานของตนเข้าเรียนโรงเรียนเอกชนได้ เนื่องจากโรงเรียนเอกชนมีการเรียกเก็บค่าเล่าเรียนหรือค่าธรรมเนียมการศึกษาสูงกว่าโรงเรียนรัฐมาก และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกของผู้ปกครองที่เป็นโรงเรียนรัฐแล้วพบว่า ผู้ปกครองยังต้องเผชิญกับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม เช่น ค่าอุปกรณ์ทางการศึกษา ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าขนม และค่าเดินทางไปโรงเรียน ทั้งนี้ด้วยความเป็นเมืองท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต ทำให้การเดินทางค่อนข้างลำบากเพราะมีสภาพการจราจรที่ติดขัดโดยเฉพาะเวลาเร่งด่วน ประกอบกับมีอุบัติเหตุจากการเดินทางเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ส่งผลให้การเดินทางไปโรงเรียนมีต้นทุนทางด้านเวลาที่สูง และมีความเสี่ยงในการเดินทาง ทำให้ผู้ปกครองส่วนมากเลือกส่งบุตรหลานของตนเข้าเรียนยังโรงเรียนรัฐที่ใกล้บ้านมากที่สุด

(5) ความเป็นอิสระของโรงเรียน

โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 2 ทางด้านอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณโรงเรียนจะ ประสพกับข้อจำกัดของระเบียบการใช้จ่ายเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี เช่นเดียวกับโรงเรียนทุกสังกัดที่ให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการได้ในบางรายการเท่านั้น แต่สำหรับอีกปัญหาหนึ่งที่โรงเรียนประสบคือ เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนไม่สะท้อนถึงค่าครองชีพที่สูงในจังหวัดภูเก็ต ทำให้ไม่เพียงพอต่อการจัดซื้ออุปกรณ์ หรือสื่อสำหรับการสอนในโรงเรียน ทำให้โรงเรียนจำเป็นต้องซื้ออุปกรณ์หรือสื่อที่มีคุณภาพต่ำลงมาเพื่อให้ได้ครบตามจำนวนนักเรียน

นอกจากนี้ โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 2 ยังถูกองค์กรเอกชนผู้ให้อุปกรณ์แพทย์และแข่งหลักสูตรการจัดการศึกษาของโรงเรียน ทำให้โรงเรียนต้องนำทรัพยากรทั้งตัวเงินไปในการจ้างบุคลากรสำหรับจัดการสอนในหลักสูตรดังกล่าว ทำให้เบียดบังทรัพยากรที่ต้องใช้จัดการสอนในวิชาที่นักเรียนต้องสอบ O-NET

สำหรับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการบุคลากรของโรงเรียน จากการทบทวนบริบทของโรงเรียนสังกัด สพฐ. พบว่าอำนาจการตัดสินใจเป็น อ.ก.ค.ศ. แต่ที่ผ่านมาโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 ก็ได้รับจัดสรรครูครบตามเกณฑ์อัตรากำลัง และครบตามวิชากลุ่มสาระหลัก

ทางด้านความเป็นอิสระของโรงเรียนในการจัดการศึกษาให้ตรงกับความต้องการในท้องถิ่น การสัมภาษณ์พบว่า โรงเรียนยังมีทรัพยากรไม่เพียงพอในการจ้างครูต่างชาติมาสอนภาษาอังกฤษใน โรงเรียน ทั้งนี้เนื่องมาจาก 3 สาเหตุ ได้แก่ สาเหตุแรก สพฐ. ไม่ได้ออกแบบเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนที่สะท้อนถึงความต้องการในแต่ละพื้นที่ ทำให้โรงเรียนมีงบประมาณไม่เพียงพอในการจ้างครูต่างชาติ สาเหตุที่สอง โรงเรียนไม่สามารถระดมทรัพยากรจากชุมชนได้มากนัก ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีนัก

โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ทางด้านการอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณของโรงเรียน อปท. มีระเบียบกำหนดวิธีการใช้จ่ายเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี เหมือนกันกับโรงเรียน สพฐ. ทำให้ประสบปัญหาไม่แตกต่างกันนัก แต่โรงเรียนได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนล่าช้า โดยได้รับภายหลังเปิดภาคเรียนไปแล้วประมาณ 2 เดือน ทำให้โรงเรียนไม่สามารถใช้จ่ายในการจัดเตรียมหนังสือเรียน และอุปกรณ์การเรียนให้แก่เด็กได้ทันก่อนเปิดเทอม ดังนั้นโรงเรียนจึงต้องใช้จ่ายเงินสะสมสถานศึกษา หรือยืมเงินจาก อปท. ต้นสังกัดเพื่อสำรองจ่าย และเมื่อโรงเรียนได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนแล้วจึงนำมาจ่ายคืนภายหลัง

นอกจากนี้ ระเบียบวิธีการเบิกจ่ายเงินรายได้สถานศึกษาที่กำหนดให้โรงเรียนต้องจ่ายเงินในรูปของเช็ค ทำให้โรงเรียนไม่สามารถเบิกจ่ายเงินได้อย่างอิสระหากมีความจำเป็นเร่งด่วน เช่น ใช้จ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลเด็กที่ประสบอุบัติเหตุในโรงเรียน หรือใช้จ่ายเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดจากการชำรุดของอุปกรณ์และสื่อการเรียนการสอน ดังนั้น โรงเรียนต้องระดมทุนจากชุมชนเพื่อเป็นเงินสดสำรอง และให้สมาคมผู้ปกครองหรือศิษย์เก่าเป็นผู้ดำเนินการใช้จ่ายแทนผู้อำนวยการสถานศึกษา เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดดังกล่าว

ความอิสระในการบริหารจัดการบุคลากรของโรงเรียน แม้ว่าอำนาจการตัดสินใจในการบริหารจัดการจะเป็นของนายก อปท. แต่ในทางปฏิบัติ ผู้อำนวยการสถานศึกษาค่อนข้างมีความใกล้ชิดกับนายก อปท. ทำให้สามารถเข้าถึงและสะท้อนความต้องการของโรงเรียนได้โดยตรง นอกจากนี้ผู้อำนวยการสถานศึกษายังสามารถเข้าถึงผู้บริหารของมหาวิทยาลัยครูในพื้นที่ จึงทำให้ได้รับจัดสรรครุตรงกับความต้องการ หรือใกล้เคียงกับความต้องการมากที่สุด

(6) ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา

โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 2 หากพิจารณาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชน พบว่าผู้ปกครองได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายโครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่ไม่สมบูรณ์ โดยการประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ และโรงเรียนทำให้ผู้ปกครองทราบว่าเป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับ

การศึกษาของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเท่านั้น แต่ไม่รับทราบถึงการรับประกันมาตรฐานผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่บุตรหลานของตนพึงได้จากการศึกษาของรัฐ

จากการสัมภาษณ์ถึงช่องทางที่ผู้ปกครองใช้ในการสะท้อนความต้องการของตนให้ผู้กำหนดนโยบายทางการศึกษาได้รับทราบ ในกรณีโรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 2 พบว่าเงินที่ผู้ปกครองได้รับสนับสนุนเป็นค่าเครื่องแบบนักเรียนไม่เพียงพอในการซื้อให้ครบชุด ทั้งนี้ในกรณีที่ผู้ปกครองต้องการสะท้อนให้ผู้กำหนดนโยบายทราบถึงความไม่เพียงพอของเงินอุดหนุน จะเลือกสะท้อนผ่านทางโรงเรียน

ความชัดเจนของนโยบายการศึกษา โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 รับทราบถึงความรับผิดชอบของตนในการจัดการศึกษาให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ได้ตามมาตรฐานชาติ และมาตรฐานของ สพฐ. เพราะโรงเรียนต้องทำแผนพัฒนาสถานศึกษาให้มีแนวทางจัดการศึกษาที่รองรับมาตรฐานดังกล่าว อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาโรงเรียนก็ไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด แต่ก็ไม่มีมาตรการลงโทษของหน่วยงานต้นสังกัดที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด มีแต่เพียงการเรียกผู้อำนวยการสถานศึกษาเข้าไปดำเนินคดีเท่านั้น

สำหรับมาตรการสนับสนุนของ สพฐ. เพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 พบว่า จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดที่มีจำนวนเจ้าหน้าที่ศึกษานิเทศก์มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ซึ่งเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนาการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตามก็ยังไม่เพียงพอต่อการจัดการระบบนิเทศก์ให้แก่โรงเรียน สพฐ. ทุกแห่งในจังหวัดภูเก็ต ทำให้การสนับสนุนไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งในโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 ด้วย

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมของชุมชนในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 ยังมีบทบาทไม่มากนัก สืบเกิดได้จากบทบาทของผู้ปกครองหรือชุมชนในคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีเพียงการระดมทรัพยากร และสนับสนุนกิจกรรมโรงเรียนเป็นหลักเท่านั้น แต่สำหรับบทบาทในการวางแผนพัฒนาสถานศึกษา กำกับตรวจสอบ และเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษาของโรงเรียน ส่วนใหญ่ผู้อำนวยการสถานศึกษาและครูเป็นผู้ดำเนินการ แล้วจึงเรียกผู้แทนชุมชนเข้ามารับทราบเพื่อเห็นชอบเท่านั้น

สาเหตุระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาค่อนข้างน้อย เป็นเพราะชุมชนมองว่าการมีส่วนร่วมก่อให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสกับตนเอง เพราะต้องลางานหรือเสียสละเวลาส่วนตัวมาเข้าร่วมประชุมกับโรงเรียน นอกจากนี้ ชุมชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาสถานศึกษา จำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษา หรือทราบข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณหรือครูในโรงเรียนซึ่งไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะให้ชุมชนทราบ เพราะฉะนั้นชุมชนจึงไม่มีทักษะและข้อมูลเพียงพอในการมีส่วนร่วม และปล่อยให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาและครูเป็นผู้ดำเนินการหลัก

โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 จากการสัมภาษณ์พบว่า นโยบายการศึกษาของ อปท. ต้นสังกัดโรงเรียนมีอยู่ 2 นโยบายหลัก โดยนโยบายแรก เป็นการสร้างโอกาสให้แก่เด็กในพื้นที่สามารถ เข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้ โดยไม่มีค่าใช้จ่ายหรือมีค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด ทั้งนี้โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 เป็นโรงเรียนในสังกัดแห่งเดียวที่จัดการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษา นายก อปท. จึงวางมาตรฐานของคุณภาพการศึกษาโดยตั้งเป้าหมายให้โรงเรียนต้องได้รับรางวัลโรงเรียน พระราชทาน ซึ่งการได้รับรางวัลนั้นจะใช้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเป็นหนึ่งในเกณฑ์พิจารณา สำหรับ นโยบายที่สอง เป็นการตอบสนองความต้องการในท้องถิ่นคือ มุ่งเน้นการสอนภาษาอังกฤษในโรงเรียน โดยใช้ครูต่างชาติ เพื่อให้เด็กมีโอกาสได้เรียนกับเจ้าของภาษา และเกิดความคุ้นเคยกับชาวต่างชาติ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชน จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ปกครองได้รับข่าวสาร เกี่ยวกับนโยบายการศึกษาของนายก อปท. ต้นสังกัดว่า มีเป้าหมายให้โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ได้รับรางวัลโรงเรียนพระราชทาน สาเหตุที่ผู้ปกครองรับทราบเพราะ อปท. มีการประชาสัมพันธ์ ถึงนโยบายให้ชุมชนได้รับข่าวสารได้ค่อนข้างทั่วถึง รวมทั้งนายก อปท. ยังเข้าร่วมกิจกรรมปฐมนิเทศ ของโรงเรียน เพื่อแถลงนโยบายของตนให้ผู้ปกครองรับทราบทุกปี ทั้งนี้ ตั้งแต่นายก อปท. ริเริ่ม นโยบายจนมาถึงปัจจุบันโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ก็ยังไม่ได้รับรางวัลพระราชทาน แต่ ผู้ปกครองไม่คิดที่จะร้องเรียนให้ผู้บริหาร อปท. รับผิดชอบขอถอนนโยบายที่ได้ให้ไว้ เพราะไม่ทราบถึง สาเหตุที่โรงเรียนไม่ถูกรับคัดเลือก ทำให้ไม่ทราบว่าต้องร้องเรียนไปยังช่องทางใด

สำหรับนโยบายการสอนภาษาอังกฤษในโรงเรียนโดยใช้ครูต่างชาติ พบว่า อปท. สามารถ ดำเนินตามนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง โดยจัดสรรครูต่างชาติให้แก่โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ทำให้ผู้ปกครองพอใจในการจัดการศึกษาของโรงเรียน และนักเรียนให้ความสนใจในการเรียน ภาษาอังกฤษเพิ่มมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับใช้ครูคนไทยเป็นผู้สอน

ความชัดเจนของนโยบายการศึกษา ทางด้านนโยบายที่ตั้งเป้าหมายให้โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ได้รับรางวัลโรงเรียนพระราชทาน ไม่ได้มีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีของ อปท. ต้นสังกัด แต่เป็นนโยบายการศึกษาที่นายก อปท. ให้ไว้อย่างไม่เป็นทางการ โรงเรียนจึงไม่ได้มีวางแผน พัฒนาสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าวที่ชัดเจน ดังนั้น แม้ว่าในปัจจุบันโรงเรียนยังไม่ สามารถดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมาย แต่ อปท. ก็ไม่สามารถทำให้โรงเรียนรับผิดชอบได้

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในคณะกรรมการ สถานศึกษาของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ไม่ค่อยมากนัก โดยผู้อำนวยการสถานศึกษาและ ครูเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษาของโรงเรียน ส่วนผู้แทนของชุมชนมีหน้าที่รับทราบและ เห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีเท่านั้น บทบาทในด้านอื่นนอกจากนี้จะมีเพียงมีส่วนร่วมในการระดม ทรัพยากรให้กับโรงเรียน และสนับสนุนโรงเรียนในการจัดกิจกรรมเท่านั้น สาเหตุที่ชุมชนไม่ค่อยมีส่วน ร่วมในการจัดการศึกษาเป็นเพราะ ชุมชนมีความเห็นว่าการเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุม

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีต้นทุนค่าเสียโอกาส เพราะจำเป็นทั้งภาระหน้าที่การทำงานของ ตนทำให้สูญเสียรายได้

4.3 พื้นที่อำเภอที่ 3 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

4.3.1 ข้อมูลพื้นฐานในอำเภอ

อำเภอที่ 3 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประชากรในพื้นที่ประมาณครึ่งหนึ่งเป็นประชากรแฝง จากข้อมูลกระทรวงมหาดไทยพบว่าในปี พ.ศ. 2557 อำเภอที่ 3 มีจำนวนประชากรทั้งหมด 66,930 คน เป็นประชากรที่มีรายชื่อตามทะเบียนราษฎร 31,436 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 46.97 ของ ประชากรทั้งหมด โดยมีประชากรวัยเรียนในระดับประถมศึกษาจำนวน 2,166 คน ทางด้านแนวโน้ม การเปลี่ยนของประชากรในช่วงปี พ.ศ. 2551-2557 ประชากรในวัยเรียนในระดับศึกษามี แนวโน้มลดลงเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 2.05 ดังนั้น อุปสงค์ของตลาดการศึกษาในอำเภอที่ 3 จึงมีลักษณะ ลดลงไปด้วย

สถานศึกษาในพื้นที่อำเภอที่ 3 มีจำนวนโรงเรียนทั้งหมด 37 แห่ง ประกอบด้วย โรงเรียนใน สังกัด สพฐ. 28 แห่ง โรงเรียนสังกัด อปท. 5 แห่ง และเป็นโรงเรียนเอกชนอีก 4 แห่ง หากคิดเป็น จำนวนโรงเรียนต่อขนาดพื้นที่พบว่า อำเภอที่ 3 มีจำนวนโรงเรียนประมาณ 1 แห่งต่อพื้นที่ 10 ตาราง กิโลเมตร ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อำเภอที่ 4 จังหวัดนครปฐม นับว่าไม่มีความแตกต่างกันมากนัก

4.3.2 บุคคลที่ทำการสัมภาษณ์

โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 3 คน ดังต่อไปนี้

1. ตัวแทนของรัฐบาล มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 คน ได้แก่ ข้าราชการใน สนผ. สพฐ. ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลในโรงเรียนสังกัด สพฐ. ทั้ง 4 แห่งเป็นบุคคลเดียวกันทั้งหมด
2. ตัวแทนของโรงเรียน และตัวแทนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผู้ถูก สัมภาษณ์จำนวน 1 คน ได้แก่ ครูของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3
3. ตัวแทนผู้ปกครอง และตัวแทนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผู้ถูก สัมภาษณ์จำนวน 1 คน ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3

โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 3 คน ดังต่อไปนี้

1. ตัวแทนของรัฐบาล มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ของ อปท. ต้นสังกัดโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3
2. ตัวแทนของโรงเรียน และตัวแทนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษาของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3
3. ตัวแทนผู้ปกครอง และตัวแทนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผู้ถูกสัมภาษณ์ จำนวน 1 คน ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3

ดังนั้นผู้ถูกสัมภาษณ์ในอำเภอที่ 3 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สามารถแสดงได้ในตารางที่ 12

ตารางที่ 12 จำนวนผู้ถูกสัมภาษณ์ในพื้นที่อำเภอที่ 3 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำแนกตามประเภทโรงเรียน และประเภทของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	โรงเรียน สพฐ.	โรงเรียนถ่ายโอน
รัฐบาล	(1) ข้าราชการ สนผ. สพฐ.	(1) ผู้อำนวยการกองการศึกษา
โรงเรียน	(2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา	(2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา
ผู้ปกครอง	(3) ผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการฯ	(3) ผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการฯ
คณะกรรมการสถานศึกษาฯ	(2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา (เลขาฯ) (3) ผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการฯ	(2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา (เลขาฯ) (3) ผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการฯ

4.3.3 ลักษณะของปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

(1) บริบทของพื้นที่

ลักษณะบริบทในพื้นที่ของโรงเรียนทั้งสองแห่งมีความแตกต่างกันอย่างมาก โดยโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 ตั้งอยู่ในชุมชนขนาดเล็กซึ่งอยู่ห่างไกลจากชุมชนอื่นค่อนข้างมาก คนในพื้นที่บริเวณโรงเรียนเกือบทั้งหมดมีอาชีพรับจ้างในภาคเกษตร ประชากรคนในชุมชนแห่งนี้เป็นคนในพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งอยู่อาศัยมาแล้วเป็นระยะเวลาอันยาวนานทำให้มีความสนิทสนมกันเป็นอย่างมาก แต่สำหรับโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 ตั้งอยู่ในชุมชนที่มีความเป็นเมือง โดยมีโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวกที่พร้อมมากกว่า คนในพื้นที่ส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ ทั้งนี้

โรงเรียนแห่งนี้ตั้งอยู่ใกล้พื้นที่ที่มีปัญหาสาเหตุทำให้ชุมชนบริเวณโรงเรียนต้องมีการสอดส่องความสงบเรียบร้อยเป็นประจำ

(2) การใช้ทรัพยากรและลักษณะของโรงเรียน

โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 ในช่วงที่เริ่มมีนโยบายให้โรงเรียนสังกัด สพฐ. ถ่ายโอนไปยังสังกัด อปท. โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 มีความคิดที่จะถ่ายโอน เพราะโรงเรียนประสบปัญหาขาดแคลนงบประมาณ รวมทั้งบุคลากร ประกอบกับคนในชุมชนบริเวณโรงเรียนส่วนใหญ่มีฐานะยากจนจึงไม่สามารถระดมทรัพยากร อย่่างไรก็ตาม สาเหตุที่โรงเรียนไม่สามารถถ่ายโอนได้เป็นเพราะ อปท. ที่รับผิดชอบพื้นที่ชุมชนดังกล่าวไม่มีทรัพยากรมากพอที่จะรับถ่ายโอนสถานศึกษา

ทรัพยากรที่เป็นตัวเงิน ภายหลังจากมีโครงการเรียนฟรี 15 ปี โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 ได้รับทรัพยากรที่เป็นตัวเงินเพิ่มมากขึ้นจากเดิม นอกจากนี้ แม้ว่า อปท. จะไม่มีทรัพยากรเพียงพอในการรับถ่ายโอนสถานศึกษา แต่ก็สนับสนุนเพิ่มเติมให้กับโรงเรียนในทุกปี

โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 ปัจจุบันไม่มีผู้อำนวยการสถานศึกษา แต่มีผู้อำนวยการสถานศึกษาของโรงเรียน สพฐ. แห่งอื่นที่ค่อนข้างมีความพร้อมสูงมารักษาการ จากการสัมภาษณ์พบว่า ในทางปฏิบัติงานบริหารของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 ได้รับการแบ่งเบาภาระจากบุคลากรของโรงเรียนของรักษาการผู้อำนวยการสถานศึกษา ทำให้ครูสามารถให้เวลากับการจัดการเรียนการสอนได้มากขึ้น

จำนวนครู ในปัจจุบัน โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 ได้รับจัดสรรครูจาก สพฐ. จนครบตามเกณฑ์อัตรากำลัง และใช้เงินรายได้ของตนจ้างครูอัตราจ้างมาเพิ่มอีก 1 ตำแหน่ง เพื่อให้สามารถจัดการเรียนการสอนให้กับนักเรียนทุกระดับชั้นได้ทั่วถึงมากขึ้น แต่โรงเรียนมีลักษณะเป็นโรงเรียนขนาดเล็กมาก จึงทำให้มีครูไม่ครบชั้นเรียน ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาที่โรงเรียนมีจำนวนครูไม่ครบชั้นเรียน ครูในโรงเรียนจึงมีการจัดการสอนแบบคละชั้นเรียน เพื่อจัดเวลาเรียนให้กับนักเรียนทุกคนได้ครบตามที่หลักสูตรกำหนด

คุณภาพของครู แม้ว่าโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 จะได้รับจัดสรรครูจาก สพฐ. ครบตามเกณฑ์อัตรากำลัง และได้ใช้เงินรายได้จ้างครูอัตราจ้างเพิ่มเติมแล้ว แต่ยังขาดแคลนครูวิชาคณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษอยู่ เพราะตลาดแรงงานขาดแคลนครูที่จบในสาขาวิชาดังกล่าว ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาที่โรงเรียนมีครูไม่ครบทุกวิชากลุ่มสาระ ครูจึงมีการเตรียมตัวกันเป็นอย่างมากเพื่อจัดการสอนให้มีการบูรณาการวิชาที่หลากหลายเข้าด้วยกัน เพื่อให้ให้นักเรียนทุกคนได้เรียนเนื้อหาครบถ้วนตามหลักสูตรกำหนด

ขนาดของโรงเรียน เมื่อพิจารณาถึงจำนวนนักเรียนในช่วงปีการศึกษา 2553-2557 พบว่าโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 มีจำนวนนักเรียนลดน้อยลงจาก 40 คนในปีการศึกษา 2553 เหลือเพียง 24

คนในปีการศึกษา 2557 หรือสามารถคิดเป็นอัตราการลดลงเฉลี่ยต่อปีที่ร้อยละ 10 ดังนั้นจำนวนนักเรียนที่ลดลงย่อมทำให้การบริหารจัดการของโรงเรียนมีความประหยัดต่อขนาดที่ลดน้อยลงไปด้วย

โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 จากการสัมภาษณ์พบว่า ก่อนถ่ายโอนสถานศึกษานั้น โรงเรียนประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรครูเป็นอย่างมากทำให้ไม่มีความพร้อมในการจัดการเรียนการสอน และเมื่อโรงเรียนไม่มีความพร้อมที่เพียงพอทำผู้ปกครองจึงไม่ค่อยส่งบุตรหลานของตนมาเข้าเรียน จำนวนนักเรียนจึงมีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอด ต่อมาเมื่อ อปท. ให้ข้อเสนอว่าหากโรงเรียนถ่ายโอนมาอยู่ภายใต้สังกัดจะสนับสนุนบุคลากรเพิ่มเติม ข้อเสนอดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาและครูของโรงเรียนตัดสินใจถ่ายโอน

ทรัพยากรที่เป็นตัวเงิน ภายหลังจากถ่ายโอนโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 ได้รับจัดสรรงบประมาณจาก อปท. ต้นสังกัดเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะงบประมาณสำหรับซ่อมแซมและก่อสร้างอาคารเรียน ทำให้โรงเรียนมีห้องเรียนที่พร้อมสำหรับจัดการเรียนการสอนมากขึ้น รวมทั้งมีศักยภาพในการรับนักเรียนจำนวนมากขึ้นได้

การบริหารจัดการของผู้อำนวยการสถานศึกษา จากการสัมภาษณ์พบว่า โรงเรียนประสบปัญหาในการบริหารจัดการ 2 ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 เป็นโรงเรียนขยายโอกาส คือเปิดการสอนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งการจัดการศึกษาในระดับมัธยมนั้นยังนับว่ามีความพร้อมน้อยกว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาเป็นอย่างมาก ทำให้ผู้ปกครองของเด็กที่มีความพร้อมจะส่งบุตรหลานของตนเข้ายังโรงเรียนมัธยมศึกษาในพื้นที่ ดังนั้นโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 จึงเป็นที่รองรับนักเรียนที่มีปัญหาและถูกเชิญออกจากโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งอื่น ซึ่งเด็กกลุ่มนี้เป็นเด็กที่ผู้ปกครองไม่ดูแลเอาใจใส่มากนัก มีความพร้อมในการเรียนค่อนข้างต่ำ และมักสร้างปัญหาให้กับโรงเรียน ดังนั้นผู้อำนวยการสถานศึกษาจำเป็นต้องใช้เวลาส่วนหนึ่งไปกับการเจรจาให้ผู้ปกครองของเด็กมารับผิดชอบต่อพฤติกรรมของบุตรหลาน รวมทั้งใช้เวลาไปกับการแก้ปัญหาของเด็กกลุ่มดังกล่าว เช่น ปัญหาทะเลาะวิวาท หรือปัญหาเรื่องชู้สาวในโรงเรียน เป็นต้น ทำให้ไม่ได้ใช้เวลาไปกับการวางแผนจัดการศึกษาให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ที่ดีขึ้นมากเท่าที่ควร

ปัญหาประการที่สอง โรงเรียนตั้งอยู่ใกล้กับพื้นที่ที่มีปัญหายาเสพติด ผู้อำนวยการสถานศึกษาและครูจึงต้องวางแผนจัดมาตรการรักษาความปลอดภัยภายในโรงเรียนมากกว่าโรงเรียนอื่น ทำให้โรงเรียนต้องใช้ทรัพยากรบุคคลไปในจุดประสงค์ที่ไม่ใช่เพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน

จำนวนครู ภายหลังจากถ่ายโอนโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 ได้รับจัดสรรครูจนครบตามเกณฑ์อัตรากำลัง นอกจากนี้ยังได้รับจัดสรรเจ้าหน้าที่ธุรการทำให้สามารถแบ่งเบาภาระงานเอกสารให้ครูได้มาก ทำให้โรงเรียนมีครูเพียงพอในการสอน และครูสามารถใช้เวลาสอนในห้องเรียนได้มากขึ้น

คุณภาพของครู แม้ว่าโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 จะได้รับจัดสรรครูจนครบตามเกณฑ์อัตรากำลังแต่ก็ยังขาดครูในวิชาคณิตศาสตร์ เพราะครูในกลุ่มวิชานี้เป็นที่ขาดแคลนในตลาดแรงงาน อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา อปท. เคยรับจัดสรรครูที่ไม่ตรงกับความต้องการให้แก่โรงเรียน แต่ผู้อำนวยการสถานศึกษาสามารถเจรจากับนายก อปท. ต้นสังกัด เพื่อไม่ขอรับครูคนดังกล่าวได้

ขนาดของโรงเรียน ภายหลังจากถ่ายโอนสถานศึกษา โรงเรียนมีความพร้อมในการจัดการเรียนการสอนเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีห้องเรียนที่พร้อม และมีบุคลากรครูเพียงพอต่อการจัดการสอน ทำให้โรงเรียนมีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีจำนวนประมาณ 100 คน เพิ่มขึ้นเป็น 199 คนในปีปัจจุบัน ดังนั้น การบริหารจัดการสถานศึกษาย่อมมีความประหยัดต่อขนาดเพิ่มขึ้นด้วย

(3) ปัจจัยภายนอกโรงเรียน

โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 นักเรียนทุกคนในโรงเรียนเป็นเด็กที่อาศัยอยู่ในชุมชนบริเวณโรงเรียน ซึ่งผู้ประกอบการรับจ้างในภาคการเกษตรในพื้นที่ ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีจึงมีแนวโน้มที่จะไม่สามารถสนับสนุนการศึกษาเพิ่มเติมภายนอกโรงเรียนให้แก่บุตรหลานของตนได้มากนัก แต่ครอบครัวของนักเรียนส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นครอบครัวขยาย หรือเป็นครอบครัวขนาดใหญ่ และสมาชิกทุกคนไม่ได้ไปทำงานนอกพื้นที่ ทำให้สามารถช่วยเหลือกันดูแลเอาใจใส่เด็กนักเรียนได้

โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 ผู้ปกครองของนักเรียนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่อำเภอที่ 3 โดยประกอบอาชีพรับจ้างในโรงงานผลิตรองเท้าที่ตั้งอยู่ไม่ห่างจากโรงเรียนมากนัก รายได้ของผู้ปกครองส่วนใหญ่ได้รับเพียงค่าจ้างเป็นค่าแรงขั้นต่ำจึงมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีนัก ทำให้มีแนวโน้มที่จะไม่สามารถสนับสนุนการศึกษาเพิ่มเติมให้กับบุตรหลานของตนเองได้มากนัก นอกจากนี้ ผู้ปกครองมักใช้เวลาส่วนใหญ่ในการทำงานจึงไม่ค่อยมีเวลาดูแลเอาใจใส่บุตรหลานของตนได้มากนัก

นอกจากนี้ เนื่องจากโรงเรียนตั้งอยู่ติดกับชุมชนที่มีปัญหาเสพติด ผู้ปกครองของเด็กที่มาจากชุมชนนี้ใหญ่มีฐานะยากจนเพราะไม่ประกอบอาชีพ รวมทั้งยังติดสุรา หรือติดยาเสพติดอีกด้วย ทำให้นักเรียนที่มาจากชุมชนดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนในด้านการศึกษาเพิ่มเติม รวมทั้งไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ที่ดีจากผู้ปกครองอีกด้วย

(4) ทางเลือกของผู้ปกครองและการแข่งขันของโรงเรียน

ข้อมูลข่าวสารของผู้ปกครอง จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ปกครองนักเรียนในอำเภอที่ 3 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา รับทราบข่าวสารของโรงเรียนรัฐที่ตั้งอยู่ใกล้บ้านเท่านั้น เพราะโรงเรียนที่ตั้ง

อยู่ห่างไกลจากบ้านผู้ปกครองไม่เคยเข้ามาประชาสัมพันธ์ถึงข้อมูลที่ได้รับทราบ นอกจากนี้ ข้อมูลที่ผู้ปกครองจำได้ส่วนมากเป็นจะไม่ใช้ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียน เช่น กำหนดการรับสมัครนักเรียน เปิดภาคเรียน กิจกรรมของนักเรียนโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับศาสนา วัฒนธรรม หรือประเพณีท้องถิ่น และการเรียกระดมทรัพยากรให้โรงเรียน เป็นต้น จากข้อมูลที่ได้รับจึงสะท้อนได้ว่าผู้ปกครองไม่มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียนรัฐในพื้นที่ที่สมบูรณ์

ทางด้านข้อมูลข่าวสารของโรงเรียนเอกชนในพื้นที่ ผู้ปกครองนักเรียนในอำเภอที่ 3 ส่วนมากได้รับทราบข้อมูลเป็นอย่างดี โดยได้รับข้อมูลจากการประชาสัมพันธ์ของโรงเรียนเอกชนในหลายช่องทาง เช่น คลื่นวิทยุท้องถิ่น หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น และแผ่นพับของโรงเรียนเอกชน โดยข่าวสารที่ผู้ปกครองได้รับมีการประชาสัมพันธ์ถึงคุณภาพของโรงเรียนอย่างชัดเจน เช่น คุณภาพของผู้บริหาร คุณภาพของครู หลักสูตรที่ใช้ในการสอน และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนในช่วงที่ผ่านมา เป็นต้น

ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา จากการสัมภาษณ์ผู้ปกครองนักเรียนพบว่า โรงเรียนเอกชนมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายกับที่ค่อนข้างสูง ดังนั้นผู้ปกครองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ค่อยดีจึงไม่มีรายได้มากพอในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนได้ ดังนั้นทางเลือกของผู้ปกครองกลุ่มดังกล่าวจึงมีเพียงโรงเรียนรัฐเท่านั้น ซึ่งในพื้นที่อำเภอที่ 3 จะมีเพียง 2 ทางเลือกเท่านั้น คือ โรงเรียนสังกัด สพฐ.และ .โรงเรียนสังกัด อปท

เมื่อสอบถามผู้ปกครองถึงรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐในพื้นที่พบว่าโรงเรียนไม่มีการเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม แต่ผู้ปกครองยังต้องเผชิญกับค่าใช้จ่ายอื่นที่เกิดขึ้น อาทิ ค่าเครื่องแบบนักเรียนในส่วนที่เกินจากได้รับอุดหนุนจากรัฐ ค่าชุดพลละ ค่าชุดประจำท้องถิ่น ค่าอุปกรณ์การเรียนเพิ่มเติม ค่าขนม และค่าเดินทางรับส่งนักเรียน ดังนั้น สำหรับผู้ปกครองที่มีรายได้ไม่สูงมากนัก จึงมักเลือกโรงเรียนที่ตั้งอยู่ใกล้บ้านมากที่สุดเพื่อลดภาระค่าเดินทางรับส่งนักเรียน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในรายการเดียวที่ผู้ปกครองสามารถควบคุมได้

(5) ความเป็นอิสระของโรงเรียน

โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 3 ทางด้านความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ โรงเรียนประสบกับข้อจำกัดของระเบียบการใช้จ่ายเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปีที่ สพฐ. ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายในแต่ละรายการ โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการเพียงรายการเดียวคือ ค่าจัดการเรียนการสอนเท่านั้น ทั้งนี้ แม้ว่าโรงเรียนจะมีจำนวนนักเรียนน้อยมากทำให้การบริหารจัดการไม่มีความประหยัดต่อขนาด แต่โดยภาพรวมเงินอุดหนุนที่โรงเรียนได้รับก็เพียงพอที่โรงเรียนสามารถวางแผนการจัดการศึกษาได้ครบตามที่หลักสูตรกำหนด

ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการบุคลากร เนื่องจากอำนาจการกำหนดอัตรากำลังครูของโรงเรียนเป็นของ ก.ค.ศ. ที่กำหนดให้จำนวนอัตรากำลังครูแปรผันตามจำนวนนักเรียน แต่ไม่สะท้อนถึงระดับชั้นที่โรงเรียนเปิดสอน ดังนั้น โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 ซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนน้อยมากจึงมีจำนวนครูไม่ครบชั้นเรียน ทั้งที่ได้รับจัดสรรจนครบตามเกณฑ์อัตรากำลังเป็นเรียบร้อยแล้ว

ดังที่กล่าวไปแล้วในด้านคุณภาพครูของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 ว่าโรงเรียนยังขาดแคลนครูในสองวิชากลุ่มสาระ ได้แก่ วิชาคณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นวิชาที่นักเรียนจำเป็นต้องใช้ในการสอบ O-NET แต่สาเหตุเป็นเพราะตลาดแรงงานขาดแคลนครูที่จบในวิชาดังกล่าว ไม่ได้เกิดจากการแทรกแซงของ อ.ก.ค.ศ. ที่เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจบรรจุ และแต่งตั้งครูแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม โรงเรียนสามารถมีอิสระในการบริหารจัดการครูสำหรับการสอนในห้องเรียนได้ โดยหลักฐานเชิงประจักษ์ได้แสดงให้เห็นว่า โรงเรียนสามารถใช้ครูจัดการสอนแบบคละชั้น และการสอนแบบบูรณาการหลายวิชาเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการมีจำนวนครูไม่ครบชั้นเรียน และไม่ครบตามกลุ่มสาระได้ ซึ่งทำให้นักเรียนทุกระดับมีเวลาเรียนครบถ้วน รวมทั้งได้เรียนครบตามวิชา กลุ่มสาระ

โรงเรียน อปท. (ถ้ำยโอน) แห่งที่ 3 ทางด้านความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ งบประมาณ โรงเรียนประสบปัญหาได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปีล่าสุด โดยได้รับภายหลังเปิดภาคเรียนไปแล้วประมาณ 1-2 เดือน ทำให้โรงเรียนไม่สามารถใช้จ่ายในการจัดเตรียมหนังสือเรียน และอุปกรณ์การเรียนให้แก่เด็กได้ทันก่อนเปิดเทอม ดังนั้นโรงเรียนต้องใช้เงินสะสมสำรองจ่ายเพื่อให้ความพร้อมในการจัดการสอน ซึ่งในแต่ละปีโรงเรียนจำเป็นต้องวางแผนการใช้จ่ายในปีถัดไปด้วย ทำให้มีทรัพยากรสำหรับจัดการสอนในปีปัจจุบันลดน้อยลง

ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการบุคลากร จากการสัมภาษณ์พบว่า เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจในการบรรจุ แต่งตั้งครูเป็นของนายก อปท. ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นเข้ามาแทรกแซงในการจัดสรรครูให้แก่โรงเรียน เป็นสาเหตุให้โรงเรียนมีโอกาสได้รับจัดสรรครูที่ไม่ตรงกับวิชากลุ่มสาระที่ขาดแคลน อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการสถานศึกษาค่อนข้างมีความใกล้ชิดกับนายก อปท. จึงสามารถเข้าไปชี้แจงถึงความต้องการของโรงเรียน และปฏิเสธรับจัดสรรครูบุคคลดังกล่าว

(6) ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา

โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 3 หากพิจารณาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชนพบว่า ผู้ปกครองไม่มีข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์เกี่ยวกับนโยบายเรียนฟรี 15 ปี จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ปกครองรับทราบข้อมูลของโครงการเพียงเป็นสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการศึกษาของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเท่านั้น แต่ผู้ปกครองไม่ทราบถึงหลักประกันคุณภาพการศึกษาที่บุตรหลานพึงได้รับ

จากการศึกษาของรัฐ ว่าโรงเรียนต้องจัดการศึกษาให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพิ่มขึ้นจนมีคะแนนสอบ O-NET ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ในวิชากลุ่มสาระหลัก

จากการสัมภาษณ์ถึงช่องทางที่ผู้ปกครองใช้ในการสะท้อนความต้องการของตนให้ผู้กำหนดนโยบายการศึกษาได้รับทราบ ในกรณีที่ไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายการศึกษาหรือได้รับไม่ตรงตามความต้องการ ผู้ปกครองจะร้องเรียนใน 2 ช่องทาง ได้แก่ ผ่านทางโรงเรียน และผ่านทางผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ข้าราชการ สนม. สพฐ. และผู้อำนวยการสถานศึกษาของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 ยังไม่พบถึงแรงจูงใจที่โรงเรียนจะส่งผ่านความต้องการของผู้ปกครองให้ สพฐ. ได้รับทราบ รวมทั้งกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทยมีสายการบังคับบัญชาต่างกัน จึงยังไม่เห็นช่องทางที่ผู้ใหญ่บ้านจะสามารถส่งผ่านความต้องการของผู้ปกครองให้ สพฐ. รับทราบได้เช่นเดียวกัน

ความชัดเจนของนโยบายการศึกษา โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 ทราบถึงความรับผิดชอบของตนในการจัดการศึกษาให้นักเรียนพัฒนาผลสัมฤทธิ์ได้ตามมาตรฐานชาติ และมาตรฐานของ สพฐ. เพราะโรงเรียนต้องทำแผนพัฒนาสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว โดยในช่วงปีการศึกษา 2551-2557 โรงเรียนมีคะแนนสอบ O-NET เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.29 ต่อปี นับว่าเป็นไปตามเป้าหมายของ สพฐ. ซึ่งโรงเรียนได้รับรางวัลเป็นประกาศนียบัตรจากเขตพื้นที่การศึกษาอยู่เสมอ ทำให้ครูเกิดขวัญกำลังใจ

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 ยังคงมีไม่มากนัก เนื่องจากบทบาทหลักของผู้ปกครองหรือชุมชนเป็นการระดมทรัพยากร และสนับสนุนกิจกรรมให้กับโรงเรียนเท่านั้น สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษาอันเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ในทางปฏิบัติแล้วครูเป็นผู้จัดทำ จากนั้นจึงเรียกผู้แทนผู้ปกครองและผู้แทนชุมชนเข้ามารับทราบเพื่อให้เห็นชอบเท่านั้น

สาเหตุที่ผู้ปกครองและชุมชนไม่มีบทบาทในการจัดแผนพัฒนาสถานศึกษาเป็นเพราะยังขาดข้อมูลและความรู้ที่จำเป็นในการจัดทำแผน ทั้งนี้การจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษาจำเป็นต้องทราบถึงข้อมูลเชิงลึกของโรงเรียนที่สำคัญ วิธีการจัดทำแผน รวมทั้งต้องสามารถวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของโรงเรียนได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้ผู้ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือครูเป็นผู้จัดทำอยู่

โรงเรียน อปท. (ถ้ายอน) แห่งที่ 3 จากการสัมภาษณ์พบว่า นโยบายของนายก อปท. ด้านสังกัดคือต้องจัดการศึกษาแก่นักเรียนในโรงเรียนในสังกัดให้มีคะแนนสอบ O-NET ไม่ลดลงไปจากเดิม ทั้งนี้ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ได้ตั้งตัวชี้วัดผลผลิตของโรงเรียนคือ นักเรียนของโรงเรียนในสังกัด อปท. ต้องมีคะแนน O-NET ในวิชากลุ่มสาระหลักเพิ่มขึ้นทุกปีร้อยละ 2 เมื่อเปรียบเทียบกับคะแนนในปีก่อน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่าง อปท. ทั้ง 4 แห่งที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ นับว่าเป็นนโยบายที่มีการสร้างตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาชัดเจนมากที่สุด

การมีส่วนร่วมทางการเมือง จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ปกครองมีข้อมูลข่าวสารไม่สมบูรณ์เกี่ยวกับนโยบายการศึกษาของ อปท. โดยทราบเพียงบุตรหลานจะสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมเท่านั้น แต่ไม่ทราบถึงหลักประกันมาตรฐานคุณภาพการศึกษาที่พึงได้รับ ทั้งนี้ผู้ปกครองได้รับข้อมูลจากนายก อปท. ในวันปฐมนิเทศของโรงเรียน แต่นายก อปท. ไม่ได้ประชาสัมพันธ์ถึงหลักประกันของการจัดการศึกษาให้มีผลสัมฤทธิ์เพิ่มขึ้นร้อยละ 2 ทุกปีแต่อย่างใด

ทางด้านช่องทางที่ผู้ปกครองใช้เพื่อสะท้อนความต้องการให้ผู้กำหนดนโยบายการศึกษา รับทราบ ในกรณีที่ยังนโยบายไม่ตรงกับความต้องการ ผู้ปกครองจะใช้ช่องทางร้องเรียนผ่านโรงเรียนให้ผู้บริหาร อปท. ต้นสังกัดได้รับทราบเพราะไม่ทราบถึงช่องทางอื่นที่มีประสิทธิผลมากกว่า อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ยังไม่พบถึงแรงจูงใจให้โรงเรียนสะท้อนความต้องการของผู้ปกครองให้ผู้บริหาร อปท. ทราบ เนื่องจากผู้อำนวยการสถานศึกษามีความเห็นว่ายโยบายการศึกษาส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยส่วนกลางอยู่ ดังนั้นการร้องเรียนให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบจึงไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

ความชัดเจนของนโยบายการศึกษา โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 ไม่ได้ทราบถึงความรับผิดชอบของตนในการจัดการศึกษาให้ได้ตามมาตรฐานของ อปท. ต้นสังกัด เพราะไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในแผนพัฒนาสามปี ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองการศึกษา พบว่ามาตรฐานที่กำหนดให้โรงเรียนมีผลสัมฤทธิ์เพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 2 ต่อปีนั้นเป็นตัวชี้วัดที่ใช้อย่างไม่เป็นทางการ ดังนั้นเมื่อโรงเรียนไม่สามารถดำเนินการจัดการสอนให้ได้ผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายจึงไม่มีมาตรการรับผิดชอบแต่อย่างใด

ทางด้านมาตรการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา จากการสัมภาษณ์พบว่า อปท. ยังไม่มีการจัดมาตรการดังกล่าว เพราะกองการศึกษาฯ ยังขาดแคลนกำลังบุคลากรในการทำงาน นอกจากนี้ยังมีภารกิจอื่นในความรับผิดชอบ ได้แก่ งานทางศาสนา วัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่น ทำให้ไม่มีทั้งบุคลากรและเวลาในการสนับสนุนโรงเรียนได้อย่างเต็มที่

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนในคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 ยังมีไม่ค่อนมากนัก โดยบทบาทส่วนใหญ่จะไม่แตกต่างจากโรงเรียนแห่งอื่นที่เป็นตัวอย่างในการศึกษาทั้งหมดมากนัก คือระดมทรัพยากรให้โรงเรียน และสนับสนุนการจัดกิจกรรมนักเรียน สำหรับบทบาทที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่นคือ การช่วยสอดส่องดูแลความปลอดภัยของโรงเรียน เนื่องจากโรงเรียนตั้งอยู่ใกล้กับชุมชนที่มีปัญหา ยาเสพติด

อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการสถานศึกษาและครูของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 ยังคงเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษาของโรงเรียน ส่วนผู้แทนของผู้ปกครองและชุมชนมีหน้าที่รับทราบและเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีเท่านั้น ส่วนสาเหตุที่ชุมชนไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเป็นเพราะ ชุมชนมีความเห็นว่าการเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาชั้น

พื้นฐานมีต้นทุนค่าเสียโอกาส เพราะจำเป็นต้องภาระหน้าที่การงานของตนทำให้สูญเสียรายได้ นอกจากนี้ผู้แทนชุมชนยังไม่ทราบถึงวิธีการเขียนแผนพัฒนาสถานศึกษาทำให้ไม่สามารถมีส่วนร่วมได้

4.4 พื้นที่อำเภอที่ 4 จังหวัดนครปฐม

4.4.1 ข้อมูลพื้นฐานในอำเภอ

อำเภอที่ 4 จังหวัดนครปฐม ประชากรในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ จากข้อมูลกระทรวงมหาดไทยพบว่าในปี พ.ศ. 2557 อำเภอที่ 4 มีจำนวนประชากรทั้งหมด 109,951 คน เป็นประชากรที่มีรายชื่อตามทะเบียนราษฎร 98,562 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 89.64 ของประชากรทั้งหมด โดยมีประชากรวัยเรียนในระดับประถมศึกษาจำนวน 6,580 คน ทางด้านแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประชากรในช่วงปี พ.ศ. 2551-2557 ประชากรวัยเรียนในระดับศึกษามีแนวโน้มลดลงเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 0.65 ดังนั้น อุปสงค์ของตลาดการศึกษาในอำเภอที่ 4 จึงลดลงไปด้วย

สถานศึกษาในพื้นที่อำเภอที่ 4 มีจำนวนโรงเรียนทั้งหมด 44 แห่ง ประกอบด้วย โรงเรียนในสังกัด สพฐ. 38 แห่ง โรงเรียนสังกัด อปท. 1 แห่ง และเป็นโรงเรียนเอกชนอีก 5 แห่ง หากคิดเป็นจำนวนโรงเรียนต่อขนาดพื้นที่พบว่า อำเภอที่ 4 มีจำนวนโรงเรียนประมาณ 1 แห่งต่อพื้นที่ 10 ตารางกิโลเมตร ซึ่งเปรียบเทียบกับพื้นที่อำเภอที่ 3 จังหวัดพระนครศรีอยุธยาพบว่าไม่แตกต่างกันมากนัก

4.4.2 บุคคลที่ทำการสัมภาษณ์

โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 3 คน ดังต่อไปนี้

1. ตัวแทนของรัฐบาล มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 คน ได้แก่ ข้าราชการใน สนผ. สพฐ. ซึ่งบุคคลที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในโรงเรียนสังกัด สพฐ. ทั้ง 4 แห่งเป็นบุคคลเดียวกันทั้งหมด
2. ตัวแทนของโรงเรียน และตัวแทนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษาของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4
3. ตัวแทนผู้ปกครอง และตัวแทนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 คน ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4

โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 3 คน ดังต่อไปนี้

1. ตัวแทนของรัฐบาล มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ของ อปท. ต้นสังกัดโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4
2. ตัวแทนของโรงเรียน มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา ของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4
3. ตัวแทนผู้ปกครอง และตัวแทนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผู้ถูกสัมภาษณ์จำนวน 1 คน ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4

ดังนั้นผู้ถูกสัมภาษณ์ในอำเภอที่ 4 จังหวัดนครปฐม สามารถแสดงได้ในตารางที่ 13

ตารางที่ 13 จำนวนผู้ถูกสัมภาษณ์ในพื้นที่อำเภอที่ 4 จังหวัดนครปฐม จำแนกตามประเภทโรงเรียน และประเภทของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	โรงเรียน สพฐ.	โรงเรียนถ่ายโอน
รัฐบาล	(1) ข้าราชการ สนผ. สพฐ.	(1) ผู้อำนวยการกองการศึกษา
โรงเรียน	(2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา	(2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา
ผู้ปกครอง	(3) ผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการฯ	(3) ผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการฯ
คณะกรรมการสถานศึกษาฯ	(2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา (เลขฯ) (3) ผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการฯ	(2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา (เลขฯ) (3) ผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการฯ

4.4.3 ลักษณะของปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

(1) บริบทของพื้นที่

บริบทของชุมชนในพื้นที่ของโรงเรียนทั้งสองแห่งมีลักษณะไม่แตกต่างกันมากนัก โดยในพื้นที่จะมีชุมชนอยู่ 2 ลักษณะ คือ ชุมชนตลาด และชุมชนที่อยู่อาศัย ประชากรที่อาศัยอยู่ในชุมชนตลาดมักประกอบอาชีพค้าขาย ซึ่งในภาพรวมมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี สำหรับประชากรที่อยู่ในชุมชนที่อยู่อาศัยส่วนหนึ่งประกอบอาชีพรับจ้างในโรงงานเครื่องใช้ไฟฟ้าหรือโรงงานอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ตั้งอยู่ไม่ห่างจากที่อยู่อาศัยมากนัก ซึ่งได้ค่าตอบแทนเป็นค่าจ้างขั้นต่ำ และประชากรวัยทำงานอีกส่วนหนึ่งย้ายถิ่นฐานไปทำงานรับจ้างในกรุงเทพมหานครเพราะได้รับค่าจ้างที่สูงกว่า ซึ่ง

จะส่งเงินจำนวนหนึ่งกลับมายังครัวเรือนของตนเองทุกเดือน จากการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นภาพว่า ประชากรที่อยู่ในชุมชนที่อยู่อาศัยมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าประชากรที่อยู่ในชุมชนตลาด

ลักษณะอีกประการหนึ่งประชากรในชุมชนที่อยู่อาศัยคือ เด็กในชุมชนมักอาศัยอยู่ในครอบครัวที่ไม่สมบูรณ์ เพราะพ่อแม่ของเด็กส่วนมากไม่ได้วางแผนครอบครัวจึงมีบุตรในขณะอายุยังน้อย ดังนั้นจึงอัตราการหย่าร้างที่สูงทำให้เด็กอาศัยอยู่ในครอบครัวพ่อหรือแม่เลี้ยงเดี่ยว นอกจากนี้ในครัวเรือนที่พ่อแม่ของเด็กย้ายถิ่นฐานไปทำงานในกรุงเทพมหานคร เด็กจึงถูกปล่อยไว้ให้อยู่กับผู้สูงอายุ

(2) การใช้ทรัพยากรและลักษณะของโรงเรียน

โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 ในช่วงที่เริ่มมีนโยบายให้โรงเรียน สพฐ. ถ่ายโอนไปยังสังกัด อปท. ในขณะนั้นโรงเรียนประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากรเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะงบประมาณสำหรับซ่อมแซมอาคารเรียน งบประมาณสำหรับซ่อมแซมรั้วโรงเรียน และทรัพยากรครู เนื่องจากจากทรัพยากรที่จัดสรรจาก สพฐ. ไม่เพียงพอ ดังนั้น โรงเรียนจึงไม่มีความพร้อมในการจัดการเรียนการสอนมากนัก เนื่องจากจากโรงเรียนก่อตั้งมาแล้วเป็นระยะเวลาเวลานาน ทำให้บางห้องเรียนไม่พร้อมในการสอน และไม่มีบุคลากรครูเพียงพอในการดูแลนักเรียน ดังนั้นเมื่อรัฐบาลประกาศนโยบายให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษา โรงเรียนจึงเห็นว่าเป็นช่องทางหนึ่งในการได้รับทรัพยากรเพิ่มเติม

อย่างไรก็ตาม โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 ไม่ได้ตัดสินใจถ่ายโอนสถานศึกษา เพราะในช่วงดังกล่าวสามารถระดมทรัพยากรจากศิษย์เก่าได้เป็นจำนวนมาก จึงมีรายได้มากพอสำหรับการซ่อมแซมอาคารเรียนและรั้วโรงเรียน ทำให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่พร้อมในการสอน นอกจากนี้หลังจากรับการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี ทำให้โรงเรียนได้รับจัดสรรทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น

ทรัพยากรที่เป็นตัวเงิน ดังที่กล่าวไปแล้ว ภายหลังจากมีโครงการเรียนฟรี 15 ปี โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 ได้รับจัดสรรทรัพยากรที่เป็นตัวเงินเพิ่มมากขึ้นจากเดิม นอกจากนี้โรงเรียนยังได้รับการสนับสนุนเป็นเงินบริจาคจากศิษย์เก่าเป็นจำนวนมาก

จำนวนครู จากการสัมภาษณ์ ในช่วงปีการศึกษา 2551-2557 ที่โรงเรียนมีคะแนนสอบ O-NET ลดต่ำลง โรงเรียนยังไม่ได้รับจัดสรรครูจบบครบตามเกณฑ์อัตรากำลัง ทำให้ครูแต่ละคนมีภาระงานในการดูแลนักเรียนค่อนข้างมาก และเพื่อไม่ให้ครูแต่ละคนมีภาระงานจนมากเกินไป ผู้อำนวยการสถานศึกษาจึงยังไม่จัดให้มีการเรียนเสริมนอกเวลาเรียนให้แก่นักเรียน

คุณภาพของครู โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 นอกจากจะมีจำนวนครูไม่ครบตามเกณฑ์อัตรากำลังแล้ว ยังขาดครูวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาไทย ซึ่งเป็นวิชาสาระหลักที่นักเรียนจำเป็นต้องสอบ O-NET ดังนั้นจึงต้องให้ครูในวิชากลุ่มสาระอื่นมาสอนในวิชาดังกล่าว ทั้งนี้สาเหตุที่

โรงเรียนยังขาดครูในวิชากลุ่มสาระหลักเป็นเพราะปัจจุบันตลาดแรงงานมีความขาดแคลนเป็นอย่างมาก

ขนาดของโรงเรียน เมื่อพิจารณาถึงจำนวนนักเรียนในช่วงปีการศึกษา 2553-2557 พบว่าโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 มีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นเล็กน้อย คือจากมีจำนวนนักเรียน 219 คนในปีการศึกษา 2553 เพิ่มขึ้นเป็น 230 คนในปีการศึกษา 2557 หรือสามารถคิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปีที่ร้อยละ 1.2 จากจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย การบริหารจัดการของโรงเรียนจึงยังไม่ได้มีความประหยัดต่อขนาดเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน

สำหรับบุคลากรครู จากการสัมภาษณ์พบว่าโรงเรียนได้รับจัดสรรครูจนครบตามเกณฑ์อัตรากำลังในปี พ.ศ. 2556 แต่ในปัจจุบันยังขาดครูใน 3 วิชากลุ่มสาระได้แก่ วิชาคณิตศาสตร์ วิชาภาษาไทย และวิชาวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้โรงเรียนไม่สามารถรองรับจัดสรรครูที่ตรงกับความต้องการได้ เพราะ มีความต้องการครูให้มาช่วยจัดการสอนและดูแลนักเรียนอย่างเร่งด่วน และตลาดแรงงานครูขาดแคลนครูในกลุ่มวิชาเหล่านี้เป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงต้องให้ครูที่มีความชำนาญในวิชาใกล้เคียงมาทำการสอนแทน

โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 ก่อนการถ่ายโอนสถานศึกษา โรงเรียน (อปท.) แห่งที่ 4 ประสบกับปัญหาขาดแคลนงบประมาณในการจัดการสอน รวมทั้งขาดแคลนบุคลากรครูเป็นจำนวนมากโรงเรียนจึงไม่มีความพร้อมในการจัดการศึกษามากนัก ทำให้จำนวนนักเรียนลดน้อยลงมาโดยตลอด ประกอบกับชุมชนบริเวณโรงเรียนมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ค่อยดีนัก จึงไม่สามารถระดมทรัพยากรได้อย่างเพียงพอ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่โรงเรียนตัดสินใจถ่ายโอนสถานศึกษา อีกสาเหตุหนึ่งที่โรงเรียนตัดสินใจถ่ายโอนเป็นเพราะผู้อำนวยการสถานศึกษารู้จักกับนายก อปท. เป็นการส่วนตัวจึงมีความเชื่อใจกัน และสามารถเจรจาให้ผู้บริหาร อปท. กับบุคลากรของโรงเรียนมีแนวทางการจัดการสอนที่ตรงกับความต้องการของทุกฝ่ายได้

ทรัพยากรที่เป็นตัวเงิน ภายหลังจากถ่ายโอนโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 ได้รับจัดสรรงบประมาณจาก อปท. ต้นสังกัดเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะงบประมาณสำหรับซ่อมแซมอาคารเรียน ทำให้โรงเรียนมีห้องเรียนที่พร้อมสำหรับจัดการเรียนการสอนมากขึ้น รวมทั้งมีศักยภาพในการรับนักเรียนจำนวนมากขึ้นได้

จากการสัมภาษณ์พบว่า โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 เป็นโรงเรียนขยายโอกาส ซึ่งจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาตอนต้น แต่ผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่มักจะส่งนักเรียนเข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 ในโรงเรียนมัธยมศึกษามากกว่าส่งเข้าเรียนในโรงเรียนขยายโอกาส ดังนั้นโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 จึงเป็นที่รองรับนักเรียนที่ไม่สามารถเข้าโรงเรียนมัธยมศึกษาได้ หรือเป็นนักเรียนมีปัญหาและถูกเชิญออกจากโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งอื่น ทำให้

ผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องใช้เวลาไปกับการดูแลเด็กกลุ่มนี้เป็นพิเศษ เพื่อไม่ให้ก่อปัญหาขึ้นภายในโรงเรียน ซึ่งเป็นการเบี่ยงเบนความสนใจออกจากการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ของเด็ก

จำนวนครู ภายหลังจากถ่ายโอน โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 ได้รับความจัดสรรครูจนมีจำนวนครูเพิ่มขึ้นจากก่อนถ่ายโอน รวมทั้งรับจัดสรรครูต่างชาติจาก อปท. ต้นสังกัดอีกด้วย แต่ในปัจจุบันโรงเรียนยังขาดรองผู้อำนวยการสถานศึกษา 2 ตำแหน่ง และครูอีก 5 ตำแหน่ง

คุณภาพครู นอกจากโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 ยังไม่ได้รับความจัดสรรครูจนครบเกณฑ์ อัตรากำลังแล้ว ปัจจุบันโรงเรียนยังขาดครูในวิชากลุ่มสาระที่นักเรียนจำเป็นต้องสอบ O-NET อีกด้วย ได้แก่ ครูวิชาคณิตศาสตร์ และภาษาไทย อย่างไรก็ตาม ครูของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 ทุกคนล้วนเป็นครูชำนาญการพิเศษ ซึ่งมีประสบการณ์ในการสอนมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานจึงสามารถสอนในวิชากลุ่มสาระที่โรงเรียนขาดได้

ขนาดของโรงเรียน ภายหลังจากถ่ายโอน โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 ได้รับความจัดสรรทรัพยากรเพียงพอในการซ่อมแซมอาคารเรียนจนมีความพร้อมในการสอน และมีบุคลากรเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะครูต่างชาติ จึงสามารถดึงดูดให้ผู้ปกครองส่งบุตรหลานเข้ามาในโรงเรียนมากขึ้น ทำให้จากเดิมที่โรงเรียนมีจำนวนนักเรียนประมาณ 300 คน เพิ่มขึ้นเป็น 604 คนในปัจจุบัน ทำให้การบริหารจัดการของโรงเรียนมีความประหยัดต่อขนาดมากขึ้น

(3) ปัจจัยภายนอกโรงเรียน

โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 นักเรียนในโรงเรียนส่วนมากประมาณร้อยละ 90 เป็นนักเรียนในพื้นที่ ซึ่งเด็กส่วนมากอยู่ในครัวเรือนที่มีฐานะยากจน และมักจะอยู่ในครอบครัวที่ไม่สมบูรณ์ เช่น อาศัยอยู่กับปู่ย่าตายาย หรืออยู่ในครอบครัวพ่อหรือแม่เลี้ยงเดี่ยว ทำให้เด็กในกลุ่มนี้มักไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่มากเท่าที่ควร สำหรับเด็กที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 10 เป็นเด็กที่ย้ายตามผู้ปกครองมาทำงานโรงเรียนในพื้นที่ ผู้ปกครองของเด็กกลุ่มนี้ทำงานรับจ้างในโรงเรียนอุตสาหกรรมในพื้นที่ ซึ่งได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้างขั้นต่ำ และมักใช้เวลาส่วนมากไปในการทำงานหาเลี้ยงชีพ ดังนั้นเด็กนักเรียนกลุ่มนี้ก็ไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ ด้วยฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองที่ไม่ค่อยดีนัก ทำให้นักเรียนมีแนวโน้มที่จะไม่ได้รับการสนับสนุนด้านการศึกษาเพิ่มเติม ประกอบกับผู้ปกครองส่วนใหญ่ไม่มีเวลาดูแลเอาใจใส่บุตรหลาน ดังนั้นนักเรียนในโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 จึงมีแนวโน้มที่จะมีความพร้อมในการเรียนไม่มาก

โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 ลักษณะของนักเรียนในโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 ส่วนใหญ่เหมือนกับโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 คือ เด็กส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ และอีกส่วนหนึ่งเป็นเด็กที่ย้ายตามผู้ปกครองมาทำงานในพื้นที่ ทำให้ลักษณะของนักเรียนจึงไม่แตกต่างกันมากนัก แต่

เนื่องจากโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 เป็นโรงเรียนขยายโอกาสจึงมีลักษณะที่แตกต่างออกไป คือ เด็กที่เข้ามาเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมักเป็นเด็กที่มีปัญหา และถูกเชิญให้ออกจากโรงเรียนมัธยมแห่งอื่นในพื้นที่ ดังนั้นเด็กกลุ่มนี้จึงสร้างปัญหาให้แก่โรงเรียนบ่อยครั้ง รวมทั้งทำให้การจัดการเรียนการสอนยากขึ้น

(4) ทางเลือกของผู้ปกครองและการแข่งขันของโรงเรียน

ข้อมูลข่าวสารของผู้ปกครอง จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ปกครองนักเรียนในอำเภอที่ 4 จังหวัดนครปฐม มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียนในพื้นที่ไม่สมบูรณ์ โดยผู้ปกครองส่วนมากจะทราบข้อมูลของโรงเรียนเอกชนที่ครบถ้วน เนื่องจากโรงเรียนเอกชนมีการประชาสัมพันธ์ถึงคุณภาพที่ชัดเจน เช่น ภูมิหลังของผู้อำนวยการสถานศึกษา ระดับการศึกษาของครู กิจกรรมการสอนที่โรงเรียนจัดให้นักเรียน และผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในช่วงปีที่ผ่านมา รวมทั้งโรงเรียนเอกชนยังมีการประชาสัมพันธ์ในหลายชุมชน แต่สำหรับข้อมูลของโรงเรียนรัฐในพื้นที่นั้น ผู้ปกครองจะทราบเพียงโรงเรียนที่อยู่บริเวณบ้านเท่านั้น โดยช่องทางการรับทราบข่าวสารส่วนใหญ่เป็นการพูดกับแบบปากต่อปากในชุมชนเป็นหลัก ซึ่งเป็นช่องทางที่ไม่เป็นทางการ จึงมีแนวโน้มที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง

ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา จากการสัมภาษณ์พบว่า โรงเรียนเอกชนมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง ผู้ปกครองส่วนใหญ่ในพื้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดีนัก จึงไม่สามารถส่งบุตรหลานเข้าเรียนได้ ดังนั้นจึงมีทางเลือกเฉพาะโรงเรียนรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งในอำเภอที่ 4 มีเพียงโรงเรียนสังกัด สพฐ. กับโรงเรียนสังกัด อปท. เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโครงการเรียนฟรี 15 ปี จะมีการสนับสนุนเป็นค่าเล่าเรียน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องบางส่วนให้กับผู้ปกครอง อาทิ ค่าหนังสือเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน แต่ยังไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมด เพราะจำนวนเงินที่ค่าเครื่องแบบนักเรียนเป็นเพียงการสนับสนุนเพียงจำนวน 1 ชุดเท่านั้น ผู้ปกครองจำเป็นต้องซื้อเครื่องแบบที่เหลือให้ครบด้วยรายจ่ายของตนเอง นอกจากนี้ ยังมีรายจ่ายอื่นที่เป็นภาระกับผู้ปกครองด้วย เช่น ค่าขนมนักเรียน และค่าเดินทางไปกลับโรงเรียน ทำให้ผู้ปกครองมักส่งบุตรหลานของตนเข้าเรียนโรงเรียนรัฐที่ตั้งอยู่ใกล้บ้านมากที่สุด เพราะสามารถควบคุมรายจ่ายในการเดินทางได้

(5) ความเป็นอิสระของโรงเรียน

โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 4 ทางด้านความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ โรงเรียนประสบกับข้อจำกัดของระเบียบการใช้จ่ายเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปีที่ สพฐ.

กำหนดวัตถุประสงค์การใช้จ่ายของโรงเรียนในแต่ละรายการ จากการสัมภาษณ์พบว่า โรงเรียนมีต้นทุนในการบริหารจัดการเงินอุดหนุนเป็นค่าเครื่องแบบนักเรียน เพราะเงินอุดหนุนรายการดังกล่าวเป็นการจ่ายเป็นเงินสดให้แก่ผู้ปกครอง จากนั้นโรงเรียนมีหน้าที่เรียกเก็บใบสำคัญรับเงินเพื่อเป็นหลักฐานสำหรับส่งให้กับ สพฐ. ต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติทำได้ยากและต้องเสียเวลาในการดำเนินการมาก

ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการบุคลากร จากการสัมภาษณ์พบว่า แม้ว่าอำนาจการตัดสินใจบรรจุ แต่งตั้งครูของโรงเรียนจะเป็นของ อ.ก.ค.ศ. ซึ่งจะมีเกณฑ์การจัดสรรตามความขาดแคลนของโรงเรียน แต่สาเหตุที่โรงเรียนไม่ได้รับจัดสรรครูจนครบตามอัตรากำลัง และไม่ครบตามวิชา กลุ่มสาระ เป็นเพราะตลาดแรงงานขาดแคลนครูในวิชากลุ่มสาระหลักเป็นอย่างมาก ซึ่งไม่ได้เกิดจากการแทรกแซงอันเนื่องมาจากโรงเรียนไม่มีอิสระในการบริหารจัดการบุคลากรแต่อย่างใด

โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 ทางด้านความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณโรงเรียนในสังกัด อปท. มีระเบียบกำหนดวิธีการใช้จ่ายเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี เหมือนกันกับโรงเรียน สพฐ. ทำให้ประสบปัญหาไม่แตกต่างกันนัก แต่ปัญหาที่โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 ประสบคือ การจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปีของ อปท. มีความล่าช้า และเกณฑ์การจัดสรรไม่สะท้อนถึงต้นทุนการจัดการศึกษาจริงที่เกิดขึ้น รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

ทางด้านความล่าช้าของการจัดสรรเงินอุดหนุน โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 จะได้รับจัดสรรเงินโครงการเรียนฟรี 15 ปี ไม่ทันก่อนเปิดภาคเรียนเป็นประจำ ทั้งนี้เงินอุดหนุนดังกล่าวมีความจำเป็นต่อโรงเรียนมากเพราะเป็นเงินรายได้หลักของสถานศึกษา ดังนั้นโรงเรียนมีแนวโน้มที่จะไม่สามารถจัดเตรียมการสอนได้ตามแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษาได้ ทั้งนี้ โรงเรียนประสบปัญหาดังกล่าวมาเป็นประจำ ทำให้ในแต่ละปีโรงเรียนมีการวางแผนการใช้จ่ายในปีถัดไปด้วย ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสถานศึกษาพบว่า โรงเรียนมีการวางแผนได้โดยไม่กระทบกับทรัพยากรที่ต้องใช้ในปีการศึกษาปัจจุบัน

ทางด้านเกณฑ์การจัดสรรที่ไม่สะท้อนถึงต้นทุนการจัดการศึกษาจริง เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปีมีลักษณะจัดสรรตามรายหัว ซึ่งใช้จำนวนเด็ก ณ วันที่ 10 มิถุนายนของปีการศึกษาออกเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 มีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด ทำให้ได้รับเงินอุดหนุนต่ำกว่าความเป็นจริง ดังนั้นโรงเรียนต้องมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินให้เพียงพอเพื่อป้องกันความเสี่ยงดังกล่าว ซึ่งที่ผ่านมาผู้อำนวยการสถานศึกษาสามารถวางแผนการใช้จ่ายได้โดยไม่กระทบกับกิจกรรมการสอนตามแผนปฏิบัติการประจำปี

ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการบุคลากร จากการสัมภาษณ์พบว่า ผลของการที่อำนาจของการตัดสินใจบรรจุ แต่งตั้งครูของโรงเรียนเป็นของนายก อปท. ทำให้การจัดสรรครูให้แก่โรงเรียนเคยถูกแทรกแซงโดยนักการเมืองท้องถิ่น ลักษณะของการแทรกแซงเป็นการฝากครูเข้ามาโดยไม่ได้

ผ่านกระบวนการจัดสอบตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนั้นผู้อำนวยการสถานศึกษาจึงไม่ทราบถึงคุณภาพของครูที่ได้รับจัดสรร ซึ่งมีโอกาสได้รับครูที่ไม่มีทักษะหรือไม่ตรงกับวิชากลุ่มสาระที่โรงเรียนมีความต้องการ อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการสถานศึกษาสามารถใช้ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับนายก อบท. เพื่อปฏิเสธการจัดสรรครูได้ ทำให้โรงเรียนสามารถรักษาตำแหน่งครูที่ว่างไว้ได้ เพื่อรอโอกาสในการได้รับครูที่ตรงกับความต้องการต่อไปในอนาคต

(6) ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา

โรงเรียนสังกัด สพฐ. แห่งที่ 4 หากพิจารณาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชนพบว่า ผู้ปกครองไม่มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายเรียนฟรี 15 ปีที่สมบูรณ์ โดยผู้ปกครองได้รับข้อมูลจากการประชาสัมพันธ์ของรัฐแต่เพียงเป็นสิทธิในการเข้าถึงการศึกษาของรัฐได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเท่านั้น นอกจากนี้ ข้อมูลที่โรงเรียนชี้แจงให้ผู้ปกครองทราบนั้น เป็นเพียงการชี้แจงถึงแนวทางการปฏิบัติการใช้จ่ายเงินในรายการที่โรงเรียนจ่ายเป็นเงินสดให้กับผู้ปกครอง ดังนั้นผู้ปกครองจึงไม่ทราบถึงหลักประกันมาตรฐานของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่นักเรียนพึงได้รับจากจัดการศึกษาของรัฐ

ทางด้านช่องทางที่ชุมชนใช้สะท้อนความต้องการในกรณีที่มีความต้องการเพิ่มเติม หรือไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายตามที่ได้รับชี้แจง ผู้ปกครองจะเลือกวิธีเข้าหาโรงเรียนเป็นลำดับแรก เพราะคิดว่าการสะท้อนความต้องการจากการเลือกตั้งระดับชาติไม่สามารถทำให้รัฐบาลทราบถึงความต้องการของประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ก็ยังไม่พบแรงจูงใจที่โรงเรียนจะสะท้อนความต้องการของชุมชนไปตามสายงานบังคับบัญชาให้ สพฐ. รับทราบที่ชัดเจน

ความชัดเจนของนโยบายการศึกษา โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 ทราบถึงความรับผิดชอบของตนต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนเป็นอย่างดี เพราะโรงเรียนต้องจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของ สพฐ. ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด และตามนโยบายระดับชาติ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาระยะที่โรงเรียนไม่สามารถจัดการศึกษาให้ได้มีผลสัมฤทธิ์ตามมาตรฐานที่กำหนด แต่ สพฐ. ก็ไม่ได้มีมาตรการลงโทษแต่อย่างใด

ทางด้านมาตรการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของ สพฐ. เพื่อสนับสนุนในกรณีที่โรงเรียนไม่สามารถจัดการสอนให้มีผลสัมฤทธิ์ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด จากการสัมภาษณ์พบว่า สพฐ. ยังขาดบุคลากรตำแหน่งเจ้าหน้าที่ศึกษานิเทศก์เป็นอย่างมาก ทำให้ไม่สามารถดำเนินมาตรการได้อย่างชัดเจนนัก

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ผู้ปกครองของนักเรียนในโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 และชุมชนในบริเวณโรงเรียนยังมีส่วนร่วมไม่มากนัก เห็นได้จากผู้แทนของผู้ปกครองและผู้แทนของชุมชนในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มีบทบาทในการกำหนดแผนพัฒนาสถานศึกษาของ

โรงเรียน ข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่า ในทางปฏิบัติผู้อำนวยการสถานศึกษาและครูเป็นคนจัดทำแผน ส่วนผู้แทนของผู้ปกครองและชุมชนทำหน้าที่เพียงรับทราบและเห็นชอบแผนเท่านั้น สำหรับสาเหตุที่ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนมีไม่มากนักเป็นเพราะ การจัดทำแผนจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเชิงลึกของโรงเรียน ซึ่งไม่มีการเผยแพร่อย่างเป็นทางการแก่ชุมชน สะท้อนถึงข้อจำกัดจากความอสมมาตรของข้อมูลอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ชุมชนยังมองว่าการมีส่วนร่วมก่อให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาส เพราะจำเป็นต้องกลางานซึ่งทำให้สูญเสียรายได้ ดังนั้นชุมชนจึงไม่ได้ให้ความร่วมมือในการประชุม คณะกรรมการสถานศึกษามากนัก

โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 จากการสัมภาษณ์พบว่า นโยบายของนายก อปท. คือต้องการให้เด็กในพื้นที่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพภายในท้องถิ่น และมีเป้าหมายให้โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 พัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาจนสามารถแข่งขันกับโรงเรียนเอกชนในพื้นที่ได้

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชน การสัมภาษณ์พบว่า ผู้ปกครองได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายทางการศึกษาของ อปท. ที่สมบูรณ์ ช่องทางในการรับข้อมูลของผู้ปกครองมีเพียงช่องทางเดียวคือผ่านทางโรงเรียนในวันปฐมนิเทศ ซึ่งโรงเรียนชี้แจงเพียงแนวทางการปฏิบัติในการใช้จ่ายเงินรายการที่โรงเรียนจ่ายเป็นเงินสดให้กับผู้ปกครองเท่านั้น ได้แก่ เงินอุดหนุนเป็นค่าอุปกรณ์การเรียน และค่าเครื่องแบบนักเรียน ซึ่งไม่แตกต่างจากโรงเรียน สพฐ. ทำให้ผู้ปกครองไม่ทราบถึงหลักประกันมาตรฐานของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่นักเรียนได้รับจากจัดการศึกษาของรัฐตามนโยบายของ อปท. ต้นสังกัด

ทางด้านช่องทางที่ชุมชนใช้ในการสะท้อนความต้องการให้ผู้บริหาร อปท. รับทราบ ในกรณีที่นโยบายไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองได้ หรือประโยชน์ที่ผู้ปกครองได้รับจากนโยบายไม่เป็นไปตามการชี้แจงของโรงเรียน ผู้ปกครองมักแสดงความต้องการหรือร้องเรียนให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือครูทราบ เนื่องจากเป็นช่องทางที่มีความใกล้ชิดมากกว่า ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองการศึกษา ของ อปท. ต้นสังกัดโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 พบว่าที่ผ่านมาผู้อำนวยการสถานศึกษาเคยสะท้อนถึงความต้องการของผู้ปกครองว่าต้องการครูต่างประเทศให้นายก อปท. รับทราบ ดังนั้นเพื่อรักษาฐานเสียงในพื้นที่ของตน จึงมีการเรียกประชุมผู้บริหาร อปท. รวมทั้งผู้อำนวยการสถานศึกษาเพื่อหาแนวทางตอบสนองความต้องการดังกล่าว

ความชัดเจนของนโยบายการศึกษา โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 ทราบถึงนโยบายการศึกษาของนายก อปท. เป็นอย่างดีเพราะเป็นนโยบายที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาและนายก อปท. ร่วมกันกำหนดขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองการศึกษา พบว่า นโยบายไม่ได้มีตัวชี้วัดด้านมาตรฐานการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ชัดเจน สำหรับเกณฑ์ประเมินที่มีนั้นระบุเพียงโรงเรียนจำเป็นต้องผ่านเกณฑ์การประเมินภายในและการประเมินภายนอกจากสำนักงานรับรอง

มาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เท่านั้น นอกจากนี้ ในกรณีที่โรงเรียนไม่ผ่านเกณฑ์ การประเมินดังกล่าว อปท. ก็ไม่มีมาตรการลงโทษแต่อย่างใด

สำหรับมาตรการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของ อปท. ต้นสังกัดโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 ที่ใช้ในการสนับสนุนการจัดการศึกษานั้น จากการสัมภาษณ์พบว่า อปท. ไม่สามารถจัดให้มีมาตรการได้เนื่องมาจาก 2 สาเหตุ ดังนี้ สาเหตุแรก พนักงานท้องถิ่นในกองการศึกษา ยังมีภาระงานในด้านอื่น เช่น งานเกี่ยวกับศาสนา วัฒนธรรม และประเพณีในท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถให้ความสำคัญในการสนับสนุนโรงเรียนได้อย่างเต็มที่ และสาเหตุที่สอง อปท. ขาดบุคลากรตำแหน่งเจ้าหน้าที่ศึกษานิเทศก์เป็นอย่างมาก ทำให้ไม่สามารถดำเนินมาตรการได้อย่างชัดเจนนัก

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา จากการสัมภาษณ์พบว่า บทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ผู้อำนวยการสถานศึกษาและครู ยังเป็นผู้ตัดสินใจหลัก สำหรับผู้แทนผู้ปกครองและชุมชนมีบทบาทเพียงรับทราบและเห็นชอบแผนเท่านั้น สำหรับสาเหตุที่ผู้ปกครองและชุมชนมีระดับของการมีส่วนร่วมค่อนข้างน้อยเป็นเพราะ ชุมชนยังมองว่าการมีส่วนร่วมก่อให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาส เพราะผู้แทนในแต่ละกลุ่มต้องสละเวลาทำงานหรือเวลาส่วนตัวเพื่อเข้าร่วมประชุม และในการประชุมบางครั้งก็มีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นด้วย

บทที่ 5

บทสรุป

หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ด้วยการถ่ายโอนสถานศึกษาจากสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) คือ การเพิ่มโอกาสในการตอบสนองต่อความต้องการทางการศึกษาของท้องถิ่น อันจะส่งผลให้ประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของรัฐเพิ่มขึ้น และนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ดีขึ้นในที่สุด อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ทางสถิติและทางเศรษฐมิติ พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการถ่ายโอนกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไม่มีนัยสำคัญ โรงเรียนที่มีการถ่ายโอนสังกัดจาก สพฐ. ไปยัง อปท. เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนที่ยังคงอยู่ในสังกัด สพฐ. ไม่ได้มีความแตกต่างกันในด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา และปัจจุบัน ก็ยังไม่ปรากฏงานศึกษาที่อธิบายกระบวนการถ่ายโอนสถานศึกษา หรืออธิบายว่าทำไมการกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงไม่สามารถทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดีขึ้นได้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด สพฐ. และ อปท. และเพื่อให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการจัดการศึกษาของรัฐให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

กรอบแนวคิดของการศึกษาครั้งนี้ คือ การอธิบายผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา โดยการปริทัศน์วรรณกรรมชี้ให้เห็นว่าผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาถูกกำหนดด้วยปัจจัยในระดับโรงเรียนทั้งสิ้น 5 ประการ และ การกระจายอำนาจส่งผลให้ปัจจัยทั้ง 5 ประการดังกล่าวมีความแตกต่างระหว่างโรงเรียนในสังกัด สพฐ. และ อปท. ปัจจัยที่กำหนดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ได้แก่

1. ปริมาณทรัพยากร อันรวมถึงงบประมาณของโรงเรียน (ที่เป็นตัวเงิน) คุณภาพของผู้บริหารสถานศึกษา จำนวนครู คุณภาพครู และขนาดของโรงเรียน โดยหากโรงเรียนมีปริมาณทรัพยากรมากกว่า หรือทรัพยากรของโรงเรียนมีคุณภาพสูงกว่า โรงเรียนก็จะมีศักยภาพในการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับความพร้อมของนักเรียนและทำให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ในการเรียนที่ดีกว่า อันสะท้อนได้จากคะแนนสอบของนักเรียนที่เพิ่มสูงขึ้น

2. ลักษณะและความพร้อมของนักเรียน นอกเหนือจากการใช้ทรัพยากรของโรงเรียนแล้ว อีกปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา คือ นักเรียน การจัดการศึกษาในรูปแบบเดียวกันให้กับนักเรียนที่มีความพร้อมในการเรียนแตกต่างกันย่อมก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่แตกต่างกันไปด้วย โดยนักเรียนที่มีความพร้อมในการเรียนมากกว่ามักจะมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ดีกว่านักเรียนที่มีความพร้อมน้อยกว่า ทั้งนี้ ตัวชี้วัดประการหนึ่งของระดับความพร้อมของนักเรียนคือฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครอง ผู้ปกครองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะสามารถสนับสนุนด้านการศึกษา

เพิ่มเติมให้กับบุตรหลานของตนได้ ทำให้บุตรหลานมีความพร้อมในการเรียนมากกว่าบุตรหลานของผู้ปกครองที่มีฐานะยากจนโดยเปรียบเทียบ

3. ทางเลือกทางการศึกษา ในทางทฤษฎี หากผู้ปกครอง (ในฐานะผู้ที่ตัดสินใจแทนนักเรียนและกำหนดอุปสงค์ของตลาดการศึกษา) มีข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ (Perfect Information) เกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียนในพื้นที่ และสามารถเข้าถึงโรงเรียนที่เป็นทางเลือกได้ทุกแห่ง โรงเรียนจะเกิดแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพเพื่อแข่งขันกันแย่งชิงเด็กนักเรียนในพื้นที่ โดยโรงเรียนจะปรับวิธีการใช้ทรัพยากรให้เหมาะสมกับความพร้อมของนักเรียนและตรงกับความต้องการในพื้นที่มากขึ้น

4. ความเป็นอิสระของโรงเรียน ถ้าโรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรของตนเองแล้ว โรงเรียนจะสามารถเปลี่ยนแปลงปริมาณหรือคุณภาพของทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษา ให้เหมาะสมกับความพร้อมของนักเรียน หรือความต้องการภายในพื้นที่ได้

5. ความรับผิดชอบ (Accountability) ในการจัดการศึกษา ถ้าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการศึกษา อันประกอบด้วย รัฐบาล โรงเรียน และผู้ปกครอง มีความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาร่วมกัน จะเป็นการสร้างหลักประกันให้โรงเรียนมีจุดประสงค์ของการใช้ทรัพยากรไปเพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ของตน

วิธีการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัด สพฐ. กับโรงเรียนสังกัด อปท. (โรงเรียนถ่ายโอน) ใน 4 อำเภอ แบ่งตามการเปลี่ยนแปลงผลสัมฤทธิ์ได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มที่หนึ่ง เป็นพื้นที่ที่โรงเรียน สพฐ. มีแนวโน้มของคะแนนการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินิยมขั้นพื้นฐาน (O-NET) ระดับประถมศึกษาปีที่ 6 เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่โรงเรียนถ่ายโอนมีแนวโน้มของคะแนนสอบลดต่ำลง กลุ่มที่สอง เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะในทางตรงกันข้าม คือโรงเรียน สพฐ. มีแนวโน้มของคะแนนสอบลดลง ในขณะที่โรงเรียนถ่ายโอนมีแนวโน้มของคะแนนสอบเพิ่มสูงขึ้น เพื่อทำให้ทราบถึงเงื่อนไขที่ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพิ่มขึ้นหรือลดต่ำลง รวมทั้งสามารถเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนในทั้งสองสังกัดได้

นอกจากนี้ เนื่องด้วยประสิทธิภาพของการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับบริบทในท้องถิ่น โดยประชาชนในเขตเมืองย่อมมีความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างจากประชาชนในเขตชนเมืองหรือชนบท การวิจัยนี้จึงออกแบบวิธีการศึกษาเพื่อควบคุมบริบทของท้องถิ่นด้วย เพื่อให้เปรียบเทียบได้ว่าการจัดการศึกษาของโรงเรียน สพฐ. กับโรงเรียนถ่ายโอนตอบสนองความต้องการในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด พื้นที่ในการศึกษานี้จึงถูกแบ่งเป็นพื้นที่เขตเมืองและเขตชนเมือง อย่างละ 2 พื้นที่ รวมเป็น 4 พื้นที่ โดยในแต่ละพื้นที่ จะมีการสัมภาษณ์โรงเรียนสังกัด สพฐ. และโรงเรียนถ่ายโอน ที่มีการเปลี่ยนแปลงผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่สอดคล้องกับเกณฑ์ข้างต้น

ผลของการศึกษาสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

5.1.1 ปัจจัยกำหนดการตัดสินใจถ่ายโอนสถานศึกษา

การกระจายอำนาจให้ อปท. จัดการศึกษา ในรูปแบบการถ่ายโอนสถานศึกษา เป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้โรงเรียน สพฐ. ที่ขาดแคลนทรัพยากรสำหรับการจัดการศึกษา ได้รับทรัพยากรเพิ่มเติมจาก อปท. ต้นสังกัดที่รับถ่ายโอน จากการศึกษาพบว่า ในช่วงเริ่มต้นประกาศให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาประมาณปี พ.ศ. 2549-2552 แแรงจูงใจที่ทำให้โรงเรียนตัดสินใจถ่ายโอนสถานศึกษาประกอบด้วย 2 ปัจจัย โดยปัจจัยแรกคือ ความขาดแคลนงบประมาณ และบุคลากรครู ที่ทำให้โรงเรียนไม่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เป็นเพราะ สพฐ. มีโรงเรียนในสังกัดจำนวนมาก และมีงบประมาณที่จำกัด ทำให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนทุกแห่งมีความพร้อมในการจัดการศึกษาได้ หรือไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้ทันในช่วงเวลาที่โรงเรียนมีความจำเป็น ดังนั้นโรงเรียนจึงเลือกถ่ายโอนไปสังกัด อปท. ที่มีความพร้อมของงบประมาณมากกว่า ปัจจัยที่สองคือ โรงเรียนไม่สามารถระดมทรัพยากรจากชุมชน จากการศึกษาพบว่า โรงเรียน สพฐ. ที่ระดมทรัพยากรจากชุมชน หรือศิษย์เก่าได้ จะสามารถชดเชยความขาดแคลนของตนได้และเลือกที่จะไม่ถ่ายโอนไปยังสังกัด อปท. ทั้งนี้ ภายหลังจากมีการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปีอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา ทำให้โรงเรียน สพฐ. ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรเพิ่มขึ้นจากแต่ก่อน จึงไม่ค่อยมีโรงเรียนถ่ายโอนหลังจากปีดังกล่าว

5.1.2 การเปลี่ยนแปลงอันสืบเนื่องมาจากการถ่ายโอนสถานศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า การถ่ายโอนสถานศึกษาจากสังกัด สพฐ. ไปยังสังกัด อปท. ไม่ได้ทำให้เกิดเงื่อนไขอันนำไปสู่การพัฒนาของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาทั้งหมด ข้อค้นพบในการศึกษาครั้งนี้ได้ยืนยันว่า แม้ว่าการถ่ายโอนทำให้โรงเรียนมีช่องทางได้รับทรัพยากรจากรัฐเพิ่มขึ้น และความสามารถในการแข่งขันของโรงเรียนเพิ่มขึ้น จนสามารถดึงดูดให้ผู้ปกครองในพื้นที่ส่งบุตรหลานเข้ามาเรียนมากขึ้นจนมีความประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) ในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้นด้วย แต่ในขณะเดียวกัน กระบวนการถ่ายโอนก็สร้างเงื่อนไขที่ทำให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรเงินและบุคลากรครูลดน้อยลง จนทำให้โรงเรียนมีข้อจำกัดสำหรับการเตรียมความพร้อมในการจัดการสอน อันส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ดังนี้

(1) ระบบการจัดสรรงบประมาณและเงื่อนไขการใช้งบประมาณ

ระบบการจัดสรรงบประมาณและเงื่อนไขการใช้งบประมาณของโรงเรียนสังกัด อปท. มีความซับซ้อนกว่าของโรงเรียนสังกัด สพฐ. โดยการจัดสรรงบประมาณในส่วนที่เป็นรายได้หลักของโรงเรียนสังกัด อปท. มีความล่าช้าโดยเปรียบเทียบ นอกจากนี้ เมื่อโรงเรียนถ่ายโอนมายังสังกัด อปท. ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะถูกจำกัดกรอบวงเงินการใช้จ่ายให้ไม่เกิน 100,000 บาทในแต่ละครั้งด้วย ข้อจำกัดทั้งสองประการทำให้โรงเรียนประสบปัญหาในการจัดซื้อหนังสือเรียน การจัดสรรงบประมาณล่าช้าทำให้โรงเรียนไม่สามารถจัดซื้อให้แล้วเสร็จก่อนเปิดภาคเรียน กรอบวงเงินที่จำกัดทำให้การจัดซื้อหนังสือให้แก่ักเรียนทุกคนเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก ทั้งนี้ เมื่อวงเงินรายจ่ายเกินกรอบวงเงินที่กำหนด โรงเรียนต้องได้รับอนุมัติจากนายก อปท. เสียก่อน จึงสามารถดำเนินการจัดซื้อได้ ทำให้การดำเนินงานล่าช้าลง ดังนั้น โรงเรียนถ่ายโอนจึงมีโอกาสด้านความพร้อมในการจัดการเรียนการสอน แม้ว่าในภาพรวมจะมีทรัพยากรมากกว่าก็ตาม

ข้อจำกัดในด้านทรัพยากรข้างต้นทำให้โรงเรียนถ่ายโอนจึงต้องใช้ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal Relationships) เพื่อไขปัญหาเฉพาะหน้าบ่อยครั้ง โดยต้องใช้ความสัมพันธ์ที่มีกับชุมชนในการระดมทรัพยากรสำรองเพื่อให้โรงเรียนมีรายได้เพียงพอต่อการจัดซื้อหนังสือเรียนให้ทันก่อนเปิดภาคเรียน จากนั้นเมื่อได้รับจัดสรรงบประมาณแล้วจึงนำมาเป็นรายได้สะสมของโรงเรียนสำหรับนำมาสำรองจ่ายในปีต่อไป นอกจากนี้ ผู้อำนวยการสถานศึกษายังต้องใช้ความสัมพันธ์ที่มีกับนายก อปท. ในการเข้าไปชี้แจงความจำเป็นของโรงเรียน เพื่อขอขยายกรอบวงเงินในการจัดซื้อให้เพียงพอต่อการซื้อหนังสือให้ครบถ้วน

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียน สพฐ. ที่ได้รับจัดสรรงบประมาณตรงเวลาสม่ำเสมอ และผู้อำนวยการสถานศึกษาไม่ถูกจำกัดกรอบวงเงินการใช้จ่าย จึงทำให้โรงเรียน สพฐ. ไม่ประสบกับปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ การศึกษายังบ่งชี้ว่า โรงเรียน สพฐ. ที่ไม่ตัดสินใจถ่ายโอนส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนที่มีศักยภาพในการระดมทรัพยากรจากชุมชน ทำให้มีรายได้สำหรับนำมาใช้เพื่อพัฒนาความพร้อมให้แก่ักเรียนที่มีความพร้อมในการเรียนรู้ต่ำ เช่น การจัดเตรียมอาหารเช้าให้แก่ักเรียนที่ผู้ปกครองไม่มีเวลา เพื่อให้ักเรียนอิ่มท้องและมีความพร้อมในห้องเรียนอย่างเต็มที่

(2) การบริหารจัดการบุคลากร

สำหรับการบริหารจัดการบุคลากร การถ่ายโอนสถานศึกษาไม่ได้ทำให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระมากขึ้น เพราะอำนาจการตัดสินใจกำหนดอัตรากำลังครูในโรงเรียนเป็นของคณะกรรมการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำนาจการตัดสินใจบรรจุ โยกย้าย บุคลากรครูเป็นของผู้บริหารอปท. ทำให้โรงเรียนอาจถูกนักการเมืองท้องถิ่นแทรกแซงในการจัดสรรครูได้ และทำให้โรงเรียนได้รับจัดสรรครูที่ไม่ตรงกับความต้องการในวิชากลุ่มสาระที่มีความจำเป็นในการสอบ O-NET

นอกจากนี้ ระเบียบงบประมาณของ อปท. กำหนดเพดานวงเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับจ้างพนักงานท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงพนักงานครูของโรงเรียนท้องถิ่น ให้ไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ดังนั้น เมื่ออัตราเงินเดือนของ อปท. เต็มกรอบวงเงินแต่โรงเรียนยังขาดแคลนบุคลากรครู อปท. จำเป็นต้องจ้างครูเป็นพนักงานอัตราจ้างให้แก่โรงเรียน ซึ่งไม่มีความมั่นคง และไม่มีความก้าวหน้าทางอาชีพ ครูสัญญาจ้างจึงมักมีการย้ายออกไปแสวงหาความก้าวหน้าทางอาชีพที่ดีกว่า ส่งผลให้โรงเรียนได้รับจัดสรรแต่ครูใหม่ที่ไม่มีความพร้อมในการสอน ซึ่งไม่มีทักษะเพียงพอในการสอนให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์เพิ่มขึ้นได้มากนัก

เช่นเดียวกับวิธีแก้ปัญหาความไม่มีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ โรงเรียนถ่ายโอนต้องใช้ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในการแก้ปัญหา โดยหากผู้อำนวยการสถานศึกษาเจรจาต่อรองกับนายก อปท. ได้ จะทำให้โรงเรียนสามารถหลีกเลี่ยงการแทรกแซงการจัดสรรบุคลากรครูจากนักการเมืองท้องถิ่นได้ โดยยอมปล่อยโรงเรียนขาดอัตรากำลังครูเพื่อรอรับจัดสรรบุคลากรที่ตรงกับความต้องการ นอกจากนี้ หากผู้อำนวยการสถานศึกษาสามารถเข้าถึงผู้บริหารของมหาวิทยาลัยครูในพื้นที่ได้เป็นการส่วนตัว จะทำให้โรงเรียนมีโอกาสได้รับจัดสรรครูฝึกสอนในวิชากลุ่มสาระที่โรงเรียนมีความต้องการ หรือมีคุณภาพใกล้เคียงกับความต้องการของโรงเรียนมากที่สุด

เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนสังกัด สพฐ. พบว่า โรงเรียน สพฐ. ก็ไม่ได้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการบุคลากรครูเช่นเดียวกัน เพราะอำนาจการตัดสินใจกำหนดอัตรากำลังครูของโรงเรียนเป็นของกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และอำนาจการตัดสินใจบรรจุ แต่งตั้งบุคลากรครูเป็นของอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ทั้งนี้ การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาครั้งนี้ ยังไม่พบข้อเท็จจริงว่าโรงเรียน สพฐ. ถูกแทรกแซงในการจัดสรรบุคลากรครูซึ่งทำให้โรงเรียนไม่ได้รับบุคลากรที่ไม่ตรงกับความต้องการ

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ที่โรงเรียน สพฐ. กับโรงเรียนถ่ายโอนประสบเช่นเดียวกันคือโรงเรียนมีโอกาสรับจัดสรรครูที่ไม่ตรงกับความต้องการ เพราะตลาดแรงงานมีความขาดแคลนครูในวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ เป็นจำนวนมาก ดังนั้นโรงเรียนจำเป็นต้องแก้ปัญหาโดยใช้ครูที่จบไม่ตรงกับวิชากลุ่มสาระดังกล่าวมาสอนแทน ซึ่งผลการศึกษาแสดงให้เห็น

อย่างชัดเจนว่า หากโรงเรียนใช้ครูที่มีความชำนาญไม่ตรงกับวิชาหรือใช้ครูที่ไม่มีประสบการณ์ในการสอน จะทำให้นักเรียนไม่มีผลสัมฤทธิ์ที่เพิ่มขึ้น

(3) ความรับผิดชอบ (Accountability)

ในด้านความรับผิดชอบของรัฐที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา เมื่อเปรียบเทียบโรงเรียนถ่ายโอนกับโรงเรียน สพฐ. จะพบว่า มีลักษณะที่แตกต่างกัน โดยโครงสร้างความรับผิดชอบของ อปท. เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสะท้อนถึงความต้องการของตนเอง และให้ความสำคัญในมิติต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาด้วย ตัวอย่างเช่น การใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการลดปัญหาทางสังคมในพื้นที่ หรือการพัฒนาทักษะที่จำเป็นในตลาดแรงงานภายในพื้นที่ เป็นต้น ในขณะที่ สพฐ. มีนโยบายในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษาที่มีเป้าหมายของผลสัมฤทธิ์ชัดเจน คือ โรงเรียนต้องจัดการศึกษาให้นักเรียนมีคะแนนสอบ O-NET เพิ่มขึ้นจากปีก่อนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5

สำหรับช่องทางที่ผู้ปกครองสามารถสะท้อนความต้องการของตนให้ผู้กำหนดนโยบายรับทราบ พบว่า ผู้ปกครองมักจะใช้โรงเรียนเป็นช่องทางสะท้อนความต้องการ ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนถ่ายโอนกับโรงเรียน สพฐ. พบว่า การส่งผ่านความต้องการในช่องทางดังกล่าวของโรงเรียน สพฐ. จะมีขั้นตอนที่ยาวกว่า เพราะโรงเรียนต้องส่งความต้องการต่อไปยังเขตพื้นที่การศึกษา จากนั้นเขตพื้นที่การศึกษาต้องส่งต่อไปยัง สพฐ. เพื่อให้ สพฐ. รับรู้ถึงความต้องการดังกล่าว ในขณะที่โรงเรียนถ่ายโอนนั้น โรงเรียนสามารถสะท้อนไปยังผู้บริหารท้องถิ่นรับทราบถึงความต้องการได้ในขั้นตอนเดียว อย่างไรก็ตาม การสัมภาษณ์ยังไม่พบถึงแรงจูงใจที่ทำให้โรงเรียนจะส่งผ่านความต้องการของผู้ปกครองให้หน่วยงานต้นสังกัดทราบ จึงไม่สามารถสรุปได้ว่าการถ่ายโอนสถานศึกษา ทำให้ตัวแทนของรัฐมีความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนเพิ่มขึ้นหรือไม่

ทางด้านความรับผิดชอบของโรงเรียนที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า ทั้งโรงเรียนถ่ายโอน และโรงเรียน สพฐ. รับทราบถึงนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัดอย่างชัดเจน เพราะโรงเรียนถ่ายโอนต้องจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา ให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนพัฒนาสามปีของ อปท. ต้นสังกัด จึงสามารถเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับจัดการเรียนการสอนได้ เช่นเดียวกับโรงเรียน สพฐ. ที่ต้องจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานสี่ปีของ สพฐ. แต่สิ่งที่นโยบายของ อปท. และ สพฐ. ยังขาดความชัดเจนคือ ไม่มีมาตรการกำหนดให้โรงเรียนรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนที่เป็นรูปธรรม

(4) ความพร้อมของบุคลากรสนับสนุนการจัดการศึกษา

หากพิจารณาถึงมาตรการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา พบว่า อปท. มีความพร้อมของบุคลากรสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดที่น้อยกว่า สพฐ. เพราะพนักงานท้องถิ่นในกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีภารกิจด้านอื่นที่ต้องรับผิดชอบ เช่น งานประเพณี งานทางศาสนา หรืองานวัฒนธรรมของท้องถิ่น เป็นต้น ทำให้ไม่สามารถดำเนินการกิจการในด้านการศึกษาได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า อปท. ทุกแห่งที่เป็นตัวอย่างในการศึกษาประสบกับปัญหาดังกล่าวทั้งสิ้น ในขณะที่บุคลากรของ สพฐ. ไม่มีภารกิจอื่นในความรับผิดชอบ จึงสามารถมุ่งเน้นในด้านการสนับสนุนการศึกษาของโรงเรียนได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น การถ่ายโอนสถานศึกษาจึงมีโอกาทำให้โรงเรียนได้รับการสนับสนุนในการจัดการเรียนการสอนที่น้อยกว่า อย่างไรก็ตาม สพฐ. และ อปท. ยังเผชิญกับปัญหาที่เหมือนกันคือ ตลาดแรงงานมีความขาดแคลนบุคลากรในตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนทางด้านการวิจัยและพัฒนาการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน

(5) การมีส่วนร่วมของชุมชน

ทางด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน การศึกษาพบว่าระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนถ่ายโอนกับโรงเรียน สพฐ. ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยส่วนมากจะมีบทบาทในการช่วยโรงเรียนระดมทรัพยากร หรืออำนวยความสะดวกในการจัดกิจกรรมของโรงเรียนเท่านั้น จากการสัมภาษณ์แสดงให้เห็นหลักฐานว่า ในทางปฏิบัติผู้อำนวยการสถานศึกษา และครูเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา และแผนปฏิบัติการประจำปี จากนั้นจึงจัดการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อรับทราบและเห็นชอบเท่านั้น โดยสาเหตุที่ทำให้การจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ทำให้การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง และชุมชนมีมากขึ้น มีสาเหตุ 2 ประการ ดังนี้ ประการแรก การมีส่วนร่วมแต่ละครั้งมีต้นทุนค่าเสียโอกาสเกิดขึ้น โดยผู้ปกครองจำเป็นต้องกลางานมาเพื่อเข้าร่วมประชุมทำให้ขาดรายได้ จึงไม่นิยมเข้าร่วม สาเหตุประการที่สอง ผู้ปกครองและชุมชนยังขาดความรู้ในการจัดการศึกษา จึงมอบอำนาจการตัดสินใจหลักให้แก่ผู้อำนวยการสถานศึกษา และครูในโรงเรียน สะท้อนถึงความอสมมาตรของข้อมูล (Information Asymmetries) อันส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนได้อย่างชัดเจน

5.2 อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การถ่ายโอนสถานศึกษานับเป็นช่องทางหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของรัฐ โดยเป็นการเพิ่มความพร้อมในการจัดการศึกษาให้กับโรงเรียน สพฐ. ที่ขาดแคลนทรัพยากร และมี ศักยภาพในการระดมทรัพยากรน้อย ทั้งนี้ การถ่ายโอนสถานศึกษาทำให้โรงเรียน สพฐ. ที่ถ่ายโอน ได้รับงบประมาณ และบุคลากรเพิ่มขึ้นจาก อปท. ต้นสังกัด ประกอบกับนโยบายการศึกษาของ อปท. เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสะท้อนถึงความต้องการของตนเอง เป็นผลให้โรงเรียนมีทรัพยากรที่พร้อมในการ จัดการเรียนการสอน และมีแนวโน้มที่จะตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้มากขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโรงเรียนถ่ายโอนจะมีความพร้อมในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น แต่อาจไม่สามารถทำให้โรงเรียนจัดการเรียนการสอนให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาได้ดีขึ้นเสมอไป เพราะการถ่ายโอนทำให้โรงเรียนประสบกับอุปสรรคอันเนื่องมาจากกฎระเบียบของ อปท. 2 ประการ ดังต่อไปนี้

1. กฎระเบียบที่ไม่เอื้อให้โรงเรียนในสังกัด อปท. มีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ ของตน รวมทั้ง อปท. มีการจัดสรรงบประมาณที่เป็นรายได้หลักของสถานศึกษาล่าช้า ทำให้โรงเรียน ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินรายได้ตรงกับช่วงเวลาที่มีความจำเป็นต้องใช้ ทำให้โรงเรียนถ่ายโอนมีโอกาส จัดเตรียมหนังสือเรียนได้ไม่ทันก่อนเปิดภาคเรียน ทำให้นักเรียนไม่มีสื่อการเรียนที่พร้อมสำหรับใช้ใน ห้องเรียน

2. กฎระเบียบที่ไม่เอื้อให้โรงเรียนในสังกัด อปท. มีอิสระในการบริหารจัดการบุคลากร ของตน โดยอำนาจการบริหารจัดการบุคลากรครูเป็นของผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้การจัดสรรบุคลากร ของโรงเรียนมีโอกาสถูกแทรกแซงโดยการเมืองท้องถิ่นได้ ซึ่งทำให้โรงเรียนได้รับจัดสรรครูที่ไม่ตรงกับ วิชากลุ่มสาระที่จำเป็นในการสอบ O-NET นอกจากนี้ระเบียบงบประมาณ อปท. ที่กำหนดกรอบงบ บุคลากรให้ไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด อปท. ต้องจัดสรรเป็นครูพนักงานจ้าง ให้โรงเรียนมีอัตรากำลังครบตามเกณฑ์ ซึ่งอัตราดังกล่าวไม่มีแรงจูงใจให้ครูที่มีประสบการณ์เข้ามา รับ ตำแหน่ง ทำให้โรงเรียนได้รับจัดสรรครูที่ไม่มีความชำนาญในการสอนมากนักมาจัดการเรียนให้กับ นักเรียน

เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียน สพฐ. แม้ว่าโรงเรียน สพฐ. จะได้รับทรัพยากรจากหน่วยงานต้น สังกัดที่น้อยกว่า แต่ก็ได้รับจัดสรรตรงตามกำหนด และมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ มากกว่าโรงเรียนถ่ายโอน ซึ่งโรงเรียน สพฐ. สามารถจัดเตรียมหนังสือเรียนได้ทันก่อนเปิดภาคเรียนมา โดยตลอด นอกจากนี้ โรงเรียน สพฐ. ที่ไม่ตัดสินใจถ่ายโอนสถานศึกษา ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนที่มี ศักยภาพในการระดมทรัพยากรจากภายนอก ทำให้มีรายได้มากพอในการจัดเตรียมความพร้อมให้กับ ให้นักเรียนได้

ดังนั้นเพื่อให้การถ่ายโอนสถานศึกษานำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของรัฐ จำเป็นต้องผลักดันให้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบ เพื่อให้โรงเรียนภายใต้กำกับของ อปท. มีอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรของตนเองเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งต้องปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณของ อปท. ไม่ให้เกิดความล่าช้า เพื่อให้โรงเรียนสามารถมีทรัพยากรสำหรับเตรียมความพร้อมในการจัดการเรียนการสอนได้ตรงในช่วงเวลาที่มีความจำเป็น

ทางด้านอิสระในการบริหารจัดการบุคลากรของโรงเรียน ผลการศึกษาบ่งชี้ว่าการถ่ายโอนสถานศึกษาไม่ได้ทำให้โรงเรียนมีอิสระเพิ่มมากขึ้น แต่มีข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่าโรงเรียนถ่ายโอนถูกนักการเมืองท้องถิ่นแทรกแซงการจัดสรรครู ทำให้โรงเรียนมีโอกาสได้รับครูที่ไม่ตรงกับความต้องการอย่างใดก็ตาม เนื่องจากครูฝากยอมขึ้นตรงกับนักการเมืองท้องถิ่น ไม่ใช่ผู้อำนวยการสถานศึกษา ในทางปฏิบัติผู้อำนวยการสถานศึกษาจึงมีแรงจูงใจในการใช้ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการเพื่อปฏิเสธการรับครูฝาก เพราะต้องการรักษาอำนาจทางการเมืองในโรงเรียน

อีกอุปสรรคหนึ่งที่โรงเรียนถ่ายโอนและโรงเรียน สพฐ. ประสบคือ ความขาดแคลนบุคลากรครูในวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ส่งผลให้โรงเรียนขาดครูในวิชากลุ่มสาระดังกล่าว ซึ่งทำให้นักเรียนไม่ได้รับการเรียนการสอนกับครูที่มีความชำนาญตรงในวิชากลุ่มสาระที่จำเป็นต้องใช้สอบ O-NET ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐบาลควรวางแผนการโดยสร้างแรงจูงใจให้ตลาดมีการผลิตครูในวิชากลุ่มสาระที่ขาดแคลน

จากการศึกษาพบว่า กลไกความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการถูกนักการเมืองท้องถิ่นใช้ทั้งแทรกแซงการจัดสรรบุคลากรครู รวมไปถึงถูกผู้อำนวยการสถานศึกษาใช้สำหรับการแก้ปัญหาการแทรกแซงดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อลดกลไกการใช้ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการที่เบี่ยงเบนเป้าหมายการใช้ทรัพยากรออกไปจากการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาทั้งในส่วนของการเพิ่มความเป็นอิสระของโรงเรียนในสังกัดของ อปท. รวมทั้งการวางแผนผลิตครูในวิชากลุ่มสาระที่ขาดแคลนควรมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อให้กลไกดังกล่าวไม่ขยายตัวเพิ่มขึ้นมากกว่าปัจจุบัน

สำหรับอีกอุปสรรคหนึ่งที่โรงเรียนถ่ายโอนและโรงเรียน สพฐ. เผชิญคือ ชุมชนมีความอสมมาตรของข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการศึกษา รวมทั้งการมีส่วนร่วมยังขาดกลไกที่ทำให้ชุมชนตระหนักถึงประโยชน์ที่ตนได้รับการการศึกษาในพื้นที่ ทำให้ชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการกำกับและตรวจสอบการจัดการศึกษาของโรงเรียน และไม่สามารถสะท้อนความต้องการให้ผู้กำหนดนโยบายการศึกษาทราบได้ ส่งผลให้โรงเรียนและรัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาน้อยกว่าที่พึงจะเป็น และไม่เกิดหลักประกันว่าทรัพยากรจะถูกใช้ไปเพื่อการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ควรสนับสนุนให้มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายการศึกษาที่ชัดเจนให้ชุมชนรับทราบ โดยเฉพาะในส่วนของหลักประกันมาตรฐาน

คุณภาพการศึกษาที่เป็นสิทธิของประชาชนพึงได้รับ และมีการจัดฝึกอบรมให้แก่ชุมชนให้มีทักษะหรือความรู้ที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในพื้นที่

ประเด็นที่สำคัญที่สุดในการอธิบายของการศึกษานี้คือ การถ่ายโอนสถานศึกษาซึ่งเป็นการกระจายอำนาจด้านการศึกษาลงสู่ อปท. รูปแบบหนึ่ง กลับไม่ทำให้รัฐรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้นนัก แม้ว่าการรับผิดชอบต่อจะเป็นหลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจสาเหตุส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการที่ อปท. มีแนวโน้มที่จะไม่ให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามากนัก ข้อเท็จจริงในการศึกษาครั้งนี้บ่งชี้ว่านโยบายการศึกษาของ อปท. เปิดโอกาสให้สะท้อนถึงความต้องการของท้องถิ่นมากกว่านโยบายของ สพฐ. แต่อาจให้ความสำคัญกับมิติอื่น ๆ โดยไม่ได้เน้นในเรื่องคุณภาพการศึกษามากนัก (ไม่ใช่เป็นนโยบายหาเสียงตอนเลือกตั้ง)

นอกจากนี้ อปท. มีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการสร้างอาคารเรียน ซึ่งสามารถทำให้เสร็จได้ในระยะเวลาอันสั้น ในขณะที่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาจำเป็นต้องใช้ระยะเวลานานเพื่อพัฒนาให้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายชาติ หรือการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาสังคมในพื้นที่ ทั้งหมดนี้จำเป็นต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่าวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหาร อปท. ดังนั้น อปท. อาจขาดแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพในการจัดการศึกษาหรือดำเนินการตามนโยบายที่วางไว้ได้

สาเหตุอีกส่วนหนึ่ง ข้อเท็จจริงในการศึกษาครั้งนี้บ่งชี้ว่า ประชาชนหรือผู้ปกครองไม่มีลักษณะที่เป็นไปตามข้อสมมติของ Tiebout ทำให้ไม่มีการสะท้อนถึงความต้องการ หรือไม่เกิดเรียกร้องให้การจัดการศึกษาของ อปท. มีการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

1. ผู้ปกครองไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียน ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของติลกะ ลัทธพิพัฒน์ (2555) และผู้ปกครองอาจไม่ได้เอาใจใส่ในเรื่องการศึกษาของบุตรหลานมากนัก เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้ปกครองในโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ที่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาลดลงเพิกเฉยต่อสถานการณ์ดังกล่าว (Neglect) ไม่มีการเรียกร้องให้เกิดการจัดการศึกษาที่ทำให้ผลสัมฤทธิ์เพิ่มสูงขึ้น

2. ในการศึกษาพบว่าผู้ปกครองส่วนหนึ่งที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียน สพฐ. หรือโรงเรียน อปท. เป็นประชากรแฝงซึ่งย้ายเข้ามาทำงานรับจ้างตามไซต์งานก่อสร้างในพื้นที่ซึ่งไม่มีสิทธิเลือกตั้งท้องถิ่น จึงไม่ปรากฏการย้ายถิ่นฐานตามสมมติฐานของ Tiebout

นอกจากนี้ การสัมภาษณ์ผู้บริหาร อปท. ยังพบว่ารัฐบาลยังไม่ได้มีการกระจายอำนาจให้อปท. สามารถกำหนดเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมในการจัดการศึกษาอย่างเต็มที่ ข้อสรุปนี้ได้มาจากข้อเท็จจริงที่บ่งชี้ว่า การจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัด อปท. ประสบปัญหาเรื่องเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนในโครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่ไม่สะท้อนถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงมาเป็นระยะเวลานานโดยใช้จำนวนเด็กนักเรียนในปีการศึกษาก่อนเป็นเกณฑ์ในการจัดสรร ทำให้โรงเรียนในสังกัด อปท. ที่มีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นได้รับจัดสรรงบประมาณน้อยกว่าที่ควรได้รับ แม้ว่า อปท. ต้นสังกัดโรงเรียน

จะมีการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานกำหนดเกณฑ์จัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวหลายครั้ง แต่ไม่ได้รับการตอบสนองอย่างใด

การศึกษาครั้งนี้อาจยังไม่เห็นความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดชอบกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาอย่างชัดเจน เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ได้จากโรงเรียนตัวอย่างทุกแห่งไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์เพิ่มขึ้นหรือลดลงบ่งชี้ว่า การจัดการศึกษาของรัฐในภาพรวมไม่มีกลไกทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษารับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ อัมมาร สยามวาลา (2555) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเปรียบเทียบสายความรับผิดชอบของ สังกัด สพฐ. กับโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) พบว่าโครงสร้างการบริหารของ อปท. มีสายบังคับบัญชาสั้นกว่า ซึ่งจากการศึกษาพบว่า อปท. มีแนวโน้มที่จะทราบถึงความต้องการของผู้ปกครองหรือชุมชนได้มากกว่า สพฐ. เนื่องจากมีสายความรับผิดชอบที่สั้นกว่า โดยโรงเรียนสังกัด อปท. สามารถสะท้อนความต้องการให้ผู้บริหาร อปท. ทราบได้โดยตรง ในขณะที่โรงเรียนสังกัด สพฐ. จำเป็นรายงานผ่านเขตพื้นที่การศึกษา ก่อน จากนั้นเขตพื้นที่การศึกษาจึงรายงานต่อไปยัง สพฐ. ดังนั้น แม้ว่าการศึกษานี้ยังไม่พบกลไกความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของรัฐที่ชัดเจน แต่การกระจายอำนาจด้านการศึกษาให้แก่ อปท. หรือการถ่ายโอนสถานศึกษามีโอกาสที่จะทำให้รัฐมีความรับผิดชอบต่อประชาชนได้มากกว่าเนื่องจากมีสายความรับผิดชอบที่สั้นกว่า

5.3 ข้อจำกัดของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้อาจมีข้อจำกัดบางประการ ในประการแรกคือกลุ่มตัวอย่างอาจไม่ใช่ตัวแทนของโรงเรียน สพฐ. และโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ทั่วประเทศ (Sample Selection Bias) เนื่องจากระดับตอนการเลือกโรงเรียนตัวอย่างมีการตัดโรงเรียนที่มีข้อมูลผิดปกติออก โดยการตัดโรงเรียนที่มีอัตราการเปลี่ยนแปลงของคะแนน O-NET เเฉี่ยในช่วงปี 2551-2557 สูงหรือต่ำจนเกินไปออกจากทางเลือก ทำให้ขาดกรณีศึกษาที่น่าสนใจ เช่น โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) ที่ประสบความสำเร็จ หรือประสบความสำเร็จล้มเหลว ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาได้

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของการศึกษานี้คือ การสัมภาษณ์ผู้แทนในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเพียงการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะเลขานุการ และผู้แทนผู้ปกครองเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมด ข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์จึงไม่ได้เป็นตัวแทนทั้งหมดของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษา

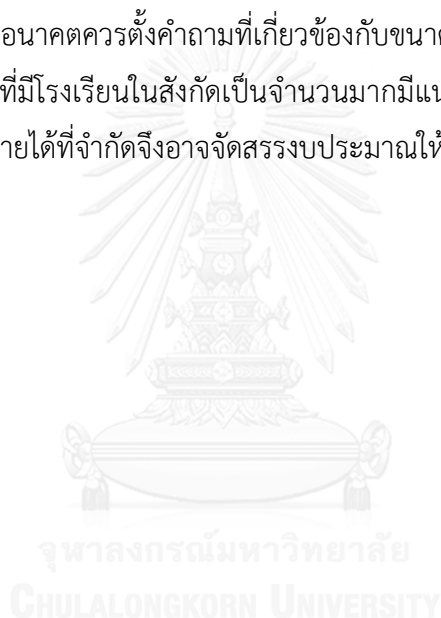
5.4 การศึกษาในอนาคต

ข้อเสนอเพื่อให้การศึกษาในอนาคตมีความสมบูรณ์มากขึ้น มีดังต่อไปนี้

1. ควรมีการศึกษาโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างโดดเด่น หรือลดลงเป็นอย่างมาก เพื่อให้เห็นภาพการจัดการศึกษาของรัฐที่ครบถ้วนมากขึ้น และสามารถนำบทเรียนที่ได้จากกรณีศึกษาเหล่านี้มาใช้ในการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในระดับชาติได้

2. ออกแบบการสัมภาษณ์เชิงลึกให้ครอบคลุมถึงผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ ในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนตัวอย่างให้มีความหลากหลายมากที่สุด เพื่อให้ข้อมูลที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

3. การศึกษาในอนาคตควรตั้งคำถามที่เกี่ยวข้องกับขนาดของการบริหารจัดการที่เหมาะสมของ อปท. เพราะ อปท. ที่มีโรงเรียนในสังกัดเป็นจำนวนมากมีแนวโน้มที่จะดูแลโรงเรียนได้อย่างไม่ทั่วถึง เนื่องจาก อปท. มีรายได้ที่จำกัดจึงอาจจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนแต่ละแห่งได้ไม่มากนัก



รายการอ้างอิง

- Angrist, J., & Lavy, V. (2002). "New evidence on classroom computers and pupil learning." The Economic Journal **112(482)**: 735-765.
- Angrist, J. D., & Lavy, V. (2001). "Does teacher training affect pupil learning? Evidence from matched comparisons in Jerusalem public schools." Journal of Labor Economics **19(2)**: 343-369
- Asadullah, M. N. (2002). "Class Size and Student Achievement in Developing Countries: Evidence from Bangladesh."
- Barro, R. J. (2000). "Education and economic growth."
- Baum, S. a. M., M. (2011) Is education a public good or a private good?
- Bayer, P., & McMillan, R. (2012). "Tiebout sorting and neighborhood stratification." Journal of Public Economics **96(11)**: 1129-1143.
- Besley, T., & Coate, S. (1997). "An economic model of representative democracy." The Quarterly Journal of Economics: 85-114.
- Besley, T., & Malcomson, J. M. (2016). "Choice and Competition in Public Service Provision."
- Bianchi, S. M., & Robinson, J. (1997). "What did you do today? Children's use of time, family composition, and the acquisition of social capital." Journal of Marriage and the Family: 332-344.

- Chaiyuth P., D. M., Plearnpit S. and Sirilaksana K. (2005). "Efficiency of public expenditure in education." Technical Consultancy for the Country Development Partnership Program-Component 1A.
- Coleman, J. S., Campbell, E. Q., Hobson, C. J., et al. (1966). Equality of Educational Opportunity. Washington, DC, US Department of Health, Education, and Welfare.
- Edel, M., and Sclar, E. (1974). "Taxes, spending and property values: Supply adjustment in a Tiebout-Oates Model." Journal of Political Economy **82(5)**: 941-954.
- Flanagan, C. A., & Eccles, J. S. (1993). "Changes in parents' work status and adolescents' adjustment at school." Child development: 246-257.
- Glewwe, P., & Kremer, M. (2006). Schools, teachers, and education outcomes in developing countries. Handbook of the Economics of Education. **2**: 945-1017.
- Glewwe, P. W., Hanushek, E. A., Humpage, S. D., & Ravina, R. (2011). School resources and educational outcomes in developing countries: A review of the literature from 1990 to 2010, National Bureau of Economic Research.
- Hanushek, E. A., & Kimko, D. D. (2000). Schooling, labor-force quality, and the growth of nations. American economic review: 1184-1208.
- Hirschman, A. O. (1970). Exit, voice, and loyalty: Further reflections and a survey of recent contributions. Social Science Information. **13(1)**: 7-26.
- Hofferth, S. L., & Sandberg, J. F. (2001). "How American children spend their time." Journal of Marriage and Family **63(2)**: 295-308.

- Honig, M. I., & Rainey, L. R. (2012). Autonomy and School Improvement What Do We Know and Where Do We Go From Here? Educational Policy. **26(3)**: 465-495.
- Jencks, C. (1972). "Inequality: A reassessment of the effect of family and schooling in America." American Journal of Sociology **78(6)**: 1523-1544.
- Lareau, A. (2011). Unequal childhoods: Class, race, and family life.
- Lazear, E. P. (2009). "Firm-specific human capital: A skill-weights approach " Journal of Political Economy **117(5)**: 914-940.
- Lochner, L. (2007). "Education and crime." University of Western Ontario **5(8)**: 1-14.
- Lochner, L., & Moretti, E. (2004). "The effect of education on crime: Evidence from prison inmates, arrests, and self-reports." The American Economic Review **94(1)**: 155-189.
- McGinn, N., & Welsh, T. (1999). Decentralization of education: why, when, what and how?, Unesco.
- McLoyd, V. C. (1990). "The impact of economic hardship on Black families and children: Psychological distress, parenting, and socioemotional development." Child development **61(2)**(311-346).
- McLoyd, V. C., Jayaratne, T. E., Ceballo, R., & Borquez, J. (1994). "Unemployment and work interruption among African American single mothers: Effects on parenting and adolescent socioemotional functioning." Child development **65(2)**: 562-589.

- Mikulecky, L. (1996). Family literacy: Parent and child interactions. Family Literacy: Directions in Research and Implications for Practice, US Department of Education.
- Mishel, L., Bivens, J., Gould, E., & Shierholz, H. (2012). "The state of working America." Cornell University Press.
- Mulligan, C. B. (1999). "Galton versus the human capital approach to inheritance." Journal of Political Economy **107(S6)**: S184-S224.
- Murnane, R. J., Willett, J. B., Duhaldeborde, Y., & Tyler, J. H. (2000). "How important are the cognitive skills of teenagers in predicting subsequent earnings?" Journal of Policy Analysis and Management: 547-568.
- Nechyba, T. J. (2010). Tiebout sorting and competition. Economics of Education: 311-315.
- Oates, W. (1969). "The effects of property taxes and local public spending on property values: An empirical study of tax capitalization and the Tiebout Hypothesis." Journal of Political Economy: 957-971.
- Rhodes, R. A. W., Carmichael, P., & McMillan, J. (2003). "Decentralizing the civil service."
- Romer, P. (1990). "Endogenous technological change " Journal of Political Economy **98(5)**: S71-S102.
- Rusbult, C. E., & Zembrodt, I. M. (1983). "Responses to dissatisfaction in romantic involvements: A multidimensional scaling analysis." Journal of Experimental Social Psychology **19(3)**: 274-293.

Rusbult, C. E., Zembrodt, I. M., & Gunn, L. K. (1982). "Exit, voice, loyalty, and neglect: Responses to dissatisfaction in romantic involvements." Journal of Personality and Social Psychology **43(6)**.

The Glossary of Education Reform (Unyear) Student outcome.

The World Bank (2007). What is School-Based Management. Washington, DC.

Tiebout, C. M. (1956). "A pure theory of local expenditures." The journal of political economy: 416-424.

Vignoles, A., et al (2000). "The relationship between resource allocation and pupil attainment: a review."

West, J., Denton, K., & Germino-Hausken, E. (2000). "America's Kindergartners: Findings from the Early Childhood Longitudinal Study, Kindergarten Class of 1998-99."

เรวดี กระโหมวงค์, ส.จ ., พลรพี ทูมมาพันธ์, และ จิราภรณ์ เรืองยิ่ง, (2558). การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ภาคใต้, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย .สกว). CHULALONGKORN UNIVERSITY

เสงี่ยมจิต วสุวัฒน์เศรษฐ์, แค.พ . (2555). การประเมินผลสัมฤทธิ์ของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปยังสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์, ด.เ ., ศุภชัย ศรีสุชาติ แก้วขวัญ ตั้งติพงษ์กุล, และ ศศิวิมล วรณศิริ ปวีณวัฒน์, (2556). โครงการบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ พ .ศ.2551-2553, สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (.สสค).

ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์, ด.เ ., ศุภชัย ศรีสุชาติ แก้วขวัญ ตั้งติพงษ์กุล, และ ศศิวิมล วรณศิริ ปวีณวัฒน์, (2557). โครงการบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 2, สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (.สสค).

ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์, ด.เ ., ศุภชัย ศรีสุชาติ แก้วขวัญ ตั้งติพงษ์กุล, และ ศศิวิมล วรณศิริ
 ปรีณวัฒน์, (2558). บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2551-2556
 (National Education Accounts of Thailand), สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้
 และคุณภาพเยาวชน (.สสค).

ดวงเนตร สำราญวงศ์, แ. โ. ร. (2557). "ประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนสู่องค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัดนครราชสีมา." วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี(11): 149-170.

ดวงมณี เลาวกุล (2555). การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ, เพนไท.

ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ (2555). ผลกระทบของการสร้างความรับผิดชอบทางการศึกษาต่อผลสัมฤทธิ์
 ของนักเรียนไทย. การสัมมนาวิชาการประจำปี 2554 "ยกเครื่องการศึกษาไทยสู่การศึกษาที่ :
 "มีคุณภาพอย่างแท้จริง. ห้องบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ บี โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์
 เซ็นทรัลเวิลด์.

ดุจดาว กัดสุข (2555). "การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี."
วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี ปีที่ 4, ฉบับที่ 3: 191-211.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, แ. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.
 กรุงเทพฯ, บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

ศุภชัย ศรีสุชาติ, แ.ต ., อนิณ อรุณเรืองสวัสดิ์, และ นรา แป้นประหยัด, (2556). โครงการวิจัย
 ประเมินผลแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านสุขภาพ,
 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2555). การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพฯ, เพนไท.

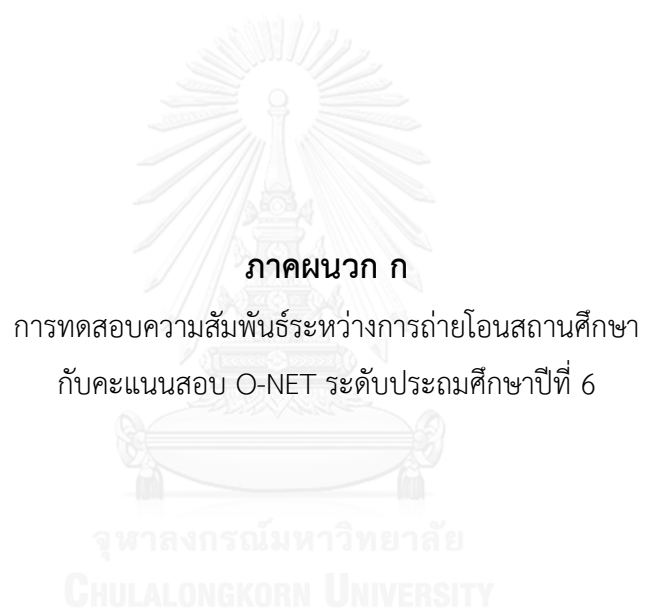
ศุภชัย ศุภชลาศัย, แ. (2545). เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางการคลัง, สำนักงาน
 กองทุนสนับสนุนการวิจัย (.สกว).

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552). โครงการ เสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น,, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

อัมมาร สยามวาลา, ด.ล ., และ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, (2555). การปฏิรูปการศึกษารอบใหม่สู่ : การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง. การสัมมนาวิชาการประจำปี 2554 "ยกเครื่องการศึกษาไทย"สู่การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง . ห้องบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ บี โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์

อุทัย บุญประเสริฐ (2545). การกระจายอำนาจด้านการศึกษาในประเทศไทย.





ภาคผนวก ก

การทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างการถ่ายโอนสถานศึกษา
กับคะแนนสอบ O-NET ระดับประถมศึกษาปีที่ 6

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ตารางที่ 14 ผลการวิเคราะห์ค่าสถิติจากการทดสอบที (t-test)

โรงเรียน	ค่าสถิติ	Panel Data	พ .ศ.2552	พ .ศ.2553	พ .ศ.2554	พ .ศ.2555
สพฐ.	N	119	45	32	18	24
	Mean	42.94	45.86	41.79	40.76	40.63
	SD	6.58	6.17	6.75	4.61	6.64
ถ่ายโอน	N	566	180	48	12	6
	Mean	44.42	44.44	42.37	42.87	40.64
	SD	8.46	8.67	7.58	2.62	8.32
Sig. (left test)		0.04**	0.85	0.36	0.08	0.50
Sig. (right test)		0.96	0.15	0.64	0.92	0.50
Sig. (2-tailed)		0.07	0.30	0.73	0.16	1.00

หมายเหตุ: * ระดับนัยสำคัญที่ 0.01 ** ระดับนัยสำคัญที่ 0.05 *** ระดับนัยสำคัญที่ 0.1

ตารางที่ 15 ผลการวิเคราะห์เชิงถดถอยจากแบบจำลอง Panel Data

ตัวแปร	panel 1	panel 2	เฉพาะโรงเรียนที่ถ่ายโอนในปี			
			พ .ศ.2552	พ .ศ.2553	2554	พ .ศ.2555
ตัวแปรหุ่นต้นสังกัด	-0.37 (0.688)	-0.05 (0.958)	-1.43 (0.277)	0.58 (0.695)	2.11 (0.173)	0.01 (0.997)
ตัวแปรหุ่นปี 2551	-	3.25* (0.000)	-	-	-	-
ตัวแปรหุ่นปี 2552	-	0.95 (0.225)	-	-	-	-
ตัวแปรหุ่นปี 2553	-	-1.89 (0.014)	-	-	-	-
ตัวแปรหุ่นปี 2554	-	9.25* (0.000)	-	-	-	-
ค่าคงที่	44.47* (0.000)	41.90* (0.000)	45.86* (0.000)	41.79* (0.000)	40.76* (0.000)	40.63* (0.000)

หมายเหตุ: * ระดับนัยสำคัญที่ 0.01 ** ระดับนัยสำคัญที่ 0.05 *** ระดับนัยสำคัญที่ 0.1



ภาคผนวก ข

ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ชุดประเด็นคำถามสำหรับ สพฐ. และ อปท.

(1) ปัจจัยภายนอกโรงเรียน

Q1: ภูมิหลังของครัวเรือนนักเรียนในโรงเรียน สพฐ. ในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างไร อาทิ ฐานะทางเศรษฐกิจ เป็นอย่างไร และมีลักษณะเป็นครอบครัวที่มีปัญหาหรือไม่

(2) ทางเลือกของผู้ปกครองและการแข่งขันของโรงเรียน

Q1: สพฐ. หรือ อปท. มีการประชาสัมพันธ์ถึงคุณภาพของโรงเรียนในแต่ละพื้นที่ ให้ผู้ปกครองรับทราบหรือไม่ ถ้ามีมีแนวทางอย่างไร

Q2: สพฐ. หรือ อปท. มีนโยบายลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของผู้ปกครองนักเรียนหรือไม่

(3) อิสระของโรงเรียน

Q1: สพฐ. หรือ อปท. กำหนดแนวทางการบริหารจัดการงบประมาณของโรงเรียนในสังกัดอย่างไร (มุ่งเน้นพิจารณาเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปีเป็นหลัก)

Q2: สพฐ. หรือ อปท. มีแนวทางการจัดสรรบุคลากรครูให้แก่โรงเรียนในสังกัดอย่างไร

(4) ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา

Q1: สพฐ. หรือ อปท. มีแนวทางการกำหนดนโยบายทางการศึกษาอย่างไร

Q2: สพฐ. หรือ อปท. มีช่องทางในการรับทราบความต้องการของผู้ปกครองได้อย่างไร

Q3: สพฐ. หรือ อปท. มีนโยบายทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาหรือไม่

Q4: หากโรงเรียนจัดการเรียนการสอนได้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาไม่ได้ตามเป้าของ สพฐ. แล้ว สพฐ. มีมาตรการลงโทษหรือมาตรการยกระดับผลสัมฤทธิ์แก่โรงเรียนหรือไม่

ชุดประเด็นคำถามสำหรับโรงเรียน สพฐ.

(1) การตัดสินใจถ่ายโอนสถานศึกษา

Q1: ในช่วงที่ประกาศให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัด อปท. ทำไมโรงเรียนของท่านจึงไม่ตัดสินใจถ่ายโอน

(2) การใช้ทรัพยากรและลักษณะของโรงเรียน

Q1: โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรเพื่อเสริมสร้างความพร้อมในการเรียนรู้ของนักเรียน หรือจัดกิจกรรมที่มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพิ่มเติมนอกเหนือการจัดการเรียนการสอนตามปกติหรือไม่ ถ้ามีโรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างไร

Q2: โรงเรียนได้รับจัดสรรครุฑตามเกณฑ์อัตรากำลังหรือไม่

Q3: โรงเรียนได้รับจัดสรรครุฑครบทุกวิชากลุ่มสาระหลัก และมีคุณภาพตามที่ต้องการหรือไม่

Q4: โรงเรียนมีจำนวนนักเรียนกี่คน และแนวโน้มของจำนวนนักเรียนในช่วงที่ผ่านมาเป็นอย่างไร

(3) ปัจจัยภายนอกโรงเรียน

Q1: นักเรียนในโรงเรียนส่วนมากเป็นเด็กในพื้นที่หรือมาจากพื้นที่อื่น

Q2: สำหรับเด็กที่มาจากพื้นที่อื่น สาเหตุที่ย้ายมาจากพื้นที่อื่นเป็นเพราะเหตุผลในด้านการศึกษาเป็นหลักใช่หรือไม่

Q3: ภูมิหลังของครัวเรือนนักเรียนในโรงเรียนในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างไร อาทิ ฐานะทางเศรษฐกิจ เป็นอย่างไร และมีลักษณะเป็นครอบครัวที่มีปัญหาหรือไม่

(4) ทางเลือกของผู้ปกครองและการแข่งขันของโรงเรียน

Q1: ในอำเภอมีโรงเรียนทั้งหมดกี่แห่ง เป็นโรงเรียนรัฐกี่แห่ง โรงเรียนเอกชนกี่แห่ง

Q2: โรงเรียนมีการประชาสัมพันธ์ถึงข่าวสารของโรงเรียนให้ชุมชนทราบหรือไม่ ถ้ามีโรงเรียนใช้วิธีใดในการประชาสัมพันธ์ และประชาสัมพันธ์ในเรื่องอะไรบ้าง

Q3: โรงเรียนมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจากผู้ปกครองนักเรียนหรือไม่

(5) อีสระของโรงเรียน

Q1: โรงเรียนได้รับจัดสรรงบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปีตรงตามเวลาที่กำหนดหรือไม่

Q2: โรงเรียนมีวิธีการใช้จ่ายเงินโครงการเรียนฟรี 15 ปีอย่างไร

Q3: โรงเรียนมีงบประมาณเพียงพอต่อการจัดการศึกษาตามแผนปฏิบัติการประจำปีหรือไม่ หากไม่พอโรงเรียนจะมีวิธีการแก้ปัญหาอย่างไร

Q4: (กรณีที่โรงเรียนได้รับจัดสรรครูครบตามเกณฑ์ หรือตามวิชากลุ่มสาระ) โรงเรียนทำอย่างไรจึงได้รับจัดสรรครูครบตามเกณฑ์อัตรากำลัง หรือครบตามวิชากลุ่มสาระที่ต้องการ

Q5: (กรณีที่โรงเรียนไม่ได้รับจัดสรรครูครบตามเกณฑ์ หรือตามวิชากลุ่มสาระ) สาเหตุที่โรงเรียนไม่ได้รับจัดสรรครูจนครบตามเกณฑ์อัตรากำลัง หรือครบตามวิชากลุ่มสาระเป็นเพราะอะไร

(6) ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา

Q1: ในกรณีที่ผู้ปกครองสะท้อนความต้องการของตนเองให้โรงเรียนรับทราบ โรงเรียนมีวิธีการส่งผ่านความต้องการดังกล่าวให้ สพฐ. ทราบได้อย่างไร

Q2: ที่ผ่านมารโรงเรียนเคยสะท้อนความต้องการของผู้ปกครองให้ สพฐ. รับทราบหรือไม่

Q3: โรงเรียนทราบถึงนโยบายทางด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของ สพฐ. หรือไม่

Q4: หากโรงเรียนจัดการเรียนการสอนได้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาไม่ได้ตามเป้าของ สพฐ. แล้ว สพฐ. มีมาตรการลงโทษหรือมาตรการยกระดับผลสัมฤทธิ์แก่โรงเรียนหรือไม่

Q5: โรงเรียนมีขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา และใครเป็นผู้เล่นหลักในการจัดทำ

Q6: คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียนอย่างไร

ชุดประเด็นคำถามสำหรับโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน)

(1) การตัดสินใจถ่ายโอนสถานศึกษา

Q1: ในช่วงที่ประกาศให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัด อปท. ทำไมโรงเรียนของท่านจึงตัดสินใจถ่ายโอน

(2) การใช้ทรัพยากรและลักษณะของโรงเรียน

Q1: เมื่อเปรียบเทียบกับก่อนการถ่ายโอนสถานศึกษา โรงเรียนได้รับทรัพยากรเพิ่มขึ้นหรือไม่

Q2: หากโรงเรียนได้รับทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น โรงเรียนได้รับทรัพยากรเพิ่มขึ้นในรายการใดบ้าง

Q3: โรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรเพื่อเสริมสร้างความพร้อมในการเรียนรู้ของนักเรียน หรือจัดกิจกรรมที่มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพิ่มเติมนอกเหนือการจัดการเรียนการสอนตามปกติหรือไม่ ถ้ามีโรงเรียนมีการใช้ทรัพยากรอย่างไร

Q4: โรงเรียนได้รับจัดสรรครูครบตามเกณฑ์อัตรากำลังหรือไม่

Q5: โรงเรียนได้รับจัดสรรครูครบทุกวิชากลุ่มสาระหลัก และมีคุณภาพตามที่ต้องการหรือไม่

Q6: โรงเรียนมีจำนวนนักเรียนกี่คน และแนวโน้มของจำนวนนักเรียนในช่วงที่ผ่านมาเป็นอย่างไร

(3) ปัจจัยภายนอกโรงเรียน

Q1: นักเรียนในโรงเรียนส่วนมากเป็นเด็กในพื้นที่หรือมาจากพื้นที่อื่น

Q2: สำหรับเด็กที่มาจากพื้นที่อื่น สาเหตุที่ย้ายมาจากพื้นที่อื่นเป็นเพราะเหตุผลในด้านการศึกษาเป็นหลักใช่หรือไม่

Q3: ภูมิหลังของครัวเรือนนักเรียนในโรงเรียนในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างไร อาทิ ฐานะทางเศรษฐกิจ เป็นอย่างไร และมีลักษณะเป็นครอบครัวที่มีปัญหาหรือไม่

(4) ทางเลือกของผู้ปกครองและการแข่งขันของโรงเรียน

Q1: ในอำเภอมีโรงเรียนทั้งหมดกี่แห่ง เป็นโรงเรียนรัฐกี่แห่ง โรงเรียนเอกชนกี่แห่ง

Q2: โรงเรียนมีการประชาสัมพันธ์ถึงข่าวสารของโรงเรียนให้ชุมชนทราบหรือไม่ ถ้ามีโรงเรียนใช้วิธีใดในการประชาสัมพันธ์ และประชาสัมพันธ์ในเรื่องอะไรบ้าง

Q3: โรงเรียนมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจากผู้ปกครองนักเรียนหรือไม่

(5) อีสรระของโรงเรียน

Q1: โรงเรียนได้รับจัดสรรงบประมาณโครงการเรียนฟรี 15 ปีตรงตามเวลาที่กำหนดหรือไม่

Q2: โรงเรียนมีวิธีการใช้จ่ายเงินโครงการเรียนฟรี 15 ปีอย่างไร

- Q3: โรงเรียนมีงบประมาณเพียงพอต่อการจัดการศึกษาตามแผนปฏิบัติการประจำปีหรือไม่ หากไม่พอโรงเรียนจะมีวิธีการแก้ปัญหาอย่างไร
- Q4: (กรณีที่โรงเรียนได้รับจัดสรรครุครบตามเกณฑ์ หรือตามวิชากลุ่มสาระ) โรงเรียนทำอย่างไรจึงได้รับจัดสรรครุครบตามเกณฑ์อัตรากำลัง หรือครบตามวิชากลุ่มสาระที่ต้องการ
- Q5: (กรณีที่โรงเรียนไม่ได้รับจัดสรรครุครบตามเกณฑ์ หรือตามวิชากลุ่มสาระ) สาเหตุที่โรงเรียนไม่ได้รับจัดสรรครุครบตามเกณฑ์อัตรากำลัง หรือครบตามวิชากลุ่มสาระเป็นเพราะอะไร

(6) ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา

- Q1: ในกรณีที่ผู้ปกครองสะท้อนความต้องการของตนเองให้โรงเรียนรับทราบ โรงเรียนมีวิธีการส่งผ่านความต้องการดังกล่าวให้ผู้บริหาร อปท. ทราบได้อย่างไร
- Q2: ที่ผ่านมารโรงเรียนเคยสะท้อนความต้องการของผู้ปกครองให้ผู้บริหาร อปท. รับทราบหรือไม่
- Q3: โรงเรียนทราบถึงนโยบายทางด้านทางการศึกษาของ อปท. หรือไม่
- Q4: หากโรงเรียนจัดการเรียนการสอนไม่ได้ผลตามเป้าของ อปท. แล้ว อปท. มีมาตรการลงโทษหรือมาตรการยกระดับผลสัมฤทธิ์แก่โรงเรียนหรือไม่
- Q5: โรงเรียนมีขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา และใครเป็นผู้เล่นหลักในการจัดทำ
- Q6: ผู้แทนผู้ปกครองหรือผู้แทนชุมชนในคณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทอย่างไรในการจัดการศึกษาของโรงเรียน

ชุดประเด็นคำถามสำหรับผู้ปกครอง หรือผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษา

(1) ปัจจัยภายนอกโรงเรียน

Q1: ในภาพรวมผู้ปกครองของนักเรียนหรือชุมชนในพื้นที่มีภูมิหลังครัวเรือนเป็นอย่างไร อาทิ ฐานะทางเศรษฐกิจ และมีลักษณะเป็นครอบครัวที่มีปัญหาหรือไม่

(2) ทางเลือกของผู้ปกครองและการแข่งขันของโรงเรียน

Q1: ในอำเภอมีโรงเรียนทั้งหมดกี่แห่ง เป็นโรงเรียนรัฐกี่แห่ง โรงเรียนเอกชนกี่แห่ง

Q2: ผู้ปกครองทราบถึงคุณภาพของโรงเรียนแต่ละแห่งในพื้นที่หรือไม่ และทราบได้อย่างไร

Q3: ผู้ปกครองมีรายจ่ายในโรงเรียนเพิ่มเติมให้กับนักเรียนหรือไม่ ถ้ามีแล้วผู้ปกครองมีค่าใช้จ่ายในรายการใดบ้าง และต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนเงินประมาณเท่าใด

(3) ความรับผิดชอบในกระบวนการจัดการศึกษา

Q1: ผู้ปกครองทราบข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายทางการศึกษาของรัฐบาล หรือ อปท. หรือไม่

Q2: นโยบายทางด้านการศึกษาในปัจจุบัน ตรงกับความต้องการของผู้ปกครองหรือไม่ (อ้างอิงจากโครงการเรียนฟรี 15 ปีเป็นหลัก)

Q3: ในกรณีที่ผู้ปกครองมีความต้องการเพิ่มเติม หรือนโยบายทางด้านการศึกษาไม่ตรงกับความต้องการ ผู้ปกครองจะทำอย่างไรเพื่อสะท้อนความต้องการของตนเอง

Q4: ผู้แทนผู้ปกครองหรือผู้แทนชุมชนมีบทบาทอย่างไรในการจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา

Q5: ผู้แทนผู้ปกครองหรือผู้แทนชุมชนมีบทบาทอย่างไรในขั้นตอนการเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษาของโรงเรียน

Q6: ผู้แทนผู้ปกครองหรือผู้แทนชุมชนในคณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทอย่างไรในการจัดการศึกษาของโรงเรียน



ภาคผนวก ค

สรุปการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ผู้ให้สัมภาษณ์	ข้าราชการสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สนผ.) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ
วันที่สัมภาษณ์:	พฤหัสบดี ที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2559
ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์:	1 ชั่วโมง 4 นาที
หมายเหตุ:	ข้าราชการ สนผ. สพฐ. เป็นตัวแทนรัฐบาลของโรงเรียนสังกัด สพฐ. ทั้ง 4 แห่งในการศึกษาครั้งนี้

สรุปการสัมภาษณ์

สำหรับลักษณะของนักเรียนในโรงเรียนสังกัด สพฐ. ส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีนัก ทั้งนี้ สพฐ. ทราบเนื่องจากโรงเรียนต้องรายงานจำนวนเด็กยากจนเข้ามาเพื่อรับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน (เงินอุดหนุนรายการดังกล่าวรวมอยู่ในเงินอุดหนุนโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือโครงการเรียนฟรี 15 ปี) นอกจากนี้ จากการที่ สพฐ. ได้รับข้อมูลทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจากโรงเรียนยังทราบอีกว่า นอกจากนักเรียนในโรงเรียน สพฐ. ส่วนใหญ่จะมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีแล้ว ยังมีเด็กอาศัยอยู่ในครอบครัวที่ไม่สมบูรณ์อีกค่อนข้างมาก เช่น อยู่ในครอบครัวพ่อหรือแม่เลี้ยงเดี่ยว ไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อแม่ และอาศัยอยู่กับคนแก่ เป็นต้น ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจหากลงไปสัมภาษณ์โรงเรียนที่เป็นตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้แล้วจะพบว่ามียากจน และเด็กที่ไม่ได้รับการเอาใจใส่จากผู้ปกครองมากนัก เพราะโรงเรียนทั้งหมดไม่ใช่โรงเรียนที่มีชื่อเสียงในพื้นที่มากนัก

ทางด้านการประชาสัมพันธ์ถึงคุณภาพโรงเรียน ทั้ง สพฐ. เอง และโรงเรียนก็ไม่ได้มีการกำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์ถึงผลคะแนนการทดสอบระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ให้ชุมชนหรือสาธารณชนทราบ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะคะแนนสอบ O-NET ไม่ใช่ข้อมูลที่มีการเผยแพร่ทั่วไป

ลักษณะของการบริหารจัดการศึกษาของ สพฐ. สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเด็น คือ สายการบังคับบัญชา และสายการจัดสรรงบประมาณ ในประเด็นแรก สายการบังคับบัญชาของ สพฐ. ประกอบด้วยหน่วยงาน 3 ระดับ คือ สพฐ. ที่เป็นหน่วยบริหารงานส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นหน่วยบริหารงานส่วนพื้นที่ และโรงเรียนที่เป็นหน่วยให้บริการการศึกษา สำหรับวิธีการทำงานเป็นดังต่อไปนี้ ในกรณีที่โรงเรียนมีความต้องการหรือมีปัญหาจะต้องแจ้งไปยังเขตพื้นที่การศึกษา หากเขตพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการหรือไม่สามารถแก้ปัญหาได้ จึงส่งเรื่องมายัง สพฐ.

สำหรับสายการจัดสรรงบประมาณ สพฐ. มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียน 2 แบบ คือ จัดสรรไปยังโรงเรียนโดยตรง และการจัดสรรผ่านเขตพื้นที่การศึกษา งบประมาณที่ สพฐ. จัดสรรให้แก่โรงเรียนในสังกัดโดยตรงคือเงินอุดหนุนในโครงการเรียนฟรี 15 ปี ทั้งนี้เขตพื้นที่จะได้รับแจ้งให้ทราบถึงกระบวนการจัดสรรรวมถึงแนวทางการปฏิบัติเช่นเดียวกับโรงเรียน ผ่านหนังสือสั่งการและคู่มือแนวทางปฏิบัติการจาก สพฐ. จุดประสงค์ที่เงินอุดหนุนจัดสรรตรงไปยังสถานศึกษาเป็นเพราะ

ต้องการให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการ และป้องกันการแทรกแซงโดยเขตพื้นที่การศึกษา ที่สำคัญคือเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปีเป็นรายได้หลักของโรงเรียน ดังนั้นหากจัดสรรผ่านเขตพื้นที่การศึกษาอาจดำเนินการล่าช้ากว่าได้ สำหรับการจัดสรรงบประมาณแบบที่สองคือ การจัดสรรผ่านเขตพื้นที่การศึกษา งบประมาณส่วนนี้เป็นงบดำเนินการที่เขตพื้นที่การศึกษาจัดสรรให้แก่โรงเรียนในลักษณะโครงการ งบครุภัณฑ์ และค่าก่อสร้างหรือซ่อมแซมอาคารเรียนให้แก่โรงเรียน

ทางด้านนโยบายการศึกษาได้กำหนดตามข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ รับรองสิทธิของประชาชนให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีมาตรฐาน ดังนั้น เมื่อโรงเรียนได้รับจัดสรรงบประมาณไปแล้วต้องมีความรับผิดชอบดังนี้ โรงเรียนแต่ละแห่งต้องจัดทำแผนชั้นเรียนประจำปี เพื่อวางแผนการจัดการจัดการศึกษาให้เด็กที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคนในเขตบริการของตน ทั้งนี้โรงเรียนต้องทราบอีกด้วยว่าเด็กในเขตบริการของตนมีทั้งหมดกี่คน เข้าเรียนในโรงเรียนตนกี่คน เข้าเรียนในโรงเรียนอื่นกี่คน และไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษาอีกกี่คน จากนั้นจึงรายงานแก่ สพฐ. เพื่อติดตามให้เด็กที่อยู่นอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบจนจบการศึกษาภาคบังคับ

อีกความรับผิดชอบอีกอย่างหนึ่งคือโรงเรียนแต่ละแห่งต้องจัดการเรียนการสอนให้เด็กมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาตามมาตรฐานชาติที่กำหนด ทั้งนี้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) ได้กำหนดมาตรฐานการจัดการศึกษาของรัฐว่า ต้องจัดการเรียนการสอนให้นักเรียนมีคะแนนสอบ O-NET และการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับชาติ (National Test: NT) มากกว่า ร้อยละ 50 ในทุกวิชากลุ่มสาระหลัก ได้แก่ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และสังคมศึกษา

อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมของโรงเรียนสังกัด สพฐ. ยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามมาตรฐานระดับชาติ ดังนั้น สพฐ. จึงตั้งมาตรฐานระดับหน่วยงานเองโดยกำหนดให้ในแต่ละปีการศึกษาโรงเรียนสังกัด สพฐ. ต้องจัดการศึกษาให้นักเรียนมีคะแนนสอบ O-NET และ NT เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 เพื่อให้มาตรฐานการจัดการศึกษาของ สพฐ. พัฒนาขึ้นจนสามารถบรรลุเป้าหมายตามมาตรฐานระดับชาติได้

ผลลัพธ์ของการจัดทำแผนชั้นเรียนประจำปี เพื่อให้ได้มาซึ่งแผนชั้นเรียนในภาพรวมทำได้ยากมาก โดย สพฐ. เขตพื้นที่ และโรงเรียนต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) เพื่อขอข้อมูลเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนสังกัดอื่น รวมทั้งขอข้อมูลทะเบียนราษฎรจากกระทรวงมหาดไทยเพื่อทราบถึงข้อมูลประชากรทั้งหมด ในทางปฏิบัติจริงยังถือว่าไม่ประสบความสำเร็จเพราะมีข้อจำกัดหลายประการ ดังนี้ ประการแรก ข้อมูลทะเบียนราษฎรของกระทรวงมหาดไทยไม่เป็นปัจจุบัน ทำให้พบเหตุการณ์คนที่ย้ายออกไปแล้วแต่ยังมีชื่อปรากฏอยู่ และคนที่ย้ายเข้ามาอยู่ในพื้นที่เรียบร้อยแล้วยังไม่มีชื่อปรากฏ ประการที่สอง โรงเรียนบางแห่งขาดความเอาใจใส่การจัดทำแผนชั้นเรียน ผู้อำนวยการหรือครูดูข้อมูลเพียงเด็กในโรงเรียนของตน

เท่านั้น ไม่ได้ดูข้อมูลเด็กของโรงเรียนสังกัดอื่นเปรียบเทียบ บางครั้งครูดัดไปเองว่าเด็กน่าจะย้ายไปที่อื่นแล้วจึงไม่ได้ตรวจสอบให้ชัดเจน และประการที่สาม โรงเรียนมีแรงจูงใจรายงานจำนวนนักเรียนมากกว่าความเป็นจริงเพราะโรงเรียนจะได้รับเงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ สพฐ. เองยังไม่มีบทบาทหรือมีระเบียบการปฏิบัติหากโรงเรียนรายงานข้อมูลเด็กในเขตให้บริการผิดพลาดอย่างจริงจังเช่นเดียวกัน เพราะทราบดีว่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังไม่มีระบบสารสนเทศที่สามารถตรวจสอบข้อมูลเด็กนักเรียนทุกคนในประเทศได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้การให้เด็กมาอยู่ในระบบการศึกษาทุกคนไม่ใช่หน้าที่ของรัฐเพียงอย่างเดียว ต้องอาศัยความร่วมมือของผู้ปกครองและชุมชนอีกด้วย

สำหรับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ในปัจจุบันโรงเรียนสังกัด สพฐ. ทุกแห่งไม่ได้มีคะแนนสอบ O-NET และ NT สูงกว่าร้อยละ 50 ทุกกลุ่มสาระวิชา บางแห่งก็ไม่สามารถทำให้คะแนนเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 จากปีก่อน มีเพียงโรงเรียนส่วนหนึ่งเท่านั้นที่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าวได้ทั้งหมด ทั้งนี้ การปฏิบัติจริงจะทำได้ยากหากใช้มาตรฐานเดียวกับโรงเรียนทั้งหมดเพราะผลการสอบขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย จากการสังเกตมาระยะหนึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าโรงเรียนแต่ละแห่งมีลักษณะต่างกัน รวมทั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันอีกด้วย โดยโรงเรียนใดที่มีครูครบชั้นหรือตั้งอยู่ในชุมชนที่มีความเอาใจใส่มักจะมีคะแนนสอบสูงกว่า นอกจากนี้การเปลี่ยนวิธีการสอบส่งผลต่อคะแนนสอบอย่างชัดเจน อย่างเช่นการเปลี่ยนวิธีสอบเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาจากระบบ Entrance เป็นการสอบ O-NET เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม สพฐ. ก็ยังไม่มีระเบียบปฏิบัติในกรณีที่โรงเรียนทำไม่ได้ตามมาตรฐานเช่นเดียวกันกับการจัดทำแผนชั้นเรียนว่าหน่วยงานแต่ละระดับต้องมีการรับผิดชอบอย่างไร

การกำหนดนโยบายทางการศึกษา นโยบายทางการศึกษาที่ผ่านมาริเริ่มจากข้อบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการได้รับการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากนั้นสำนักแผนและนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สนผ.) จึงรับเอากฎหมายมาเป็นแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียน กระบวนการกำหนดแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2546 โดยรวบรวมรายการเงินที่หน่วยงานต่าง ๆ สนับสนุนให้แก่โรงเรียน เพื่อทราบว่ารัฐมีการสนับสนุนการศึกษาในภาพรวมเป็นจำนวนเท่าไรและมีการใช้จ่ายไปในด้านอะไรบ้าง จากนั้นจึงนำเงินอุดหนุนทุกรายการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมารวมกันจนเริ่มเป็นรูปของเงินรายหัวที่แตกต่างกันตามระดับการศึกษาขึ้นในปี พ.ศ. 2549 และในปี พ.ศ. 2553 (ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2552) รัฐบาลในขณะนั้นได้ประกาศใช้เป็นนโยบายในชื่อ “โครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ” ในลักษณะการสนับสนุนการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายรองรับ

สพฐ. เคยได้รับคำร้องเรียนจากโรงเรียนหลายแห่งว่ามีงบประมาณไม่เพียงพออยู่บ่อยครั้ง แต่หลังจากมีโครงการติดตามการใช้จ่ายเงินของโรงเรียนในโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (โครงการเรียนฟรี 15 ปี) พบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่มีเงินเหลือตกเป็นเงินสะสม โดยมีรายละเอียดดังนี้ เงินอุดหนุนดังกล่าวประกอบด้วย 5 รายการย่อย ได้แก่ ค่าจัดการเรียนการสอน (เงินรายหัว) ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าหนังสือเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน เงินที่โรงเรียนสามารถใช้จ่ายให้แก่ผู้เรียนทุกคนได้มีเพียง 3 รายการ คือ ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ซึ่งโรงเรียนมักจะใช้เงินในสามรายการนี้จนหมด แต่สำหรับเงินที่เหลืออีก 2 รายการ คือ ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่าอุปกรณ์การเรียน ถูกกำหนดว่าต้องจ่ายตรงเป็นเงินสดให้แก่ผู้ปกครอง ดังนั้นโรงเรียนที่มีเด็กแฉวนลอย (รายงานจำนวนเพื่อรับเงินอุดหนุนแต่ไม่อยู่ในโรงเรียนในขณะเปิดภาคเรียน) จึงไม่สามารถจ่ายเงินให้แก่เด็กกลุ่มนี้ได้ทำให้ตกเป็นเงินสะสมของสถานศึกษา แต่โรงเรียนก็ไม่สามารถนำไปใช้ด้านอื่นได้เพราะถูกกำหนดวัตถุประสงค์การใช้จ่ายไว้แล้ว

สาเหตุที่เกิดปัญหาคือ สพฐ. ใช้จำนวนเด็กนักเรียนจริงในช่วงเปิดภาคเรียนเป็นเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน (ข้อมูลจำนวนนักเรียน ณ วันที่ 10 มิถุนายน และ 10 พฤศจิกายน) หากเกิดเหตุการณ์นักเรียนย้ายออกระหว่างภาคเรียนจะทำให้เกิดเด็กแฉวนลอยขึ้น ดังนั้นเพื่อให้ข้อมูลที่ใช้จัดสรรงบประมาณสะท้อนความเป็นจริงมากที่สุด ในอนาคตจึงอาจนำข้อมูลนักเรียนที่มีผลการเรียนในเทอมที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ในการจัดสรร เพราะทำให้ทราบจำนวนเด็กที่ยังคงอยู่ในระบบจริง ๆ ทั้งนี้แม้ว่าระบบสารสนเทศของ สพฐ. จะมีการพัฒนามาเยอะมาก ประกอบกับใช้ข้อมูลเลขบัตรประชาชน 13 หลักตามทะเบียนราษฎรของกระทรวงมหาดไทยมากำกับ แต่อย่างไรก็ตามมีจำนวนเด็กแฉวนลอยเกิดขึ้นรวมกันทั้งหมดประมาณ 300,000 คนแล้ว

สำหรับงบประมาณอีกส่วนหนึ่งที่โรงเรียนมักอ้างว่าขาดแคลนคือ งบสำหรับซ่อมแซมหรือก่อสร้างอาคารเรียน ทั้งนี้หากมองในภาพรวม โรงเรียนสังกัด สพฐ. มีทั้งหมดมากกว่า 30,000 แห่ง โดยแต่ละแห่งสร้างมานานกว่า 30 ปี จึงเป็นเรื่องปกติหากโรงเรียนมีความต้องการซ่อมแซมอาคารเรียน หรือต้องการรื้ออาคารเดิมแล้วปลูกอาคารใหม่ชัดเจน แต่กระบวนการก่อสร้างใช้เวลานานทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของโรงเรียนได้ทันที สำหรับเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณส่วนนี้ให้แก่โรงเรียน สพฐ. จะพิจารณาจาก 2 ประเด็น คือ ความจำเป็นของโรงเรียน และข้อจำกัดของงบประมาณที่มีในแต่ละปี ในด้านความจำเป็นของโรงเรียน สพฐ. ใช้เกณฑ์ห้องเรียนในการพิจารณา โดยให้เขตพื้นที่เรียงลำดับโรงเรียนในสังกัดที่มีความจำเป็นอาคารเรียนมากไปน้อย จากนั้นจึงส่งต่อไปให้ สพฐ. เพื่อพิจารณาต่อภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ให้แต่ละเขตพื้นที่ สาเหตุที่ให้เขตพื้นที่เป็นผู้เรียงลำดับเพราะเขตจะทราบว่าโรงเรียนแต่ละแห่งมีจำนวนนักเรียนเท่าไร มีความขาดแคลนห้องเรียนหรือไม่ รวมทั้งทราบว่าโรงเรียนใดได้รับเงินสนับสนุนจากเอกชนไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

เพื่อแก้ปัญหาความขาดแคลนทางด้านทรัพยากร สพฐ. อยากให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนทรัพยากรให้กับโรงเรียนมากขึ้น โดยเคยมีความคิดจัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารความขาดแคลนของโรงเรียนให้บริษัทเอกชนทราบ แต่ไม่สามารถจัดตั้งได้สำเร็จเนื่องจาก 2 สาเหตุ ดังนี้ สพฐ. ไม่มีบุคลากรมากพอสำหรับการสำรวจความต้องการของโรงเรียนทั้งหมด นอกจากนี้ยังไม่สามารถเจรจากับบริษัทเอกชนได้ลงตัว เพราะบริษัทเอกชนมีความต้องการบริจาคหรือสนับสนุนให้แก่โรงเรียนบางแห่งซึ่งเฉพาะเจาะจง ซึ่งบางแห่งไม่ใช่โรงเรียนที่ขาดแคลนทรัพยากร ซึ่ง สพฐ. มองว่าการทำ Corporate Social Responsibility (CSR) ของบริษัทเอกชนบางครั้งไม่ได้ทำแบบตรงไปตรงมา ประโยชน์ที่เกิดขึ้นตกอาจไม่ได้ตกอยู่กับโรงเรียนหรือนักเรียนโดยตรง หากปล่อยให้ดำเนินการแล้วก็ควบคุมได้ยาก ดังนั้นแนวคิดนี้จึงยุติลง

แนวทางการพัฒนาการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียน ในอนาคตเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียนต้องสะท้อนความต้องการของโรงเรียนในหลายมิติ ไม่ใช่จัดให้แตกต่างกันตามระดับการศึกษาเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่โรงเรียนในสังกัด สพฐ. มีจำนวนเยอะทำให้มีความต้องการที่หลากหลาย ลักษณะของโรงเรียนแต่ละแห่งก็ต่างกัน รวมทั้งชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ก็มีความแตกต่างกันอีกด้วย ทำให้ไม่สามารถจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ให้โรงเรียนสามารถบริหารจัดการเองทั้งหมดได้ ที่สำคัญที่สุดการทำให้เด็กมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนในด้านอื่นนอกเหนือจากการศึกษาด้วย ดังนั้นแนวทางการจัดสรรงบประมาณควรต้องอาศัยการทำงานในระดับพื้นที่มากขึ้น

สำหรับในด้านทรัพยากรครูของโรงเรียน สพฐ. ทราบถึงสถานการณ์ขาดแคลนครูของโรงเรียนส่วนใหญ่เช่นเดียวกัน แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เนื่องจากผู้สำเร็จการศึกษาวชิชาชีพครูในกลุ่มสาขาวิชาที่โรงเรียนต้องการมีอยู่น้อย นอกจากนี้อำนาจการบริหารจัดการบุคลากรครูไม่ได้เป็นของ สพฐ. โดยการกำหนดอัตราค่าจ้างครู รวมทั้งการส่งบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้ายบุคลากรต้องขึ้นอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารส่วนกลาง และอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ที่เป็นหน่วยงานระดับเขตพื้นที่ มากไปกว่านี้ สพฐ. เคยศึกษาระบบข้อมูลครูและบุคลากรทางการศึกษา (P-OBEC) แล้วพบว่าข้อมูลยังไม่เรียบร้อย รวมทั้งบุคลากรของ สพฐ. ยังไม่มีความสามารถที่จะจัดการข้อมูลให้สามารถนำไปใช้ในการวางแผนได้

กระบวนการรับผิดรับชอบในนโยบาย กระบวนการรับผิดรับชอบที่เกิดขึ้นเป็นไปตามระเบียบงบประมาณของราชการคือมีการแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมทั้งมีกระบวนการตรวจสอบการใช้งบประมาณของกระทรวงตามมา สำหรับความแตกต่างระหว่างก่อนกับหลังการประกาศใช้นโยบายคือ เดิมเป็นการใช้จ่ายของหลายกระทรวงในวงเงินที่ไม่มากนัก ซึ่งการใช้จ่ายบางรายการพบว่าไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่โรงเรียนมากนัก ส่วนการตรวจสอบจะดำเนินการโดยแต่ละ

กระทรวงเอง แต่การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่มีวงเงินน้อยมักจะไม่ได้ทำอย่างจริงจัง ดังนั้น การประกาศใช้นโยบายทำให้เงินสนับสนุนด้านการศึกษาถูกรวมเป็นรายการเดียวที่มีวงเงิน งบประมาณสูงมาก ทำให้ต้องมีการวางแผนการใช้จ่ายและมีกระบวนการตรวจสอบที่เข้มข้นอีกด้วย ตัวอย่างเช่น การวางแผนใช้งบประมาณในรายการค่าเครื่องแบบนักเรียน เดิมรายการดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) ภายใต้กรมสามัญศึกษาเป็นผู้สนับสนุน โดยมีลักษณะเป็นการแจกเครื่องแบบนักเรียนซึ่งพบว่าการทุจริตเกิดขึ้นมาก ดังนั้น สพฐ. จึงมีการ ประชุมหลายครั้งเพื่อวางแผนการใช้จ่ายให้นักเรียนได้รับประโยชน์มากที่สุดและเปิดโอกาสให้ทุจริต น้อยที่สุด จนได้ข้อสรุปเป็นการจ่ายเงินสดให้แก่ผู้ปกครองเพื่อนำไปซื้อเครื่องแบบนักเรียนเอง

สำหรับการรับผิดชอบของรัฐบาล โดยปกติแล้วรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบต่อนโยบาย แต่ก็มีกำหนดกระบวนการตรวจสอบขึ้นในทุกระดับตั้งแต่กระทรวงศึกษาธิการ เขตพื้นที่ การศึกษา ตลอดจนสถานศึกษาในสังกัด สำหรับโครงการเรียนฟรี 15 ปี มีลักษณะกระจายอำนาจ การบริหารจัดการงบประมาณให้แก่โรงเรียน ทำให้ความรับผิดชอบตกเป็นของผู้อำนวยการ สถานศึกษาโดยมีเขตพื้นที่การศึกษา และ สพฐ. เป็นหน่วยงานกำกับค่าใช้จ่าย ที่ผ่านมามีเคยพบกรณี ผู้อำนวยการสถานศึกษาใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อประโยชน์ส่วนตัวในช่วงปี พ.ศ. 2552-2553 ซึ่งมีการ ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบวินัยขึ้น จนปัจจุบันก็ยังสอบไม่แล้วเสร็จ นอกจากนี้ยังมีกรณีโรงเรียนจ่ายเงินสดให้แก่ผู้ปกครองเป็นค่าเครื่องแบบนักเรียนแต่ผู้ปกครองไม่มี ใบเสร็จมอบให้เป็นหลักฐาน โดยโรงเรียนไม่สามารถเรียกคืนเงินได้เพราะผู้ปกครองได้ใช้เงินไปแล้ว จึงเกิดเป็นปัญหาร้องเรียนกันขึ้น สำหรับปัญหาที่พบบ่อยคือโรงเรียนใช้เงินอุดหนุนผิดระเบียบ งบประมาณ เนื่องจากครูที่มีหน้าที่ในงานพัสดุไม่ทราบขั้นตอนตามระเบียบที่กำหนด ในทุกปี สพฐ. จะแจกจ่ายคู่มือแนวทางการดำเนินงาน โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาให้แก่ โรงเรียนและเขตพื้นที่การศึกษาทุกแห่ง แต่ครูของโรงเรียนบางแห่งก็ไม่ได้อ่านคู่มือหรือมีการ เปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่หรือครูที่ทำงานพัสดุ ทำให้โรงเรียนทำผิดในทางเอกสาร แต่อย่างไรก็ตาม สพฐ. ไม่ดำเนินการเอาผิดในกรณีดังกล่าว

พื้นที่: อำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี
 ผู้ให้สัมภาษณ์: ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1
 วันที่สัมภาษณ์: พุธที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2559
 ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 1 ชั่วโมง 31 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ปัจจุบันผู้ให้สัมภาษณ์ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 มาแล้วเป็นเวลา 2 ปี เมื่อสอบถามถึงสถานการณ์ของโรงเรียนในขณะมีนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าในช่วงดังกล่าวตนยังไม่ได้ย้ายมาอยู่โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 แต่พอทราบถึงสถานการณ์เพราะทำงานอยู่ที่โรงเรียนในพื้นที่มาเป็นเวลานาน ผู้อำนวยการสถานศึกษามีความเห็นที่ว่าสาเหตุที่โรงเรียนไม่ถ่ายโอนเป็นเพราะ การรับถ่ายโอนสถานศึกษาทำให้ อปท. มีภาระเพิ่มขึ้นมาก นอกจากนี้รายได้ของท้องถิ่นส่วนหนึ่งถูกกำหนดโดยส่วนกลาง ทำให้รายได้ไม่มีความแน่นอน ดังนั้นด้วยข้อจำกัดของรายได้ อปท. จึงเลือกวิธีอุดหนุนงบประมาณให้แก่โรงเรียน สพฐ. แทนรับถ่ายโอน

โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 มีเขตให้บริการในพื้นที่ 2 หมู่บ้าน ในอำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี สำหรับนักเรียนในโรงเรียนส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 60 เป็นเด็กที่อาศัยอยู่ในเขตให้บริการ ผู้ปกครองของเด็กกลุ่มนี้ประกอบอาชีพหลากหลายตั้งแต่เป็นข้าราชการ ทำค้าขาย จนถึงรับจ้าง ดังนั้นนักเรียนที่เป็นคนในพื้นที่จึงมีทั้งเด็กที่มีความพร้อมและเด็กด้อยโอกาส จากการเยี่ยมบ้านของครูพบว่าเด็กในพื้นที่เป็นเด็กมีความพร้อมน้อยมาก ส่วนใหญ่จะมีปัญหาครอบครัว เช่น พ่อแม่หย่าร้าง อาศัยอยู่กับปู่ย่าตายาย และพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว เป็นต้น ทางด้านนักเรียนที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 40 เป็นเด็กที่ย้ายตามผู้ปกครองมาทำงานในพื้นที่ ส่วนมากทำงานเป็นพนักงานจ้างรายวันในศูนย์การค้า หรือรับจ้างเป็นคนงานก่อสร้างที่อาศัยอยู่ในไซต์งานก่อสร้าง เด็กในกลุ่มนี้ทั้งหมดมีฐานะยากจน ซึ่งเด็กส่วนนี้มักจะย้ายออกกลางปีการศึกษา เนื่องจากย้ายตามไซต์งานของผู้ปกครอง หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของจำนวนนักเรียน ปัจจุบันจำนวนนักเรียนในภาพรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งที่จำนวนเพิ่มขึ้นจะเป็นเด็กในพื้นที่ แต่เด็กที่ย้ายตามผู้ปกครองมา มีแนวโน้มลดลง

บุคลากรครูในโรงเรียน ปัจจุบันยังไม่ได้รับจัดสรรอัตราครูจาก สพฐ. ครบตามเกณฑ์ แต่ได้รับการสนับสนุนจาก อบต. และจาก อบจ. จำนวน 5 คน จนมีครูครบชั้นเรียน แต่ยังไม่ครบทุกกลุ่มสาระ โดยกลุ่มสาระที่ขาดคือ คณิตศาสตร์ และภาษาไทย ดังนั้นจึงให้ครูที่จบวิชาเอกใกล้เคียงสอนแทน ดังนี้ ให้ครูเอกวิทยาศาสตร์สอนวิชาคณิตศาสตร์ และให้ครูเอกปฐมวัยสอนวิชาภาษาไทย ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ทำให้ยากต่อการได้รับจัดสรรครูจาก สพฐ. ให้ครบทุกชั้นเรียน เพราะจำนวนครูของโรงเรียนถูกกำหนดโดยอัตรากำลังจัดสรร แต่โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 มีความโชคดีที่ท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการศึกษามาก จึงได้รับ

การสนับสนุนจนครบชั้นเรียน ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา อบจ. มีนโยบายการสนับสนุนครูให้แก่โรงเรียน สพฐ. ในพื้นที่ชัดเจนขึ้น โดยใช้ข้อมูลความต้องการครูในสาขาที่ขาดแคลนเป็นเกณฑ์สำหรับสนับสนุน ทำให้ได้รับจัดสรรครูตรงกับความต้องการมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับเมื่อก่อน

ทรัพยากรของโรงเรียน โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 เป็นโรงเรียนขนาดเล็กทำให้ได้รับจัดสรรเงิน รายได้น้อย ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการจัดการศึกษาในแต่ละปี แต่โรงเรียนก็ไม่สามารถ เรียกเก็บจากผู้ปกครองได้เพราะส่วนมากมีฐานะยากจน แต่เป็นเพราะความโชคดียีกประการหนึ่งของโรงเรียนที่ได้รับการสนับสนุนการศึกษีก่อนมาโดยตลอด ศิษย์เก่าคนนี้ได้เป็นคนในพื้นที่และ สำเร็จการศึกษาในโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 เมื่อเป็นผู้ใหญ่ได้ทำงานจนมีฐานะดีขึ้น จากนั้นก็สนับสนุน เงินให้แก่โรงเรียนมาโดยตลอด แม้ว่าเขาจะส่งลูกเรียนโรงเรียนในเมือง และในปัจจุบันไปอาศัยอยู่ ต่างประเทศก็ยังส่งเช็คเงินสดให้แก่โรงเรียนประมาณ 300,000 บาททุกปี ทั้งนี้ผู้อำนวยการต้องมีการ ติดต่อและรายงานความก้าวหน้าของโรงเรียนให้ศิษย์เก่าคนดังกล่าวทราบอยู่เสมอ

การบริหารจัดการทรัพยากรของโรงเรียน ในแต่ละปีโรงเรียนจะมีงบประมาณไม่พอสำหรับการ จัดซื้อหนังสือเรียนให้แก่เด็ก และค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ดังนั้นต้องมีการบริหารจัดการให้ เพียงพอ ดังนี้ ค่าหนังสือเรียน ด้วยงบประมาณที่โรงเรียนได้รับอุดหนุนมาไม่พอต่อความต้องการตาม การวางแผนการสอนและความถนัดของครู ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการพูดคุยให้ครูเปลี่ยนแผนการสอนให้ ใช้หนังสือที่มีราคาอยู่ในกรอบวงเงินที่กำหนด แต่ในกรณีนี้ที่พูดคุยกับครูแล้วพบว่ามีความจำเป็นต้องใช้ หนังสือ ตนจะนำเงินส่วนตัวให้กับครูเจ้าของวิชาเพื่อนำไปถ่ายเอกสารและแจกให้กับนักเรียน สำหรับ สาเหตุของปัญหานี้ ผู้อำนวยการสถานศึกษามองว่าส่วนหนึ่งเป็นเพราะเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ค่าหนังสือเรียนไม่ได้สะท้อนถึงราคาจริงและความต้องการของครู แต่ตนก็เข้าใจว่า สพฐ. จำเป็นต้อง มองในภาพรวม ไม่สามารถพิจารณาโรงเรียนเป็นรายแห่งได้เช่นกัน

สำหรับค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน เดิมโรงเรียนจัดทัศนศึกษาออกสถานที่ให้นักเรียนปีละ 2 ครั้ง แต่งบประมาณที่จำกัดทำให้ไม่สามารถเดินทางไปยังสถานที่ที่จะเป็นประโยชน์แก่นักเรียนได้ เพราะค่าใช้จ่ายส่วนมากเป็นค่าเช่ารถโดยสาร ดังนั้นตนจึงให้ลดการจัดทัศนศึกษาออกสถานที่ลงเป็น ปีละ 1 ครั้ง และจัดนิทรรศการโรงเรียน โดยให้ครูในผลงานการสอนของตนแต่ละปีมานำเสนอ แล้ว เชิญชวนให้โรงเรียนบริเวณข้างเคียง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ผู้ปกครอง และนักเรียน มา ชมศึกษาดูงานได้ ซึ่งนอกจากจะสามารถลดค่าใช้จ่ายได้ ยังก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ขึ้นใน หลายระดับทั้งนักเรียน โรงเรียน และชุมชน

การบริหารจัดการเงินอุดหนุนค่าเครื่องแบบนักเรียน ตามระเบียบโรงเรียนต้องแจกเป็นเงิน สดให้แก่ผู้ปกครอง จากนั้นผู้ปกครองต้องนำไปเสริมที่นำไปซื้อเครื่องแบบนักเรียนกลับมามอบ ให้กับทางโรงเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าในความเป็นจริงมีความเป็นไปได้ว่าผู้ปกครองจะ นำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ แต่โรงเรียนก็ไม่สามารถใช้วิธีนำเงินไปซื้อเครื่องแบบมาแจกนักเรียนได้

เพราะผิดระเบียบ รวมทั้งไม่สามารถให้ร้านค้ามาขายในบริเวณโรงเรียนในวันแจกเงินได้เพราะเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ทำให้ร้านค้าขายได้ในจำนวนไม่มากจึงไม่เกิดแรงจูงใจ หากจะให้ผู้ปกครองใช้เงินของครัวเรือนสำรองจ่ายไปก่อนจากนั้นจึงนำไปเสิร์ฟมาเบิกกับโรงเรียนก็ไม่สามารถทำได้เนื่องจากผู้ปกครองส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ปัญหาเหล่านี้โรงเรียนสามารถแก้ไขได้ส่วนหนึ่ง คือกำหนดวันการแจกเงินสดให้เหมาะสม ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าหากแจกเงินสดเร็วเกินไปผู้ปกครองมักจะนำไปใช้จ่ายตามความต้องการของตนเองหรือครัวเรือนในขณะนั้นก่อน แต่ถ้าแจกช้าเกินไปผู้ปกครองก็ไม่มีเวลาเตรียมซื้อได้ทันเปิดเทอม ตนมองว่าช่วงก่อนเปิดเทอมประมาณ 1 เดือน (ประมาณปลายเดือนเมษายนหรือต้นเดือนพฤษภาคม) จะเป็นช่วงที่ผู้ปกครองตระหนักว่าต้องเตรียมความพร้อมให้บุตรหลานของตนก่อนเปิดเทอม ดังนั้นหากแจกเงินสดให้ในช่วงนี้ โอกาสที่ผู้ปกครองนำเงินไปใช้จ่ายผิดวัตถุประสงค์จะลดน้อยลง

การบริหารจัดการค่าอาหารกลางวัน ในแต่ละปีโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 จะได้รับจัดสรรเงินค่าอาหารกลางวันนักเรียนจาก อบต.บางขุนทอง ในอัตรา 20 บาทต่อคน สำหรับการจัดเตรียมอาหารกลางวันในช่วงเปิดภาคเรียนทุกวัน ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าวิธีการบริหารจัดการเงินส่วนนี้ทำได้ 2 วิธี คือ จ้างเหมาเอกชนให้ทำอาหารกลางวันในราคาหัวละ 20 บาทต่อคนต่อวัน อีกวิธีหนึ่งคือโรงเรียนเป็นผู้ทำอาหารเอง โดยนำเงินไปซื้อวัตถุดิบ ภาชนะทำอาหาร ภาชนะใส่อาหาร และจ้างแม่ครัว เพื่อทำอาหารกลางวันให้แก่ นักเรียนทุกคน แต่ละวิธีจะมีข้อดีข้อเสียที่ต่างกัน สำหรับการจ้างเหมาเอกชนนั้นมีความสะดวกสบายมากกว่า แต่มักจะได้ปริมาณอาหารน้อย บางครั้งก็ไม่มีคุณภาพเพราะเอกชนต้องทำให้ได้กำไรมากที่สุด แต่สำหรับการทำอาหารเอง โรงเรียนสามารถกำหนดคุณภาพของอาหารกลางวันได้ แต่ต้องยุ่งยากเรื่องการทำเอกสารทางการเงินเพราะต้องจัดซื้อจัดจ้างหลายรายการ ในกรณีของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 ใช้วิธีจ้างเหมาอดีตครูของโรงเรียนที่เกษียณแล้วให้ทำอาหารกลางวัน ด้วยความเป็นครูเก่าจึงมีความห่วงใยในนักเรียน ดังนั้นจึงสามารถทำอาหารได้ในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมในราคาที่ถูกลงกว่าการจ้างเอกชน

การบริหารจัดการการเรียนการสอน ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าเด็กนักเรียนของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 มีคะแนนสอบ O-NET ระดับประถมศึกษาปีที่ 6 เพิ่มขึ้นมาตลอด ทั้งนี้เป็นเพราะผู้อำนวยการคนก่อนและครูเอาใจใส่นักเรียนมาก นอกจากนี้เป็นเพราะโรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรได้เพียงพอต่อความต้องการใช้ในแต่ละปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ได้รับจาก อบต.บางขุนทอง อบจ.นนทบุรี และเงินบริจาคของศิษย์เก่า พอเมื่อตนเข้ามาเป็นผู้อำนวยการสถานศึกษาจึงสังเกตเห็นว่าโรงเรียนการจัดการเรียนการสอนยังไม่ทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อตัวเด็กมากเพียงพอ ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าถึงเป้าหมายของโรงเรียนว่ามีความต้องการเป็นโรงเรียนต้นแบบเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นโครงการของ สพฐ. แต่มองว่าการสอนยังไม่ทำให้เด็กสามารถนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนำมาประยุกต์ใช้กับชีวิตประจำวันได้ ตนจึงริเริ่มให้จัดฐานกิจกรรมการเรียนรู้ในโรงเรียนขึ้น

8 ฐาน ได้แก่ ธนาคารไปไม้ ฐานผักสวนครัว ฐานการเรียนรู้พืชสมุนไพร ฐานการคัดแยกขยะ ฐานการทำน้ำหมักชีวภาพจากน้ำซาวข้าว ฐานการทำน้ำหมักชีวภาพจากเศษอาหาร และฐานรักการอ่าน เพื่อให้นักเรียนสามารถนำความรู้ที่ได้มาสามารถปฏิบัติได้จริง ซึ่งตนมองว่าเด็กมีการพัฒนาการในการใช้ชีวิตเพิ่มมากขึ้น

การเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กนักเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษาสังเกตว่ามีนักเรียนจำนวนมากที่ไม่ได้รับประทานอาหารเช้าก่อนมาโรงเรียน ซึ่งเด็กมักจะหิวในเวลาเรียนทำให้เรียนไม่รู้เรื่อง ดังนั้นผู้อำนวยการสถานศึกษาจึงเรียกประชุมผู้ปกครองเพื่อให้ครูสำรวจว่าครอบครัวใดไม่พร้อมเตรียมอาหารเช้าให้กับบุตรหลานของตน เมื่อนับจำนวนเรียบร้อยแล้ว จึงให้ครูไปประสานงานกับร้านค้าบริเวณโรงเรียนเพื่อให้เตรียมอาหารกล่องสำหรับเป็นอาหารเช้าให้กับนักเรียนกลุ่มดังกล่าว การต่อรองกับร้านค้าเป็นเรื่องสำคัญเช่นเดียวกัน เพราะจำเป็นต้องขอความร่วมมือให้เตรียมอาหารที่มีคุณภาพในราคาไม่เกิน 20 บาทต่อกล่องจึงเป็นภาระกับร้านค้า บางครั้งเมื่อร้านค้าไม่สามารถรับภาระได้ก็จำเป็นต้องให้ครูประสานงานกับร้านค้าอื่น

วิธีการคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าตั้งแต่ตนเข้ามาเป็นผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษายังคงเป็นวาระเดิมอยู่ และจะมีการเลือกใหม่ในปีหน้า แต่ที่เคยได้ยื่นมาคือในโรงเรียนจะคัดเลือกก่อนในเบื้องต้น คือพยายามเลือกบุคคลที่เป็นคนท้องถิ่น จากนั้นจึงพิจารณาว่าบุคคลมีความพร้อมเพียงพอและมีอำนาจพอที่จะให้ประโยชน์แก่โรงเรียนได้ วิธีการค้นหาบุคคลคือเข้าไปสอบถามในชุมชนเพราะชุมชนจะทราบว่าใครมีความเป็นผู้มีผู้นำ เมื่อได้ตัวบุคคลมาแล้วจากนั้นโรงเรียนจึงเชิญเข้ามารับตำแหน่งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ต้องขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละคนด้วย เพราะฉะนั้นโรงเรียนจึงค่อนข้างเกรงใจคณะกรรมการสถานศึกษา ในกรณีที่จัดประชุมตามวาระที่กำหนดในระเบียบก็จะพยายามใช้เวลาไม่มากนัก พุดคุยเฉพาะสิ่งที่จำเป็นเท่านั้น ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าต่อไปว่า คณะกรรมการแต่ละคนมีภาระเยอะ หากจัดประชุมยืดเยื้อคราวต่อไปจะไม่มีใครว่างเข้าร่วม อย่างไรก็ตาม เมื่อสอบถามถึงบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษาบอกว่า โรงเรียนได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการดีมาก แต่ละคนเข้าร่วมประชุมทุกครั้งหากไม่ติดภารกิจ นอกจากนี้ยังเป็นผู้ระดมทรัพยากรสำหรับแจกทุนการศึกษาประมาณ 100,000 บาท ให้แก่นักเรียนในวันเด็กทุกปี

พื้นที่: อำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี
 ผู้ให้สัมภาษณ์: ผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1
 วันที่สัมภาษณ์: พุธที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2559
 ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 55 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ปกครองมีลูกสาวทั้งหมด 2 คน ซึ่งทั้งคู่เข้าเรียนที่โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 ลูกสาวคนโตได้สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาปีที่ 6 แล้ว และปัจจุบันกำลังศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นที่โรงเรียนสตรีนนทบุรี สำหรับลูกสาวคนเล็กกำลังศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษาปีที่ 5 ครัวเรือนของผู้ปกครองมีสมาชิกทั้งหมด 5 คน ได้แก่ แม่สามี สามี คุณจันทร์จิรา และลูกสาว 2 คน ทางด้านลักษณะของครัวเรือน นอกจากลูกสาว 2 คนที่กำลังศึกษาอยู่ยังมีสมาชิกที่อยู่ภาวะพึ่งพิงอีก 1 คนคือ แม่ของสามีที่เป็นคนชราอายุ 80 ปี ทางด้านรายได้ของครัวเรือน ผู้ปกครองทำงานเป็นข้าราชการท้องถิ่นสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางขุนกอง (อบต.บางขุนกอง) ได้รับเงินเดือน 17,000 บาท นอกจากนี้ยังมีรายได้เสริมจากการรับจ้างทำอาหารกลางวันและอาหารว่างให้ อบต.บางขุนกอง ในการจัดประชุมต่าง ๆ อีกประมาณเดือนละ 18,000 บาท สามีของผู้ปกครองเป็นทหารยศจำสิบเอกในสังกัดกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ได้รับเงินเดือน 38,000 บาท นอกจากนี้แม่ของสามียังได้รับเบี้ยยังชีพคนชราจาก อบต.บางขุนกอง อีกเดือนละ 800 บาท โดยรวมแล้วครัวเรือนของผู้ปกครองมีรายได้เฉลี่ยต่อคนเป็น 14,760 บาทต่อคนต่อเดือน หรือคิดเป็น 177,120 บาทต่อคนต่อปี สภาพที่อยู่อาศัย ครัวเรือนของผู้ปกครองอาศัยอยู่ในบ้านและที่ดินของสามีซึ่งปลูกมานานแล้วตั้งแต่ก่อนผู้ปกครองแต่งงานและย้ายเข้ามา มีลักษณะเป็นบ้านไม้ชั้นเดียว ตั้งอยู่ห่างจากโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 ประมาณ 2 กิโลเมตร มีพาหนะสำหรับใช้เดินทางคือรถยนต์ 2 คัน และจักรยานยนต์อีก 1 คัน

สาเหตุที่ตัดสินใจให้ลูกสาวทั้งสองคนเรียนที่โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 คุณจันทร์จิราเล่าว่าเป็นเพราะเดินทางไปรับส่งได้สะดวก สามารถเดินมาส่งลูกเรียนได้ แต่ปกติจะขับรถมาส่งเป็นประจำ นอกจากนี้โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 มีคุณภาพมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน หากเปรียบเทียบกับโรงเรียนเอกชนในพื้นที่ แม้ว่าโรงเรียนเด่นหล้าจะมีชื่อเสียงด้านคุณภาพมากกว่าแต่ก็มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าเช่นเดียวกัน ตนและสามีเป็นข้าราชการจึงไม่สามารถมีกำลังทรัพย์มากพอมาเป็นค่าใช้จ่ายได้ นอกจากนี้ผู้ปกครองยังเล่าโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 มีชื่อเสียงเรื่องคุณภาพมานานแล้ว ญาติฝั่งสามีซึ่งเป็นคนในพื้นที่ส่วนใหญ่ก็เข้าเรียนที่โรงเรียนนี้ ดังนั้นตนจึงมั่นใจส่งลูกสาวทั้งสองคนมาเรียน

ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ผู้ปกครองเล่าว่าในแต่ละปีโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 ไม่มีการเรียกเก็บค่าเล่าเรียนและค่าทัศนศึกษาเพิ่มเติม สำหรับที่ต้องจ่ายเพิ่มเติมจะเป็นส่วนที่เกิน

จากที่ได้รับสนับสนุนจากรัฐบาลดังนี้ เครื่องแบบนักเรียนเพิ่มอีก 1 ชุด ราคาชุดละ 400 บาท ค่าชุดเนตรนาฬิกาจำนวน 1 ชุด ราคาชุดละ 700 บาท ค่าใช้จ่ายเพื่อซื้อกระดาษและหมึกเครื่องพิมพ์สำหรับพิมพ์แบบฝึกหัดเพิ่มเติมให้แก่ลูกสาวและสำหรับให้ลูกสาวพิมพ์งานส่งโรงเรียนอีกประมาณ 2,000 บาท นอกจากนี้ยังให้ค่าขนมลูกไปโรงเรียนอีกวันละ 20 บาท ซึ่งลูกนำไปออมในโครงการเงินออมของโรงเรียนวันละ 10 บาท และที่เหลือใช้เพื่อซื้ออาหารหรือขนมรับประทาน ในระยะหลังโรงเรียนมีโครงการอาหารเช้าให้แก่นักเรียน ในกรณีลูกสาวนัดทานอาหารเข้ากับเพื่อนที่โรงเรียนก็จะขอตนและสามีเพิ่มอีกวันละ 20 บาท ส่วนค่าเดินทางไปโรงเรียนตนเป็นคนขับรถมาส่งทุกวันจึงไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม

วิธีการเลี้ยงดูลูกสาว ผู้ปกครองเล่าว่าลูกคนโตของตนที่จบการศึกษาระดับประถมที่โรงเรียนนี้ไปแล้ว มีผลการเรียนเป็นที่ 1 ของระดับชั้น และได้คะแนนเกรด 4 ทุกวิชา มาโดยตลอด ปัจจุบันสามารถสอบเข้าเรียนต่อระดับมัธยมศึกษาได้ที่โรงเรียนสตรีรัตนบุรีซึ่งเป็นโรงเรียนรัฐที่มีชื่อเสียงมากที่สุด ในบริเวณนี้ ทางด้านลูกสาวคนเล็กมีผลการเรียนเป็นที่ 1 ของระดับชั้นตลอดเช่นเดียวกัน แต่ก็มีวิชาที่ได้คะแนนเกรด 3 บ้างเป็นบางวิชาเท่านั้น เมื่อสอบถามถึงวิธีการเลี้ยงดู คุณจันทร์จิราได้เล่าว่า ทั้งตนและสามีจะพยายามให้ลูกอยู่ในสายตาโดยตลอด สำหรับตนเองเดิมทำงานเป็นข้าราชการทหาร แต่เมื่อวางแผนให้ลูกเข้าเรียนที่โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 จึงตัดสินใจย้ายมาทำงานที่ อบต.บางขุนทอง เพื่อให้สามารถดูแลและไปรับไปส่งที่โรงเรียนได้ นอกจากนี้ยังพยายามพูดคุยและสอบถามเรื่องการเรียนในโรงเรียน ถ้ามถึงบ้าน หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้น พร้อมทั้งพยายามสังเกตความชอบหรือความถนัดของลูกตลอด ในกรณีของลูกสาวคนโต ตนสังเกตว่าลูกเก่งวิชาภาษาอังกฤษ และลูกบอกว่าอยากเรียนต่อเป็นแพทย์ในระดับอุดมศึกษา จากนั้นตนและสามีจึงชวนขวายให้ลูกเรียนพิเศษเพิ่มเติม เพื่อให้สามารถสอบเข้าได้ในอนาคต

ในปีการศึกษาที่ผ่านมาผู้ปกครองเป็นกรรมการผู้ปกครองในคณะกรรมการเครือข่ายของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 สำหรับวิธีการคัดเลือกนั้นผู้อำนวยการสถานศึกษาคนก่อนใช้วิธีการเลือกผู้ปกครองที่บุตรหลานมีการเรียนดีและมักจะมีจิตอาสาให้ความร่วมมือกับโรงเรียนมาโดยตลอด ในกรณีของตนนั้น โรงเรียนมองว่าลูกสาวได้คะแนนเป็นที่ 1 ของระดับชั้น และยินยอมให้ลูกสาวเข้าร่วมกิจกรรมกรรมแข่งขันทางวิชาการระหว่างโรงเรียนมาตลอด ผู้อำนวยการจึงเข้ามาเรียนเชิญเป็นกรรมการผู้ปกครองในคณะกรรมการเครือข่ายเพื่อพัฒนาการศึกษาร่วมกันระหว่างโรงเรียนผู้ปกครอง ชุมชน และท้องถิ่น ซึ่งโรงเรียนจะเรียกประชุมคณะกรรมการเครือข่ายเพื่อขอคำแนะนำในเรื่องต่าง ๆ และสำหรับตัวผู้ปกครองเอง เมื่อผู้ปกครองท่านอื่นทราบว่าเป็นคณะกรรมการ จึงมีการเข้ามาพูดคุยเพื่อเป็นช่องทางเสนอความคิดเห็นหรือความต้องการต่าง ๆ แก่ครูและผู้อำนวยการสถานศึกษาต่อไป

บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 ผู้ปกครองเล่าว่า ตนพอรู้จักตัวแทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาอยู่ แต่ไม่ทราบว่ามีการเลือกตัวแทนอย่างไร หากกล่าวถึงบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานกับคณะกรรมการเครือข่ายจะแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ดังที่กล่าวไปแล้วคณะกรรมการเครือข่ายจะมีบทบาทในการให้คำปรึกษาหรือความคิดเห็นในการบริหารจัดการของโรงเรียน แต่สำหรับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองมองว่าส่วนใหญ่จะเรียกประชุมให้ครบวาระตามที่กำหนดในกฎระเบียบเท่านั้น นอกจากนี้หากผู้ปกครองมีความต้องการทราบข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนเสนอแนะความต้องการให้แก่โรงเรียนจะใช้ช่องทางของคณะกรรมการเครือข่าย หรือใช้เวทีการประชุมผู้ปกครองเป็นช่องทางมากกว่า

ทัศนคติทางการเมือง ผู้ปกครองมีความเห็นว่าการตัดสินใจเลือกนักรบเมืองท้องถิ่นทำได้ง่ายกว่านักรบเมืองระดับชาติ เพราะนักรบเมืองท้องถิ่นมีความใกล้ชิดคนในพื้นที่มากกว่า คนที่มีสิทธิเลือกตั้งส่วนมากจะรู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นอย่างดี ในกรณี อบต.บางขุนทอง ไม่มีการแข่งขันทางการเมืองท้องถิ่นมากนัก นายก อบต. คนปัจจุบันจึงดำรงตำแหน่งมาหลายวาระ แต่คนในพื้นที่ที่มองว่านายกสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดี เห็นได้จากสภาพแวดล้อมในพื้นที่ที่มีการพัฒนาขึ้น เช่น มีการขยายถนนเพิ่มขึ้นจาก 4 เลน เป็น 6 เลน มีความเป็นเมืองมากขึ้น และเมื่อต้นปีที่ผ่านมานายก อบต. สามารถนำงบประมาณจากโครงการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตำบลละ 5 ล้านบาทมาก่อสร้างรั้วโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 ได้ รวมทั้งยังนำมาปรับปรุงสถานที่สาธารณะในพื้นที่เพิ่มเติมได้ในกรณีนักรบเมืองระดับชาติ ผู้ปกครองกล่าวว่าตนตัดสินใจเลือกได้ยากกว่านักรบเมืองระดับท้องถิ่นเพราะไม่มีความเข้าใจ ส่วนมากจึงโหวตไม่ประสงค์ลงคะแนนในการเลือกตั้ง เมื่อถามว่าจะทำอย่างไรหากนักรบเมืองที่ได้รับเลือกไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายที่ตนหาเสียงได้ ผู้ปกครองกล่าวว่าตนเชื่อว่าคนในพื้นที่จะไม่เลือกผู้สมัครเลือกตั้งคนเดิมหรือพรรคการเมืองเดิมอีกต่อไป

พื้นที่: อำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี
 ผู้ให้สัมภาษณ์: ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1
 วันที่สัมภาษณ์: พุธ ที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2559
 ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 2 ชั่วโมง 15 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 มาเป็นระยะเวลา 2 ปี ซึ่งไม่ได้อยู่ในช่วงเวลาที่โรงเรียนถ่ายโอนเพราะในขณะนั้นเป็นครูอยู่ในโรงเรียนอื่น แต่เนื่องจากทำงานเป็นครูในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีมาเป็นเวลานานจึงทราบถึงเหตุการณ์ในช่วงเวลาที่มีการประกาศให้ถ่ายโอนสถานศึกษา ทั้งนี้โรงเรียนสังกัด สพฐ. มีจำนวนมากเยอะจึงทำให้ไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง ทำให้โรงเรียนหลายแห่งขาดแคลนทั้งทรัพยากรและบุคลากรครู โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก เมื่อโรงเรียนเหล่านั้นมองเห็นว่าการถ่ายโอนเป็นวิธีที่สามารถแก้ปัญหาได้จึงเกิดแรงจูงใจในการถ่ายโอน

การถ่ายโอนส่งผลต่อสถานะของโรงเรียน ทำให้โรงเรียนสูญเสียความเป็นนิติบุคคล ดังนั้นการบริหารจัดการทรัพยากรที่เป็นบุคลากร ครูภัณฑ์ และสิ่งปลูกสร้างจะขึ้นอยู่กับนายก อบท. รวมทั้งผู้อำนวยการมีกรอบเงินในการใช้จ่ายไม่เกิน 100,000 บาทต่อครั้ง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโรงเรียนจะขาดความเป็นอิสระ แต่ทำให้รู้สึกปลอดภัยในการใช้จ่ายเงินเพราะคนรับผิดชอบคือผู้บริหาร อบท. นอกจากนี้โรงเรียนยังไม่ต้องทำบัญชีเองซึ่งเป็นงานที่คนเป็นครูหรือบริหารไม่มีความถนัด ดังนั้นความเป็นอิสระกับความรู้สึกปลอดภัยในการใช้จ่ายงบประมาณเป็นสิ่งที่ต้องแลกเปลี่ยนกัน โดยในช่วงถ่ายโอนนั้น โรงเรียนของ สพฐ. พึ่งได้ถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลไม่นานมากเพียง 5-6 ปีเท่านั้น เพราะฉะนั้น สถานะโรงเรียนจึงไม่ทำให้โรงเรียนมีความแตกต่างมากในขณะนั้น

ภายหลังการถ่ายโอนโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 ได้รับทรัพยากรเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะงบประมาณสำหรับซ่อมแซมอาคารเรียน อย่างไรก็ตาม งบประมาณที่ได้รับก็ไม่เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอนเนื่องจากมีข้อจำกัดอยู่ 2 อย่าง คือ เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก การจัดซื้อแต่ละครั้งเป็นการซื้อในจำนวนไม่มากนักทำให้มีต้นทุนต่อหน่วยสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนขนาดใหญ่ ข้อจำกัดอีกอย่างหนึ่งคือ มีอาคารเรียนมากกว่าความต้องการใช้ทำให้มีภาระและค่าใช้จ่ายในการดูแลสูงมาก ดังนั้นหากปีไหนมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าเงินรายได้ที่ได้รับจัดสรรมาก็จะนำเงินสะสมมาใช้จ่ายเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้ตามแผนปฏิบัติการประจำปี หรืออีกทางหนึ่งที่โรงเรียนใช้วิธีระดมทรัพยากรจากชุมชนในพื้นที่เพื่อให้มีเงินสะสมที่เพียงพอ เช่น เงินบริจาคของมูลนิธิในชุมชน หรือให้ครูปัจจุบันหรือครูที่เกษียณอายุราชการไปแล้วประสานงานกับชุมชนห้างร้านในพื้นที่เพื่อขอรับบริจาคเพิ่มเติม แต่ก็ระดมได้ไม่มากนักเนื่องจากชุมชนก็ไม่มีมีรายได้ไม่สูงนัก

ทางด้านบุคลากรครูของโรงเรียน ในปัจจุบันโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 ได้รับความสรรครูจากต้นสังกัดจนครบตามเกณฑ์และตามกลุ่มสาระเป็นที่เรียบร้อย รวมทั้งยังได้รับจัดสรรเจ้าหน้าที่ธุรการ แม่บ้าน และนักการภารโรงตำแหน่งละ 1 คนอีกด้วย อย่างไรก็ตามโรงเรียนยังประสบปัญหาบุคลากรครูมีอัตราการย้ายสูงเพราะครูส่วนใหญ่ไม่มีความมั่นคงและความก้าวหน้าทางอาชีพการงาน ทั้งนี้ครูส่วนใหญ่ที่ได้รับจัดสรรเป็นครูที่จ้างโดยโครงการจ้างครู ซึ่งมีสัญญาจ้างเพียง 1 ปี โดยไม่มีการปรับเพิ่มเงินเดือน เส้นทางความก้าวหน้าทางอาชีพของครูโครงการเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ อปท. มีอัตราตำแหน่งว่างเท่านั้น ซึ่งที่ผ่านมาหลายปี อปท. ก็ไม่มีอัตราว่างและมีการจัดสอบไม่บ่อยนัก จึงเป็นเหตุให้ในกรณีที่ สพฐ. หรือกรุงเทพมหานครจัดสอบบรรจุครู ครูโครงการฯ จึงมักไปสอบและย้ายออกเมื่อทำงานจนครบตามสัญญาจ้าง ครูจึงมีการย้ายออกบ่อย และโรงเรียนจึงได้รับจัดสรรครูที่เป็นครูใหม่ที่ไม่มีความพร้อมสอนมากนักเป็นประจำ

กระบวนการรับเด็กเข้าเรียนของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 จะรับเด็กนักเรียนที่อาศัยอยู่ในเขตความรับผิดชอบของ อปท. ต้นสังกัด สำหรับวิธีการรับเด็กเข้าในระดับประถมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนพยายามรับเด็กนักเรียนที่มีชื่อในทะเบียนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ของ อปท. ในกรณีที่เกินเด็กนอกพื้นที่ที่ย้ายตามผู้ปกครองมาเมื่อรับนักเรียนเข้าเป็นที่เรียบร้อยแล้วจะขอความร่วมมือจากผู้ปกครองว่าให้ย้ายชื่อเด็กมาอยู่ในพื้นที่ หากไม่สามารถทำได้จะขออนุญาตจากผู้ปกครองให้ย้ายเฉพาะชื่อนักเรียนมาอยู่ในทะเบียนของโรงเรียน ทั้งนี้เนื่องจากที่ผ่านมาโรงเรียนเคยรับนักเรียนที่ชื่ออยู่ในทะเบียนที่อยู่อาศัยนอกพื้นที่ จากนั้นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้แจ้งกับ อปท. ว่าไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณกับเด็กนอกพื้นที่ได้

ลักษณะของนักเรียนในโรงเรียน นักเรียนประมาณร้อยละ 80 ของทั้งหมดเป็นเด็กในพื้นที่ของ อปท. ต้นสังกัด ส่วนอีกร้อยละ 20 เป็นนักเรียนที่ย้ายตามผู้ปกครองมาจากต่างจังหวัด สำหรับฐานะทางครัวเรือนของนักเรียนทั้งหมดมีฐานะยากจนโดยเฉพาะเด็กที่ย้ายมาจากนอกพื้นที่ ผู้ปกครองส่วนใหญ่จำเป็นต้องทำงานเพื่อเลี้ยงชีพทำให้ไม่ค่อยมีเวลาเอาใจใส่บุตรหลานของตนเองมากนัก โดยจากการสังเกตพบว่า เด็กนักเรียนส่วนใหญ่มีความพร้อมในการเรียนน้อย เพราะไม่ได้รับความเอาใจใส่จากผู้ปกครองมากนักโดยเฉพาะเด็กที่มาจากนอกพื้นที่ ที่มักจะไม่สามารถเรียนรู้ได้ทันเพื่อนในชั้นเรียนและมักเจ็บป่วยอยู่บ่อยครั้ง จากการเยี่ยมบ้านของเด็กพบว่าเด็กกลับบ้านด้วยตัวเองเป็นประจำและเมื่อถึงบ้านก็อยู่คนเดียวเพราะผู้ปกครองยังทำงานอยู่ บ่อยครั้งที่พบว่าเด็กอยู่ในครอบครัวพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยวหรือแตกแยก นอกจากนี้สภาพบ้านยังสกปรกไม่ถูกสุขลักษณะอีกด้วย

การประชาสัมพันธ์ข่าวสารเกี่ยวกับโรงเรียน โรงเรียนเป็นขนาดเล็กทำให้มีรายได้ที่ได้รับจัดสรรไม่เยอะมาก ดังนั้นการประชาสัมพันธ์ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโรงเรียนไม่ว่าจะเป็นการเปิดรับสมัครนักเรียนหรือกิจกรรมของโรงเรียน จำเป็นต้องใช้ช่องทางที่มีต้นทุนไม่สูงมาก เช่น ผลิตแผ่นพับเอง ให้ครูเดินทางไปประชาสัมพันธ์ในชุมชน และขอความร่วมมือให้ผู้ปกครองช่วยกระจาย

ข่าวสาร เป็นต้น สำหรับช่องทางที่มีค่าใช้จ่ายสูง โรงเรียนเคยจัดทำป้ายไว้นิลติดไว้หน้าโรงเรียนเพื่อประชาสัมพันธ์การเปิดรับสมัครรับนักเรียนบ้างเป็นบางครั้ง

การบริหารจัดการทรัพยากรของโรงเรียนพบว่า โรงเรียนได้รับจัดสรรเงินล่าช้าทุกปี โดยในช่วงเปิดเทอมที่ผ่านมา โรงเรียนได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี ภายหลังเปิดภาคเรียนไปแล้วประมาณ 1 เดือน ดังนั้นเพื่อให้ได้หนังสือเรียนและอุปกรณ์การเรียนทันก่อนเปิดเทอม โรงเรียนต้องทำการซื้อเชื่อ (Credit) กับร้านค้าเจ้าประจำเพื่อให้ได้สินค้ามาก่อน จากนั้นจึงจ่ายคืนหลังได้รับจัดสรรงบประมาณแล้ว

นอกจากนี้ สาเหตุที่โรงเรียนไม่มีความเป็นอิสระอีกประการหนึ่งคือ โรงเรียนสังกัด อปท. ต้องจ่ายในรูปของเช็ค ไม่สามารถจ่ายเป็นเงินสดได้ ดังนั้นโรงเรียนต้องวางแผนการใช้จ่ายให้แต่ละครั้งให้มากที่สุด เพื่อไม่ให้เกิดภาระกับร้านค้ามากเกินไป แต่ในกรณีที่ไม่สามารถเลี้ยงได้โรงเรียนจะใช้วิธีจ่ายเช็คตรงให้กับครูเพื่อให้นำไปขึ้นเงินกับธนาคารแล้วซื้อของที่โรงเรียนต้องการ

วิธีการคัดเลือกตัวแทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในปัจจุบันยังคงเป็นคณะกรรมการชุดเดิม เนื่องจากผู้อำนวยการสถานศึกษาเพิ่งย้ายเข้ามาทำงานได้ไม่นานนัก จึงไม่ทราบว่าที่ผ่านมามีวิธีการเลือกอย่างไร อย่างไรก็ตาม การคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาในแต่ละโรงเรียน ส่วนมากมีลักษณะไม่แตกต่างกันคือ โรงเรียนจะสังเกตและเรียนเชิญผู้ปกครองมักจะที่มีส่วนร่วมหรือมีความเอาใจใส่โรงเรียนมาเข้ารับตำแหน่ง เพราะถ้าหากเปิดให้ตัวแทนมาสมัครจะไม่มีใครเสนอตัว เนื่องจากการเข้าร่วมประชุม ผู้ปกครองจำเป็นต้องลงงานหรือเสียสละเวลาส่วนตัวของตนมาจึงไม่ค่อยอยากมีส่วนร่วมมากนัก

จากการสัมภาษณ์พบว่าโรงเรียนทราบถึงนโยบายการศึกษาของนายก อบท. เป็นอย่างดี เนื่องจากนายกมักเข้ามาพูดคุยถึงนโยบายกับผู้ผู้อำนวยการสถานศึกษาอยู่บ่อยครั้ง อย่างไรก็ตามจากการศึกษาแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน อบท. (ถ้ายอน) แห่งที่ 1 พบว่าตัวชี้วัดด้านผลผลิตของการจัดการศึกษายังมีไม่ชัดเจน โดยเฉพาะตัวชี้วัดในด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนที่ไม่ได้มีระบุเป้าหมายอย่างชัดเจนเช่นเดียวกับ สพฐ. ดังนั้น ที่ผ่านมามีว่าโรงเรียนจะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาลดลง แต่ก็ไม่ได้มีดังนั้น ที่ผ่านมามีว่าโรงเรียนจะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาลดลง แต่อปท. ต้นสังกัดก็ไม่ได้มีมาตรการลงโทษอย่างเป็นทางการจะเป็นรูปธรรม จะมีเพียงแต่การตำหนิว่ากล่าวเท่านั้น

ทางด้านบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาต่อการบริหารจัดการโรงเรียน ส่วนมากคณะกรรมการจะมีบทบาทช่วยเหลือโรงเรียนในการจัดกิจกรรม เช่น อุทิศเป็นแรงงานในการจัดกิจกรรม บริจาคเป็นสิ่งของ หรือบริจาคเงินเล็กน้อย เท่านั้น สำหรับการจัดการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นเพียงการทำเพื่อให้ครบถ้วนตามระเบียบที่กำหนดเท่านั้น โดยระเบียบกำหนดไว้ว่าโรงเรียนต้องมีการจัดประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเทอมละ 2 ครั้ง แต่ไม่ได้กำหนดวาระหรือประเด็นการประชุม ทำให้การจัดแต่ละครั้งทำไปอย่างไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน

พื้นที่: อำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี
 ผู้ให้สัมภาษณ์: ผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1
 วันที่สัมภาษณ์: พุธ ที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2559
 ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 46 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ถูกสัมภาษณ์มีหลานชายที่กำลังศึกษาอยู่ระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ในโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 โดยครัวเรือนมีสมาชิกทั้งหมด 3 คน ประกอบด้วย ตนเอง สามี และหลานชาย สำหรับพ่อกับแม่ของเด็กอาศัยอยู่อีกที่หนึ่งแต่ให้มาอยู่กับตาและยายเพราะอยู่ใกล้โรงเรียนมากกว่า ผู้ปกครองเคยทำงานเป็นครูที่โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 1 ปัจจุบันทั้งตนเองและสามีเป็นข้าราชการบำนาญ ครัวเรือนมีรายได้หลักมาจากเงินบำนาญโดยรวมแล้วมีรายได้ทั้งหมดประมาณ 100,000 บาทต่อเดือน คิดเป็นรายได้เฉลี่ยต่อคน 33,333 บาทต่อเดือน หรือคิดรายปีเป็น 400,000 บาทต่อปี ทางด้านสถานะครัวเรือนมีเพียงหลานชายคนเดียวที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงคือกำลังศึกษาอยู่ ที่อยู่อาศัยเป็นบ้านกึ่งไม้กึ่งปูน 2 ชั้น ตั้งอยู่ริมคลองฝั่งตรงข้ามกับโรงเรียน ผู้ปกครองและสามีมีรถเก๋งหนึ่งคัน และเรือพายหนึ่งลำที่ใช้เป็นพาหนะสำหรับเดินทาง

สาเหตุที่ตัดสินใจเลือกให้หลานชายเข้าเรียนในโรงเรียนนี้ เพราะผู้ปกครองเคยเป็นครูของโรงเรียนนี้มาก่อนจึงมีความคุ้นเคย นอกจากนี้ยังอยู่ใกล้บ้านสามารถเดินทางได้สะดวก และมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องไม่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนอื่น ๆ ซึ่งบ้านของตนเองยังอยู่ริมคลองฝั่งตรงข้ามโรงเรียน จึงสามารถพายเรือข้ามคลองมาส่งเข้าเรียนทุกวันได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย และหากเปรียบเทียบกับโรงเรียนข้างเคียงอื่น ๆ จำเป็นต้องให้สามีตนขับรถไปรับส่งทุกวันทำให้มีค่าใช้จ่ายสูงกว่า สำหรับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้ปกครองให้ข้อมูลว่าปีที่แล้วตนได้ซื้อชุดนักเรียนให้ 1 ชุด เป็นเงินประมาณ 300 บาท และชุดลูกเสืออีก 1 ชุด เป็นเงินประมาณ 500 บาท ทางด้านชุดพละได้รับแจกจากโรงเรียน และให้เงินค่าขนมหลานมาโรงเรียนอีกวันละ 20 บาท

ทางด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ผู้ปกครองมีความเห็นว่าบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนส่วนใหญ่เป็นไปตามระเบียบกำหนดเท่านั้น แต่ไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาศึกษามากนัก เพราะส่วนมากผู้อำนวยการสถานศึกษาและครูเป็นผู้จัดทำ ทั้งนี้ผู้ปกครองมีความคิดเห็นว่าหน้าที่เกี่ยวกับวิชาการหรือการจัดการเรียนการสอนต้องให้โรงเรียนเป็นคนตัดสินใจ ผู้ปกครองมีหน้าที่เพียงดูแลบุตรหลานของตนให้เป็นคนดีก็เพียงพอ

พื้นที่: อำเภอที่ 1 จังหวัดนนทบุรี

ผู้ให้สัมภาษณ์: นายก อบท. และ ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ของ อบท. ต้นสังกัดโรงเรียน อบท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1

วันที่สัมภาษณ์: พุธ ที่ 22 มิถุนายน พ2559 .ศ.

ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 1 ชั่วโมง 49 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

นายก อบท. คนปัจจุบันนั้นดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลาหลายสมัย ในช่วงที่ผลักดันให้โรงเรียนในสังกัด สพฐ. ถ่ายโอนมายัง อบท. นายก อบท. เล็งเห็นว่าคุณภาพชีวิตของเด็กนักเรียนในพื้นที่ไม่ค่อยดีนัก เด็กเกือบทุกคนอยู่ในครอบครัวที่มีฐานะยากจน พ่อแม่หย่าร้าง และมีเด็กจำนวนหนึ่งที่พ่อแม่ฝากให้ปู่ย่าตายายเป็นคนเลี้ยง ทำให้มีพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ เช่น ดินทุหรี่ ดินยาเสพติด ลักขโมย เป็นต้น สำหรับสถาบันการศึกษาในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นของ สพฐ. ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากต้นสังกัดน้อยมาก ปล่อยให้อาคารเรียนทรุดโทรม โรงเรียนส่วนมากขาดแคลนบุคลากร และมีจำนวนนักเรียนลดน้อยลงมาโดยตลอด ดังนั้นจึงมีความเห็นว่าวิธีแก้ปัญหาคือโรงเรียนต้องมีความพร้อมก่อนเป็นลำดับแรก ดังนั้นจึงเข้าไปพูดคุยกับโรงเรียน สพฐ. ในพื้นที่เพื่อแสดงวิสัยทัศน์พร้อมเชิญชวนให้ถ่ายโอนมาสังกัด อบท. หลังจากนั้นก็มีโรงเรียน สพฐ. ทำเรื่องขอถ่ายโอนถึง 6 โรงเรียน ซึ่งนายก อบท. ได้ให้การสนับสนุนโรงเรียนทุกแห่งอย่างเต็มที่ภายใต้งบประมาณที่ อบท. สามารถจัดหาได้ในแต่ละปี

ในกรณีโรงเรียน อบท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 นายก อบท. ได้เล่าว่าเมื่อประมาณ 30 ปีที่แล้วโรงเรียนมีนักเรียนมากถึง 600 คน แต่เมื่อเวลาผ่านไป โรงเรียนมีจำนวนนักเรียนลดลง รวมทั้งประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรครูเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนก่อนถ่ายโอนมีจำนวนนักเรียนเหลือเพียง 76 คนเท่านั้น และหากไม่ตัดสินใจถ่ายโอนโรงเรียนจะถูกยุบลง ดังนั้นตนจึงเข้าไปคุยเพื่อขอรับถ่ายโอนสถานศึกษา ทางด้านคนในพื้นที่และครูในโรงเรียนทราบอยู่แล้วว่าตนเป็นคนให้ความสำคัญในด้านการศึกษารวมทั้งใจถ่ายโอน

นโยบายด้านการศึกษาของนายก อบท. คือ สนับสนุนโรงเรียนมีความพร้อมเพียงพอที่จะให้แก่ศึกษาแก่เด็กในพื้นที่ เพื่อให้เด็กมีระเบียบวินัยและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สำหรับโรงเรียน อบท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 1 อบท. ได้สนับสนุนค่าซ่อมแซมอาคารเรียน รวมทั้งสนับสนุนบุคลากรให้ครบทุกชั้นเรียนและตรงกับสาขาวิชาที่โรงเรียนต้องการ ทั้งนี้โรงเรียนได้ก่อสร้างมาแล้วมากกว่า 60 ปี ดังนั้นไม้ที่ใช้เป็นวัสดุก่อสร้างอาคารจึงผูกพันตามอายุการใช้งาน ตนจึงสนับสนุนงบประมาณสำหรับซ่อมแซมอาคารเรียนเป็นจำนวนมาก รวมทั้งช่วยคัดเลือกครูให้โรงเรียน ในกระบวนการคัดเลือกครูตนจะพยายามคัดเลือกครูที่เป็นคนในพื้นที่เป็นลำดับแรกเพราะไม่ยากให้ครูมีการย้ายบ่อย แต่ในกรณีปฏิบัติจริงก็อาจรับครูที่มาจากนอกพื้นที่ได้หากโรงเรียนมีความต้องการ สำหรับการสัมภาษณ์จะ

พิจารณาว่าครูมีระเบียบวินัยหรือไม่ โดยสังเกตว่าครูสามารถไหว้ถูกต้องในกรณีต่าง ๆ เช่น ไหว้ผู้ที่มีอายุมากกว่า ไหว้ผู้ที่มีอายุเท่ากัน และการรับไหว้คนที่อายุน้อยกว่า เป็นต้น โดยนายก อบท. ได้กล่าวว่านักเรียนจะมีระเบียบวินัยไม่ได้หากครูขาดระเบียบวินัย

อุปสรรคของการบริหารจัดการศึกษาของ อบท. นายก อบท. มีความคิดเห็นว่าผู้ปกครองเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อตัวนักเรียน หลายครอบครัวที่พบในระหว่างการลงพื้นที่ไม่เอาใจใส่เรื่องการศึกษาของบุตรหลานของตนเองเท่าที่ควร เห็นได้จากในช่วงก่อนเปิดเทอม โรงเรียนจะเรียกผู้ปกครองมาประชุมเพื่อปฐมนิเทศและรับเงินค่าเสื้อผ้าและอุปกรณ์การเรียนที่รัฐบาลสนับสนุน มีหลายครั้งที่พบว่าเมื่อผู้ปกครองรับเงินไปแล้วกลับไม่นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ ส่วนมากผู้ปกครองจะนำไปใช้จ่ายในครอบครัวหรือบางกรณีไปซื้อแอลกอฮอล์มาบริโภค ดังนั้นนายก อบท. จึงต้องเข้าไปพูดคุยตักเตือนกับผู้ปกครองที่มีพฤติกรรมดังกล่าว รวมทั้งใช้เวทีปฐมนิเทศของโรงเรียนเพื่อขอความร่วมมือจากผู้ปกครองทุกคน

ผู้อำนวยการกองการศึกษาฯ ได้กล่าวถึงอุปสรรคการบริหารจัดการศึกษาโดยเฉพาะการก่อสร้างอาคารเรียนว่า ระเบียบหรือข้อกำหนดการสนับสนุนงบประมาณสำหรับก่อสร้างอาคารเรียนของกรมส่งเสริมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับลักษณะทางภูมิศาสตร์ในแต่ละพื้นที่ คุณครูเล่าว่าแบบแปลนอาคารเรียนที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดให้ใช้มีลักษณะที่เรียกว่า “ฐานราบ” ซึ่งเหมาะกับการก่อสร้างในพื้นที่ที่เป็นดินแข็ง แต่ในกรณีของจังหวัดนันทบุรี พื้นที่มีลักษณะเป็นดินอ่อนไม่สามารถก่อสร้างแบบฐานราบได้จึงต้องใช้แบบ “ฐานเจาะ” ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ามาก ดังนั้นจึงเป็นปัญหาในขั้นตอนของงบประมาณเพราะแบบแปลนไม่ตรงตามที่ระเบียบกำหนด นอกจากนี้หากมีการเปลี่ยนแปลงแบบแปลนหลังจากได้รับงบประมาณมาแล้วก็เสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบ

ทางด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาด้านวิชาการของนักเรียน ผู้อำนวยการกองการศึกษาฯ กล่าวว่าโรงเรียน อบท. มีการบริหารจัดการต่างจากโรงเรียนสังกัด สพฐ. โดยการบริหารจัดการของ อบท. มีลักษณะที่มีนายก อบท. เป็นผู้ที่มีอำนาจการตัดสินใจสูงสุด แล้วนายกมอบอำนาจการบริหารจัดการโรงเรียนให้แก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาโดยมีสำนักการศึกษาเป็นฝ่ายควบคุมคุณภาพ จะเห็นได้ว่าผู้มีอำนาจสูงสุดไม่ได้มีความเชี่ยวชาญด้านการศึกษาโดยเฉพาะ นอกจากนี้บุคลากรในสำนักการศึกษาส่วนมากก็ไม่ได้เรียนจบตรงตามสาย จะเห็นได้ว่าบุคลากรที่มีหน้าที่สนับสนุนและควบคุมคุณภาพการศึกษาของ อบท. มีความพร้อมน้อยกว่าบุคลากรของ สพฐ. เป็นอย่างมาก แต่สำหรับการดูแลคนในพื้นที่จะมีลักษณะเหมือนเป็นพ่อที่คอยดูแลลูกให้มีชีวิตที่ดี ไม่ได้เฉพาะเจาะจงในด้านการศึกษาเพียงอย่างเดียว

พื้นที่: อำเภอที่ 2 จังหวัดภูเก็ต
ผู้ให้สัมภาษณ์: ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2
วันที่สัมภาษณ์: อังคาร ที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2559
ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 1 ชั่วโมง 22 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้เข้ามารับตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 เป็นเวลา 2 ปี ทำให้ไม่อยู่ในช่วงที่เริ่มผลักดันให้ถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดังนั้นการผลการสัมภาษณ์เชิงลึกจึงไม่ทราบถึงสาเหตุที่โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 ตัดสินใจไม่ถ่ายโอน แต่โดยความคิดเห็นส่วนตัวนั้น ผู้อำนวยการสถานศึกษากล่าวว่าผู้บริหารสถานศึกษาและครูในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ส่วนใหญ่มีทัศนคติทางลบต่อการถ่ายโอนโรงเรียนไปสังกัดท้องถิ่น เพราะสถานะของบุคลากรต้องเปลี่ยนไปเป็นพนักงานท้องถิ่นทำให้รู้ขาดความภูมิใจในการเป็นข้าราชการ นอกจากนี้ยังเกรงว่าจะขาดความต่อเนื่องในการทำงานหากมีการเปลี่ยนวาระของผู้บริหารท้องถิ่น

โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 เป็นโรงเรียนที่ได้รับการอุปถัมภ์โดยองค์กรเอกชน จัดการศึกษาในระดับอนุบาลและประถมศึกษา ในปัจจุบันมีนักเรียนทั้งหมด 467 คน ประกอบด้วยเด็กระดับอนุบาล 99 คน และระดับประถมอีก 368 คน ประมาณร้อยละ 90 ของนักเรียนทั้งหมดเป็นเด็กที่ย้ายถิ่นฐานตามผู้ปกครองมาทำงานในพื้นที่ ซึ่งส่วนมากจะย้ายมาจากจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนอีกร้อยละ 10 อาศัยในเขตให้บริการของโรงเรียนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านคนอยู่ถาวร (ทร.14) ทั้งนี้เด็กในเขตให้บริการส่วนใหญ่มักเลือกเข้าโรงเรียนในโรงเรียน อปท. ที่ตั้งอยู่ข้างเคียง โดยผู้อำนวยการสถานศึกษาให้เหตุผลว่าโรงเรียน อปท. มีทรัพยากรเยอะโดยเฉพาะงบประมาณสำหรับการก่อสร้างอาคาร ทำให้ภาพลักษณ์ดีและดึงดูดให้เข้าเรียนมากกว่า สำหรับลักษณะของนักเรียนในโรงเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษากล่าวว่าโรงเรียนมีจำนวนเด็กที่มีปัญหาทางการเรียนรู้ (Learning Disability: LD) และเด็กออทิสติกเพิ่มขึ้น ทำให้การจัดการเรียนการสอนยากขึ้น นอกจากนี้ครอบครัวของเด็กส่วนมากมีฐานะยากจนโดยเฉพาะเด็กที่ย้ายถิ่นฐานตามผู้ปกครองมาทำให้ไม่มีเวลาเอาใจใส่บุตรหลาน

บุคลากรครูของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 ครอบคลุมเกณฑ์ กล่าวคือมีจำนวนครูครบชั้นเรียน และครบตามกลุ่มสาระกลุ่มวิชาหลัก 5 วิชา ได้แก่ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และสังคม แต่ยังคงขาดในกลุ่มสาระที่โรงเรียนต้องการ คือ กลุ่มวิชาดนตรีนาฏศิลป์ และกิจกรรมทางด้านความต้องการเพิ่มเติมของโรงเรียนคือต้องการครูต่างประเทศสอนภาษาอังกฤษให้แก่ นักเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษากล่าวว่าจังหวัดภูเก็ตเป็นเมืองท่องเที่ยว ทักษะที่จำเป็นต้องใช้สำหรับทำงานในพื้นที่คือการสื่อสารภาษาอังกฤษ ดังนั้นการจ้างครูต่างประเทศจะทำให้เด็กมีทักษะรวมทั้งมีความคุ้นเคยกับชาวต่างชาติมากกว่าใช้ครูไทยสอน แต่การจ้างครูต่างประเทศโรงเรียนต้องใช้มี

ค่าใช้จ่ายสูงมาก ที่ผ่านมามีอาจารย์ต่างชาตินานาชาติ 1 คน มีค่าใช้จ่ายส่วนนี้ต่อเดือนประมาณ 40,000 บาท ประกอบด้วย ค่าตอบแทนรายเดือน 30,000 บาท และค่าใช้จ่ายสำหรับที่พักอีกประมาณ 10,000 บาท ทั้งนี้โรงเรียนเคยมีความคิดเรียกเก็บเงินเพิ่มกับผู้ปกครองนักเรียนอีกคนละ 100 บาท ต่อปีการศึกษา แต่ผลจากการประชุมผู้ปกครองคือไม่ยินดีจ่ายเพราะผู้ปกครองมีภาระค่าใช้จ่ายในปกติเยอะอยู่แล้วประกอบกับค่าครองชีพในพื้นที่สูงมากจึงไม่สามารถเรียกเก็บได้

ทางด้านเงินและทรัพยากรที่โรงเรียนได้รับนอกเหนือจากที่ได้รับเป็นปกติแล้ว โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 จะได้รับเงินสนับสนุนจากองค์กรเอกชนเป็นตัวแทนและงบสำหรับก่อสร้างหรือซ่อมแซมอาคารเรียน และ อปท. ต้นสังกัดได้สนับสนุนเป็นอาหารว่างหรือเครื่องดื่มในกิจกรรมการแข่งขันกีฬาที่จัดโดย อปท. ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าโรงเรียนในอุปถัมภ์ขององค์กรเอกชนจะได้เงินสนับสนุนทุกปีและได้รับเป็นค่าซ่อมแซมหรือก่อสร้างอาคารเรียนในบางปี ส่วนรายได้ที่ระดมจากผู้ปกครองที่ผ่านมามีเคยจัดเก็บมาก่อน แต่ในปีการศึกษาปัจจุบัน (ปีการศึกษาที่ 1/2559) ได้ลองจัดกิจกรรมทอดผ้าป่าศิษย์เก่าขึ้นมาเพื่อหวังระดมทรัพยากร สำหรับค่าใช้จ่ายที่ใช้สำหรับจัดทอดผ้าป่าทางโรงเรียนวางแผนใช้เงินจากเงินค่าจัดการเรียนการสอน (เงินรายหัว) หรือเงินสำหรับกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนทตรงจ่ายไปก่อน

ปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 คือการใช้จ่ายเงินสำหรับอาหารกลางวันของนักเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าจังหวัดภูเก็ตมีค่าครองชีพสูงมาก โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายสำหรับอาหารสด ดังนั้นเงินที่โรงเรียนได้รับอุดหนุนเพื่อเป็นค่าอาหารกลางวันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องมีการบริหารจัดการให้เพียงพอ ที่ผ่านมามีโรงเรียนเคยให้อาจารย์เป็นคนทำอาหารกลางวันแต่ได้ปริมาณและคุณภาพอาหารต่ำกว่าที่ต้องการเพราะราคาต้นทุนสูงและอาจารย์คิดราคาที่ต้องได้กำไร ต่อมาจึงให้ครูของโรงเรียนเป็นผู้ทำอาหารจึงทำให้มีอาหารกลางวันเพียงพอแก่นักเรียนทุกคน

ทางด้านนโยบายที่เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ สพฐ. ตั้งเป้าหมายให้โรงเรียนมีคะแนน O-NET เฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ในแต่ละปี ในทางปฏิบัติโรงเรียนไม่สามารถทำได้แต่ก็ไม่มียกโทษหรือให้การสนับสนุนทางวิชาการเพิ่มเติมจากเขตพื้นที่หรือ สพฐ. แต่อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าเกณฑ์ที่ใช้เป็นเป้าหมายดังกล่าวไม่ยุติธรรม เนื่องจากเด็กในแต่ละโรงเรียนมีความแตกต่างกันซึ่งเด็กในโรงเรียนที่มีชื่อเสียงจะมีความพร้อมมากกว่า มากไปกว่านี้โรงเรียนในอุปถัมภ์ขององค์กรเอกชนมุ่งเน้นให้นักเรียนเรียนรู้เรื่องความเป็นไทย เช่น การเรียนดนตรีไทย ศิลปวัฒนธรรมไทย เป็นต้น ดังนั้นการใช้คะแนนสอบ O-NET เป็นเกณฑ์ทำให้โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 เสียเปรียบโรงเรียนที่มีชื่อเสียงหรือโรงเรียนที่มีมุ่งเน้นความเป็นเลิศทางด้านวิชาการ ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าที่ผ่านมามีโรงเรียนไม่สามารถทำให้มีคะแนนสอบเพิ่มขึ้นตามเกณฑ์ได้ ผลที่ตามมาคือถูกบุคคลากรของเขตพื้นที่การศึกษาตำหนิ แต่ตนก็ไม่ได้รู้สึกกังวลมากนัก

แนวทางการเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 ใช้วิธีการเชิญเป็นรายบุคคลให้ครบตามองค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยเลือกบุคคลที่มีศักยภาพในการสนับสนุนโรงเรียนได้ สำหรับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการสถานศึกษากล่าวส่วนมากเป็นไปตามระเบียบที่กำหนด คือ เข้าร่วมประชุมเพื่อเห็นชอบแผนปฏิบัติงานประจำปีการศึกษาของโรงเรียน และเห็นชอบการใช้จ่ายเงินของโรงเรียน ในปีปัจจุบันตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอให้มีการระดมทรัพยากรโดยการทอดผ้าป่าศิษย์เก่า ทั้งนี้ข้อเสนอได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและกำลังดำเนินการอยู่



พื้นที่: อำเภอที่ 2 จังหวัดภูเก็ต

ผู้ให้สัมภาษณ์ ตัวแทนผู้ประกอบการ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2

วันที่สัมภาษณ์: อังคาร ที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2559

ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 1 ชั่วโมง 11 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ถูกสัมภาษณ์ปัจจุบันดำรงตำแหน่งตัวแทนผู้ประกอบการ ในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 มีลูกสาว 2 คน ซึ่งคนเล็กกำลังศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษาปีที่ 3 ครั้วเรือนของผู้ปกครองมีจำนวนสมาชิก 4 คน ประกอบด้วย เจ้าตัว ภรรยา และลูกสาว 2 คน โดยคนโตเรียนที่โรงเรียนนี้เช่นเดียวกันแต่จบการศึกษาไปแล้ว สำหรับรายได้ของครั้วเรือน ผู้ปกครองทำงานเป็นผู้จัดการในโรงแรมแห่งหนึ่งในจังหวัดภูเก็ตได้รับค่าจ้างรายเดือนเป็นเงิน 16,000 บาท และได้ค่าทำงานล่วงเวลาอีกประมาณเดือนละ 5,000 บาท สำหรับภรรยาทำงานเป็นหัวหน้าแม่บ้านของโรงแรมเดียวกัน ซึ่งได้รับค่าจ้างรายเดือนเป็นเงิน 11,000 บาท และได้ค่าทำงานล่วงเวลาอีกประมาณ 5,000 บาท เช่นเดียวกัน ดังนั้นโดยเฉลี่ยแล้วครั้วเรือนของผู้ปกครองมีรายได้ประมาณ 9,250 บาทต่อคนต่อเดือน หรือคิดเป็นประมาณ 111,000 บาทต่อคนต่อปี ทางด้านสถานะของครั้วเรือนมีลูกสาว 2 คนที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง คือกำลังเรียนหนังสืออยู่ มีที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเองเป็นบ้านในโครงการ 1 ชั้น มีรถกระบะ 1 คัน สำหรับใช้เป็นพาหนะเดินทาง

สาเหตุที่ผู้ปกครองเลือกให้บุตรสาวทั้งสองเข้าเรียนในโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 เนื่องจากสะดวกในการไปรับไปส่ง และมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนที่มีชื่อเสียงใกล้เคียงกัน โดยเล่าว่าตนเองทราบว่าในภูเก็ตมีโรงเรียนที่มีคุณภาพมากกว่าโรงเรียนที่บุตรของตนเรียนอยู่ แต่โรงเรียนเหล่านั้นตั้งอยู่ในอำเภอเมือง เดินทางไปรับส่งลำบากเพราะรถติดมากในช่วงเวลาเร่งด่วน รวมทั้งมีการเรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษาและค่าเรียนพิเศษเพิ่มเติม ซึ่งผู้ปกครองและภรรยามีภาระต้องทำงานทุกวัน ประกอบกับค่าครองชีพในภูเก็ตสูงมากทำให้จำเป็นต้องเลือกโรงเรียนที่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมไม่มากนัก โดยข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของโรงเรียนแต่ละแห่งผู้ปกครองทราบจากชื่อเสียงของโรงเรียนและได้ยินมาจากปากต่อปาก

ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องจากการศึกษา โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 ไม่ได้เรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษาหรือค่าทัศนศึกษาเพิ่มเติม นอกจากนี้โรงเรียนยังจัดหนังสือเรียนให้ครบทุกวิชา รวมทั้งได้รับเงินสนับสนุนเป็นค่าชุดนักเรียนปีการศึกษาละ 1 ชุด และได้รับอุปกรณ์การเรียนบางส่วน แต่การอุดหนุนดังกล่าวไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมด ปีที่ผ่านมาคุณบุญธรรมและภรรยาต้องซื้อชุดนักเรียนให้ 1 ชุด ราคาชุดละประมาณ 400 บาท ชุดพละ 1 ชุด ราคาชุดละประมาณ 300 บาท และให้ค่าขนมไปโรงเรียนวันละ 40 บาท

สำหรับบทบาทของผู้ปกครองต่อผลการเรียนของบุตรหลาน ผู้ปกครองมีความเห็นว่าความเอาใจใส่ของครอบครัวมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน ดังนั้นตนจึงพยายามติดตามลูกสาวให้ทำการบ้านและสอบถามถึงการเรียนการสอนในโรงเรียนตลอด มากไปกว่านี้ยังพยายามมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือกับโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ ความเอาใจใส่ทั้งหมดนี้เห็นได้จากผู้ปกครองคิดว่าการให้สัมภาษณ์วิทยานิพนธ์ครั้งนี้ตนเองต้องมาเพราะได้รับการเรียนเชิญจากผู้อำนวยการสถานศึกษา ประกอบกับต้องการได้ความรู้และความคิดเห็นจากผู้จัดทำวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาของลูกสาวคนโต สำหรับคำถามถึงความคิดเห็นต่อผู้ปกครองคนอื่นในโรงเรียน ผู้ปกครองกล่าวว่าผู้ปกครองของนักเรียนในโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 2 ส่วนมากมีภาระต้องทำงาน ทำให้ไม่ค่อยมีเวลาเอาใจใส่บุตรหลายของตนในเรื่องการศึกษา และไม่ค่อยมีส่วนร่วมหรือให้ความร่วมมือกับทางโรงเรียนมากนัก

ในบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองได้ตัดสินใจเข้ามารับตำแหน่งเพราะแต่เดิมได้ช่วยเหลือโรงเรียนเรื่องดูแลความปลอดภัยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้วทำให้มีความใกล้ชิดกัน รวมทั้งคิดว่าในเมื่อลูกของตนเข้าเรียนในโรงเรียนนี้จึงเป็นหน้าที่ที่จะต้องเสียสละเข้ามามีส่วนร่วม แต่ตนเองมีความเห็นว่าบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในทางปฏิบัติมีเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบหรือกฎหมายเท่านั้น การมีส่วนร่วมของตัวแทนแต่ละกลุ่มก็ยังมีไม่มากนัก รวมทั้งอำนาจการตัดสินใจเรื่องการเรียนการสอนส่วนใหญ่ยังเป็นของผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้ปกครองเล่าว่าที่ผ่านมาผู้อำนวยการสถานศึกษาเคยคุยเป็นการส่วนตัวเรื่องปัญหาโรงเรียนไม่สะอาด ระเบียบรื้อเพราะไม่มีเงินพอจ้างภารโรง ตนเลยเสนอ 2 ทางเลือก คือ ทางเลือกที่หนึ่งคือให้โรงเรียนจัดกิจกรรมนอกเวลาให้นักเรียนทำความสะอาดโรงเรียนเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว รวมทั้งเป็นการฝึกให้เด็กเรียนรู้วิธีการรักษาความสะอาด ทางเลือกที่สองให้เรียกเก็บค่าใช้จ่ายจ้างภารโรงกับผู้ปกครอง แต่ผู้อำนวยการก็ไม่ตัดสินใจเลือกทางใดทางหนึ่งและแจ้งถึงเหตุผลแต่อย่างใด

ทางด้านทัศนคติทางการเมือง ผู้ปกครองมีเกณฑ์ที่ใช้เลือกบุคคลหรือพรรคการเมืองจากนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงโดยพิจารณาว่าสามารถทำได้จริงหรือไม่ แต่โดยส่วนตัวมองว่านโยบายที่ใช้หาเสียงส่วนใหญ่สามารถทำให้เกิดขึ้นจริงได้ยาก ประกอบกับไม่ค่อยมีความเชื่อถือในตัวบุคคลหรือพรรคการเมืองใดมากนัก การเลือกตั้งที่ผ่านมา มาจึงเลือกไม่ออกเสียงมาโดยตลอด สำหรับความคิดเห็นต่อทัศนคติทางการเมืองของคนในพื้นที่นั้น ผู้ปกครองมองว่าคนได้มีลักษณะรักพวกพ้องดังนั้นจึงมีความภักดีต่อพรรคประชาธิปัตย์ นอกจากนี้ยังไม่ยึดกับความถูกต้องตามกฎหมาย แต่มักตัดสินใจโดยใช้ศาลเตี้ย

พื้นที่: อำเภอที่ 2 จังหวัดภูเก็ต
ผู้ให้สัมภาษณ์: ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียน อปท. ถ่ายโอนแห่งที่ 2
วันที่สัมภาษณ์: อังคาร ที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2559
ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 1 ชั่วโมง 22 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ถูกสัมภาษณ์ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 โดยเล่าว่าตนสอบเข้ามารับตำแหน่งได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ซึ่งในขณะนั้นโรงเรียนได้ถ่ายโอนมาแล้ว แต่ผู้อำนวยการสถานศึกษาทราบมาว่าเมื่อมีการผลักดันให้ถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นายก อปท. สมัยนั้น ได้เรียกประชุมคณะกรรมการ คณะผู้ปกครอง รวมทั้งเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อทำข้อตกลงในการถ่ายโอนสถานศึกษาร่วมกัน ในขณะนั้นตนอยู่ในตำแหน่งรองผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ของ อปท. แห่งอื่นในจังหวัดภูเก็ตจึงได้รับข่าวสารการถ่ายโอนโรงเรียนในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตมาโดยตลอด ผู้อำนวยการสถานศึกษายังเล่าต่อไปว่า แรงจูงใจหนึ่งที่โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ตัดสินใจถ่ายโอนเป็นเพราะประสบปัญหาขาดแคลนครูเป็นอย่างมากและมีจำนวนเด็กในโรงเรียนลดลงมาโดยตลอด ดังนั้นการถ่ายโอนจึงเป็นวิธีแก้ปัญหาขาดแคลนครูและดึงดูดให้เด็กเข้าเรียนเพิ่มขึ้น

ลักษณะของเด็กนักเรียนในโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่านักเรียนประมาณร้อยละ 60 เป็นเด็กที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของ อปท. และอีกร้อยละ 40 เป็นเด็กมาจากนอกพื้นที่ที่ย้ายตามบิดามารดาทำงานในจังหวัดภูเก็ต โดยเด็กกลุ่มที่ย้ายตามบิดามารดาส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและมีความพร้อมน้อยกว่าเด็กที่อยู่ในพื้นที่ ผู้ปกครองของเด็กกลุ่มนี้มักมาทำงานเป็นพนักงานโรงแรมหรือเป็นคนงานก่อสร้างซึ่งมีรายได้ค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ผู้อำนวยการสถานศึกษายังมีความกังวลถึงเด็กที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ (Learning Disability: LD) เพราะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งนี้โรงเรียนยังไม่มีความพร้อมทางด้านบุคลากรสำหรับดูแลเด็กนักเรียนประเภทนี้ จึงคอยแนะนำให้ผู้ปกครองพาบุตรหลานไปเข้าในโรงเรียนที่มีการดูแลเป็นพิเศษ

อีกสาเหตุที่ผู้อำนวยการสถานศึกษากังวลเรื่องเด็ก LD เพราะเกณฑ์ส่วนหนึ่งที่ใช้ประเมินคุณภาพโรงเรียนคือคะแนนสอบ O-NET ของนักเรียน โดยปกติโรงเรียนไม่ต้องนำคะแนนสอบของเด็ก LD มาเฉลี่ยรวมกับเด็กนักเรียนปกติ แต่ถ้าผู้ปกครองไม่ยอมรับว่าบุตรหลานของตนมีความบกพร่องและไม่ได้ไปขอใบรับรองทางการแพทย์จะถือว่าเป็นเด็กนักเรียนปกติ ซึ่งส่วนมากผู้ปกครองมักไม่ยอมรับ ดังนั้นเมื่อนำคะแนนสอบของเด็กกลุ่มนี้มาเฉลี่ยรวมจะทำให้คะแนนสอบ O-NET ของโรงเรียนต่ำลง แต่อย่างไรก็ตาม ไม่นานมานี้ได้มีระเบียบสั่งการมาว่าสามารถให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถร่วมกันระบุเด็กที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ในโรงเรียนได้โดยไม่ต้องมีใบรับรองแพทย์ ทำให้ปัญหาดังกล่าวลดน้อยลง

เกณฑ์การรับนักเรียนของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ในพื้นที่ อปท. มีสถานศึกษาในสังกัดทั้งหมด 3 แห่ง ได้แก่ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 1 แห่ง โรงเรียน อปท. ที่จัดการศึกษาในระดับอนุบาล และโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ที่จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา นโยบายของนายก อปท. คือต้องการให้บริการด้านการศึกษาแก่เด็กในพื้นที่ตั้งแต่ระดับก่อนวัยเรียนจนถึงประถมศึกษา โดยพยายามให้สถานศึกษาส่งผ่านนักเรียนในโรงเรียนให้กันในจนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่า นายก อปท. มีความตั้งใจให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กรับเด็กอายุ 3 ขวบเพื่อเตรียมความพร้อม จากนั้นจึงส่งต่อไปเข้ารับการศึกษาระดับอนุบาลในโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 และสุดท้ายเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาต่อในโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 แต่ในความเป็นจริงกฎหมายบัญญัติไว้ว่าโรงเรียนไม่สามารถปฏิเสธการรับนักเรียนได้ ดังนั้นโรงเรียนจึงจำเป็นต้องรับเด็กอายุตามเกณฑ์ทุกคนที่เข้ามาสมัครเรียน

บุคลากรครูในโรงเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษาได้เล่าถึงลักษณะของครูตั้งแต่ตนเข้ามาเป็นผู้อำนวยการสถานศึกษาในปี พ.ศ. 2554 จนถึงปัจจุบันว่า เมื่อตนเข้ามาโรงเรียนไม่มีครูเอกภาษาไทย และคณิตศาสตร์ และใช้ครูที่จบวิชาเอกดนตรี ศิลปะ และการงานพื้นฐานอาชีพมาสอนแทน ด้วยเหตุนี้ตนจึงเล่าสภาพปัญหาขาดแคลนครูตามกลุ่มสาระให้นายก อปท. ฟัง เมื่อนายก อปท. เห็นด้วยจึงเริ่มวางแผนการรับครูเพิ่มเติมให้โรงเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าเพื่อให้ได้ครูในระยะเวลาอันสั้นจึงให้ อปท. จัดสอบครูอัตราจ้าง และวางแผนความก้าวหน้าทางอาชีพของครูอัตราจ้างโดยพยายามให้สอนเป็นเวลา 3 ปี จากนั้นจึงให้ อปท. เปิดสอบเป็นครูผู้ช่วยต่อไป อีกวิธีหนึ่งที่ใช้แก้ปัญหาคือเสนอความต้องการครูแต่ละสาขาวิชาให้กับมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตเพื่อขอรับครูฝึกสอนตามสาขาวิชาที่ขาดแคลน ทั้งนี้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าตนรู้จักกับอธิการบดีเป็นการส่วนตัวและสนิทสนมกันเป็นอย่างดี จึงสามารถเข้าไปขอครูฝึกสอนที่ตรงกับความต้องการหรือใกล้เคียงมากที่สุดได้

การบริหารบุคลากรของโรงเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษามีเป้าหมายให้คะแนนสอบ O-NET ของโรงเรียนเพิ่มขึ้นเพื่อให้ได้รับรางวัลโรงเรียนพระราชทาน จึงจัดประชุมครูพร้อมกำชับให้ทุกคนช่วยกันเสียสละเวลาเพื่อใช้ในการสอนเพิ่มเติมให้นักเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษามองว่าวิธีนี้จะทำให้ผลสัมฤทธิ์ของเด็กเพิ่มขึ้น จึงวางแผนให้ครูตั้งแต่ระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ถึง 6 จัดสอนเพิ่มเติมหลังเลิกเรียนทุกวัน และให้ครูในระดับประถมศึกษาปีที่ 6 จัดสอนเพิ่มขึ้นอีกในวันเสาร์ ทั้งนี้ตนได้ย้ำเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ครูว่าจะมีความภูมิใจในตนเองมากขึ้นหากได้เป็นโรงเรียนพระราชทาน และการทำวิทยฐานะของครูในโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ดีจะทำได้ง่ายกว่า นอกจากนี้ตนยังให้รางวัลแก่ครูที่จัดสอนเพิ่มเติมอีกเล็กน้อยเป็นค่าอาหารและเครื่องดื่ม

นอกจากความเสียสละของครูในโรงเรียนแล้ว อีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญคือความร่วมมือของผู้ปกครองนักเรียน เมื่อผู้อำนวยการสถานศึกษาเรียกประชุมผู้ปกครองจะแจ้งให้ผู้ปกครองทราบว่า

โรงเรียนมีการจัดสอนเพิ่มเติมให้แก่นักเรียน ดังนั้นผู้ประกอบการคนใดมีภารกิจต้องทำงานสามารถฝากนักเรียนให้ครูดูแลต่อได้ในช่วงหลังเลิกเรียน และผู้ใดที่ไม่มีภารกิจจะขอความร่วมมือให้มารับบุตรหลานของตนหลังจบการเรียนเพิ่มเติมประมาณ 17.30 น.

การจัดการสอนเพิ่มเติมหลังเลิกเรียนในทุกระดับชั้นไม่ได้มีเพียงการเรียนการสอนที่เป็นวิชาการเท่านั้น แต่ยังมีการเล่นกีฬาเป็นทางเลือกอีกด้วย ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าความต้องการของผู้ปกครองมีความหลากหลายมากไม่สามารถเน้นแต่การเรียนในเชิงวิชาการได้อีกต่อไป ดังนั้นโรงเรียนจึงตั้งเป้าหมายความเป็นเลิศทางการกีฬาควบคู่ไปด้วยและประสบความสำเร็จมาตลอดที่ผ่านมานักเรียนได้รับรางวัลรองชนะเลิศอันดับ 2 ในการแข่งขันวอลเลย์บอลชายหาดระดับประเทศ และได้รับรางวัลชนะเลิศการแข่งขันจักรยานยนต์วิบาก (Motocross) ของภาคใต้ทุกสนามแข่งในรอบไม่เกิน 10 ปีชาย เป็นต้น ทั้งนี้ผู้อำนวยการสถานศึกษาได้ย้ำว่าโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ก็มีความโดดเด่นด้านวิชาการเช่นกัน โดยเด็กนักเรียนได้รับรางวัลชนะเลิศเหรียญทองวิชาสังคมศาสตร์ในการแข่งขันระดับภาคใต้มาด้วย

ทรัพยากรที่โรงเรียนได้รับและวิธีการบริหารจัดการทรัพยากร รายได้ของโรงเรียนมาจาก 3 แหล่ง ได้แก่ เงินอุดหนุนที่จัดสรรมาจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เงินจากงบประมาณของอปท. และเงินรายได้ที่โรงเรียนได้จากการระดมทรัพยากร ผู้อำนวยการสถานศึกษาได้เล่าถึงปัญหาของการบริหารจัดการงบประมาณว่า โรงเรียนประสบปัญหาได้รับเงินอุดหนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นรายได้หลักล่าช้าประมาณ 2 เดือนเป็นประจำ ในแต่ละปีโรงเรียนไม่เคยได้รับเงินอุดหนุนทันก่อนเปิดภาคเรียน โดยเงินอุดหนุนมักจะเข้าบัญชีโรงเรียนในเดือนกรกฎาคมซึ่งโรงเรียนเปิดภาคเรียนไปแล้วในเดือนพฤษภาคม อีกปัญหาหนึ่งคือระเบียบการเบิกจ่ายเงินของโรงเรียนมีขั้นตอนเยอะ การใช้จ่ายของโรงเรียนในแต่ละครั้งต้องทำฎีกาประกอบซึ่งจำเป็นต้องใช้เอกสารประกอบจำนวนมาก นอกจากนี้ยังต้องได้รับการอนุมัติจากนายก อปท. หากมีวงเงินเกิน 100,000 บาท ทำให้เป็นอุปสรรคหากมีความต้องการใช้จ่ายในทันที

วิธีการแก้ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรที่กล่าวไปในข้างต้น โรงเรียนจำเป็นต้องมีบัญชีเงินสดแยกอีกหนึ่งบัญชี เพื่อใช้เก็บเงินที่โรงเรียนได้จากการระดมทรัพยากรเอง สำหรับการสำรองจ่ายในกรณีที่ได้รับเงินอุดหนุนล่าช้าหรือมีความจำเป็นต้องใช้อย่างเร่งด่วน ในกรณีของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ชมรมศิษย์เก่า ชมรมผู้ประกอบการ และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีบทบาทอย่างมากในการระดมทรัพยากร ทำให้ในแต่ละปีสามารถระดมเงินได้กว่า 600,000 บาท โดยโรงเรียนจะใช้เพื่อสำรองจ่ายไปก่อน และเมื่อได้รับเงินอุดหนุนแล้วค่อยทำฎีกาเบิกจ่ายเพื่อนำมาชดเชยในภายหลัง ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าแม้ว่าการทำเช่นนี้จะผิดระเบียบสถานศึกษาแต่จำเป็นต้องทำเพื่อให้เกิดอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากร

ด้านนโยบายด้านการศึกษา คุณสังครแล้ว่านายก อปท. มองว่าการศึกษาและสาธารณสุข เป็นสิ่งสำคัญที่สุด โรงเรียน อปท. (ถ้ายโอน) แห่งที่ 2 จึงได้รับสนับสนุนงบประมาณค่อนข้างมาก และนายก อปท. ยังมาให้โอวาทที่โรงเรียนเป็นประจำ เพื่อขอความร่วมมือผู้ปกครองให้เอาใจใส่บุตรหลานในเรื่องการศึกษาและให้ความรู้เรื่องสุขอนามัยของนักเรียน สำหรับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา นายก อปท. มีการพูดคุยกับตนว่าอยากให้โรงเรียนได้รับรางวัลพระราชทาน ซึ่งในปัจจุบันกำลังพยายามดำเนินการอยู่

วิธีการคัดเลือกตัวแทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่า เริ่มต้นจะให้ครูประจำชั้นเรียกประชุมผู้ปกครองเพื่อสรรหากรรมการห้องเรียน จำนวนห้องเรียนละ 5 คน จากนั้นจึงนำกรรมการห้องเรียนมาคัดเลือกเป็นตัวแทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาอีกครั้งหนึ่ง ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าตนได้ย้ายอยู่เสมอ รวมทั้งตัวผู้ปกครองเองก็ทราบว่าการเข้ามาในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำเป็นต้องอุทิศเวลาส่วนหนึ่งให้แก่โรงเรียน เพราะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนปฏิบัติงานประจำปีของโรงเรียน ให้ความร่วมมือกับกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียนเมื่อถูกร้องขอ และทำหน้าที่ประสานงานกับผู้ปกครอง เป็นต้น ดังนั้นจึงได้ตัวแทนที่ค่อนข้างมีความพร้อมมากกว่าคนอื่นและมีจิตสาธารณะ

พื้นที่: อำเภอที่ 2 จังหวัดภูเก็ต
 ผู้ให้สัมภาษณ์: ผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 จำนวน 2 ท่าน
 วันที่สัมภาษณ์: อังคาร ที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2559
 ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 1 ชั่วโมง 4 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ปกครองคนที่ 1 เป็นกรรมการผู้ปกครองประจำห้องเรียน ปัจจุบันมีหลานกำลังเรียนอยู่ในโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ผู้ปกครองคนที่ 1 เล่าว่าครัวเรือนประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 3 คน ได้แก่ ตนเอง ภรรยา และหลานสาว รายได้ของครัวเรือนมาจาก 2 ทาง คือ ตนทำงานที่ อปท. ต้นสังกัดโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ได้รับเงินเดือนเดือนละ 10,000 บาท อีกทางหนึ่งคือ ภรรยาของตนเปิดร้านขายของชำมีรายได้หลังหักค่าใช้จ่ายแล้วประมาณเดือนละ 9,000 บาท ดังนั้นครัวเรือนของผู้ปกครองคนที่ 1 มีรายได้เฉลี่ยต่อคนประมาณ 6,333 บาทต่อคนต่อเดือน หรือคิดเป็นประมาณ 76,000 บาทต่อคนต่อปี บ้านที่อยู่อาศัยของผู้ปกครองคนที่ 1 มีลักษณะเป็นบ้านปูน 1 ชั้น ตั้งอยู่ในพื้นที่จับจอง โดยเจ้าของที่ดินคือวัดและต้องเสียค่าเช่าให้แก่วัดเป็นรายปีในราคาปีละ 200-300 บาท และมีจักรยานยนต์เป็นพาหนะสำหรับการเดินทางอีก 1 คัน

ผู้ปกครองคนที่ 2 เป็นกรรมการผู้ปกครองประจำห้องเรียนเช่นเดียวกับผู้ปกครองคนที่ 1 ปัจจุบันมีลูกชายที่กำลังเรียนอยู่ในโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ผู้ปกครองคนที่ 2 เล่าว่าครัวเรือนประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 3 คน ได้แก่ ตนเอง สามี และลูกชาย รายได้ของครัวเรือนมาจากตนเองและสามี โดยทั้งคู่เป็นพนักงาน อปท. ต้นสังกัดโรงเรียน ผู้ปกครองคนที่ 2 ได้รับเงินเดือน 15,000 บาท สามีเป็นเจ้าหน้าที่ประจำพิพิธภัณฑ์เมืองแร่ของ อปท. ได้รับเงินเดือน 14,000 บาท นอกจากนี้สามียังได้รับค่าทำงานล่วงเวลาอีกเดือนละประมาณ 12,000 บาท และรับจ้างเป็นกรรมการตัดสินฟุตบอลที่สนามของ อปท. อีกเดือนละประมาณ 5,000 บาท ดังนั้นครัวเรือนของผู้ปกครองคนที่ 2 มีรายได้โดยเฉลี่ยแล้วประมาณ 15,333 บาทต่อคนต่อเดือน หรือคิดเป็น 184,000 บาทต่อคนต่อปี บ้านที่อยู่อาศัยของผู้ปกครองคนที่ 2 เป็นบ้านเช่า มีลักษณะเป็นบ้านไม้ 2 ชั้น ในแต่ละเดือนต้องจ่ายค่าเช่าประมาณ 5,000 บาท มีรถยนต์และจักรยานยนต์อย่างละ 1 คัน เป็นพาหนะเดินทาง

ผู้ปกครองคนที่ 1 และคุณพัชรินทร์มีเหตุผลที่ตัดสินใจเลือกให้บุตรหลานของตนเรียนที่โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 เหมือนกันคือ มีความเห็นว่าโรงเรียนพัฒนามาตลอดตั้งแต่ถ่ายโอนมาสังกัด อปท. ผู้ปกครองคนที่ 1 เล่าว่าตั้งแต่ถ่ายโอนมา อปท. ได้จัดสรรครูให้โรงเรียนเพิ่มขึ้นทุกปี และยังสร้างอาคารเรียนให้อีกเป็นจำนวนมาก ก่อนถ่ายโอนตนสังเกตเห็นว่าโรงเรียนนี้มีนักเรียนเพียง 80 คนเท่านั้น แต่พอถ่ายโอนมาจนถึงปัจจุบันมีนักเรียนเพิ่มขึ้นจนมีจำนวนมากกว่า 600 คน นอกจากนี้โรงเรียนยังตั้งอยู่ใกล้ที่อยู่อาศัยทำให้สะดวกต่อการไปรับไปส่งบุตรหลานรวมทั้งมีความปลอดภัยมากกว่าการส่งไปเรียนในตัวเมือง ผู้ปกครองคนที่ 1 และผู้ปกครองคนที่ 2 เล่าว่าตนยอมรับ

ว่าโรงเรียนประถมศึกษาในอำเภอเมืองภูเก็ตมีชื่อเสียงด้านวิชาการมากกว่าโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 แต่การเดินทางไปรับส่งลำบากและอันตรายกว่ามากเพราะการจราจรติดขัดเป็นอย่างมากในการเดินทางเข้าออกเมืองในเวลาเร่งด่วน และมักมีอุบัติเหตุบนท้องถนนในตัวเมืองบ่อยครั้ง ผู้ปกครองคนที่ 2 เล่าเสริมว่ามีเหตุการณ์รถยนต์ชนเด็กนักเรียนเสียชีวิตบ่อยครั้งในตัวเมืองภูเก็ต

ผู้ปกครองคนที่ 1 ได้เล่าเพิ่มเติมว่า โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 ยังมีชื่อเสียงด้านกีฬาด้วย ตนจึงส่งหลานเข้าเรียนเพราะต้องการให้ทำกิจกรรมอื่นนอกจากด้านวิชาการ เมื่อถามว่าทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโรงเรียนได้อย่างไร ผู้ปกครองคนที่ 1 เล่าว่าตนเองทำงานที่ อปท. มาเป็นเวลานาน และลูกสาวของตนก็จบการศึกษาที่โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 เช่นเดียวกัน ทำให้ทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโรงเรียนจากหลายช่องทาง เช่น การพูดคุยกับลูกสาวในขณะที่กำลังศึกษาอยู่ เห็นป้ายไวนิลบริเวณหน้าโรงเรียน ได้ยินประกาศเสียงตามสาย การประชาสัมพันธ์จากชมรมผู้ปกครองและศิษย์เก่า รวมไปถึงรถกระจายเสียงของ อปท. เป็นต้น

ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของนักเรียน ผู้ปกครองคนที่ 1 และผู้ปกครองคนที่ 2 เล่าว่าในแต่ละปีโรงเรียนไม่เคยเรียกเก็บค่าเล่าเรียนและค่าทัศนศึกษา นอกจากนี้ยังได้รับหนังสือเรียนครบทุกวิชา ได้รับเงินเป็นค่าชุดนักเรียน 1 ชุด และได้รับอุปกรณ์การเรียนจากสหกรณ์โรงเรียนส่วนหนึ่ง แต่สวัสดิการที่ได้รับยังไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมด ผู้ปกครองยังมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมอีกเล็กน้อยเป็นค่าชุดนักเรียนเพิ่มเติมให้ครบวัน ชุดพละ 1 ชุด ชุดผ้าบาติก 1 ชุด และบุตรหลานยังมาขอเงินเป็นค่าอุปกรณ์การเรียนเพิ่มเติมเล็กน้อย รวมทั้งสิ้นประมาณปีละ 1,000 บาท ค่าขนมที่ผู้ปกครองคนที่ 1 และผู้ปกครองคนที่ 2 ให้บุตรหลานของตนไปโรงเรียนวันละ 40-50 บาท ส่วนค่าเดินทางไม่มีค่าใช้จ่ายเพราะผู้ปกครองเป็นคนไปรับส่งเองด้วยตนเอง

วิธีการเลี้ยงดูนักเรียนที่บ้าน ผู้ปกครองคนที่ 1 และผู้ปกครองคนที่ 2 มีความเอาใจใส่บุตรหลานของตนเรื่องการศึกษา โดยมีการสังเกตความชอบหรือความถนัดของบุตรหลานมาโดยตลอด ผู้ปกครองคนที่ 2 เล่าว่าลูกชายของตนยังเด็กอยู่ ปัจจุบันกำลังศึกษาอยู่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ดังนั้นจึงยังไม่สามารถบอกได้ว่ามีความชอบหรือความถนัดในด้านอะไรเป็นพิเศษ แต่การจากพูดคุยและสังเกตพบว่าลูกชายเริ่มชอบศิลปะและชอบดู สารคดีเกี่ยวกับโลกดึกดำบรรพ์ ทางด้านผู้ปกครองคนที่ 1 เล่าว่าปัจจุบันหลานของตนกำลังศึกษาอยู่ในระดับอนุบาลจึงยังไม่สามารถตัดสินเรื่องความชอบหรือความถนัดได้เพราะต้องให้โตมากกว่านี้ก่อน แต่เล่าถึงลูกสาวในขณะที่กำลังศึกษาอยู่ว่าชอบเล่นกีฬามาก เมื่อตนเห็นว่าลูกสาวใช้เวลากับการเล่นกีฬาเพิ่มขึ้นจึงเข้าไปพูดคุยแนะนำให้อ่านหนังสือเพิ่มขึ้นด้วย

วิธีการเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองคนที่ 1 เล่าว่าลูกของตัวแทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 2 คนปัจจุบันจบการศึกษาไปแล้วเมื่อปีก่อน แต่ปีนี้ยังไม่มีการเปลี่ยนตัวเนื่องจากข้อกำหนดของวาระการดำรง

ตำแหน่ง สำหรับวิธีการคัดเลือกตัวแทนผู้ปกครอง เริ่มต้นโรงเรียนจะเรียกผู้ปกครองของนักเรียนแต่ละห้องเรียนมาประชุม จากนั้นจะให้ผู้ปกครองเลือกตัวแทนเป็นกรรมการห้องเรียน เมื่อได้กรรมการห้องเรียนแล้วโรงเรียนจะเรียกกรรมการห้องเรียนประชุมอีกครั้งหนึ่งเพื่อเลือกตัวแทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองคนที่ 1 เล่าต่อไปว่าในขั้นตอนคัดเลือกกรรมการห้องเรียนของตนเองได้เสนอตัวเพื่อให้การประชุมจบและได้กลับบ้านเร็ว แต่ในการคัดเลือกในห้องเรียนอื่นก็มีผู้เสนอตัวเพราะต้องการมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการบริหารจัดการของโรงเรียนเช่นกัน สำหรับขั้นตอนเลือกตัวแทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จะพิจารณาว่าบุคคลใดที่มีความพร้อมและสามารถอุทิศเวลาให้กับโรงเรียนได้ เพราะต้องเข้าร่วมประชุมเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษาและการใช้จ่ายของโรงเรียน รวมทั้งต้องเป็นผู้กระจายหรือประชาสัมพันธ์ข่าวสารของโรงเรียนให้ผู้ปกครองท่านอื่นทราบ ทั้งนี้ตามความเห็นของผู้ปกครองคนที่ 1 มองว่าตัวแทนผู้ปกครองคนปัจจุบันมีความเอาใจใส่โรงเรียนและสามารถเป็นปากเสียงให้แก่ผู้ปกครองท่านอื่นได้

นอกจากสามารถใช้ตัวแทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นช่องทางเสนอความต้องการหรือความคิดเห็นแก่โรงเรียนได้ ผู้ปกครองยังสามารถใช้เวทีการประชุมในระดับห้องเรียนเป็นอีกช่องทางได้อีกด้วย ผู้ปกครองคนที่ 1 และผู้ปกครองคนที่ 2 เล่าว่าเมื่อนักเรียนเล่าถึงความต้องการของตนให้กับผู้ปกครองของตนเองทราบ เช่น ไม่ถนัดเรียนวิชาใดวิชาหนึ่ง มีความสนใจจะเล่นกีฬาหรือดนตรี เป็นต้น ผู้ปกครองมักจะมาพูดคุยกันในตอนเช้าหลังส่งลูกเข้าเรียนแล้ว จากนั้นก็จะเสนอความเห็นหรือไปปรึกษากับอาจารย์ประจำชั้นเรียนว่าสามารถจัดสอนพิเศษนอกเวลาเรียนในวิชานั้น ๆ ได้หรือไม่ ปรึกษาว่าหากให้บุตรหลานเล่นกีฬาจะส่งผลกระทบต่อการศึกษาของเด็กหรือไม่ ตลอดจนถามถึงความเป็นไปได้ในการสนับสนุนการฝึกสอนกีฬาเพิ่มเติม เป็นต้น ซึ่งเมื่อครูประจำชั้นทราบถึงความต้องการแล้วจึงแจ้งต่อไปยังผู้อำนวยการสถานศึกษา

ทัศนคติทางด้านการเมือง ผู้ปกครองคนที่ 1 อาศัยในเขต อปท. จึงมีสิทธิเลือกตั้งนายก อปท. แต่ผู้ปกครองคนที่ 2 ไม่มีสิทธิเพราะซื้อตามทะเบียนบ้านอยู่ในเขตเทศบาลนครแม่สอด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก สำหรับเกณฑ์ในการเลือกนายก อปท. ของทั้งคู่เหมือนกันคือต้องมั่นใจว่าบุคคลที่ตนเลือกมีความสามารถดูแลคนในพื้นที่ได้ ผู้ปกครองคนที่ 1 และผู้ปกครองคนที่ 2 เล่าว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นทุกคนเป็นรู้จักกันอย่างดี ทำให้ทราบว่าผู้รับสมัครคนใดมีความเป็นผู้นำและมีการช่วยเหลือกันมาโดยตลอด ดังนั้นคนส่วนมากจึงเลือกบุคคลที่รู้จักเป็นการส่วนตัวและมั่นใจว่าดูแลคนในพื้นที่ได้

พื้นที่: อำเภอที่ 2 จังหวัดภูเก็ต

ผู้ให้สัมภาษณ์: พนักงานกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม อปท. ต้นสังกัดโรงเรียน
อปท. (ถ้ายโอน) แห่งที่ 2

วันที่สัมภาษณ์: จันทร์ ที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2559

ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 58 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ในเบื้องต้น พนักงานกองการศึกษาฯ ได้เล่าถึงอัตรากำลังของพนักงานในกองการศึกษาของ
อปท. ว่า มีบุคลากรเพียง 2 คนเท่านั้นที่เป็นข้าราชการท้องถิ่น คือ คุณโกเมศ พรหมแก้ว ที่ดำรง
ตำแหน่งผู้อำนวยการ และอีกคนคือตนเอง สำหรับพนักงานที่เหลือเป็นพนักงานจ้างทั้งหมด สำหรับ
ภาระงานที่ต้องทำนั้น ภาระที่เกี่ยวกับการศึกษาโดยตรงมีไม่มากนัก แต่กองการศึกษาต้องทำงานที่
เกี่ยวกับศาสนา วัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่นอีกด้วย ทำให้พนักงานมีภาระงานในภาพรวม
ค่อนข้างมาก

โรงเรียนในสังกัด อปท. แห่งนี้มีอยู่ทั้งหมด 2 โรงเรียน โดยโรงเรียน อปท. (ถ้ายโอน) แห่งที่
2 เป็นโรงเรียนเดียวที่จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา สำหรับเด็กที่เข้าเรียนในโรงเรียน อปท.
ส่วนมากเป็นเด็กที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ทั้งนี้ นาย อปท. มีนโยบายรับเด็กนักเรียนที่มีชื่ออยู่ในทะเบียน
บ้านคนอยู่ถาวร (ทร.14) ในเขตของ อปท. มาแล้วอย่างน้อย 1 ปี ลักษณะของครัวเรือนของเด็ก
ส่วนมากประกอบอาชีพรับจ้างตามสถานบริการในภูเก็ต อาทิ โรงแรม และสถานบันเทิง สำหรับเด็ก
ที่ครอบครัวมีฐานะดีมักจะส่งลูกไปเรียนในอำเภอเมืองหรือโรงเรียนเอกชน

สำหรับนโยบายด้านการศึกษาของนายก อปท. มีอยู่ 3 อย่าง ดังนี้ นโยบายแรกคือต้องการ
ให้เด็กนักเรียนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ของ อปท. เข้าเรียนในโรงเรียนในสังกัด ดังนั้นจึงมีคำสั่งให้โรงเรียน
อปท. (ถ้ายโอน) แห่งที่ 2 ต้องได้รับรางวัลโรงเรียนพระราชทานเพื่อสร้างชื่อเสียงและดึงดูดให้เด็กใน
พื้นที่ไม่ไปเรียนที่อื่น อย่างไรก็ตามนโยบายนี้ริเริ่มตั้งแต่สมัยนายก อปท. ดำรงตำแหน่งในวาระก่อน
แต่จนมาถึงปัจจุบันที่ได้รับเลือกมาเป็นวาระที่สองก็ยังไม่ได้รับรางวัล ทั้งนี้ พนักงานกองการศึกษาฯ
ได้เล่าว่า นายกก็ได้ตำหนิเพียงแค่ถามถึงสาเหตุเท่านั้นแต่ทำให้ตนรู้สึกผิด พร้อมทั้งเล่าต่อไปว่า
สำหรับสาเหตุที่ไม่ได้รับรางวัลพระราชทานนั้น ตนก็ไม่ทราบแน่ชัด แม้ว่าจะมีคู่มือการประเมินแต่ก็ไม่
ทราบได้ว่าคณะกรรมการประเมินมีเกณฑ์ใดที่ใช้ตัดสิน นโยบายที่สองของนายก อปท. คือเน้นการ
สอนภาษาอังกฤษในโรงเรียน เพราะมองว่าภูเก็ตเป็นเมืองท่องเที่ยวทำให้มีความจำเป็นมาก สำหรับ
นโยบายสุดท้ายคือลดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง โดยไม่ให้โรงเรียนเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองเด็ก
เพิ่มเติม และหาก อปท. มีงบประมาณเพียงพอก็จะใช้สำหรับลดรายจ่ายที่เกี่ยวเนื่องจากการศึกษา
ของนักเรียน

ในด้านทรัพยากรด้านการศึกษา ในส่วนของเงินในโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เดิมโครงการเรียนฟรี 15 ปี) พนักงานกองการศึกษาฯ เล่าว่าสำหรับโรงเรียนสังกัด อปท. นั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะใช้จำนวนนักเรียน ณ วันที่ 10 มิถุนายน ของปีการศึกษา ก่อนในการจัดสรรงบประมาณ และไม่มี การปรับให้ตรงกับจำนวนนักเรียนจริง ดังนั้นหากโรงเรียนเรียนใดมีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นจำเป็นต้องบริหารจัดการงบประมาณดังกล่าวใช้เพียงพอหรือนำเงินสะสมของสถานศึกษามาใช้ สำหรับใน ส่วนของงบประมาณของ อปท. เองส่วนมากจัดสรรเป็นอุปกรณ์กีฬา และเครื่องดนตรีให้แก่โรงเรียนในสังกัด แต่หากนำไปใช้เป็นการดำเนินโครงการต่าง ๆ มักจะไม่ได้รับอนุมัติ เนื่องจากโครงการไม่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักปลัด ซึ่งพนักงานกองการศึกษาฯ มีความเห็นว่าสาเหตุที่ไม่เห็นชอบคือสำนักปลัด ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในด้านการศึกษาจึงมักไม่เห็นด้วย



พื้นที่: อำเภอที่ 3 จังหวัดนครปฐม
 ผู้ให้สัมภาษณ์: ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3
 วันที่สัมภาษณ์: ศุกร์ ที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2559
 ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 1 ชั่วโมง 36 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้เข้ามาเป็นครูในโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 และปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ในช่วงที่ผ่านมามองคการบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้เชิญชวนให้ถ่ายโอนสถานศึกษาโดยตลอด แต่คณะครูของโรงเรียนมีมติไม่ถ่ายโอน โดยในช่วงปี พ.ศ. 2550 อบต. แสนอการสนับสนุนบุคลากรครู ครูภัณฑ์ และอาคารเรียน หากตัดสินใจถ่ายโอนมาอยู่ในสังกัดซึ่งในช่วงดังกล่าวโรงเรียนกำลังประสบปัญหาการขาดแคลนครูและขาดแคลนเงินสำหรับการซ่อมแซมรั้วและอาคารเรียน ข้อเสนอดังกล่าวจึงเป็นแรงจูงใจสำคัญในการตัดสินใจถ่ายโอนสถานศึกษา

เมื่อบุคลากรในโรงเรียนเริ่มมองเห็นว่าการถ่ายโอนสามารถแก้ปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรได้ จึงได้สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากโรงเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ช้างเคียง ข้อมูลที่ได้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือมีความก้าวหน้าในอาชีพดีกว่าเพราะการทำวิทยฐานะของท้องถิ่นง่ายกว่ามากเมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวงศึกษาธิการ สำหรับข้อเสียมีอยู่ 3 ข้อ ซึ่งเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ไม่ตัดสินใจถ่ายโอน ดังนี้ ข้อแรก ครูรู้สึกขาดความภูมิใจในการเป็นข้าราชการ เพราะหากถ่ายโอนไปแล้วจะมีตำแหน่งเป็นเพียงพนักงานท้องถิ่น ข้อที่สอง ครูรู้สึกไม่มั่นคงในการทำงาน เพราะต้องขึ้นตรงกับนายกท้องถิ่น ซึ่งมีวาระเพียง 4 ปี ดังนั้น นโยบายอาจไม่ต่อเนื่องหากมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหาร และข้อสุดท้ายคือ โรงเรียนขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ หากถ่ายโอนจะสูญเสียความเป็นนิติบุคคลไป ไม่สามารถตัดสินใจจ้างครูและจัดซื้อรายการในหมวดงบประมาณได้ มากไปกว่านี้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจใช้จ่ายในวงเงินจำกัด อำนาจใช้จ่ายของโรงเรียนตกเป็นของนายก อปท. เป็นส่วนใหญ่ แต่อย่างไรก็ตาม โรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรจากศิษย์เก่าได้มาก จึงไม่มีความคิดถ่ายโอนสถานศึกษาอีกต่อไป

ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 มีเขตให้บริการในพื้นที่ 1 หมู่ ในตำบล โดยโรงเรียนจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงประถมศึกษา กระบวนการรับเด็กนักเรียนของโรงเรียนจะแบ่งเด็กเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นการรับเด็กเข้าอนุบาล เด็กส่วนใหญ่เป็นเด็กมาจากศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อบต. โดยโรงเรียนจะได้รับใบรายงานจำนวนเด็กที่อยู่ในทะเบียนบ้านคนอยู่ถาวร (ทร.14) ในพื้นที่เขตบริการ และมีอายุตามเกณฑ์เข้าเรียนทั้งหมด ซึ่งโรงเรียนต้องรับเด็กที่มีความประสงค์เข้าเรียนทั้งหมด หากเด็กในกลุ่มนี้เข้าเรียนที่อื่น โรงเรียนมีหน้าที่ติดตามและรายงานไปยังเขตพื้นที่การศึกษาให้ทราบด้วย

ในช่วงรับนักเรียนเข้าทั้งในระดับอนุบาลและประถมศึกษา โรงเรียนมีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบ 3 วิธี คือ ขึ้นป้ายไววนิลหน้าโรงเรียน ให้ผู้ใหญ่บ้านประกาศเสียงตามสาย และให้ผู้ปกครองหรือคนในชุมชนแจ้งให้ทราบกันเอง ทั้งนี้โรงเรียนได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงคุณภาพของโรงเรียนบ้างแต่ไม่มากนัก ส่วนมากจะเป็นการแจ้งผลงานของโรงเรียนแก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานหรือแก่ผู้ปกครองผ่านการประชุมเท่านั้น

ลักษณะของเด็กนักเรียนในโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 90 ของเด็กนักเรียนทั้งหมดเป็นเด็กในเขตบริการ เด็กนักเรียนส่วนมากอาศัยในครัวเรือนที่มีฐานะยากจน พ่อแม่ของนักเรียนส่วนใหญ่ย้ายไปทำงานในกรุงเทพมหานคร เด็กนักเรียนจึงอาศัยอยู่กับตายายหรืออยู่กับปู่ย่า นอกจากนี้ ค่านิยมของคนในพื้นที่คือมักมีบุตรตอนอายุไม่มากนัก และมีการหย่าร้างค่อนข้างสูง ดังนั้น เด็กที่อาศัยอยู่กับพ่อแม่ส่วนใหญ่จึงอยู่ในครอบครัวเลี้ยงเดี่ยว สาเหตุที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาทราบถึงลักษณะของเด็กนักเรียนในโรงเรียนเพราะทำงานอยู่ในพื้นที่มานาน ประกอบกับการจัดให้ครูเยี่ยมบ้านนักเรียนอย่างทั่วถึง และสอบถามจากการคณะกรรมการสถานศึกษา สำหรับเด็กในโรงเรียนไม่ค่อยมีพฤติกรรมเสี่ยงเนื่องจากเป็นโรงเรียนประถมศึกษาเด็กจึงมีอายุน้อยอยู่นอกจากนี้ยังจัดให้ครูสอดส่องพฤติกรรมเด็กในโรงเรียน และไม่มีสภาพแวดล้อมจูงใจเด็กหนีเรียน

แต่เดิมโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 เดิมมีจำนวนครูไม่ครบตามเกณฑ์ แต่ในปีการศึกษา 2556 นั้นได้รับจัดสรรครูจนครบเป็นที่เรียบร้อย แต่ก็ยังขาดใน 3 กลุ่มสาระ คือ คณิตศาสตร์ ภาษาไทย และวิทยาศาสตร์ โดยการขอรับจัดสรรครู โรงเรียนได้แจ้งความต้องการครูในแต่ละกลุ่มสาระไปยังเขตพื้นที่การศึกษาโดยเรียงลำดับตามต้องการของโรงเรียนจากมากไปน้อย แต่เมื่อได้รับจัดสรรกลับไม่ได้ตามความต้องการ แต่ต้องรับเพื่อให้มีจำนวนครูครบตามเกณฑ์จำนวน สาเหตุดังกล่าวเป็นเพราะตลาดแรงงานครูขาดแคลนครูใน 3 กลุ่มสาระนี้อย่างมาก ทั้งนี้ได้มีการแก้ปัญหาโดยให้ครูที่มีความชำนาญในกลุ่มสาระวิชาใกล้เคียงมาสอน เช่น ให้ครูเอกฟิสิกส์สอนวิชาวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

แหล่งของเงินที่โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 ใช้ในการจัดการเรียนการสอนในแต่ละปีการศึกษาได้รับมาจาก 2 แหล่ง ดังนี้ แหล่งแรกเป็นเงินจากโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เดิมโครงการเรียนฟรี 15 ปี) และแหล่งที่สองเป็นเงินที่โรงเรียนจัดหาเอง ในภาพรวมโรงเรียนมีเงินเพียงพอสำหรับการใช้จ่ายในแต่ละปี ที่สำคัญคือโรงเรียนสามารถระดมทรัพยากรจากศิษย์เก่าได้เป็นจำนวนมาก โดยค่าก่อสร้างอาคารเรียน/อาคารเอนกประสงค์ ค่าก่อสร้างรั้วโรงเรียน และทุนการศึกษาของนักเรียน โรงเรียนได้รับจากแหล่งนี้ทั้งสิ้น

ทางด้านคะแนนสอบ O-NET ของนักเรียน คุณฐิตาภรณ์กล่าวว่า สพฐ. ได้มีนโยบายผ่านเขตพื้นที่การศึกษาให้โรงเรียนในสังกัดแต่ละแห่งมีคะแนนสอบ O-NET เฉลี่ยใน 5 วิชาหลัก ได้แก่ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และสังคมศึกษา มากกว่าร้อยละ 50 ทุกปี และเพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 5 ทุกปี โดยโรงเรียนต้องทำแผนพัฒนาสถานศึกษาให้สอดคล้องกับ

เป้าหมายดังกล่าว แต่ที่ผ่านมาในช่วงที่ยังไม่ได้รับจัดสรรครูจนครบตามเกณฑ์ การทำให้บรรลุเป้าหมายทำได้ยากมาก เพราะไม่มีกำลังคนมากพอในการสำรวจความพร้อมของเด็กในห้องเรียนเป็นรายบุคคล และการเรียนเสริมความพร้อมนอกเวลาเรียนให้แก่เด็กที่มีความพร้อมต่ำ

ที่ผ่านมาโรงเรียนไม่สามารถมีคะแนนสอบ O-NET เฉลี่ยเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 5 ได้ในทุกปี ทั้งนี้เป็นเพราะ การจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนโดยลำพังไม่สามารถทำให้เด็กมีคะแนนสอบเพิ่มขึ้น แต่ต้องอาศัยความเอาใจใส่ของผู้ปกครองด้วย กล่าวคือ ผู้ปกครองต้องมีเวลาในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษาของบุตรหลานของตน เช่น เอาใจในเรื่องการทำการบ้านของเด็ก ช่วยสอนการบ้านเด็ก และดูแลไม่ให้มีพฤติกรรมเสี่ยง เป็นต้น ในสภาพความเป็นจริงของผู้ปกครองเด็กส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างและฐานะยากจน เวลาส่วนใหญ่ใช้กับการทำงานเลี้ยงชีพ ทำให้ไม่ค่อยมีเวลาเอาใจใส่เรื่องการศึกษาของบุตรหลานตน แม้ว่าจะโรงเรียนจะขอความร่วมมือผ่านการประชุมผู้ปกครองก็ตาม

สำหรับมาตรการลงโทษในกรณีที่โรงเรียนมีคะแนนสอบ O-NET ไม่เพิ่มขึ้นตามเป้าหมายหรือมีคะแนนลดลง ที่ผ่านมาทางเขตพื้นที่หรือ สพฐ. ก็ไม่ได้มีการลงโทษอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด จะมีเพียงปีหนึ่งที่คะแนนสอบ O-NET วิชาคณิตศาสตร์ของโรงเรียนลดลงกว่าปีก่อนเป็นอย่างมาก คือลดลงประมาณร้อยละ 10 เมื่อเขตพื้นที่การศึกษาทราบจึงได้จัดสรรครูคณิตศาสตร์มาอย่างเร่งด่วนจำนวน 1 คน ซึ่งในขณะนั้นโรงเรียนกำลังขาดแคลนครูคณิตศาสตร์อยู่ แต่ก็ยังไม่มีจำนวนครูคณิตศาสตร์ครบตามความต้องการในการสอนนักเรียน

การจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษาของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 ในแต่ละปีผู้อำนวยการสถานศึกษา และครูในโรงเรียนจะเป็นผู้จัดทำหลัก สำหรับสาเหตุที่ชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนเป็นเพราะ ผู้ปกครองและชุมชนไม่ทราบถึงแนวทางการจัดทำแผน นอกจากนี้ยังไม่มีข้อมูลเชิงลึกที่จำเป็นในการจัดทำแผนอีกด้วย ดังนั้น ผู้แทนชุมชนในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีบทบาทในการรับทราบแผนปฏิบัติการประจำปีและให้ความเห็นชอบเท่านั้น

ทางด้านบทบาทการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ผ่านมากเคยประกาศให้ตัวแทนของชุมชนตามองค์ประกอบเข้ามาสมัครด้วยตนเองแต่ไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นโรงเรียนจึงคัดเลือกบุคคลตามองค์ประกอบเข้ามารับตำแหน่งเอง โดยเกณฑ์การคัดเลือกคือพิจารณาแล้วว่าเป็นผู้ที่มีความพร้อมในการสนับสนุนโรงเรียนและมีความเป็นผู้นำ สำหรับบทบาทอื่นของผู้แทนชุมชนนอกเหนือจากให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษา คือ ช่วยระดมทรัพยากรให้แก่โรงเรียน และช่วยโรงเรียนจัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น กิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา กิจกรรมวันเด็ก และกิจกรรมกีฬาของโรงเรียน เป็นต้น

พื้นที่: อำเภอที่ 3 จังหวัดนครปฐม

ผู้ให้สัมภาษณ์: ตัวแทนผู้ปกครองคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3

วันที่สัมภาษณ์: ศุกร์ ที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2559

ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 1 ชั่วโมง 4 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ถูกสัมภาษณ์ ปัจจุบันเป็นผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 มีหลานสาวที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับอนุบาล 2 และดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน คริวเรือนของผู้ปกครองมีจำนวนสมาชิก 5 คน ประกอบด้วย เจ้าตัว ภรรยา ลูกชาย ลูกสาว และหลานสาว รายได้ของครัวเรือนได้รับจาก 2 แหล่ง คือ รายได้จากค่าจ้าง/เงินเดือน และรายได้จากการประกอบอาชีพทางการเกษตร โดยเฉลี่ยแล้วมีรายได้ประมาณ 5,200 บาทต่อคนต่อเดือน หรือ คิดเป็นประมาณ 62,400 บาทต่อคนต่อปี สำหรับสถานะของครัวเรือน มีเพียงหลานสาวคนเดียวที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง ที่อยู่อาศัยตั้งอยู่ในที่ดินโฉนดรวม ซึ่งอยู่ร่วมกับครัวเรือนอื่นในพื้นที่แปลงเดียวกัน สภาพที่อยู่อาศัยมีลักษณะเป็นครึ่งตึกครึ่งไม้ ขนาดไม่ใหญ่มากพอให้สมาชิกทุกคนอยู่อาศัยได้ นอกจากนี้ได้เช่าที่ดินเนื้อที่ 10 ไร่ เพื่อปลูกดอกไม้ และมีรถกระบะจำนวน 1 คัน สำหรับนำผลผลิตทางการเกษตรของตนไปขายในกรุงเทพมหานคร

สาเหตุที่ ผู้ปกครองเลือกให้หลานสาวของตนเข้าเรียนในโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 เนื่องจากตั้งอยู่ใกล้กับที่อยู่อาศัย และมีความเห็นว่าโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 มีชื่อเสียงด้านคุณภาพการจัดการเรียนการสอนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนที่ตั้งอยู่ที่บริเวณใกล้เคียง ผู้ปกครองกล่าวว่าโรงเรียนจัดกิจกรรมให้แก่นักเรียนบ่อยครั้ง และนักเรียนมีความพึงพอใจค่อนข้างมาก โดยตนเป็นทั้งผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการสถานศึกษา ดังนั้น เมื่อโรงเรียนจัดประชุมคณะกรรมการสถานศึกษา ตนจะทราบถึงผลของการจัดการเรียนการสอนและแผนปฏิบัติการของโรงเรียนจากวาระการประชุม นอกจากนี้ยังช่วยประชาสัมพันธ์ข่าวสารของโรงเรียนผ่านเสียงตามสายอีกด้วย ทั้งนี้ ลูกชายและลูกสาวของ ผู้ปกครองสำเร็จการศึกษาที่โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 มาก่อน

การส่งหลานสาวเข้าเรียนในโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 ครัวเรือนได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลตามโครงการที่มีอยู่ แต่ไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายทั้งหมด ดังนั้นจึงยังคงมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ในปัจจุบันครัวเรือนของ ผู้ปกครองไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนให้ทางโรงเรียน และโรงเรียนไม่ได้เรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษาเพิ่มเติม สำหรับหนังสือเรียนและอุปกรณ์การเรียน ทางโรงเรียนจัดทำให้ครบถ้วน ทางด้านเครื่องแบบนักเรียน โรงเรียนได้สนับสนุนในรูปของเงินสำหรับซื้อเครื่องแบบปีละ 1 ชุด แต่ครัวเรือนต้องซื้อเครื่องแบบเพิ่มเติมเองให้ครบถ้วน รวมทั้งซื้อชุดพละและชุดผ้าไทยอีกด้วย การจัดกิจกรรม

พัฒนาผู้เรียน เช่น ทักษะศึกษา โรงเรียนไม่เคยเรียกเก็บจากผู้ปกครองเด็กเพิ่มเติม สำหรับค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง ครั้วเรือนของ ผู้ปกครองได้ให้ค่าขนมไปโรงเรียนวันละ 20 บาท

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับโรงเรียนในฐานะผู้ปกครอง โดยทั่วไปมีความพอใจกับการจัดการเรียนการสอน และต้องการให้รักษาไว้ซึ่งคุณภาพเช่นเดียวกับในปัจจุบันและที่ผ่านมา ในกรณีที่มีความต้องการเพิ่มเติม ผู้ปกครองมีช่องทางเสนอความต้องการผ่านการจัดประชุมผู้ปกครอง ทั้งนี้ ผู้ปกครองสามารถใช้เวทีการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อเสนอความต้องการได้อีกทางหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอสำหรับเป็นแนวทางการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน ผู้ปกครองไม่ได้มีความเห็นว่าโรงเรียนต้องเพิ่มเติมจากสิ่งที่จัดอยู่ในปัจจุบัน แต่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและผู้ปกครอง สอดส่องพฤติกรรมของนักเรียนหรือบุตรหลานของตนไม่ให้มีพฤติกรรมเสี่ยง เช่น หนีเรียน มีพฤติกรรมรุนแรง หรือ มีพฤติกรรม ที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น

ในบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองได้รับเลือกเข้าเป็นกรรมการ และดำเนินงานมาแล้ว 4 ปี (หลังจากลูกชายและลูกสาวของตนสำเร็จการศึกษา และก่อนหลานเข้าเรียน) วิธีการเข้ามาในตำแหน่งกรรมการ มาจากความรู้จักส่วนบุคคลกับผู้อำนวยการสถานศึกษา และอดีตคณะกรรมการสถานศึกษาชุดก่อน ประกอบกับเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำชุมชน จึงได้รับเชิญเข้ารับตำแหน่ง สำหรับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 3 เป็นการสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน อาทิ ระดมทรัพยากรจากชุมชนให้แก่โรงเรียน ส่วนมากเป็นการระดมแรงงานเพื่อช่วยจัดงานกิจกรรมวันสำคัญของโรงเรียน สอดส่องพฤติกรรมนักเรียนของเด็ก และเป็นผู้ประสานงานกับผู้ปกครองของนักเรียน กลุ่มดังกล่าว เพื่อขอความร่วมมือดูแลบุตรหลานของตนเอง ทั้งนี้ ผู้ปกครองมีความเห็นว่าแนวทางการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนคืออยู่แล้ว ประกอบกับมีความเชื่อมั่นในตัวของผู้บริหาร และครูในโรงเรียน ดังนั้น จึงให้อำนาจการตัดสินใจในการบริหารสถานศึกษาเป็นของโรงเรียนโดยสมบูรณ์

ในด้านความตื่นตัวทางการเมือง ผู้ปกครองมีความภักดีต่อพรรคการเมืองที่สามารถนำนโยบายที่ใช้หาเสียงมาปฏิบัติจริงได้ ในช่วงที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ลงสมัครพรรคการเมืองหนึ่งใช้นโยบายในด้านการศึกษาเพื่อหาเสียง และตนชื่นชอบนโยบายในภาพรวม จึงได้เลือกพรรคการเมืองนั้น เมื่อพรรคการเมืองดังกล่าวได้รับเลือกเป็นรัฐบาล นโยบายหลักที่ใช้เพื่อการศึกษาถูกนำมาใช้จริง สำหรับนโยบายการศึกษา ผู้ปกครองได้รับข่าวสารจากโรงเรียนที่ตั้งอยู่ไม่ห่างจากบริเวณบ้านของตนมากนัก ว่านักเรียนได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลไม่ผิดเพี้ยนจากสาระสำคัญ ทำให้เกิดความชื่นชอบในพรรคการเมืองนี้ และมีความตั้งใจว่าการเลือกตั้งครั้งต่อไปจะยังคงเลือกพรรคเดิม สำหรับคำถามว่า จะทำอย่างไรในกรณีที่พรรคการเมืองไม่ทำตามนโยบายที่หาเสียงไว้ ผู้ปกครองกล่าวว่า ตนจะไม่เรียกร้องหรือรวมตัวกับชุมชนเพื่อประท้วงแต่อย่างใด แต่จะไม่เลือกพรรคการเมืองนั้นในการลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไป

พื้นที่: อำเภอที่ 3 จังหวัดนครปฐม
ผู้ให้สัมภาษณ์: ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3
วันที่สัมภาษณ์: จันทร์ ที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2559
ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 1 ชั่วโมง 23 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ถูกสัมภาษณ์เป็นคนในพื้นที่ตั้งแต่กำเนิด สมัยเด็กเรียนที่โรงเรียน (อปท.) ถ่ายโอน แห่งที่ 3 ต่อมาได้กลับมาเป็นครูและทำงานในโรงเรียนนี้มาตลอดจนถึงช่วงถ่ายโอนไปสังกัด อปท. ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา สาเหตุที่ตัดสินใจถ่ายโอน ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าเมื่อมีนโยบายให้โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ถ่ายโอนในช่วงปี พ.ศ. 2546 จึงเริ่มศึกษาข้อดีข้อเสีย ทั้งนี้ช่วงเวลาดังกล่าวโรงเรียนกำลังประสบปัญหาจำนวนนักเรียนลดลง งบประมาณไม่เพียงพอ และที่สำคัญที่สุดคือขาดแคลนบุคลากรครู จึงได้เข้าไปปรึกษากับนายก อปท. ต้นสังกัด ผลการหารือทั้ง อปท. และโรงเรียนมีความต้องการตรงกันว่าต้องการอำนวยความสะดวกให้แก่คนในพื้นที่ โดยต้องการให้ลูกหลานของคนตำบลห้วยพลูได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพโดยไม่ต้องส่งไปเรียนโรงเรียนในเขตเมืองหรือในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งมีเป้าหมายให้โรงเรียน (อปท.) ถ่ายโอน แห่งที่ 3 สามารถแข่งขันกับโรงเรียนเอกชนได้ ดังนั้นจึงตัดสินใจถ่ายโอนสถานศึกษา โดย อปท. ต้องจัดสรรเงินและบุคลากรครูแก่โรงเรียนอย่างเพียงพอต่อการจัดการศึกษาที่ดีขึ้น ผู้อำนวยการสถานศึกษาได้เล่าเพิ่มเติมถึงความสมัครใจของครูในโรงเรียนว่าในขณะนั้นครูแต่ละคนมีภาระงานเยอะเพราะขาดแคลนกำลังคน และจำนวนครูที่กำลังจะเกษียณมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ทุกคนสมัครใจถ่ายโอนเนื่องจากท้องถิ่นสามารถจะสนับสนุนอัตรากำลังเพิ่มได้ทำให้ทุกคนมีภาระงานลดน้อยลง ที่สำคัญตนรู้จักเป็นการส่วนตัวกับนายก อปท. และมีฐานะเป็นรุ่นพี่จึงมีความเชื่อใจซึ่งกันและกัน

ลักษณะของเด็กในพื้นที่ตำบลห้วยพลูแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มแรกเป็นเด็กที่อาศัยอยู่ในครอบครัวที่มีความพร้อมหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี ผู้ปกครองของเด็กกลุ่มนี้มักจะส่งบุตรหลานของตนเข้าเรียนที่โรงเรียนเม่งฮั่ว กงฮั่ง ซึ่งเป็นโรงเรียนเอกชนในพื้นที่ กลุ่มที่สองเป็นเด็กที่ครอบครัวมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ค่อยดี เด็กกลุ่มนี้มักเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐที่ตั้งอยู่ไม่ไกลจากที่อยู่อาศัยของตนมากนักเพราะไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมหรือถ้ามีค่าใช้จ่ายก็ไม่มากนัก

นโยบายการรับนักเรียนของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 จะแตกต่างกันระหว่างเด็กที่เข้าในระดับประถมศึกษากับที่เข้าในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สำหรับการรับเด็กเข้าในระดับประถมศึกษาจะรับเด็กที่มีอายุตามเกณฑ์ทุกคนที่มาสมัคร แต่การรับเด็กเข้าในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นนั้นจะคัดเลือกโดยใช้วิธีสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าโรงเรียนขยายโอกาสจะมีลักษณะอยู่อย่างหนึ่งคือ เด็กนักเรียนที่มาเข้าใหม่ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมักจะเป็นเด็กมีปัญหาที่

โตนโล่ออกมาจากโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งอื่น ดังนั้นการรับเด็กกลุ่มนี้เข้ามาจำเป็นต้องแจ้งให้ผู้ปกครองทราบถึงเงื่อนไขเสียก่อน คือหากบุตรหลานก่อปัญหาในโรงเรียนนี้เพียงครั้งเดียวทางโรงเรียนจะเชิญออกทันที ถ้าผู้ปกครองยอมรับเงื่อนไขได้ก็จะรับเด็กเข้า

เด็กที่รับเข้ามาในระดับประถมศึกษาส่วนมากมาจากพื้นที่หมู่ 3 และหมู่ 4 ตำบลห้วยพลู ผู้ปกครองของเด็กกลุ่มนี้มีอาชีพรับจ้างในโรงงานเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ตั้งอยู่ในอำเภอนครชัยศรี สำหรับค่าตอบแทนที่ได้รับนั้น หากทำงานในโรงงานชาร์ป แมนูแฟคเจอร์ริง (Sharp Manufacturing) จะได้เป็นค่าจ้างขั้นต่ำหรือ 300 บาทต่อวัน แต่ถ้าทำงานโรงงานอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแฝก (อบต.ดอนแฝก) จะได้ค่าจ้างต่ำกว่า 300 บาทต่อวัน อีกส่วนหนึ่งเป็นเด็กที่ย้ายมาจากโรงเรียนเม่งฮิ้ว กงฮัง เพราะผู้ปกครองไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายหลังลูกเข้าเรียนได้ ในภาพรวมนักเรียนในโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 ตั้งแต่ถ่ายโอนมา มีจำนวนเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด สำหรับสาเหตุที่นักเรียนเพิ่มขึ้นผู้ปกครอง (ตัวแทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน) ได้กล่าวเสริมขึ้นมาว่า ได้ยินคนในตำบลห้วยพลูเล่ากันว่า ปากต่อปากว่า ครูของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 เอาใจใส่นักเรียนดีมาก ทำให้หลายคนอยากส่งบุตรหลานของตนมาเรียน นอกจากนี้ในโรงเรียนยังมีเด็กนักเรียนต่างด้าวอีกด้วย สำหรับเด็กต่างด้าวที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นบุตรหลานของคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่มาเป็นเวลานานซึ่งในปัจจุบันได้กลมกลืนไปกับคนในพื้นที่แล้ว ส่วนเด็กต่างด้าวที่ยังไม่ได้จดทะเบียนนั้นโรงเรียนก็รับเข้าเรียนเช่นเดียวกัน ผู้อำนวยการสถานศึกษากล่าวว่าเด็กกลุ่มนี้หากไม่ให้ความศึกษาอาจเกิดปัญหาสังคมในพื้นที่ได้ ดังนั้นแม้ว่าเด็กกลุ่มนี้จะไม่ได้รับเงินอุดหนุนรายหัวแต่ตนก็อนุญาตให้เข้าเรียนได้ ผู้อำนวยการสถานศึกษา ยังกล่าวต่อไปว่าจากการสังเกตเป็นระยะเวลานาน เด็กต่างด้าวมักจะเรียนดีกว่าเด็กไทย รวมทั้งเชื่อฟังและมีความเคารพครูมากกว่าอีกด้วย

ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองนักเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษามีความเห็นว่าการเรียนของนักเรียนในโรงเรียนโดยรวมไม่ได้มีฐานะยากจน สืบเนื่องจากไม่มีผู้ปกครองทำนไผ่ผัดผ้อนหรือไม่ชำระค่าใช้จ่ายที่โรงเรียนเรียกเก็บเพิ่มเติมในแต่ละปีการศึกษา ได้แก่ ค่าประกันอุบัติเหตุคนละ 200 บาทต่อปี และค่าจ้างครูต่างประเทศอีกคนละ 400 บาทต่อปี (เดิมเก็บค่าจ้างครูต่างประเทศคนละ 1,500 บาทต่อปี แต่ปัจจุบัน อปท. อุดหนุนช่วยเหลือค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งจึงเรียกเก็บจากผู้ปกครองน้อยลง) แต่การดูแลบุตรหลานของผู้ปกครองแต่ละคนมีความแตกต่างกัน โดยผู้ปกครองที่ทำงานโรงงานมักไม่ค่อยเอาใจใส่เรื่องการเรียนของลูกเพราะใช้เวลาส่วนมากในการทำงาน ต่างจากผู้ปกครองที่มีอาชีพค้าขายในตลาดห้วยพลูที่มีความเอาใจใส่มากกว่า

ทรัพยากรบุคคลของโรงเรียน อปท. จัดสรรบุคลากรครูและบุคลากรสนับสนุนเพิ่มเติมให้หลังจากถ่ายโอนโรงเรียนแล้ว แต่ในปัจจุบันก็ยังไม่ครบตามเกณฑ์ คือ ขาดตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาอีก 2 อัตรา และขาดตำแหน่งครูอีก 5 อัตรา ทางด้านกลุ่มสาระ โรงเรียนยังขาดครูใน 3

กลุ่มสาระ ได้แก่ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และคณิตศาสตร์ แต่อย่างไรก็ตามครูในโรงเรียนทุกคนเป็นครูชำนาญการพิเศษจึงสามารถสอนวิชาในกลุ่มสาระที่ขาดแคลนได้ สำหรับวิชาภาษาอังกฤษ โรงเรียนได้จ้างครูต่างประเทศมาสอนซึ่งได้รับความสนใจจากเด็กนักเรียนอย่างมาก

ปัญหาของการจัดสรรทรัพยากรบุคคลของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) คืออาจถูกนักการเมืองท้องถิ่นเข้ามาแทรกแซงในกระบวนการคัดเลือกบุคลากร ทำให้มีโอกาสได้คนที่ไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าประมาณ 2 ปีก่อน โรงเรียนได้รับจัดสรรเจ้าหน้าที่การเงินมา 2 อัตรา แต่เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวไม่มีความรู้ด้านการเงินของสถานศึกษา ดังนั้นจึงให้มาทำหน้าที่ธุรการ ส่วนหน้าที่การทำบัญชีสถานศึกษาหรือการทำฎีกาเบิกเงินยังมอบหมายให้ครูเป็นคนทำอยู่เช่นเดิม นอกจากนี้ยังกล่าวว่าโรงเรียนสังกัด อปท. มีข้อจำกัดในการจ้างครูเพราะไม่สามารถดำเนินการคัดเลือกเองได้ ต้องให้ อปท. ต้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด ดังนั้นอำนาจการตัดสินใจจึงตกอยู่กับนายก อปท. ที่ผ่านมาเคยให้ อปท. จัดสอบคัดเลือกครูอยู่ครั้งหนึ่ง แต่หลังจากประกาศรับสมัครกลับมีนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมหลายคนโทรศัพท์เข้ามาเพื่อฝากคนของตน เพราะเหตุนี้ตนจึงบอกกับนายก อปท. ให้ยุติการสอบทันที

ทรัพยากรในรูปของตัวเงินที่โรงเรียนได้รับจัดสรร รายได้หลักของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 มาจากเงินอุดหนุนตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เดิมโครงการเรียนฟรี 15 ปี) ซึ่งใช้เกณฑ์เดียวกับโรงเรียนสังกัด สพฐ. ทุกประการ แต่มีวิธีการจัดสรรที่ต่างกัน โดยโรงเรียนสังกัด อปท. จะจัดสรรโดยใช้จำนวนเด็กนักเรียน ณ วันที่ 10 มิถุนายน ของปีการศึกษาก่อนเป็นเกณฑ์ เช่น การจัดสรรเงินโครงการเรียนฟรี 15 ปี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (ตุลาคม พ.ศ. 2558 - กันยายน พ.ศ. 2559) จะคำนวณจากจำนวนนักเรียนในแต่ละโรงเรียน ณ วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2558 (เทอมที่ 1 ปีการศึกษา 2558) เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ แต่โรงเรียนสังกัด สพฐ. จะมีการจัดสรรเงินให้แก่โรงเรียนทั้งหมด 4 ครั้งในแต่ละครั้งจะปรับจำนวนนักเรียนให้เป็นปัจจุบันมากที่สุด เพราะฉะนั้นโรงเรียนสังกัด อปท. อาจได้รับจัดสรรงบประมาณต่ำกว่าที่ควรหากปีนั้นมีนักเรียนเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 จึงต้องวางแผนการใช้จ่ายเงินให้เพียงพอเพื่อชดเชยความเสี่ยงดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้น

ปัญหาของการจัดสรรงบประมาณของ อปท. อีกประการหนึ่งคือจัดสรรไม่ทันช่วงเวลาที่ต้องใช้จ่าย ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าโรงเรียนมักได้รับเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในรายการค่าจัดการเรียนการสอนไม่ทันช่วงเวลาเปิดเทอมเป็นประจำ ดังนั้นโรงเรียนต้องสำรองจ่ายโดยใช้เงินสะสมสถานศึกษาไปก่อน และเมื่อโรงเรียนได้รับจัดสรรงบประมาณรายการดังกล่าวแล้วจึงค่อยนำมาชดเชยเงินสะสมในภายหลัง แต่อย่างไรก็ตามผู้อำนวยการสถานศึกษาได้เล่าต่อไปว่าปัญหาดังกล่าวไม่ใช่ปัญหาใหญ่สำหรับโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 เพราะมีเงินสะสมเพียงพอต่อการสำรองจ่าย รวมทั้งหากมีความจำเป็นโรงเรียนสามารถร้องขอกับ อปท. ได้

ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการโรงเรียน โรงเรียนในสังกัด อปท. ทุกแห่งไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งแตกต่างจากโรงเรียนสังกัด สพฐ. ดังนั้นอำนาจการตัดสินใจจ้างบุคลากร การใช้จ่ายเงินในการซื้อครุภัณฑ์ การซ่อมแซมอาคาร และการก่อสร้างอาคารจึงตกเป็นของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีกรอบวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างต่อครั้งไม่เกิน 100,000 บาท แต่ผู้อำนวยการสถานศึกษาเห็นว่าข้อจำกัดดังกล่าวไม่ได้เป็นปัญหาสำหรับโรงเรียน อปท. (ถ้ายโอน) แห่งที่ 3 เพราะในทางปฏิบัตินายก อปท. มอบอำนาจการตัดสินใจเรื่องการจัดการเรียนการสอนทั้งหมดให้แก่ผู้อำนวยการสถานศึกษา หากโรงเรียนมีความจำเป็นต้องใช้จ่าย อปท. ก็พร้อมสนับสนุนทุกอย่างหากมีงบประมาณเพียงพอ แต่อุปสรรคที่เกิดขึ้นคือระเบียบงบประมาณของ อปท. ที่โรงเรียนต้องทำฎีกาเบิกจ่ายทุกรายการ ซึ่งต้องใช้เวลามากในการจัดเตรียมเอกสารประกอบฎีกา ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าในแต่ละปีโรงเรียนจำเป็นต้องใช้จ่ายหลายครั้ง และทุกครั้งที่โรงเรียนจำเป็นต้องทำฎีกาเบิกจ่ายแม้ว่าจะเป็นการใช้จ่ายในวงเงินเพียงเล็กน้อยก็ตาม ซึ่งการจัดเตรียมเอกสารสร้างภาระให้แก่ครูอย่างมาก ทั้งนี้โรงเรียนไม่สามารถให้พนักงานการเงินทำได้ เพราะไม่มีความรู้ในการทำฎีกา

ผู้อำนวยการสถานศึกษาได้เล่าถึงรายละเอียดวิธีการบริหารจัดการงบประมาณเพิ่มเติมใน 2 รายการ ได้แก่ ค่าหนังสือเรียน และค่าเครื่องแบบนักเรียน ในรายการแรก เมื่อโรงเรียนได้รับจัดสรรงบประมาณแล้วต้องจัดหนังสือเรียนให้แก่นักเรียนทุกคนครบทุกวิชา ดังนั้นโรงเรียนต้องจัดซื้อให้แล้วเสร็จก่อนเปิดภาคเรียน วิธีการจัดซื้อของโรงเรียน อปท. (ถ้ายโอน) แห่งที่ 3 คือติดต่อกับตัวแทนจำหน่ายที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งตัวแทนจำหน่ายจะมีหนังสือเก็บสำรองไว้เพียงพอสำหรับการจำหน่ายให้แก่โรงเรียนในพื้นที่ ทำให้โรงเรียนสามารถจัดหาหนังสือเรียนได้ครบถ้วนก่อนเปิดภาคเรียน แต่โรงเรียนบางแห่งซื้อกับพนักงานขายที่เข้ามาเสนอขายในโรงเรียน โดยพนักงานเหล่านั้นมักเสนอราคาขายที่ต่ำกว่า แต่เมื่อโรงเรียนแห่งนั้นตัดสินใจซื้อ กลับไม่ได้ของตามเวลาที่กำหนด นอกจากนี้เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ใช้จำนวนนักเรียนปีการศึกษาก่อนทำให้โรงเรียน อปท. (ถ้ายโอน) แห่งที่ 3 ไม่สามารถมีงบเพียงพอสำหรับการจัดหาหนังสือเรียนให้นักเรียนได้ครบทุกคนเนื่องจากมีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด ดังนั้นหลังจากจบการเรียนการสอนในแต่ละเทอม ครูประจำชั้นจะขอรับบริจาคหนังสือเรียนเพื่อสำรองแจกให้แก่นักเรียนปีถัดไป

สำหรับค่าเครื่องแบบนักเรียน เมื่อได้รับจัดสรรงบประมาณในรายการนี้มาแล้ว โรงเรียนต้องแจกเป็นเงินสดให้แก่ผู้ปกครองเพื่อนำไปซื้อเครื่องแบบนักเรียนให้แก่บุตรหลานของตน จากนั้นผู้ปกครองต้องนำไปเสิร์ฟมามอบให้แก่โรงเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่าในทางปฏิบัติจริงโรงเรียนไม่ได้ประสบปัญหาผู้ปกครองใช้จ่ายผิดวัตถุประสงค์ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการเรียกเก็บใบเสร็จให้ครบถ้วนทุกคนทำได้ยากและเป็นการสร้างภาระให้กับครูเป็นอย่างมาก ที่ผ่านมาระยะเวลาหนึ่งเคยให้ร้านค้าเข้ามาเปิดขายเครื่องแบบนักเรียนภายในโรงเรียน เพื่อให้ผู้ปกครองยื่นใบเสร็จให้ครูได้

พื้นที่หลังจากซื้อของ รวมทั้งลดค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางสำหรับผู้ปกครองที่อาศัยอยู่ไกลจากตลาด แต่วิธีดังกล่าวทำให้โรงเรียนเกิดความขัดแย้งกับร้านค้าเจ้าอื่นในพื้นที่ที่ไม่ได้เชิญเข้ามาขายในโรงเรียน โดยถูกมองว่าเลือกที่รักมักที่ชัง ด้วยเหตุนี้ในปัจจุบันจึงใช้วิธีให้ผู้ปกครองนำใบเสร็จค่าเครื่องแบบนักเรียนมาแลกเปลี่ยนเงินสดเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

ด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 ในภาพรวมโรงเรียนมีคะแนนสอบเพิ่มสูงขึ้นในทุกปีหลังจากถ่ายโอน ผู้อำนวยการสถานศึกษามีความเห็นว่ามีโรงเรียนจะได้รับทรัพยากรเพิ่มมากขึ้นจาก อปท. แต่วิธีการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนในแต่ละปีก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก ปัจจัยที่ทำให้คะแนนสอบ O-NET ในแต่ละปีต่างกันเป็นเพราะลักษณะและความพร้อมของนักเรียนมากกว่า ที่ผ่านมาบางปีโรงเรียนเคยได้คะแนนสอบลดลง แต่ก็ไม่ได้มีบทลงโทษแต่อย่างใดเพราะ อปท. ไม่ได้มีนโยบายด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ชัดเจน มากไปกว่านี้ อปท. ยังไม่มีบุคลากรเพียงพอต่อการสนับสนุนทางวิชาการแก่โรงเรียนเพราะกองการศึกษา มีบุคลากรเพียง 2 คนเท่านั้น คือ ผู้อำนวยการกอง และหัวหน้าฝ่ายวิชาการ

การคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่ากฎหมายการกระจายอำนาจด้านการศึกษาเป็นตัวผลักดันให้เกิดคณะกรรมการกลุ่มนี้ขึ้น ที่ผ่านมาเคยให้แต่ละกลุ่มเลือกตัวแทนขึ้นมาแต่ไม่ประสบความสำเร็จเพราะไม่มีผู้ใดสมัครใจ สาเหตุเป็นเพราะไม่มีค่าตอบแทนจากการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสถานศึกษา ประกอบกับการเข้ามารับตำแหน่งจำเป็นต้องสละเวลาส่วนตัว บางครั้งก็มีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นในการทำหน้าที่ ด้วยเหตุนี้โรงเรียนจึงเลือกตัวแทนแต่ละกลุ่มเองและเชิญเข้ารับตำแหน่งเป็นรายบุคคล ในบางโอกาสโรงเรียนต้องให้นายก อปท. เป็นคนเลือกตัวแทนในแต่ละกลุ่มเพราะหากคณะกรรมการไม่สนับสนุนหรือไม่เห็นด้วยกับนายก อปท. จะทำให้ไม่สามารถทำงานร่วมกันได้

พื้นที่: อำเภอที่ 3 จังหวัดนครปฐม

ผู้ให้สัมภาษณ์: ตัวแทนผู้ประกอบการ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3

วันที่สัมภาษณ์: จันทร์ ที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2559

ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 53 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ถูกสัมภาษณ์เป็นตัวแทนผู้ประกอบการในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 มาแล้วเป็นเวลา 2 ปี นอกจากนี้ยังเป็นกรรมการเครือข่ายผู้ประกอบการของโรงเรียนอีกด้วย ผู้ปกครองเล่าว่าปัจจุบันลูกชายของตนกำลังเรียนอยู่ในชั้นระดับประถมศึกษาปีที่ 4 สมาชิกในครัวเรือนมีทั้งหมด 3 คน ประกอบด้วย ตนเอง ภรรยา และลูกชาย รายได้ของครัวเรือนมาจาก 2 ทาง ดังนี้ ผู้ปกครองเองมีอาชีพเล่นพระเครื่อง มีรายได้จากการเข้ามาและปล่อยไปประมาณ เดือนละ 20,000 บาท ภรรยาขายไก่ทอดที่ตลาดมีรายได้ประมาณวันละ 600-700 บาท ดังนั้นครัวเรือนของผู้ปกครองมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือนประมาณ 10,667-11,667 บาท หรือคิดต่อปีเป็น 128,000-136,000 บาทต่อคนต่อปี ทางด้านสถานะของครัวเรือน ปัจจุบันผู้ปกครองอาศัยอยู่ในพื้นที่จับจอง (น.ส.2) ซึ่งไม่มีความแน่นอนว่าจะถูกเรียกคืนเมื่อใด ลักษณะบ้านเป็นบ้านปูน 1 ชั้น และมีรถกระบะ 1 คัน สำหรับใช้ขนของในการค้าขายและเดินทาง

สาเหตุที่ผู้ปกครองตัดสินใจให้ลูกชายของตนมาเรียนที่โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 เนื่องจากตนเรียนที่โรงเรียนแห่งนี้มาก่อนจึงมีความคุ้นเคยและเชื่อมั่นในการจัดการศึกษาดังนั้นจึงไม่คิดส่งลูกให้ไปเรียนที่อื่น นอกจากนี้ยังเปรียบเทียบผลการเรียนของลูกตนเองกับลูกของคนที่รู้จักที่เรียนในโรงเรียนอื่น โดยกล่าวว่าลูกชายของตนได้คะแนนสูงกว่าดังนั้นโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3 จึงน่าจะมีคุณภาพดีกว่า ดังนั้นผู้ปกครองจึงส่งลูกมาเข้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของ อปท. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของโรงเรียนตั้งแต่ต้น

ทางด้านค่าใช้จ่ายที่ครัวเรือนต้องจ่ายเพิ่มเติม ผู้ปกครองพยายามให้ลูกชายตนมีเครื่องแบบครบพอดีทั้ง 5 วัน เพราะวันธรรมดาทั้งตนและภรรยาต้องเตรียมไปขายไก่ทอดจึงต้องซักผ้าในวันเสาร์หรืออาทิตย์ ดังนั้นในปีที่ผ่านมาผู้ปกครองต้องซื้อชุดนักเรียนเพิ่ม 2 ชุด ราคาชุดละประมาณ 270-280 บาท และชุดลูกเสืออีก 1 ชุด ราคาชุดละประมาณ 400 บาท สำหรับชุดพละยังสามารถใช้ของปีก่อนได้ ให้ค่าขนมวันละ 40 บาท และหากตนไม่ว่างไปส่งลูกก็จะจ้างจักรยานยนต์รับจ้างที่คุ้นเคยไปส่งราคาเที่ยวละ 30 บาท

ผู้ปกครองมีความเอาใจใส่ลูกชายของตนมาก ไม่เคยปล่อยให้ลูกชายอยู่บ้านคนเดียว กรณีที่ตนและภรรยาต้องไปขายไก่ทอดในวันหยุดหรือในช่วงปิดเทอมจะจ้างวานให้จักรยานยนต์รับจ้างที่คุ้นเคยไปส่งที่ตนขายของในราคาเที่ยวละ 80 บาททุกครั้ง มีการสอบถามเรื่องการใช้จ่ายค่าขนมของ

ลูกชายตลอดรวมทั้งสอนให้ประหยัด โดยเล่าว่าจากเงินค่าขนมทั้งหมด 40 บาท ลูกชายใช้กินอาหารเช้า 10 บาท ใช้ฝากครูในโครงการออมเงินของโรงเรียนอีก 20 บาท และเงินที่เหลือหากไม่ใช้กินขนมตอนเย็นก็จะเหลือเป็นเงินออมผู้ปกครองพยายามคุยกับลูกด้วยเหตุผลเสมอ มักใช้เวลาในขณะเดินทางมาเรียนเพื่อพูดคุยและสั่งสอนเป็นประจำ ทั้งนี้ตนเป็นคนไม่ดื่มเหล้าและไม่สูบบุหรี่จึงสามารถเป็นตัวอย่งให้แก่ลูกชายได้และสามารถพูดตักเตือนได้อย่างเต็มปาก ในช่วงลูกกลับมาบ้านตนจะสังเกตเรื่องการบ้านทุกวัน โดยเล่าว่าลูกชายทำการบ้านด้วยตัวเองทุกครั้งไม่เคยขอความช่วยเหลือจากพ่อหรือแม่เลย

บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เริ่มต้นผู้ปกครองเล่าว่าโรงเรียนได้เชิญกลุ่มผู้ปกครองเข้ามาประชุมเพื่อสรรหาตัวแทนผู้ปกครองในคณะกรรมการฯ จากนั้นทั้งผู้อำนวยการสถานศึกษา ครูในโรงเรียน และผู้ปกครองท่านอื่นได้ชักชวนให้ตนเข้ารับตำแหน่งจึงได้ตอบตกลง ทั้งนี้ครูที่นั่งอยู่ในบริเวณที่กำลังสัมภาษณ์ได้กล่าวเสริมว่า สาเหตุที่ชักชวนผู้ปกครองเนื่องจากมีจิตอาสาพร้อมสนับสนุนกิจกรรมโรงเรียนมาโดยตลอด มีความใกล้ชิดกับผู้ปกครองท่านอื่น มีความเป็นผู้นำ ลักษณะร่างกายกำยำ และมีเสียงพูดชัดถ้อยชัดคำ ทำให้เป็นที่ยอมรับนับถือของคนในพื้นที่ เมื่อได้เข้าไปในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว ผู้ปกครองเล่าต่อว่า บทบาทคือเข้ารับฟังและเห็นชอบแผนปฏิบัติงานประจำปีการศึกษา รวมทั้งเห็นชอบการใช้จ่ายของโรงเรียน นอกจากนี้ยังเคยนำเสนอให้โรงเรียนติดตั้งสายฉีดชำระในห้องน้ำเนื่องจากมีเสียงบ่นมาจากบุตรหลานของผู้ปกครองหลายท่านว่าไม่กล้าถ่ายหนักที่โรงเรียนเพราะไม่มีสายฉีดชำระ หลังจากนั้นโรงเรียนก็ดำเนินการตามความต้องการดังกล่าว แต่สำหรับด้านการจัดการเรียนการสอนนั้นผู้ปกครองมองว่าโรงเรียนมีความพร้อมอยู่แล้วจึงไม่ได้มีการเสนออะไรเพิ่มเติม

ด้านทัศนคติทางการเมือง ผู้ปกครองไม่ได้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ของ อปท. แต่อยู่ในพื้นที่ของ อปท. อีกแห่งหนึ่ง แต่เกณฑ์ที่ใช้ตัดสินใจเลือกนักการเมืองระดับท้องถิ่นคือพิจารณาว่ามีอำนาจและความสามารถมากพอที่จะดูแลคนในพื้นที่ได้หรือไม่ ทั้งนี้ผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นคนในพื้นที่จึงรู้จักเป็นการส่วนตัวทุกคนทำให้ตัดสินใจเลือกได้ไม่ยากนัก โดยตนก็สนับสนุนเป็นหัวคะแนนให้กับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนปัจจุบันเช่นเดียวกัน สำหรับนโยบายที่นักการเมืองท้องถิ่นใช้เพื่อหาเสียง ผู้ปกครองเล่าว่าในช่วงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหาเสียงโดยใช้นโยบายเบี้ยยังชีพคนชรา เบี้ยยังชีพคนพิการ และให้เข้าเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เป็นต้น

พื้นที่: อำเภอที่ 3 จังหวัดนครปฐม

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม อปท. ตำบลสังกัดโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 3

วันที่สัมภาษณ์: จันทร์ ที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2559

ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 46 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

เริ่มต้นผู้ให้สัมภาษณ์ได้เล่าถึงการถ่ายโอนสถานศึกษาว่า ผู้อำนวยการสถานศึกษาและครูของโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ส่วนใหญ่มีทัศนคติทางลบต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดท้องถิ่น โดยเฉพาะคิดว่าการเป็นพนักงานท้องถิ่นมีศักดิ์ศรีน้อยกว่าข้าราชการ และโรงเรียนมีความเสี่ยงเพราะต้องไปขึ้นอยู่กับนายกองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นต้น ทัศนคติดังกล่าวเกิดขึ้นในพื้นที่ของ อปท. เช่นกัน แต่ผู้อำนวยการกองการศึกษาฯ มีความเห็นว่าความคิดนี้ไม่ถูกต้อง โดยยกตัวอย่างกรณีโรงเรียนเทศบาลห้วยพลูว่า หลังจากถ่ายโอนสถานศึกษาแล้ว โรงเรียนมีช่องทางได้รับทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาหรือเพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้นมาก ทั้งในรูปของเงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และการสนับสนุนเพิ่มเติมจากเทศบาลเป็นค่าก่อสร้างหรือซ่อมแซมอาคารเรียน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสวัสดิการไม่น้อยไปกว่าข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการอีกด้วย

ลักษณะของการทำงานของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) คือมีนายก อปท. เป็นผู้บังคับบัญชา ดังนั้นในกรณีของ อปท. หากต้องการทำอะไรจำเป็นต้องปรึกษานายก อปท. เสียก่อน และอำนาจการตัดสินใจสุดท้ายก็เป็นของนายก อปท. เดิมหากโรงเรียนหรือกองการศึกษา มีความต้องการใช้ทรัพยากรเพิ่มเติมจะต้องเสนอแก่ปลัดเทศบาล หลังจากนั้นปลัดจะนำไปปรึกษากับนายกเทศมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่ในปัจจุบันไม่มีปลัดเทศบาลจึงต้องเข้ามาคุยกับนายกโดยตรง

ผู้อำนวยการกองการศึกษาฯ เล่าว่าในปัจจุบัน อปท. ยังขาดบุคลากรทั้งในกองการศึกษาและในโรงเรียน สาเหตุดังกล่าวเป็นเพราะการเปิดรับบุคลากรใหม่มีข้อจำกัดเยอะและมักถูกแทรกแซงโดยนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ ในกรณีการรับครูของ อปท. จะต้องให้มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมเป็นผู้ออกข้อสอบซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงมาก ที่ผ่านมามีเคยประกาศจัดสอบครู หลังจากนั้นก็มีนักการเมืองท้องถิ่นติดต่อมาเพื่อฝากคนของตนเองเข้าทำงาน แต่ช่วงดังกล่าวกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมีคำสั่งไม่ให้ท้องถิ่นจัดสอบเองเสียก่อน กระบวนการทั้งหมดจึงได้ยุติลง ดังนั้นลักษณะการรับบุคลากรเข้าใหม่จึงมักเป็นการรับโอนมาจาก สพฐ. และเป็นบุคคลที่ได้รับการแนะนำมาจากผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือครูในโรงเรียน เพื่อรับประกันว่ามีคุณภาพและตรงกับความต้องการของโรงเรียน ผู้อำนวยการกองการศึกษาฯ เล่าต่อไปเพื่อยกตัวอย่างว่า คุณรังสรรค์ก็เคยเสนอให้รับโอนครูที่รู้จักเป็นการส่วนตัวมาเป็นรองผู้อำนวยการสถานศึกษาเพื่อช่วยทำงานบริหารโรงเรียน เป็นต้น แต่ในกรณี

คนที่เข้ามาเสนอไม่ได้มีความใกล้ชิดหรือสนิทสนมกันมากนัก นายก อปท. จะนำชื่อบุคคลที่ถูกเสนอมาตรวจสอบประวัติโดยใช้เครือข่ายนายก อปท. ทั่วประเทศ

ความสามารถในการสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษาของเทศบาล ผู้อำนวยการกองการศึกษา กล่าวว่ามันขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัย ปัจจัยแรกคือความสามารถในการจัดหารายได้ของ อปท. หากท้องถิ่นมีรายได้จัดเก็บเองมากขึ้นเท่าใด ก็จะทำให้มีศักยภาพในการสนับสนุนการศึกษาในพื้นที่มากขึ้นเท่านั้น ในกรณี อปท. มีรายได้จัดเก็บเองไม่มากนัก ในแต่ละปีสามารถจัดเก็บได้ประมาณ 20 ล้านบาท ทำให้ไม่สามารถสนับสนุนการศึกษาได้มากเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลนครนครปฐม ปัจจัยที่สองคือความสามารถในการดึงงบประมาณของนายก อปท. ทั้งนี้ นายกเทศคนปัจจุบันเข้าไปวิ่งเต้นของงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยได้งบประมาณมาเป็นค่าจ้างพนักงานธุรการโรงเรียน 2 อัตรา ในขณะที่ท้องถิ่นอื่นได้รับเพียง 1 อัตราเท่านั้น นอกจากนี้ยังได้รับงบประมาณสำหรับสร้างหลังคาสนามฟุตบอล และยังสามารถนำเงินส่วนหนึ่งที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จัดสรรให้ตำบลละ 5 ล้านบาท มาใช้ซ่อมแซมหลังคาอาคารเรียนได้

นโยบายทางการศึกษาของนายก อปท. คือ การลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองให้ได้มากที่สุด ผู้อำนวยการกองการศึกษา เล่าว่านายก อปท. ต้องการโรงเรียนเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจากผู้ปกครองเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและพยายามให้เรียกเก็บน้อยที่สุด เมื่อก่อนโรงเรียนจัดเก็บเงินเป็นค่าจ้างครูต่างประเทศกับนักเรียนคนละ 1,500 บาทในแต่ละปีการศึกษา ต่อมาเมื่อเทศบาลมีความพร้อมมากขึ้น นายก อปท. จึงอุดหนุนงบประมาณช่วยเหลือส่วนหนึ่ง ทำให้ในปัจจุบันโรงเรียนเรียกเก็บเพียง 400 บาทเท่านั้น อีกเหตุการณ์หนึ่ง ครูในโรงเรียนเทศบาลห้วยพลูเคยมาปรึกษาเรื่องการจัดกิจกรรมกินเลี้ยงผู้ปกครองในโรงเรียน เมื่อนายก อปท. ทราบว่ากิจกรรมดังกล่าวต้องจัดเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ปกครองเพิ่มเติมจึงไม่อนุญาตให้จัด

สำหรับนโยบายที่เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ในกรณีของ อปท. ยังไม่มีการกำหนดเป้าหมายของผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน กล่าวคือนายก อปท. หรือกองการศึกษาไม่มีการกำหนดมาตรฐานคะแนนสอบ O-NET จะมีเพียงการประเมินภายในและการประเมินภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เท่านั้นที่ใช้คะแนนสอบ O-NET ของโรงเรียนเป็นหนึ่งในการเกณฑ์การประเมิน แต่ที่ผ่านมาโรงเรียนเทศบาลห้วยพลูผ่านการประเมินมาโดยตลอด เมื่อถามต่อไปว่าจะเกิดอะไรขึ้นหากโรงเรียนไม่ผ่านการประเมินของ สมศ. ผู้อำนวยการกองการศึกษา ตอบว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมจะไม่ส่งนักเรียนมาฝึกงานที่โรงเรียนดังกล่าวเพียงเท่านั้น แต่ก็ไม่มีบทลงโทษอื่นแต่อย่างใด

พื้นที่: อำเภอที่ 4 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
 ผู้ให้สัมภาษณ์: ครู โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4
 วันที่สัมภาษณ์: พุธที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2559
 ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 1 ชั่วโมง 27 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ถูกสัมภาษณ์เข้ามาเป็นครูโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 ได้เป็นเวลาประมาณ 10 ปี โรงเรียนอยู่ภายใต้สำนักงานเขตพื้นที่ประถมศึกษา (สพป.) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขต 2 และตั้งอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมารวิชัย ในช่วงที่มีการถ่ายโอนสถานศึกษา โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 ไม่ได้ถูกเชิญชวนให้ถ่ายโอน เพราะท้องถิ่นยังไม่มียกงบประมาณเพียงพอที่จะรับถ่ายโอนสถานศึกษา

โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 เป็นโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก จัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงประถมศึกษาปีที่ 6 ในปีการศึกษา 2558 มีจำนวนนักเรียนทั้งหมด 33 คน และมีศูนย์เด็กเล็กของ อบต.มารวิชัย มาขอใช้พื้นที่ร่วมกัน โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 มีเขตให้บริการในพื้นที่หมู่ 3 หมู่ 4 ตำบลมารวิชัย และหมู่ 10 อำเภอสามตุ่ม อำเภอเสนา โดยนักเรียนทั้งหมดเป็นเด็กในพื้นที่ให้บริการ สำหรับสถานะครัวเรือนของนักเรียน ครูกล่าวว่าทุกคนเป็นเด็กยากจนทั้งหมด ผู้ปกครองส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างในภาคการเกษตร และได้รับค่าจ้างเป็นค่าแรงขั้นต่ำ สาเหตุที่ทราบลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของนักเรียนเนื่องจากการเยี่ยมบ้านเด็กทุกคน สำหรับทำรายงานจำนวนนักเรียนยากจนในระบบการจัดทำข้อมูลนักเรียนรายบุคคล (Data Management Center: DMS) ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ) เพื่อรับจัดสรรเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน

โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 มีบุคลากรทั้งหมด 6 คน ประกอบด้วยผู้อำนวยการ 1 คน บุคลากรครู 3 คน เจ้าหน้าที่ธุรการ 1 คน และภารโรง 1 คน ดังนั้นหากดูอัตรากำลังครูจะครบตามเกณฑ์ แต่โรงเรียนเปิดการเรียนการสอนตั้งแต่อนุบาลถึงประถมศึกษาปีที่ 6 ทำให้มีครูไม่ครบชั้น และยังขาดครู 4 กลุ่มสาระ ได้แก่ คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ ปฐมวัย ดนตรี และศิลปะ ในบรรดาครู 3 คนของโรงเรียนนี้ เป็นครูอัตราจ้าง 1 คน ซึ่งไม่มีสถานะเป็นข้าราชการ โรงเรียนต้องนำรายได้สถานศึกษามาจ่ายเป็นค่าจ้างและไม่สามารถปรับเพิ่มเงินเดือนได้ ซึ่งครูเกรงว่าจะทำให้ขาดขวัญและกำลังใจ

เงินอุดหนุนตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (โครงการเรียนฟรี 15 ปี) ที่โรงเรียนได้รับมาตรงเวลา คือมาก่อนเปิดภาคเรียนประมาณ 2-3 เดือน จึงสามารถนำมาใช้จ่ายได้ตรงกับช่วงเวลาที่ต้องการ แต่โรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 เป็นโรงเรียนขนาดเล็กจึงได้เงินอุดหนุนไม่มากนัก ทำให้ต้องวางแผนการจัดการเรียนการสอนตามข้อจำกัดของงบประมาณที่มี สำหรับเงินค่าเครื่องแบบนักเรียนที่ต้องจ่ายเป็นเงินสดให้แก่ผู้ปกครอง และให้ผู้ปกครองนำไปซื้อแล้วนำไปสำคัญรับเงินมายื่นให้กับโรงเรียนค่อนข้างทำให้ครบถ้วนได้ยาก

เพราะผู้ปกครองมักไม่ได้ขอใบสำคัญรับเงินจากร้านค้ามา ทางด้านเงินค่าหนังสือเรียน ครูกล่าวว่า โรงเรียนต้องเลือกซื้อหนังสือตามรายการที่กำหนดโดย สพฐ. เท่านั้น แม้ว่ามีรายการให้เลือกเยอะแต่โรงเรียนมีต้องการหนังสือภายนอกรายการทำให้ไม่สามารถซื้อได้ ด้านครุภัณฑ์การศึกษาที่ผ่านมาโรงเรียนยังขาดคอมพิวเตอร์สำหรับจัดกิจกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ และรายได้จากทางอื่น โรงเรียนได้รับเงินสนับสนุนเป็นค่ากิจกรรมโรงเรียนเพิ่มเติมจาก อบต.มารวิชัย ปีละ 10,000 บาท

ครูกล่าวถึงความเสียเปรียบของโรงเรียนขนาดเล็กว่าการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละครั้งจะมีราคาต่อหน่วยสูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ เพราะโรงเรียนขนาดใหญ่สามารถสั่งซื้อสินค้าครั้งละจำนวนมาก จึงได้ราคาต่อหน่วยที่ต่ำกว่า รวมทั้งมีอำนาจต่อรองกับร้านค้าได้มากกว่า นอกจากนี้ยังเสียเปรียบเรื่องอัตราค่าจ้างครู ตามเกณฑ์อัตราค่าจ้างครูของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด สพฐ. คือมีสัดส่วนครูต่อนักเรียนอยู่ที่ครู 1 คน ต่อนักเรียน 25 คน ซึ่งโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 ถือว่ามีครูครบตามเกณฑ์แล้ว ดังนั้น สพฐ. จึงไม่สามารถจัดสรรครูมาเพิ่มเติมให้ครบทุกชั้นเรียนได้ต้องแก้ปัญหาโดยการสอนคละชั้น ในขณะที่โรงเรียนขนาดใหญ่ แม้ว่าจะมีสัดส่วนครูต่อนักเรียนมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก แต่ก็มีอัตราค่าจ้างครูเพียงพอในทุกชั้นเรียน

วิธีการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 โรงเรียนได้แก้ปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียนและขาดครูตามกลุ่มสาระโดยจัดการเรียนการสอนแบบคละชั้น และบูรณาการการเรียนการสอนในหลายวิชาเข้าด้วยกัน ครูกล่าวว่า วิชาต่างๆ เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคม และพุทธศาสนา สามารถนำมาบูรณาการการสอนร่วมกับภาษาไทยได้ เพราะใช้ภาษาไทยสื่อสารกับเด็กนักเรียนและสามารถทำให้เข้าใจหลักภาษาไทยในการเรียนการสอนวิชาเหล่านี้ได้ สำหรับสาเหตุที่โรงเรียนมีคะแนนสอบ O-NET เฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นในทุกปี ครูเล่าว่า นอกจากการเรียนแบบบูรณาการทำให้มีการเรียนรู้ที่ดีขึ้น โรงเรียนได้จัดการเรียนเสริมนอกเวลาหลักเลิกเรียนให้แก่นักเรียนเพื่อเตรียมสอบเฉพาะวิชาที่จำเป็น ทั้งนี้ครูมองว่านักเรียนยังไม่มีความพร้อมในวิชาภาษาอังกฤษและเด็กนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาก็มักทำงานรับจ้างในพื้นที่ซึ่งไม่มีความจำเป็นต้องใช้ภาษาอังกฤษ จึงเน้นการเรียนเสริมทุกวิชา ยกเว้นภาษาอังกฤษ ดังนั้นหากดูคะแนนสอบ O-NET รายวิชาจะเห็นว่านักเรียนมีคะแนนสอบทุกวิชาเพิ่มขึ้นยกเว้นภาษาอังกฤษที่ได้คะแนนน้อยมาก

การเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 ผู้บริหารสถานศึกษาและครูจะคัดเสนอรายชื่อบุคคลที่มีลักษณะตามระเบียบกำหนด จากนั้นจึงคัดเลือกบุคคลที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะสนับสนุนโรงเรียนได้และเชิญบุคคลเหล่านี้มาเป็นคณะกรรมการ ครูกล่าวว่าหากเปิดให้ชุมชนคัดเลือกตัวแทนโดยสมัครใจจะไม่มีผู้เสนอตัวเพราะต่างคนต้องทำงานเลี้ยงชีพตนแต่ที่ผ่านมามีคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนมีความเข้มแข็ง คือสามารถเรียกระดมทรัพยากรให้กับโรงเรียนได้ เช่น สามารถระดมแรงงานผู้ปกครองช่วยโรงเรียนจัดกิจกรรมโรงเรียนได้ หรือสามารถระดมเงินบริจาคจากศิษย์เก่าได้ เป็นต้น

พื้นที่: อำเภอที่ 4 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ผู้ให้สัมภาษณ์ ตัวแทนผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4

วันที่สัมภาษณ์: พุธที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2559

ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 44 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ถูกสัมภาษณ์ ปัจจุบันเป็นผู้แทนผู้ปกครอง ในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 มีหลานที่กำลังศึกษาอยู่ระดับประถมศึกษาปีที่ 3 โดยมีศักดิ์เป็นลุง คริวเรือนของผู้ปกครองมีสมาชิกทั้งหมด 8 คน ประกอบด้วย เจ้าตัว น้องชาย 3 คน คนสุดท้องเป็นบิดาของนักเรียน น้องสาว น้องสะใภ้ และหลานอีก 2 คน รายได้หลักของคริวเรือนมาจากการรับจ้าง ตนเอง และน้องชายรับจ้างในภาคการเกษตร ได้รับค่าตอบแทนวันละ 400-500 บาทต่อวัน ทำงาน 4 วันต่อสัปดาห์ (รวมรายได้ต่อเดือนของทั้ง 2 คน เป็น 12,800-16,000 บาทต่อเดือน) น้องชายที่เป็นบิดาของเด็กกับน้องสาวทำงานในโรงงาน ได้รับเป็นค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาทต่อวัน ทำงานสัปดาห์ละ 6 วัน (รวมรายได้ต่อเดือนของทั้ง 2 คน เป็น 14,400 บาท) ดังนั้น คริวเรือนของผู้ปกครองมีรายได้เฉลี่ยต่อคนอยู่ที่ประมาณ 3,400-3,600 บาทต่อคนต่อเดือน หรือคิดเป็นประมาณ 40,800-43,200 บาทต่อคนต่อปี ทางด้านสถานะของคริวเรือน มีหลาน 2 คน ที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง ได้แก่ หลานคนโต อายุ 15 ปี และหลานคนเล็ก อายุ 9 ปี ที่กำลังศึกษาอยู่ สภาพที่อยู่อาศัยมีลักษณะเป็นบ้านไม้หนึ่งชั้น ตั้งอยู่บนที่ดินของตนเอง และมีรถจักรยานยนต์ 2 คัน ใช้เป็นพาหนะการเดินทาง

สาเหตุที่ตัดสินใจให้หลานคนเล็กมาเรียนในโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 เนื่องจากอยู่ติดกับที่อยู่อาศัยสามารถเดินไปโรงเรียนได้ รวมทั้งมองว่าเด็กที่เรียนที่โรงเรียนนี้มีความเอาใจใส่ด้านการเรียน และมีสัมมาคารวะ นอกจากนี้โรงเรียนแห่งนี้ที่อยู่ใกล้ที่สุดต้องเดินทางไกลมากกว่า 10 กิโลเมตร ซึ่งลำบากต่อการไปรับส่งนักเรียน เพราะทั้งตนเองและผู้ปกครองส่วนใหญ่ต้องทำงานรับจ้างภายในพื้นที่

นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายที่ได้รับอุดหนุนจากรัฐบาล คริวเรือนของผู้ปกครองมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาให้แก่หลานเพิ่มเติมในแต่ละปีการศึกษา ได้แก่ ค่าเครื่องแบบนักเรียน เครื่องแบบลูกเสือ และชุดพลอย่างละ 1 ชุด ราคารวมกันประมาณ 700-800 บาท ค่าอุปกรณ์การเรียนประมาณ 100-200 บาท และให้ค่าขนมหลานมาโรงเรียนวันละ 20 บาท สำหรับค่าเดินทางไม่มีค่าใช้จ่ายเพราะบ้านตั้งอยู่ติดกับโรงเรียนสามารถเดินมาได้ และอาหารเข้ารับประทานร่วมกันกับครอบครัว

ความต้องการของผู้ปกครองเรื่องการศึกษาของหลานตนเอง คือ อยากให้สามารถเรียนต่อได้ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นที่โรงเรียนเสนา (เสนาประสิทธิ์) ซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีชื่อเสียงสำหรับคนใน

พื้นที่ ทั้งนี้ผู้ปกครองกล่าวว่าตนเองและผู้ปกครองคนอื่นเชื่อในตัวครูของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 ว่ามีศักยภาพเพียงพอที่จะทำได้ แต่ผู้ปกครองจำเป็นต้องเอาใจใส่บุตรหลานของตนอีกทางหนึ่งด้วย

ผู้ปกครองเป็นผู้แทนผู้ปกครอง ในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน สพฐ. แห่งที่ 4 เป็นวาระแรก ในปัจจุบันดำรงตำแหน่งมาแล้วเป็นระยะเวลา 2 ปี ทั้งนี้ตนเองไม่ทราบว่าถูกเลือกให้ดำรงตำแหน่ง จนกระทั่งถูกเรียกเข้าประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ปกครองก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตัวเองแทนผู้ปกครองได้ดี โดยเป็นผู้ที่นำความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของกลุ่มผู้ปกครองมาเสนอแก่ครูในโรงเรียน โดยผู้ปกครองเล่าว่า หากผู้ปกครองต่างคนต่างต้องการแสดงความคิดเห็นของตัวเองโดยตรงกับครูอาจดูไม่สมควร ต้องมีการประชุมเพื่อหาข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันให้ได้เสียก่อน จากนั้นตนจึงนำมาเสนอแก่โรงเรียน

ด้านทัศนคติทางการเมือง ผู้ปกครองมีความเห็นว่าควรเลือกคนที่ให้ความสำคัญกับคนในพื้นที่เป็นลำดับแรก สำหรับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจะเป็นคนในพื้นที่และมีความคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี ทำให้สามารถเปรียบเทียบและตัดสินใจเลือกได้ แต่ในกรณีการเลือกตั้งระดับชาติ ซึ่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งไม่เป็นที่รู้จักกับคนในพื้นที่ ผู้ปกครองจะสอบถามข้อมูลของผู้ลงสมัครแต่ละคนจากผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน ในกรณีที่ผู้ได้รับการเลือกตั้งไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายของตนเองที่ให้ไว้ตอนหาเสียงได้ หากเป็นนักการเมืองท้องถิ่นตนจะเข้าไปสอบถามโดยตรง แต่หากเป็นนักการเมืองระดับชาติตนจะร้องเรียนไปยังตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาคที่ตนสามารถเข้าถึงได้

พื้นที่: อำเภอที่ 4 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
 ผู้ให้สัมภาษณ์: ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4
 วันที่สัมภาษณ์: พุธ ที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2559
 ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 2 ชั่วโมง 31 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ถูกสัมภาษณ์เข้ามาเป็นผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 ได้เป็นเวลา 2 ปี ดังนั้นจึงไม่ได้อยู่ในช่วงที่โรงเรียนตัดสินใจถ่ายโอนจากสำนักงานเขตพื้นที่ประถมศึกษา (สพป.) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขต 2 มาสังกัด อปท. ในปีการศึกษา 2551 แต่อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการสถานศึกษากล่าวว่า ในช่วงดังกล่าวตนเป็นครูอยู่ในโรงเรียนสังกัด สพป. อยุธยา เขต 2 และมีการปรึกษากันระหว่างโรงเรียนหลายแห่งเรื่องการตัดสินใจถ่ายโอน ซึ่งโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 เป็นหนึ่งในกลุ่มนั้น สาเหตุของการตัดสินใจถ่ายโอน คือ ในขณะนั้นโรงเรียนประสบปัญหาขาดแคลนครูเป็นอย่างมาก และได้รับการเสนอจากท้องถิ่นว่าจะสนับสนุนบุคลากรให้หากถ่ายโอน ทำให้ในปีการศึกษา 2551 มีโรงเรียนถ่ายโอนไปสังกัดท้องถิ่นถึง 4 แห่ง

โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 เป็นโรงเรียนขยายโอกาส จัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษาตอนต้น ในพื้นที่วัดมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตั้งอยู่ด้วย ในปีการศึกษา 2558 มีจำนวนนักเรียนประมาณ 199 คน เป็นเด็กอนุบาล 28 คน เด็กระดับประถมศึกษา 94 คน และเด็กระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอีก 77 คน จากการสอบถามลักษณะของเด็ก และฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือนนักเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษากล่าวว่า เด็กในโรงเรียนจะแบ่งเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก เป็นเด็กมาจากเขตบริการเดิมของโรงเรียน กลุ่มที่สอง เป็นเด็กมาจากนอกเขตให้บริการเดิม ซึ่งส่วนมากมีฐานะยากจน ผู้ปกครองมีอาชีพรับจ้างในโรงงานรองเท้าในพื้นที่ ได้รับค่าจ้างเท่ากับค่าแรงขั้นต่ำ ทั้งนี้ นักเรียนที่มาจากตำบลหนึ่งมีความพร้อมน้อยกว่าเด็กคนอื่นโดยเปรียบเทียบ เพราะมาจากชุมชนที่มีปัญหาเสียดัด แต่สำหรับเด็กที่มาจากนอกเขตให้บริการเดิม ส่วนมากเป็นเด็กระดับมัธยมศึกษาตอนต้นที่มีปัญหาและถูกเชิญออกจากโรงเรียนมัธยมแห่งอื่น สาเหตุที่ทางโรงเรียนทราบถึงลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของนักเรียน

ด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียน ตั้งแต่ถ่ายโอนมาสังกัด อปท. โรงเรียนได้รับบุคลากรครูเพิ่มเติมจนครบตามเกณฑ์ รวมทั้งได้รับเจ้าหน้าที่ธุรการและภารโรง จนในปัจจุบันมีบุคลากรทั้งหมด 16 คน แต่อย่างไรก็ตาม โรงเรียนยังขาดครูวิชาเอกคณิตศาสตร์อยู่ ทางด้านทรัพยากรที่ได้รับจาก อปท. โรงเรียนได้รับมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับเมื่อตอนสังกัด สพฐ. เพราะได้รับเงินอุดหนุนรายการอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากโครงการเรียนฟรี 15 ปี รวมทั้งได้รับเงินสนับสนุนจากงบประมาณท้องถิ่นเป็นค่าสาธารณูปโภค ค่าครุภัณฑ์การเรียนการสอน รวมทั้งค่าซ่อมแซมและก่อสร้างอาคารอีกด้วย แต่

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมารองเรียนเคยได้รับบุคลากรที่ไม่ตรงกับความต้องการบ้างบางครั้ง แต่สามารถเจรจากับนายก อบท. ได้

ในช่วงที่ผ่านมา โรงเรียนประสบปัญหาความขัดแย้งกันภายใน ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่า มีครูคนหนึ่งมักละทิ้งหน้าที่การสอนบ่อยครั้ง โดยปล่อยให้เด็กเรียนอยู่ในห้องเรียนโดยไม่มีการเรียนการสอน และละทิ้งหน้าที่การจัดกิจกรรมนักเรียนมาโดยตลอด ทำให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในกลุ่มครูด้วยกันเอง แม้ว่าตนจะว่ากล่าวตักเตือนไปหลายครั้ง ครูคนดังกล่าวก็ยังคงมีพฤติกรรมเช่นเดิม แต่ไม่สามารถทำอะไรได้เพราะอำนาจการไล่ออกหรือสั่งย้ายบุคลากรครูเป็นของนายก อบท. ดังนั้น ผู้อำนวยการสถานศึกษาจึงรายงานปัญหาให้นายกทราบ หลังจกมีการสอบถามเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่า นายก อบท. ได้ออกคำสั่งย้ายครูคนดังกล่าวไปยังโรงเรียนอื่น ในปีการศึกษา 2558 ซึ่งหลังจากนั้นปัญหาความขัดแย้งก็ได้หมดไป

โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับนโยบายจาก 2 ทาง ได้แก่ นโยบายระดับชาติ ที่ส่งผ่านมากับเงินอุดหนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี และ นโยบายระดับท้องถิ่น ที่กำหนดโดยนายก อบท. ผู้อำนวยการสถานศึกษาเล่าว่า นโยบายทั้งสองยังไม่มี ความชัดเจนเท่าที่ควร สำหรับนโยบายระดับชาติมีเส้นทางส่งผลข้อมูลข่าวสารที่ยาว คือ เริ่มต้นที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่งหนังสือผ่านมายังสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด จากนั้นผ่านมายังที่ว่าการอำเภอเพื่อกระจายต่อมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ สุดท้ายจึงแจ้งมายังโรงเรียนในสังกัด ซึ่งในทางปฏิบัติจริงมักไม่ได้รับข้อมูลจากช่องทางดังกล่าว แต่จะใช้วิธีโทรศัพท์ไปถามเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยตรง สำหรับนโยบายระดับท้องถิ่น หน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งผ่านข้อมูลข่าวสารคือกองการศึกษา ในสำนักงาน อบท. แต่บุคลากรในกองการศึกษาไม่มีความพร้อม โดยเฉพาะการนิเทศการศึกษา เพราะไม่มีเจ้าหน้าที่ศึกษานิเทศ และมีภารกิจทางด้านศาสนา วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น และนันทนาการด้วย ทำให้ไม่สามารถให้ความสำคัญในด้านการศึกษาได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น ผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องมีความพยายามเข้าหาหน่วยงานต้นเรื่องด้วยตนเอง

วิธีปฏิบัติในการคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน อบท. (ถ้ายอน) แห่งที่ 4 ทำโดยการพิจารณาถึงบุคคลที่มีคุณสมบัติตามระเบียบ และเชิญผู้ที่พิจารณาแล้วว่าสามารถสนับสนุนโรงเรียนได้มาดำรงตำแหน่ง เช่น มีเวลาว่างพอที่จะเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการสถานศึกษา ตามวาระที่ระเบียบกำหนดได้ มีความพร้อมในการระดมทรัพยากรหรือเรียกระดมทรัพยากรจากชุมชนได้ เป็นต้น ทั้งนี้ บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีต่อโรงเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษา กล่าวว่า ส่วนใหญ่จะเป็นการระดมทรัพยากรให้แก่โรงเรียน เช่น มาช่วยจัดกิจกรรมนักเรียน และ เงินบริจาคเป็นทุนการศึกษาจากเจ้าอาวาสวัดสุธาโภชน์ เป็นต้น

พื้นที่: อำเภอที่ 4 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ผู้ให้สัมภาษณ์: ตัวแทนผู้ปกครองคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียน (อปท.) ถ่ายโอนแห่งที่ 4

วันที่สัมภาษณ์: พุธ ที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2559

ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: 1 ชั่วโมง 15 นาที

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ถูกสัมภาษณ์ ปัจจุบันเป็นผู้แทนผู้ปกครองในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 มีหลานที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษาปีที่ 5 โดยมีศักดิ์เป็นตา ครอบครัว ผู้ปกครอง กับครอบครัวของหลานไม่ได้อาศัยอยู่ร่วมกัน แต่มีค่าใช้จ่ายในครัวเรือนร่วมกันในบางรายการ ที่เห็นได้ชัดคือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของหลาน หากรวมสมาชิกทั้งสองครอบครัวจะมีจำนวนทั้งหมด 5 คน ประกอบด้วย เจ้าตัว ภรรยา ลูกสาว ลูกชาย และหลาน รายได้ของครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นรายได้จากการประกอบอาชีพทางการเกษตร ทั้งนี้ ผู้ปกครอง ไม่สามารถประเมินรายได้จากการขายสินค้าเกษตรหลังหักค่าใช้จ่ายได้ เนื่องจาก ไม่แน่นอน ประกอบด้วยในปี พ.ศ. 2558 เกิดวิกฤตภัยแล้ง ทำให้ขาดทุน และใช้เงินออมบางส่วนเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน แต่ในทุกปี ผู้ปกครองจะรายงานรายได้ตามแบบ ภงด.90 อยู่ที่ปีละ 60,000 บาท รายได้อีกทางหนึ่งของครัวเรือนมาจากลูกสาว ที่ได้รับค่าจ้างจากโรงงานรองเท้าในพื้นที่ ซึ่งจ่ายเป็นค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาทต่อวัน โดยทำงานประมาณ 24 วันต่อสัปดาห์ ดังนั้นครัวเรือนของ ผู้ปกครองมีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 2,440 บาทต่อคนต่อเดือน หรือ คิดเป็นประมาณ 29,280 บาทต่อคนต่อปี สำหรับสถานะของครัวเรือน มีเพียงหลานคนเดียวที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง สภาพที่อยู่อาศัยมีลักษณะเป็นครึ่งตึกครึ่งไม้หนึ่งชั้น นอกจากนี้ได้เช่าที่ดินเนื้อที่ 20 ไร่ สำหรับทำการเกษตร และมีรถกระบะจำนวน 1 คัน สำหรับใช้ขนส่งผลผลิตทางการเกษตรของตน สำหรับการเดินทางปกติจะใช้จักรยานยนต์

สาเหตุทุกคนในครัวเรือนตัดสินใจให้หลานมาเรียนในโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 เนื่องจากอยู่ติดกับที่อยู่อาศัยทำให้เดินทางสะดวก ทั้งนี้ ผู้ปกครองทราบว่าในบริเวณใกล้เคียงมีโรงเรียน สพฐ. อีกแห่งหนึ่งที่ตั้งอยู่ห่างออกไปประมาณ 3 กิโลเมตร และมีความคิดเห็นว่ามีความสูงกว่าโรงเรียนที่หลานของตนเรียนอยู่ โดยเกณฑ์ในการวัดคุณภาพโรงเรียนของผู้ปกครองคือ ลักษณะของนักเรียน และ อัตราการได้เข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเมืองของนักเรียน ทั้งนี้ ผู้ปกครองมองว่านักเรียนที่เรียนดีในระดับประถมศึกษาส่วนใหญ่ของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 มักจะเข้าเรียนต่อในโรงเรียนมัธยมศึกษาในอำเภอเมืองหรือโรงเรียนเอกชน และเด็กนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาของโรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 ส่วนหนึ่งเป็นนักเรียนที่ไม่พร้อมหรือไม่สะดวกไปเข้าเรียนที่อื่น สำหรับนักเรียนอีกส่วนหนึ่งเป็นเด็กที่มีปัญหาและถูกเชิญออกมาจากโรงเรียนอื่น มากไปกว่านี้ บริเวณที่โรงเรียนตั้งอยู่เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาหยาเสพติด ซึ่งบั่นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง

ครัวเรือนของผู้ปกครองมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาให้แก่หลานเพิ่มเติม นอกเหนือจากที่ได้รับอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัด (อปท.) เป็นค่าชุดนักเรียน ค่ารองเท้านักเรียน และค่าอุปกรณ์การเรียนเพิ่มเติมเล็กน้อย แต่ลูกสาว (แม่ของนักเรียน) เป็นผู้รับภาระ ดังนั้นจึงไม่สามารถประเมินค่าใช้จ่ายในส่วนดังกล่าวได้ สำหรับการ เดินทาง ผู้ปกครองเป็นคนมารับและส่งโดยตนเอง และให้ค่าขนมหลานไปโรงเรียนวันละ 20 บาท สำหรับค่าใช้จ่ายอื่น เช่น ค่าบำรุงการศึกษา หรือค่ากิจกรรมทัศนศึกษา โรงเรียนไม่มีการเรียกเก็บเพิ่ม

ด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน บทบาทของผู้ปกครองยังเห็นได้ไม่ชัดเจน ทั้งในฐานะผู้ปกครองและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แม้ว่า ผู้ปกครองจะเข้าร่วมประชุมเป็นส่วนใหญ่ที่โรงเรียนจัด ไม่ว่าจะเป็นการประชุมผู้ปกครอง หรือการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ส่วนมากจะเป็นการจัดประชุมผู้ปกครองเพื่อรับเงินอุดหนุนเป็นค่าเครื่องแบบและอุปกรณ์การเรียนของนักเรียน สำหรับการประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อเห็นชอบการใช้แผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษา แม้ว่าจะเป็นช่องทางให้เกิดการมีส่วนร่วม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่ อำนวยความสะดวกต่อการตัดสินใจ เช่น การรับเด็กเข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษา คณะกรรมการฯ มีความเห็นให้ไม่รับเด็กที่มีปัญหาและถูกเชิญออกมาจากโรงเรียนอื่น แต่ในทางกฎหมายโรงเรียนไม่สามารถปฏิเสธการรับเด็กกลุ่มดังกล่าวได้ มากไปกว่านี้ โรงเรียนร่วมกับคณะกรรมการฯ ยังไม่สามารถร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ปัญหาเสพติดได้อย่างเด็ดขาด ผู้ปกครองคร่ำครวญว่า ชุมชนสามารถทำได้เพียงเฝ้าระวังในบริเวณโรงเรียน เท่านั้น

วิธีการคัดเลือกคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน อปท. (ถ้ายโอน) แห่งที่ 4 ผู้ปกครองกล่าวว่า ปัจจุบันได้ดำรงตำแหน่งผู้แทนผู้ปกครอง ในคณะกรรมการฯ มาเป็นวาระที่ 2 แล้ว นับเป็นระยะเวลา 8 ปี ทั้งนี้ โรงเรียนได้เชิญเข้ามาเป็นตัวแทนผู้ปกครองเพราะรู้จักเป็นการส่วนตัวกับผู้อำนวยการสถานศึกษาคนก่อน ประกอบกับบิดาของตนก็เคยดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนในวาระก่อน จึงมีความใกล้ชิดกับโรงเรียนมาเป็นระยะเวลานาน สำหรับความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ปกครองกับผู้ปกครองนักเรียนท่านอื่น พบว่า หากเป็นผู้ปกครองของนักเรียนที่อยู่ในพื้นที่จะรู้จักกันเป็นอย่างดี แต่สำหรับผู้ปกครองของเด็กที่มาจากนอกพื้นที่ ซึ่งส่วนมากเป็นเด็กมัธยมและมีปัญหา จะไม่รู้จักกัน แต่อย่างไรก็ตาม คนในพื้นที่ส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างรายวันในโรงงาน รongเท้า ทำให้ไม่มีเวลาให้แก่บุตรหลานของตน และมองว่าหน้าที่การดูแลนักเรียนทั้งหมดเป็นของโรงเรียน ทำให้ไม่เกิดการมีส่วนร่วม รวมทั้งทำให้ตัวแทนของคณะกรรมการฯ จึงไม่มีความเป็นตัวแทนของแต่ละกลุ่ม

ทัศนคติทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ผู้ปกครองกล่าวว่า ตนเองและคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ มีความภักดีต่อบุคคลที่มีความเป็นผู้นำ และคิดว่าบุคคลนั้นสามารถดูแลคนในพื้นที่ได้ ดังนั้นจึงใช้ความรู้สึกเป็นส่วนตัวเป็นเกณฑ์ในการเลือกตั้ง

พื้นที่: อำเภอที่ 4 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ผู้ให้สัมภาษณ์: ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ของอปท. ดันสังกัด
โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4

วันที่สัมภาษณ์: พุธ ที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2559

ระยะเวลาที่ใช้สัมภาษณ์: พุธ ที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2559

สรุปการสัมภาษณ์

ผู้ถูกสัมภาษณ์ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองการศึกษา ในเบื้องต้นได้เล่าถึงข้อมูลพื้นฐาน ดังนี้ อปท. มีโรงเรียนในสังกัดทั้งหมด 3 แห่ง ได้แก่ มีนักเรียนรวมกันทั้งหมดประมาณ 1,000 คน โดยเด็กนักเรียนจะมีความพร้อมน้อย เพราะเด็กที่มีความพร้อมมากกว่าจะเลือกเรียนโรงเรียนในอำเภอเมือง และโรงเรียนเอกชน นอกจากนี้ยังมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน 3 แห่ง ดูแลเด็กเด็กเล็กประมาณ 150 คน ในบรรดาโรงเรียนในสังกัดทั้งหมด โรงเรียน อปท. (ถ่ายโอน) แห่งที่ 4 เป็นโรงเรียนที่มีความเสี่ยงมากที่สุด เนื่องจากตั้งอยู่ใกล้เคียงกับพื้นที่ตำบลสามกอที่มีปัญหายาเสพติด

ในกองการศึกษา มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 6 คน ประกอบด้วย ข้าราชการท้องถิ่นจำนวน 2 คน คือ ผู้อำนวยการกอง และเจ้าหน้าที่ ส่วนอีก 4 คน เป็นพนักงานจ้าง ภารกิจหน้าที่ทั้งหมดของกองการศึกษาคือดูแลงานด้านการศึกษา งานด้านประเพณีท้องถิ่น และงานด้านนันทนาการ หากพิจารณาเรื่องอัตรากำลังแล้ว พบว่า ยังขาดเจ้าหน้าที่ในกองอีก 20 อัตรา แต่ไม่สามารถเพิ่มได้ เพราะระเบียบการบริหารบุคลากรท้องถิ่นห้ามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณรายจ่ายในงบบุคลากรมากกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ดังนั้น ในปัจจุบันเวลาการทำงานส่วนมากจึงเป็นงานเอกสาร ทางด้านบุคลากรสนับสนุนการจัดการศึกษา ทั้งนี้ อปท. ยังขาดบุคลากร 3 ตำแหน่ง ได้แก่ เจ้าหน้าที่สหวิทยาการ นักวิชาการศึกษา และศึกษานิเทศ

นโยบายด้านการศึกษาของนายก อปท. ทั้งในวาระที่ผ่านมาและปัจจุบัน เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นภายหลังได้รับเลือกตั้ง โดยกำหนดให้เด็กนักเรียนในโรงเรียนในสังกัดไม่ควรมีคะแนนสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ลดลง และมอบหมายให้กองการศึกษาเป็นผู้กำหนดเป้าหมาย ซึ่ง ผู้อำนวยการกองการศึกษาฯ กล่าวว่า ได้ตั้งเป้าหมายให้โรงเรียนในสังกัดมีคะแนนสอบ O-NET เฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 2 ทุกปี สำหรับในความเป็นจริงแล้วก็ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมาย แต่อปท. ก็ยังไม่มีเข้ามาจัดการกับโรงเรียนในเรื่องนี้ เพราะมองว่า คะแนนสอบของนักเรียนไม่ได้ขึ้นอยู่กับการเรียนการสอนเท่านั้น แต่ส่วนใหญ่เป็นผลของการดูแลของครอบครัวเด็ก นอกจากนี้ กองการศึกษายังมีภาระงานด้านอื่นต้องรับผิดชอบ และยังขาดบุคลากรสนับสนุนทางวิชาการอีกด้วย การดำเนินงานที่ผ่านมา จะเป็นเพียงการคัดกรองคุณภาพของครูอัตราจ้างเท่านั้น โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาประเมินก่อนในเบื้องต้น หากไม่ผ่านการประเมินจะไม่จ้างต่อ และจัดหาบุคลากรมาทดแทนให้

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายพงศ์ทัศ วนิชานันท์ จบการศึกษาระดับปริญญาตรีบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2549 ประสบการทำงาน เคยทำงานที่แผนงานนโยบายสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสร.) เป็นระยะเวลา 6 เดือน ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ประสานงานวิชาการ โดยรับผิดชอบชุดโครงการเกี่ยวกับอุทกภัย และชุดโครงการเกี่ยวกับประชากร ปัจจุบันเป็นผู้ช่วยนักวิจัย ผลงานทางวิชาการที่ตีพิมพ์เผยแพร่ มีรายงานวิจัย เรื่อง โครงการบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาระดับชาติ พ.ศ. 2551-2553 เสนอต่อ สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) รายงานวิจัย เรื่อง โครงการบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาระดับชาติ ระยะที่ 2 เสนอต่อ สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) รายงานวิจัย เรื่อง บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาระดับชาติ ประจำปีงบประมาณ 2551-2556 (National Education Accounts of Thailand) เสนอต่อ สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) และ รายงานวิจัย เรื่อง ความยืดหยุ่นต่อราคาและความยืดหยุ่นไขว้ของอุปสงค์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทย