

การนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

APPLICATION OF CO-PRODUCTION IN EDUCATIONAL SERVICES
OF MUNICIPAL SCHOOLS IN TRANG PROVINCE



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของ
	โรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง
โดย	น.ส.มัลลิกา แหมะหวัง
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

.....	คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ)	
.....	กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปกรณ์ ศิริประกอบ)	
.....	กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.นภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ)	

มัลลิกา แหะมะหวัง : การนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง. (

APPLICATION OF CO-PRODUCTION IN EDUCATIONAL SERVICES OF MUNICIPAL SCHOOLS IN TRANG PROVINCE)

อ.ที่ปรึกษาหลัก : ศ. กิตติคุณ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง โดยพิจารณาถึงบทบาทของตัวแสดงหลักว่าสอดคล้องกับแนวคิดร่วมผลิตหรือไม่ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น ผู้วิจัยได้เลือกเก็บข้อมูลจากโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง ได้แก่ โรงเรียนสังกัดเทศบาลตำบล 1 แห่ง โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมือง 1 แห่ง และโรงเรียนสังกัดเทศบาลนคร 2 แห่ง โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 3 แหล่ง คือ 1) ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ นโยบายกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นโยบายการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการต่าง ๆ ของโรงเรียน 2) การสังเกตการณ์ในวันที่มีการเรียนการสอนปกติ และ 3) การสัมภาษณ์เชิงลึกกับตัวแทนเทศบาล ผู้บริหารโรงเรียน ครู จำนวน 15 คน และตัวแทนจากสมาชิกในชุมชน ผู้ปกครอง นักเรียน จำนวน 8 คน ในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ถึงมกราคม พ.ศ. 2563

ผลจากการวิจัยโดยสรุปมีดังนี้ ประการแรก การจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรังได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนที่หลากหลาย โดยมีผู้ผลิตหลัก คือ ส่วนราชการกำกับดูแล เทศบาลต้นสังกัด โรงเรียน และผู้ร่วมผลิตได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษา ข้าราชการในจังหวัด สมาชิกในชุมชน พระ/องค์กรศาสนา คหบดี ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้เรียน และหน่วยงานเอกชนอื่น ๆ โดยในขั้นของการร่วมริเริ่ม (Co-initiation) และขั้นการร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery) คณะกรรมการสถานศึกษา พระ คหบดี ศิษย์เก่า ผู้ปกครอง นักเรียน มีส่วนร่วมในระดับสูง (High) ขณะที่ในขั้นของการร่วมออกแบบ (Co-design) คณะกรรมการสถานศึกษาและบุคคลในชุมชนเป็นตัวแสดงสำคัญ โดยมีส่วนร่วมในระดับกลาง (Medium) และท้ายสุดในขั้นการร่วมประเมิน (Co-assessment) มีคณะกรรมการสถานศึกษาศึกษาเป็นตัวแสดงสำคัญโดยมีส่วนร่วมในระดับต่ำ (Low) ผลการวิจัยประการที่สอง พบว่า โรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรังได้นำแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School-Based Management for Local Development) มาใช้ ซึ่งส่งผลให้คณะกรรมการสถานศึกษาเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทมากกว่าตัวแสดงอื่น ๆ เหตุเพราะมีลักษณะเป็นองค์กรที่เกิดจากการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย จึงจัดได้ว่าจัดการศึกษาโดยโรงเรียนเทศบาลภายใต้แนวคิดดังกล่าว เป็นการร่วมผลิตประเภทการร่วมผลิตในรูปแบบส่วนรวม (Collective co-production)

จากข้อค้นพบดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ปัญหาในการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง มีสาเหตุเนื่องมาจากบทบาทที่ไม่เท่าเทียมกันของบรรดาตัวแสดงต่าง ๆ ในกระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญเฉพาะแต่กับคณะกรรมการสถานศึกษาเท่านั้น จึงนำไปสู่ข้อเสนอแนะ 2 แนวทาง ดังนี้ แนวทางที่ 1 ส่งเสริมการกระทำที่ไม่เป็นทางการของทุกตัวแสดง กล่าวคือ ส่งเสริมการร่วมผลิตทั้งในรูปแบบปัจเจกบุคคล (Individual co-production) และรูปแบบกลุ่ม (Group co-production) เพื่อสะท้อนภาพความต้องการของชุมชนได้อย่างครอบคลุม แนวทางที่ 2 ส่งเสริมความเป็นพลเมืองตื่นรู้ (Active Citizenship) ของนักเรียนและผู้ปกครอง รวมถึงสร้างทัศนคติ สร้างความเข้าใจของครูผู้สอนถึงคุณค่าของการร่วมผลิตบริการสาธารณะ เพื่อเอื้อให้เกิดการร่วมผลิตที่มีความเข้มแข็งสูงและตอบสนองความต้องการของพลเมืองในชุมชนอย่างแท้จริง

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ปีการศึกษา 2563

6080622124 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: Co-production, Municipal school, School-Based Management for Local Development, New Public Governance,
Trang Province

Mallika Maewang : APPLICATION OF CO-PRODUCTION IN EDUCATIONAL SERVICES OF MUNICIPAL SCHOOLS IN TRANG PROVINCE. Advisor: Prof. Emeritus Supachai Yavaprabhas, Ph.D.

This research aimed to study the application of co-production in the educational services of municipal schools in Trang Province by reconciling the role of key actors in educational administration and the concept of co-production to find suggestions on how to increase the efficiency of local educational service delivery under the co-production technique. The research data were collected from four municipal schools in Trang province by analyzing data from three different sources: First, education policy documents from the Ministry of Education, Department of Local Administration, and Trang municipalities including school action plans. Second, school observation during working hours and finally, in-depth interview with 15 representatives of the municipality, school administrators, teachers, and 8 representatives of a community member, parents, and students from November 2019 to January 2020.

The results may be summarized as follows: (1) The various sectors in Trang Province have cooperated in providing educational services in municipal schools. The key producers in this process are the government, Trang municipality, and schools, while school boards, government officials, community members, monks or religious organizations, merchants, parents, alumni, students, and other private sectors are classified as co-producers. In the process of co-initiation and co-delivery, school boards, monks, merchants, alumni, and students have high participation while community members and school boards have medium participation in the co-design process and finally school boards have low participation in the co-assessment. (2) The above result shows that school boards play a role in all processes because municipal schools in Trang province apply the School-Based Management for Local Development program that pays attention to school boards as an official body established by law. Therefore, due to the influential position of school boards, this collaboration is classified as collective co-production.

As can be seen from the above findings, the problem in implementing the co-production concept in a municipal school in Trang Province is due to the unequal role in the co-production process, which has focused almost exclusively on the school board as a formal entity. This leads to the recommendation that 1) informal participation of all stakeholders should be supported in both individual co-production and group co-production to reflect the genuine demands of community members. 2) active citizenship of parents and students should be encouraged, including cultivating attitudes and understanding of the core value of co-production among all teachers, to support and create a high level of participation in the co-production process and respond to the genuine demands of citizens in the community.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยเรื่อง "การนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง" สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาส อาจารย์ที่ปรึกษาที่เคารพยิ่ง ผู้ซึ่งเป็นแบบอย่างทางวิชาการ ในความเมตตา คอยชี้แนะและกระตุ้นความคิดในการทำวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำความรู้และคำแนะนำอันมีค่าของอาจารย์มาพัฒนางานวิชาการให้มีคุณภาพยิ่ง ๆ ขึ้นไปในภายภาคหน้า

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. จีระ ประทีป รองศาสตราจารย์ ดร. ปกรณ์ ศิริประกอบ และรองศาสตราจารย์ ดร. นภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ ที่สละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์และให้ข้อเสนอแนะอันช่วยเสริมให้วิทยานิพนธ์สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร. ดำรงค์ วัฒนา รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ และอาจารย์ชญาอนุช จาตุรจินดา ในความห่วงใยและกำลังใจตลอดการทำวิจัยครั้งนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่าน จากเทศบาลทั้ง 3 แห่ง โรงเรียน 4 แห่ง ตลอดจนจนถึงญาติสนิท มิตรสหาย ที่เอื้อเฟื้อในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณพ่อและแม่ ที่คอยสนับสนุน ส่งเสริม และให้กำลังใจอย่างดีเสมอมา

ผู้วิจัยขอขอบคุณสำหรับมิตรภาพและกำลังใจที่อบอุ่นจากพี่ ๆ เพื่อน ๆ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ทุกคน

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยต้องขอภัยเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

มัลลิกา แหมะหวัง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญรูปภาพ.....	ฎ
บทที่ 1	1
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.3 ขอบเขตการวิจัย	6
1.4 นิยามศัพท์ในการวิจัย.....	6
1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย.....	7
บทที่ 2	10
การทบทวนวรรณกรรมหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	10
2.1 แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต	10
2.1.1 ข้อความคิดว่าด้วยบริการสาธารณะ (Public Service).....	10
2.1.1.1 นิยามของ “บริการสาธารณะ”	10
2.1.1.2 องค์กรและประเภทที่จัดทำบริการสาธารณะ.....	13
2.1.2 แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต.....	16

2.1.2.1 แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตกับกระบวนทัศน์การบริหารงานภาครัฐ.....	16
2.1.2.2 จุดเริ่มต้นของแนวคิดการร่วมผลิตและความเป็นพลเมือง	19
2.1.2.3 ความหมายของแนวคิดการร่วมผลิตบริการสาธารณะ.....	21
2.1.2.4 องค์ประกอบสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต.....	23
2.1.2.5 ระดับของการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต	26
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน	34
2.2.1 ความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน	34
2.2.2 พัฒนาการด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทย	36
2.3 บริการสาธารณะด้านการศึกษาของเทศบาล: โรงเรียนสังกัดเทศบาล.....	50
2.3.1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเทศบาล.....	51
2.3.1.1 พัฒนาการและความเป็นมาของเทศบาลในประเทศไทย.....	51
2.3.1.2 โครงสร้างเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	55
2.3.1.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	57
2.3.2 โรงเรียนสังกัดเทศบาล.....	60
2.3.2.1 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการส่วนกลาง	61
2.3.2.2 ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	62
2.3.2.3 มาตรฐานการจัดการศึกษา	63
2.4 การศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	66
2.4.1 การศึกษาและงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต	66
2.4.2 การศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา	70
2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	75
บทที่ 3	79
ระเบียบวิธีวิจัย	79

3.1 รูปแบบการวิจัย	79
3.2 การเลือกสถานที่เก็บข้อมูล.....	79
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	81
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	83
บทที่ 4	86
ผลการศึกษาและอภิปรายผล	86
4.1 ข้อมูลทั่วไปของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง.....	86
4.2 การนำแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต (Co-production) ไปใช้ในการบริหาร โรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง.....	92
4.2.1 นโยบายการจัดการศึกษาตามแนวคิดการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM)	92
4.2.2 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) ของโรงเรียนสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	96
4.2.3 การนำแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต (Co-production) ไปใช้ในการ จัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	99
4.3 ตัวแสดงการร่วมผลิตการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง	103
4.3.1 ร่วมริเริ่ม (Co-initiation)	103
4.3.2 ร่วมออกแบบ (Co-design).....	112
4.3.3 ร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery).....	118
4.3.4 การร่วมประเมิน (Co-assessment).....	124
4.3.5 อภิปรายผลการร่วมผลิตการศึกษาโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง	132
บทที่ 5	136
สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	136
5.1 สรุปผลการศึกษา	136
5.2 ข้อเสนอแนะ	143

บรรณานุกรม..... 145

ประวัติผู้เขียน..... 156



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 แสดงระดับการร่วมผลิต.....	29
ตารางที่ 2 แสดงการจัดกลุ่มคำที่ใช้ในระยะการจัดทำบริการสาธารณะ.....	31
ตารางที่ 3 แสดงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ต้องดำเนินการและอาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2562.....	58
ตารางที่ 4 แสดงภาพรวมของงานศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง.....	73
ตารางที่ 5 แสดงรายชื่อเทศบาลในจังหวัดตรังและโรงเรียนในสังกัด.....	80
ตารางที่ 6 แสดงผู้ให้ข้อมูล.....	82
ตารางที่ 7 แสดงแนวทางการพิจารณาในการร่วมผลิตแต่ละระยะในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลจังหวัดตรัง.....	84
ตารางที่ 8 แสดงระดับการจัดการศึกษาในโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง.....	87
ตารางที่ 9 แสดงข้อค้นพบตามแนวทางการพิจารณา.....	91
ตารางที่ 10 แสดงตัวอย่างบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา.....	97
ตารางที่ 11 แสดงการนำแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตไปใช้ในการศึกษาแบบ SBMLD ของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	100
ตารางที่ 12 แสดงตัวแสดงในการร่วมผลิตการศึกษาโรงเรียนเทศบาลจังหวัดตรัง.....	128

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 แสดงแผนที่การศึกษา พ.ศ. 2445 (ร.ศ. 121).....	38
ภาพที่ 2 แสดงระดับการจัดการศึกษา พ.ศ. 2503	42
ภาพที่ 3 แสดงระดับการจัดการศึกษา พ.ศ. 2520	46
ภาพที่ 4 แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล	57
ภาพที่ 5 แสดงข้อกำหนดด้านมาตรฐานการศึกษา	65
ภาพที่ 6 แสดงกรอบแนวคิดของการวิจัย	77
ภาพที่ 7 รูปแบบการผลิตร่วมของการจัดทำบริการสาธารณะ	102
ภาพที่ 8 แสดงองค์ประกอบหลักสูตรของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	109
ภาพที่ 9 แสดงตัวแสดงที่มีบทบาทในปัจจุบันนำเข้าที่สำคัญในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง	111
ภาพที่ 10 แสดงขั้นตอนการจัดทำแผนดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษา.....	117
ภาพที่ 11 แสดงตัวแสดงในขั้นการร่วมออกแบบ (Co-design) 1 วงแทนการพบในโรงเรียน 1 แห่ง	118
ภาพที่ 12 แสดงตัวแสดงในขั้นการร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery) ของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง.....	124
ภาพที่ 13 แสดงขั้นตอนการติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	126
ภาพที่ 14 แสดงตัวแสดงที่มีบทบาทในขั้นการร่วมประเมิน (Co-assessment) ของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง	127
ภาพที่ 15 แสดงระดับความเข้มข้นของบทบาทพลเมืองในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง	130

บทที่ 1

บทนำ

บทนำของการวิจัยนี้จะกล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย เพื่อทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นสำคัญในการทำการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ตามด้วยวัตถุประสงค์ ขอบเขตการวิจัย นิยามศัพท์ที่สำคัญและประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย ดังนี้

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมไทยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 กล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงระบบด้านต่าง ๆ มากมายภายใต้กระแสของความเป็นประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล (Democratic Governance) ที่ให้รัฐมุ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจทางการเมือง วางแผนการพัฒนาและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ทุกระดับ อาทิ การปฏิรูประบบราชการ ที่มีเครื่องมือสำคัญคือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546-2550 ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง การบริหารงานบุคคล วิธีการงบประมาณ และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อไปสู่ e-Government และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ม.ป.ป.: 53-55) การปฏิรูประบบสุขภาพ ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เกิดแนวคิดการป้องกันดีกว่าซ่อมแซม โดยใช้ภาคประชาสังคมภายใต้ชื่อ สมัชชาสุขภาพ เป็นขบวนการสำคัญในการพัฒนานโยบายด้านสาธารณสุข (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2556: 81-89) การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ให้เกิดความเป็นอิสระ มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินงาน รวมไปถึงการปฏิรูปด้านการศึกษาที่มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นแม่บทในการปรับเปลี่ยนการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาวะสังคม เน้นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่มีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรศาสนา เอกชน และอื่น ๆ ที่ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต การปฏิรูประบบราชการ ระบบสุขภาพ หรือด้านการศึกษา แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของความร่วมมือของพลเมืองในการร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจบริการสาธารณะที่ตนได้รับ

การปฏิรูปด้านการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านระบบบริหารการศึกษา ที่มุ่งกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังผู้ใกล้ชิดผู้เรียน อาทิ ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน โดยให้การบริหารการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา ปรากฏในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง....” ทำให้โรงเรียนมีความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดจากการจัดการศึกษาและจะต้องสอดคล้องกับบริบท ความคาดหวัง ความต้องการของชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ด้วย (อรพรรณ พรสีมา, 2546: 1) นอกจากนี้เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีการกำหนดความหมายของการศึกษา คือ กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม สืบสานวัฒนธรรม ความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อมและสังคม จึงอาจอนุมานได้ว่า การศึกษาไม่ได้หมายถึงการเรียนเฉพาะในห้องเรียน แต่การศึกษาจะต้องเกิดจากการร่วมมือของทุกฝ่ายทั้งผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรศาสนา เอกชน ฯลฯ รวมไปถึงระบบนิเวศน์ที่โคจรรายรอบล้วนส่งผลโดยตรงต่อการจัดการศึกษาทั้งสิ้น (บุญมี เณรยอด, 2546: 2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ) จัดทำโครงการศึกษาองค์ความรู้การบริหารการศึกษาจากต่างประเทศ มาประกอบการพิจารณาถึงแนวทางในการปฏิรูปการบริหารการศึกษาของไทย ภายใต้แนวคิด การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) ที่เป็นการย้ายอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษา (School board) ซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารโรงเรียน มีอำนาจตัดสินใจ มีความรับผิดชอบต่อจัดการงบประมาณ บุคลากร วิชาการให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียนและชุมชน ในทางปฏิบัติอาจปรับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีมาตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ให้มีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้นในด้าน วิชาการ บุคลากร งบประมาณ แผนงานโครงการ เป็นต้น (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543: 5-12) ซึ่งมีความสอดคล้องกับมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาอุดมศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี และสถานศึกษาอาชีวศึกษา มีคณะกรรมการสถานศึกษาอันประกอบด้วยผู้แทนของภาคส่วนต่าง ๆ ดังที่กล่าวไปข้างต้น เพื่อกำกับและติดตามการดำเนินงานต่าง ๆ ของสถานศึกษา

ในปี พ.ศ. 2543-2544 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้จัดโครงการนำร่อง ปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาผู้เรียนโดยการนำหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ มีโรงเรียน 250 แห่งเข้าร่วมโครงการ และเกิดผลลัพธ์ในระดับที่น่าพอใจตามรายงานการศึกษารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน: ตัวอย่างประสบการณ์ที่คัดสรรโรงเรียนในโครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดย รองศาสตราจารย์ ดร.อรพรรณ พรสีมา ที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานสภาการศึกษา เพื่อนำไปพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนต่อไป จากนั้นหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นหลักการเชิงนโยบายหลักการหนึ่งในการบริหารศึกษาที่นำมาใช้ในสร้างกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต การจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน มีการดำเนินการโครงการนำร่องการพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2553 มีการเปลี่ยนชื่อแนวทางการบริหารเป็นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School-Based Management for Local Development: SBMLD) แต่ยังคงไว้ซึ่งหลักการดำเนินการและวิธีการตามการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ไว้

อีกฟากฝั่งของการขยายตัวเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของพลเมือง ภายใต้กระแสของความเป็นประชาธิปไตยและยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร มีการทำงานเชิงบูรณาการ เชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ โดยบริการสาธารณะหมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ได้รับมอบภารกิจนั้น ๆ ที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะกำกับดูแล เพื่ออำนวยความสะดวกและเกิดประโยชน์ต่อสาธารณชนโดยรวมเป็นสำคัญ รวมถึงให้ความสำคัญการให้คนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา เพื่อเตรียมความพร้อมกับสถานการณ์ที่จะเปลี่ยนแปลงในอนาคต วิธีการดำเนินการดังกล่าวศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือกระบวนการบริหารภาครัฐ (Public Administration) ในปัจจุบันที่เรียกว่า ธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (New Public Governance) ที่มีพื้นฐานความคิดมาจากทฤษฎีเครือข่าย (Network) อาศัยการสร้างเครือข่ายกับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม (Plural state) ในการร่วมกันวางแผนและตัดสินใจเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (Osborne, 2006: 387) การจัดบริการสาธารณะที่ภาครัฐจะต้องมีความเชื่อมั่นว่าทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และพลเมืองมีศักยภาพที่จะสามารถร่วมกันทำงานให้บรรลุเป้าประสงค์ได้ หรือเรียกวิธีการดำเนินการแบบนี้ว่า การจัดบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต (Co-production) คือ การร่วมจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างผู้ผลิตประจำ (Regular) และพลเมือง (Citizen) มีความสัมพันธ์ที่ดี

แบ่งปันทรัพยากรซึ่งกันและกันและการร่วมมือกันจะต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบริการ สาธารณะหรือประโยชน์สูงสุดอันจะเกิดกับสังคมโดยรวม (Bovaird, 2007; Ostrom, 1996) โดยมีทั้งสองฝ่ายจะมีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการร่วมผลิตบริการ อาทิ ฝ่ายผู้ผลิตประจำ เป็นตัวแสดงสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้เกิดการร่วมผลิต ซึ่งผู้ผลิตประจำจะต้องมีทัศนคติที่ดี เข้าใจและเปิดกว้าง และความสามารถในการทำงานร่วมกับพลเมืองได้ ในขณะที่พลเมืองเอง จะต้องมีความเป็นพลเมืองตื่นรู้ รับผิดชอบต่อสิทธิและความสามารถของตนเองที่มีต่อการจัดทำบริการสาธารณะนั้น และจะต้องเสริมและเกื้อหนุนให้การจัดทำบริการนั้นเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ในทางปฏิบัติพลเมืองสามารถเข้าร่วมผลิตบริการสาธารณะได้ทั้งรูปแบบปัจเจกบุคคล (Individual) แบบกลุ่ม (Group) และแบบส่วนรวม (Collective) แต่จะต้องเป็นไปเพื่อส่วนรวมเป็นสำคัญ

จากการขยายตัวของสิทธิและการมีส่วนร่วมของพลเมืองทั้ง 2 มิติจะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารภาครัฐ ในฐานะของบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่มีการพัฒนา คู่ขนานกันไป เป็นที่น่าสนใจว่าหากนำศาสตร์ทางการบริหารการศึกษามาศึกษากับศาสตร์ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ผ่านการขยับขยายเคลื่อนตัวในด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่สำคัญในการพัฒนาการศึกษาที่ใกล้ชิดกับผู้เรียนและชุมชน เข้าใจปัญหาของแต่ละพื้นที่ได้ดี ซึ่งสามารถสะท้อนภาพของการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการ โดยอาศัยชุมชน วัฒนธรรมท้องถิ่น สิ่งแวดล้อมในการเอื้อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ได้ชัดเจนที่สุด ประกอบกับจากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาของ อรุณี สันฐิติวณิชย์ และนภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ (Dhirathiti, 2018; อรุณี สันฐิติวณิชย์, 2557) พบว่า การจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น มีเครือข่ายทางสังคมที่เป็นกุญแจสำคัญในการจัดทำบริการ โดยเครือข่ายทางสังคมนั้นนอกจากจะเป็นความร่วมมือของบุคคลในชุมชนแล้ว ยังสะท้อนถึงการใช้งบประมาณทางสังคมอื่น เช่น ระดมทุน ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ในการช่วยเสริมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาโรงเรียนในเขตเทศบาลมาเป็นตัวอย่างในการวิจัย เนื่องด้วยเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่มากกว่ารูปแบบอื่น โดยจะศึกษาการนำแนวคิดการร่วมกันผลิตไปใช้ในการบริหารจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนสังกัดเทศบาลจังหวัดตรัง เนื่องจากจังหวัดตรังมีเอกลักษณ์ด้านวัฒนธรรมและการรวมกลุ่มทำนองสภากาแฟ ถือเป็นแหล่งรวมข่าวสารท้องถิ่นผ่านวงเสวนาต่าง ๆ อาทิ นักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ครู ข้าราชการ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน คหบดี ตลอดจนชาวบ้านทั่วไป ซึ่งอาจเป็นพื้นที่ที่สามารถริเริ่มแนวคิด แนวทางใหม่ ๆ ที่อาจเอื้อให้เกิดการร่วมผลิต รวมทั้ง

สภากาแฟในจังหวัดตรังมีพลังในการปลุกกระแสจิตสำนึกทางการเมืองและความเป็นพลเมือง ให้กลายเป็นประชาคมที่เป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนชุมชนต่อไปได้ (ชื่นกมล ทิพยกุล, 2542: 130-155) อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาถือเป็นอำนาจหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดให้ประชาชนในพื้นที่ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญของการจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ปรากฏในมาตรา 9 ดังนี้ 1) มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ 2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา 4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง 5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา 6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันสังคมอื่น โดยให้จัดการศึกษาโดยยึดหลักการศึกษาดลอดชีวิต

ด้วยเหตุดังที่กล่าวมานี้ผู้วิจัยจึงสนใจว่า การเคลื่อนตัวของคลื่นการมีส่วนร่วมทั้งในมิติด้านการศึกษาและด้านแนวคิดการบริหารภาครัฐมีการพัฒนาปรับเปลี่ยนในทิศทางที่คู่ขนานกันหรือไม่ โดยการวิจัยครั้งนี้จะทดสอบว่าการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัด ตรังมีการนำความคิดการร่วมผลิตที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยเครือข่ายทางสังคมในการจัดการศึกษาหรือไม่ ซึ่งจะพิจารณาถึงตัวแสดงหลักในเครือข่ายและเสนอแนวทางในการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาตัวแสดงหลักในการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง

1.2.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษา

1.3 ขอบเขตการวิจัย

จังหวัดตรังมีโรงเรียนทั้งสิ้น 364 แห่ง แบ่งเป็นสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 311 แห่ง สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 14 แห่ง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน 38 แห่ง และสังกัดมหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ 1 แห่ง ในการศึกษาวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะโรงเรียนในสังกัดของเทศบาลในจังหวัดตรังจำนวน 4 โรงเรียน ประกอบด้วย เทศบาลตำบลจำนวน 1 โรงเรียน เทศบาลเมืองจำนวน 1 โรงเรียน และเทศบาลนครจำนวน 2 โรงเรียน โดยใช้แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาของเทศบาล ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย เพื่อตอบคำถามว่าตัวแสดงใดที่เป็นตัวแสดงหลักในการจัดการศึกษาและเพื่อเสนอแนะแนวทางในการการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของเทศบาลจังหวัดตรัง โดยผู้วิจัยจะพิจารณา ตั้งแต่ขั้นตอนการร่วมริเริ่ม (Co-initiation) ขั้นตอนการร่วมออกแบบ (Co-design) ขั้นตอนการร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery) และขั้นของการร่วมประเมิน (Co-assessment) ด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ องค์ประกอบด้านตัวแสดง องค์ประกอบด้านความสัมพันธ์ และองค์ประกอบด้านสังคม ผู้วิจัยได้อธิบายอย่างละเอียดไว้ในบทที่ 2 หัวข้อ 2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

1.4 นิยามศัพท์ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีจุดประสงค์เพื่อศึกษาตัวแสดงหลักในการนำแนวคิดการร่วมผลิต (Co-Production) ไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาล และเสนอแนะแนวทางในการนำแนวคิดการร่วมผลิต (Co-Production) ไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นการวิจัยโดยมีข้อมูลด้านการศึกษาและด้านรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนมาก ผู้วิจัยจึงกำหนดคำนิยามของศัพท์สำคัญในงานวิจัย ดังนี้

1.4.1 ผู้ผลิตประจำ หน่วยงานของภาครัฐ เอกชน ภาคส่วนอื่น ๆ รวมไปถึงบุคลากรภายในองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการดำเนินการผลิตสินค้าสาธารณะ (Stephen L. Percy, Kiser, & Parks, 1980: 5) ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึง บุคลากรของเทศบาล บุคลากรทางการศึกษา อาทิ ผู้อำนวยการโรงเรียน ครูผู้สอน โดยมีรายละเอียดปรากฏในบทที่ 2 หัวข้อ 2.1.2.2

1.4.2 พลเมือง หมายถึง เป็นบุคคลภายนอกเทศบาลและภายนอกสถานศึกษาที่จัดบริการ สาธารณะหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ผลิตประจำ (Ostrom, 1996: 1073)ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ หมายถึง ผู้ปกครอง นักเรียน สมาชิกในชุมชน เป็นต้น โดยมีรายละเอียดปรากฏในบทที่ 2 หัวข้อ 2.1.2.2

1.4.3 ทรัพยากร หมายถึง การช่วยเหลือและความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม อาทิ แบ่งปันความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ ทุนทรัพย์ เพื่อสร้างผลประโยชน์ต่อสังคม (Bovaird, 2007: 850; Strokosch & Osborne, 2020: 1) โดยมีรายละเอียดปรากฏในบทที่ 2 หัวข้อ 2.1.2.3

1.4.4 การร่วมผลิต หมายถึง การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างผู้ผลิตประจำและ พลเมือง มีความสัมพันธ์ที่ตีแบ่งปันทรัพยากรซึ่งกันและกันและการร่วมมือกันจะต้องเป็นไปเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพของบริการสาธารณะหรือประโยชน์สูงสุดอันจะเกิดกับสังคมโดยรวม (Bovaird, 2007; Ostrom, 1996) โดยมีรายละเอียดปรากฏในบทที่ 2 หัวข้อ 2.1.2.2

1.4.5 การศึกษา หมายถึง การจัดการศึกษาอย่างน้อย 12 ปี โดยเน้นความรู้ที่มีความจำเป็น ต่อการดำรงชีวิตพื้นฐาน ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบ รูปแบบ โรงเรียน โดยมีรายละเอียดปรากฏในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.1

1.4.6 เทศบาล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง สามารถจำแนกได้ 3 รูปแบบ คือ *เทศบาลตำบล* พื้นที่ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดย ไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์ของจำนวนประชากรไว้อย่างเทศบาลนครและเทศบาลเมือง *เทศบาลเมือง* พื้นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือพื้นที่ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้ พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่หน้าที่ที่จะต้องดำเนินการได้ และ*เทศบาลนคร* เป็นพื้นที่ที่มีประชาชน ตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการได้ (ตาม หมายตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) โดยมีรายละเอียดปรากฏในบทที่ 2 หัวข้อ 2.3.1.2

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1.5.1 สามารถสะท้อนการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลจังหวัดตรังผ่านหลักการ ร่วมผลิต

1.5.2 สามารถนำข้อเสนอแนะไปปรับใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่อไป

1.5.3 สามารถเป็นแนวทางในการพัฒนาและนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาในรูปแบบอื่น ๆ หรือการจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ ได้ อาทิ ด้านสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ในบทที่ 1 นี้ผู้วิจัยนำเสนอที่มาและความสำคัญ วัตถุประสงค์ ขอบเขต ผลที่ได้รับในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ตลอดจนนิยามศัพท์สำคัญ เพื่อสร้างความเข้าใจเบื้องต้นให้กับผู้อ่าน ที่จะใช้เป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจผลการศึกษาต่อไป การศึกษาวิจัยนี้มีลำดับการนำเสนอในบทต่อไป ดังนี้

บทที่ 2 นี้ ผู้วิจัยนำเสนอวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในการวิจัยเรื่องการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง ได้แก่ แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาของเทศบาล งานวิจัยและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง และกรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 3 นำเสนอรูปแบบการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและแนวทางในการพิจารณาในการร่วมผลิตแต่ละระยะในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลจังหวัดตรัง

บทที่ 4 กล่าวถึงผลการศึกษาที่ได้จากการศึกษาจากเอกสาร สัมภาษณ์เชิงลึก และสังเกตการณ์ในพื้นที่ แสดงให้เห็นว่า ตัวแสดงใดที่เป็นตัวแสดงหลักในการจัดการศึกษาในโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง และเสนอแนะแนวทางในการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การให้ข้อมูลทั่วไปของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง จากนั้นจะนำเสนอว่าการบริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรังมีการนำแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต (Co-production) ไปใช้หรือไม่ อย่างไร ถัดไปผู้วิจัยจะเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงตัวแสดงการผลิตการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง และสรุปท้ายบทตามลำดับ

บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ตัวแสดงหลักในการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง และวัตถุประสงค์ข้อที่ 2

เสนอแนะแนวทางในการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษา และขอเสนอแนะในการทำการวิจัยครั้งต่อไป



บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ 2 นี้ ผู้วิจัยต้องการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในการวิจัยเรื่อง การนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง ผู้วิจัยได้ศึกษาวรรณกรรมที่ใช้เป็นฐานความคิดหลักในการทำวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

- 2.1 แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาของเทศบาล
- 2.4 งานวิจัยและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง
- 2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

2.1 แนวคิดว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต

หัวข้อการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต ผู้วิจัยจะนำเสนอถึงแนวคิดบริการสาธารณะ ประกอบด้วย นิยาม องค์กรและประเภทที่จัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสร้างความเข้าใจว่าสิ่งใดเป็นบริการสาธารณะที่สามารถนำเครื่องมือการร่วมผลิตมาปรับใช้ในการดำเนินงาน จากนั้นจะนำเสนอแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต ประกอบด้วยพัฒนาการ องค์ประกอบ และระดับการร่วมผลิตบริการสาธารณะตามลำดับต่อไปนี้

2.1.1 ข้อความคิดว่าด้วยบริการสาธารณะ (Public Service)

ในส่วนนี้จะนำเสนอถึงข้อความคิดว่าด้วยบริการสาธารณะ อันประกอบด้วย นิยามใน 2 มิติ คือ มิติด้านองค์ประกอบและมิติด้านพรรณนา ตลอดจนองค์กรและประเภทที่จัดทำบริการสาธารณะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1.1.1 นิยามของ “บริการสาธารณะ”

จากการศึกษาพบว่า การให้คำนิยามของบริการสาธารณะ มีข้อถกเถียงอย่างกว้างขวาง หลากหลาย และไม่มี ความหมายที่ตายตัว มักพบในงานวิชาการด้านนิติศาสตร์ ที่เป็นการให้คำนิยามเชิงองค์ประกอบ กล่าวคือ ความหมายของบริการสาธารณะเชิงองค์ประกอบหรือกฎเกณฑ์ในการ

จำแนกว่าสิ่งใดเป็นบริการสาธารณะหรือไม่ และงานวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมักให้คำนิยามในลักษณะพรรณนาถึงวิธีการดำเนินบริการสาธารณะนั้น ๆ ดังนี้

คำนิยามของบริการสาธารณะเชิงองค์ประกอบ

การให้นิยามเชิงองค์ประกอบของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์มักจะให้ความหมายสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน อาทิ

ศาสตราจารย์ ดร. เลอง ดูกีต์ (Léon Duguit, 1927: 59) นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศส อธิบายบริการสาธารณะว่า เป็นองค์ประกอบของรัฐและจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

รังสิกร อุปพงศ์ (2526: 121) ที่ได้อธิบายว่า บริการสาธารณะต้องการบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่องเพื่อความต้องการของส่วนรวมโดยองค์กรรัฐที่ไม่ได้หวังผลกำไร จะเห็นว่ากรนิยามของรังสิกร นอกจากจะสนับสนุนความคิดความต่อเนื่องในการจัดบริการสาธารณะของดูกีต์แล้วยังกล่าวถึงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการให้นิยามที่กว้างขวางมากขึ้น

ประยูร กาญจนดุล (2533: 124) ที่อธิบายบริการสาธารณะ ว่าเป็นการอำนวยความสะดวก สนองตอบต่อความต้องการของพลเมืองส่วนรวม ที่จัดทำโดยราชการส่วนกลาง กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และเอกชนที่รับไปดำเนินการแทน

นันทวัฒน์ บรมนันท์ (2560: 33) กล่าวว่า บริการสาธารณะเป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน วิชากิจมหาชน ดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบภารกิจในการจัดทำไปให้กับองค์กรเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน แต่ยังมีความสัมพันธ์กันในลักษณะการกำกับดูแล

นอกจากการให้นิยามโดยนักวิชาการที่มีอิทธิพลในแวดวงวิชาการแล้ว พจนานุกรมการรวบรวมคำศัพท์และความหมายที่มีความน่าเชื่อถือและใช้กันอย่างแพร่หลายในต่างประเทศ ได้มีการให้ความหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะไว้เช่นกัน อาทิ การ์เนอร์และแบลค (Garner & Black, 2014:1427) ได้ให้ความหมายในพจนานุกรมแบล็คลอร์ว (Black's Law Dictionary) ว่า 1) เป็นบริการที่รัฐบาลจัดให้หรืออำนวยความสะดวกเพื่อประโยชน์ของพลเมือง 2) การว่าจ้างบุคคลอื่นทำในนามของรัฐบาล และ 3) การทำงานทุกอย่างที่ทำให้เกิดสินค้าสาธารณะ (Public Good) ขึ้น

จะเห็นได้ว่า การให้คำนิยามที่กล่าวมานี้ สามารถจำแนกถึงองค์ประกอบของบริการสาธารณะได้สองประการสำคัญ คือ หนึ่ง ต้องเป็นสิ่งที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน วิสาหกิจมหาชนกระทำ ไม่ว่าจะทำเองหรือมอบภารกิจให้ผู้อื่นดำเนินการแทน แต่ต้องสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะกำกับดูแล สอง จะต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์โดยรวมของพลเมือง

คำนิยามของบริการสาธารณะเชิงพรรณนา

การให้นิยามเชิงพรรณนามักพบในนักวิชาการสาขารัฐประศาสนศาสตร์หรือบริหารรัฐกิจ จะให้ความหมายถึงวิธีการดำเนินบริการสาธารณะ อาทิ

เดนฮาร์ทและคณะ (Denhardt, Denhardt, & Blanc, 2014: 393-404) นิยามบริการสาธารณะว่า เป็นกิจกรรมของรัฐ ท้องถิ่น ที่ต้องการปรับปรุงคุณภาพชีวิตและสังคมให้ดียิ่งขึ้น อาทิ ด้านสาธารณสุข ด้านการปฏิรูปการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อม โดยได้รับการสนับสนุนจากพลเมือง (Citizen) บุคลากรภาครัฐ (Public Servant) และนักการเมือง (Politician) บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของพลเมือง และการบริหารการปกครอง (Governance) ที่ดี กล่าวคือ พลเมืองจะเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ ตั้งแต่คิดวิธีการแก้ปัญหา ตัดสินใจ และการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของความเป็นประชาธิปไตยในโลกปัจจุบัน นอกจากพลเมืองแล้ว ยังมีองค์กรประเภทอื่น เช่น องค์กรเอกชน (Private Sector) องค์กรประชาสังคม (Non-profit) ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ จึงทำให้องค์กรภาครัฐผู้มีหน้าที่หลักในการดำเนินงาน จะต้องมีการบริหารงานบนความหลากหลายให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี มีความรับผิดชอบ มีการทำงานที่โปร่งใสเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

โบเวิร์ดและโลเฟลอร์ (Bovaird & Loeffler, 2016: 6-8) เป็นสินค้าและบริการที่มีความความผูกพันกับความเป็นสาธารณะ กล่าวคือ องค์กรภาครัฐที่มีการตัดสินใจของนักการเมืองหรือฝ่ายบริหาร โดยใช้งบประมาณของแผ่นดินในการดำเนินการจัดทำให้พลเมืองตามสิทธิที่พึงจะได้รับโดยไม่ถูกกีดกันภายใต้การกำหนดของรัฐธรรมนูญ หลักนิติรัฐ และกฎหมายกำหนด

ออสบอร์น (Osborne, 2010: 413-416) มองว่าบริการสาธารณะเป็นการดำเนินกิจกรรมร่วมกันในรูปแบบเครือข่ายขององค์กรภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ อาทิ ภาคเอกชน พลเมือง ชุมชน โดยคำนึงถึงความหลากหลายของตัวแสดงและความต้องการในสังคม ในการร่วมกันดำเนินกิจกรรมนั้นจะเกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ อาทิ ประเด็นด้านความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม โดยมีได้กระทบต่อองค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่ส่งผลกระทบต่อสังคมด้วย

จากนิยามข้างต้น ถึงแม้ว่าจะเป็น การพรรณนาถึงวิธีการดำเนินบริการสาธารณะ แต่ยังมี ความสอดคล้องกับการนิยามเชิงองค์ประกอบทั้งในด้านตัวแสดงที่กล่าวถึงองค์ภาครัฐและองค์กร อื่น ๆ และจุดมุ่งหมายของบริการสาธารณะที่มุ่งหวังเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ดังนั้น สามารถสรุปได้ว่า บริการสาธารณะ คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ได้รับมอบภารกิจนั้น ๆ ที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะกำกับดูแล เพื่ออำนวยความสะดวกและเกิดประโยชน์ต่อสาธารณชนโดยรวม เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ จะนำเสนอในหัวข้อองค์กรและประเภทของ การจัดบริการสาธารณะโดยละเอียดต่อไป

2.1.1.2 องค์กรและประเภทที่จัดทำบริการสาธารณะ

ในส่วนนี้จะนำเสนอองค์กรที่จัดทำและประเภทของบริการสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทาง สำคัญในการจำแนกและทำความเข้าใจว่า แต่ละองค์กร จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะในประเภท ที่แตกต่างกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การจัดบริการสาธารณะประเทศฝรั่งเศสส่วนใหญ่จัดทำโดยองค์กรฝ่ายปกครอง¹ แต่ ต่อมารัฐมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะประเภท มีการกระจายอำนาจใน การจัดทำบริการสาธารณะไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงมีการ “มอบ” ให้เอกชน ดำเนินการแต่รัฐยังคงควบคุมดูแลเพื่อให้บริการเป็นมาตรฐานเดียวกัน อาจสามารถแบ่งองค์กรที่จัดทำ บริการสาธารณะให้ครอบคลุมได้ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550: 32-35) ดังนี้

1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐเพียงผู้เดียว มักจะมีความสำคัญและมีผลต่อชีวิต ความเป็นอยู่แก่พลเมืองโดยรวม อย่างไรก็ตาม แม้รัฐส่วนกลางจะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ ฝ่ายปกครอง หมายถึง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดย หน่วยงานทางปกครอง หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

จัดทำบริการสาธารณะได้ แต่เป็นบางประเภทเท่านั้น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ จึงอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

บริการสาธารณะระดับชาติ จะเป็นการดำเนินการกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติและความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม เป็นการจัดบริการสาธารณะที่ทั่วถึง ตลอดทั้งประเทศ อันได้แก่ บริการสาธารณะด้านกระบวนการยุติธรรม บริการสาธารณะทางการรักษาความปลอดภัยของสังคม บริการสาธารณะด้านการศึกษาของชาติ บริการสาธารณะด้านสังคม บริการสาธารณะด้านวัฒนธรรม บริการสาธารณะด้านการท่องเที่ยว

บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ซึ่งอาจแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติที่รับมอบหมายจากรัฐส่วนกลาง และ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ อาทิ บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย อันได้แก่ เกี่ยวกับสุสานหรือพิพิธศ การจัดให้มีน้ำสะอาด การเก็บขยะและของเหลือใช้ บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ได้แก่ การผลิตการจ่ายพลังงาน ตลาด การขนส่ง บริการสาธารณะทางด้านสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับเด็ก คนชรา คนพิการ และด้านการศึกษา บริการสาธารณะด้านวัฒนธรรม เช่น พิพิธภัณฑ หอจดหมายเหตุ หรือห้องสมุดระดับท้องถิ่น เป็นต้น

2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

การมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ สามารถกระทำได้ทั้งหมดหรือบางส่วน อาจทำสัญญาสัมปทาน หรือ องค์กรวิชาชีพ กล่าวคือ

สัญญาสัมปทาน² เป็นการที่ฝ่ายปกครองให้ความยินยอมแก่เอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ โดยเอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากพลเมืองผู้รับบริการได้ตามระยะเวลาที่กำหนด อาทิ การให้สัมปทานในการสร้างทางด่วนและเรียกเก็บค่าผ่านทาง ฯลฯ โดยการให้สัมปทานมี 2 ลักษณะ คือ สัมปทานบริการสาธารณะ (ดังตัวอย่างที่อธิบายไปข้างต้น) และสัมปทานให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอย่างจำกัด เช่น แร่ ปิโตรเลียม เป็นต้น

² สัญญาทางปกครอง คือ สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

องค์กรวิชาชีพ³ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมวินัย การวางกฎ ระเบียบของ วิชาชีพ การพิจารณาการออกไปประกอบวิชาชีพ เช่น สภานายความ แพทยสภา ซึ่งเป็นการจัดทำ บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม มิให้พลเมืองได้รับผลกระทบอันเกิดจากการประกอบ วิชาชีพนั้น ๆ

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะอาจเป็นรัฐ อันได้แก่ ราชการ ส่วนกลาง ภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น หรืออาจเป็นเอกชนที่ได้รับมอบให้ดำเนินการก็ได้ แต่มีได้ หมายความว่า จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ทุกประเภท บริการสาธารณะประเภทที่เป็นหน้าที่ ของรัฐต้องดำเนินการไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนมาดำเนินการแทนได้ คือ บริการ สาธารณะทางปกครอง อันเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติและความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม เช่น บริการสาธารณะด้านกระบวนการยุติธรรม บริการสาธารณะทางด้านการรักษาป้องกันประเทศ ด้าน การคลัง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังคงมีบริการสาธารณะหลากหลายประเภทที่รัฐอาจดำเนินการเอง หรือมอบให้เอกชน องค์กรอื่น ๆ มาดำเนินการแทน ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของพลเมือง โดยรวมทั้งสิ้น

จากข้อความคิดว่าด้วยการบริการสาธารณะข้างต้น หากพิจารณาด้านความหมายของ บริการสาธารณะ องค์กรและประเภทของบริการสาธารณะ แสดงให้เห็นว่า การจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบโรงเรียนสังกัดเทศบาลที่ผู้วิจัยศึกษา ถือเป็นบริการสาธารณะที่ จัดทำโดยรัฐ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาของพลเมือง โดยรวมในท้องถิ่นนั้น ๆ ในหัวข้อถัดไปจะเป็นการนำเสนอแนวคิดว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะ แบบร่วมผลิต อันจะเป็นรูปแบบการดำเนินบริการสาธารณะที่เป็นแนวคิดหลักในการศึกษาวิจัยนี้

³ องค์กรวิชาชีพในประเทศไทย เช่น เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์ วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระ บรมราชูปถัมภ์ สถาบันวิชาชีพวิศวกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ สถาบันสถาปนิกอเมริกัน สภานายความ (ประเทศ ไทย) สภาเภสัชกรรม สภาสถาปนิก สมาคมคอนกรีตไทย สมาคมคอมพิวเตอร์เอเชียเอ็ม สมาคมนักชว นกหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคม ผู้ตรวจสอบและบริหารความปลอดภัยอาคาร สมาคมภูมิสถาปนิกประเทศไทย สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรม ราชูปถัมภ์ สมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาพันธ์สภาวิชาชีพแห่งประเทศไทย (เป็นกลุ่มเครือข่ายของ สภาวิชาชีพ ได้แก่ แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา สภาวิศวกร สภาสถาปนิก สภา เทคนิคการแพทย์ สภากายภาพบำบัด)

2.1.2 แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต ประกอบด้วย ความเชื่อมโยงกับกระบวนการบริหารงานภาครัฐ ตามด้วยจุดเริ่มต้น ความหมาย องค์ประกอบ และระดับการร่วมผลิตบริการสาธารณะ ตามลำดับ

2.1.2.1 แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตกับกระบวนการบริหารงานภาครัฐ

หากจะทำความเข้าใจแนวคิดการร่วมผลิตว่ามีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานภาครัฐอย่างไร ผู้วิจัยจะนำเสนอผ่านพัฒนาการของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยจะให้การแบ่งยุคของพัฒนาการตามปกรณ ศิริประกอบ (2560) เริ่มตั้งแต่การบริหารจัดการภาครัฐแบบเก่า (Old Public Management: OPM) การจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Management: NPM) การบริการสาธารณะใหม่ (New Public Service: NPS) และธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (New Public Governance: NPG) ดังนี้

การบริหารจัดการภาครัฐแบบเก่า (Old Public Management: OPM) มีกลไกที่เรียกว่า ระบบราชการในอุดมคติ (Ideal-Type Bureaucracy) ของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เป็นกลไกหลักในการบริหารภาครัฐโดยใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นสำคัญ (Legal domination) จะเห็นว่าการทำงานในองค์การจะถูกกำหนดด้วยเป็นแบบแผนทางการด้วยกฎ ระเบียบ อีกทั้งยังเป็นมาตรฐานวัดว่าการตัดสินใจในการจัดทำนโยบายหรือบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ ถูกต้อง เหมาะสมเพียงใด โดยระบบราชการมีการกำหนดลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นการสั่งการในลักษณะแบบบนลงล่าง (Top-Down) ผู้ที่มีตำแหน่งสูงกว่าจะทำหน้าที่บังคับบัญชาการทำงานของผู้ที่มีตำแหน่งต่ำกว่าลงมา อำนาจของแต่ละบุคคลจะขึ้นอยู่กับตำแหน่งราชการที่กฎหมายกำหนดไว้ มีความซับซ้อนและบุคคลภายนอกเข้าถึงยาก ยิ่งไปกว่านั้นไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองอย่างไร ระบบราชการจะสามารถดำรงมั่นอยู่ได้ด้วยโครงสร้างที่แข็งแกร่ง ส่งผลให้อาชีพข้าราชการมีความมั่นคง และสามารถวางตัวเป็นกลาง ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบที่กำหนดไว้ได้ (พิทยา บวรวัฒนา, 2527: 25-27) ทำให้การบริหารงานภาครัฐมีความมั่นคงถาวร แต่ทว่าแบบแผนของโครงสร้างและหน้าที่ที่ไม่ยืดหยุ่น ส่งผลให้การทำงานของข้าราชการยึดติดกับกฎเกณฑ์และมุ่งทำงานให้ถูกต้องตามวิธีการมากกว่าการมองเป้าหมาย อีกทั้งยังทำให้ข้าราชการขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่หรือต่อยอดความคิด (ปกรณ ศิริประกอบ, 2560: 41-42) เพราะอาจจะผิดกฎ ผิดระเบียบการทำงานได้ การจัดทำบริการสาธารณะตามแนวความคิดการบริหารจัดการภาครัฐแบบเก่า มีเพียงองค์กรฝ่ายบริหารที่เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น จึงส่งผลให้การบริหารจัดการมีความล่าช้าและไม่อาจปรับให้เข้ากับ

สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ จึงเกิดการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยยึดหลักการทางเศรษฐศาสตร์ (Econocrats) ในแนวความคิดการจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Management: NPM)

การจัดการภาครัฐแบบใหม่ (New Public Management: NPM) ยึดหลักการทางเศรษฐศาสตร์ (Econocrats) เป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารงานภาครัฐ มักจะกล่าวกันว่าเป็นการบริหารโดยอาศัยกลไกตลาด ให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง มุ่งเน้นผลงาน ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) การควบคุมปัจจัยนำเข้า (Input) ผลลัพธ์ (Output) ที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน การตรวจสอบ การจัดการต้นทุนค่าใช้จ่ายของภาครัฐ โดยมีค่านิยมในทางปฏิบัติ 10 ประการ คือ รัฐเร่งปฏิกริยา (Catalytic Government) รัฐแข่งขัน (Competitive Government) รัฐขับเคลื่อนด้วยภารกิจ (Mission-Driven Government) รัฐมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Results-Oriented Government) มองประชาชนเป็นลูกค้า (Customer-Driven Government) รัฐกล้าได้กล้าเสีย (Enterprising Government) รัฐกระจายอำนาจในการตัดสินใจ (Empowering Government) ชุมชนเป็นเจ้าของ (Community-owned Government) รัฐที่มีการคาดการณ์ (Anticipatory Government) และรัฐที่ขับเคลื่อนด้วยกลไกตลาด (Market-Driven Government) (ปกรณ ศิริประกอบ, 2560: 69-70) ในแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ ได้นำแนวคิดการร่วมผลิต (Co-production) มาใช้เป็นยุคแรก ซึ่งมองว่าการมีส่วนร่วมของพลเมืองจะช่วยให้ภาครัฐเองประหยัดต้นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะได้ (Brudney & England, 1983: 64) อีกทั้งมีการเพิ่มขึ้นขององค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น องค์กรมหาชน รัฐวิสาหกิจ การสัมปทานให้หน่วยงานอื่น ๆ ส่งผลให้ในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะมีตัวแสดงที่หลากหลายรูปแบบมากขึ้น ต่อมามีนักวิชาการมองว่าการบริหารงานภาครัฐมีความเป็นภาคธุรกิจมุ่งเน้นประโยชน์ในแง่ของต้นทุนมากกว่าประโยชน์ของพลเมืองผู้ได้รับบริการ จึงเกิดแนวความคิดการบริหารงานภาครัฐที่มุ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและคุณค่าความเป็นพลเมือง คือ แนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (New Public Service: NPS) และแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (New Public Governance: NPG) ที่มีลักษณะสำคัญ ๆ ใกล้เคียงกัน

การบริการสาธารณะใหม่ (New Public Service: NPS) โดย โรเบิร์ต เดนฮาร์ดท์ และ เจเน็ต เดนฮาร์ดท์ (Robert Denhardt and Janet Denhardt) เผยแพร่บทความชื่อ “The New Public Service: Serving Rather than Steering” ที่อธิบายถึงแนวคิดใหม่ในการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐมีพื้นฐานมาจากแนวคิดความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย (Democratic citizenship) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Community and civil society) และแนวคิดมนุษยนิยม (humanism) มองว่า พลเมืองต้องการโอกาสที่สามารถร่วมให้ความคิดเห็นต่อบริการที่ตนเองจะได้รับ โดยบุคลากรภาครัฐจะต้องมีภาวะผู้นำที่เหมาะสมที่เอื้อต่อการกระตุ้นและอำนวยความสะดวก

ให้พลเมืองได้ใช้สิทธิและพึงตระหนักถึงประโยชน์ของสาธารณะ และจะต้องมีความเชื่อมั่นและมองพลเมืองเป็นสิ่งที่สำคัญ (ปกรณ ศิริประกอบ & ศุภชัย ยาวะประภาส, 2560) (ปกรณ, 36-37) ในขณะที่แนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (New Public Governance: NPG) มีฐานความคิดจากทฤษฎีเครือข่าย (Network theory) ให้ความสำคัญกับการเจรจาในการจัดสรรทรัพยากร อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การจัดทำบริการสาธารณะในสังคมปัจจุบันมีตัวแสดงที่หลากหลายและความต้องการที่ซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลให้เกิดกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ภาครัฐจะต้องคำนึงถึงความต้องการของทุก ๆ ฝ่าย ภาครัฐจึงมีหน้าที่ในการเอื้อให้เกิดการร่วมมือกันทำงานของทุกฝ่ายและเพื่อสนองต่อความต้องการให้ได้มากที่สุด แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่หรือธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่จึงมุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่าย (Network) หรือความร่วมมือร่วมกันของหลาย ๆ ภาคส่วน (Osborne, 2010: 9) ตัวอย่างเช่น การตัดสินใจขยายสนามบินเพิ่มรันเวย์ (Runway) โดยที่จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมโดยรอบ พลเมืองในพื้นที่เกิดความกังวลทั้งในเรื่องของเสียงที่อาจดังรบกวนจนเกินไปและทัศนียภาพ ข้อพิพาทนี้ต้องอาศัยการประชุมเครือข่ายผู้เกี่ยวข้อง ให้ได้ข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายได้รับเท่าเทียมกัน (ชนะทั้งสองฝ่าย) (อัมพร อารังลักษณ์, 2556: 27) ในทางปฏิบัติได้มีการเสนอแนวคิดการผลิตร่วมผลิต (Co-production) มาใช้อีกครั้งในฐานะเครื่องมือสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบการประสานความร่วมมือ (Ostrom, 1996; Sorrentino, Sicilia, & Howlett, 2018) โดยที่แต่ละตัวแสดงจะมีบทบาทและอำนาจในความสัมพันธ์นั้นอย่างเสมอกัน (นันทิตา จันทรศิริ, 2558: 145-153) ภายใต้เป้าหมายที่มีร่วมกัน ซึ่งการจัดการในรูปแบบเครือข่ายนี้ จะทำให้ตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่ายได้รับการจัดสรรผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันมากที่สุด

กล่าวโดยสรุป จากพัฒนาการของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์นั้น จะเห็นได้ว่าการบริหารภาครัฐแบบเก่า (OPM) จะเป็นการบริหารแบบให้ความสำคัญกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทำให้ภาครัฐเป็นฝ่ายจัดหาและจัดทำบริการสาธารณะเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เริ่มมีแนวคิดในการกระจายอำนาจการตัดสินใจบ้างเล็กน้อย เริ่มมีการนำแนวคิดการผลิตร่วมผลิตมาใช้แต่ยังคงใช้การบริหารงานโดยอาศัยกลไกตลาด มุ่งเน้นถึงต้นทุนของภาครัฐมากเกินไป ในปัจจุบันจึงมีแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของพลเมืองตามหลักประชาธิปไตย เฉกเช่นเดียวกับแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (NPG) มุ่งเน้นคุณค่าของพลเมืองและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมในฐานะผู้ร่วมผลิตบริการสาธารณะ ซึ่งภาครัฐเองเป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ ที่มีบทบาทในการอำนวยความสะดวกให้เครือข่ายทางสังคม เข้าร่วมผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่าบทบาทของภาครัฐในแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ จะต้องลดบทบาทลดการรวมอำนาจของภาครัฐลง และมุ่งเน้นการดึงภาคส่วนต่าง ๆ ที่

เกี่ยวข้องเข้ามาในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น ซึ่งนอกจากจะทำให้พลเมืองได้รับบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการแล้ว ยังสามารถสร้างการยอมรับและขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ร่วมกันได้ (อัมพร อารังลักษณ์, 2556: 23) การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะใช้แนวคิดการร่วมผลิตบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่เป็นหลักในวิเคราะห์ข้อมูล โดยผู้วิจัยจะนำเสนอจุดเริ่มต้นแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต องค์ประกอบ และระดับการร่วมผลิตอย่างละเอียดในหัวข้อถัดไป

2.1.2.2 จุดเริ่มต้นของแนวคิดการร่วมผลิตและความเป็นพลเมือง

แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต (Co-production) เป็นที่รู้จักในแวดวงวิชาการครั้งแรกในช่วงปี ค.ศ. 1970 ในงานประชุมเชิงปฏิบัติการการวิเคราะห์ทฤษฎีการเมืองและนโยบาย (Workshop in Political Theory and Policy Analysis) ที่มหาวิทยาลัยอินเดียนา (Indiana University) ที่เน้นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านสังคมในเชิงนโยบาย และสนับสนุนการศึกษาแบบสหวิทยาการให้กับนักวิชาการรุ่นใหม่ ๆ อาทิ ด้านการกำกับดูแลทั่วไป ด้านความปลอดภัยทางไซเบอร์และการกำกับดูแลอินเทอร์เน็ต การจัดการข้อมูลและการกำกับดูแลข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติ และเศรษฐศาสตร์การเมือง เป็นต้น โดยมี อีลินอร์ ออสโตรม (Elinor Ostrom) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ใช้ฐานความคิดจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ในการศึกษาประเด็นเกี่ยวกับนโยบายและประเด็นทางด้านการเมืองของประเทศอเมริกา โดยมีวินเซนต์ ออสโตรมสามีของเธอ เป็นจุดเชื่อมโยงกับศาสตร์ด้านการบริหารภาครัฐ เริ่มต้นจากการเป็นผู้ช่วยวินเซนต์ในขณะที่เป็นหัวหน้ากองบรรณาธิการของวารสาร Public Administration Review (Schacter & Toonen, 2010: 193) ต่อมาทั้งคู่มีผลงานวิชาการที่ผสมผสานระหว่างเหตุการณ์ตัดสินใจทางเศรษฐศาสตร์และสังคมเข้าด้วยกัน อย่าง “ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice)” ในปี 1967 ที่ใช้ปัจเจกบุคคลในการวิเคราะห์ถึงความต้องการ และเหตุผลในการตัดสินใจ ทำให้มองว่าแม้ภาครัฐจะมีการบริหารงานเพื่อผลิตสินค้าและบริการที่แตกต่างกับภาคเอกชน แต่ภาครัฐเองก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงหนีไปจากความต้องการและหลากหลายของปัจเจกบุคคลในสังคม เฉกเช่นเดียวกับการวิเคราะห์การตัดสินใจทางเศรษฐศาสตร์⁴

จากภูมิหลังดังกล่าวของออสโตรม จึงได้เป็นเป็นฐานคิดสำคัญในการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Citizen) ร่วมกับนักวิชาการกลุ่มหนึ่ง ในขณะที่สหรัฐอเมริกาประสบปัญหา

⁴ ศึกษาเพิ่มเติมที่ Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration.

ความถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ส่งผลให้เกิดการก่ออาชญากรรมจำนวนมาก⁵ โดยได้ทำการศึกษาประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองด้านการรักษาความปลอดภัย (ในที่นี้หมายถึง ตำรวจ) ว่าจะทำอย่างไรจึงจะสามารถให้พลเมืองได้รับบริการและความปลอดภัยได้ทั่วถึงและทันที่มากที่สุด บบประเด็นคำถามหลัก ๆ คือ พลเมืองสามารถทำอะไรเกี่ยวกับบริการด้านกิจการตำรวจได้บ้าง พลเมืองระดับปัจเจกสามารถทำอะไรได้บ้าง การเข้ามาจัดการของพลเมืองจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของตำรวจหรือไม่ พลเมืองจะต้องทำอย่างไรในการดำเนินการเหล่านี้ หน่วยงานตำรวจจะตอบสนองอย่างไรต่อพลเมือง และการปรับเปลี่ยนบทบาทของพลเมืองสามารถปรับปรุงบริการด้านการรักษาความปลอดภัยได้หรือไม่ โดยคำตอบของประเด็นคำถามเหล่านี้ อาจพอสรุปได้ว่า บทบาทของพลเมืองในฐานะ “ผู้ร่วมผลิต (coproducers)” บริการด้านตำรวจมากกว่าการรอรับบริการ (Passive role) แบบเดิม โดยอาจเป็นการช่วยเป็นหูเป็นตาภายในชุมชนของตน การให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ตำรวจ หรือซื้ออุปกรณ์เพื่อป้องกันตนเองและครอบครัว เป็นต้น จากการอธิบายถึงบทบาทพลเมืองที่พึงกระทำตามที่เสนอของออสโตรม นั้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตที่เริ่มต้นด้วยการพิจารณาถึงผลผลิต (Output) ที่ช่วยลดจำนวนอาชญากรรมได้ และผลลัพธ์ (Outcome) ที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของชุมชนโดยรวมเป็นสิ่งสำคัญ ต่อมานักวิชาการหลายท่านเริ่มให้ความสนใจ โดยนำแนวคิดการร่วมผลิตนี้ไปใช้กับทุกกระบวนการของการจัดทำบริการสาธารณะ ตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ (Decision-making) และให้คุณค่ากับพลเมืองว่าเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะประสบผลสำเร็จดังผลลัพธ์ที่วางไว้ (Alford, 2009: 16-17)

ปัจจุบันแนวคิดการร่วมผลิตนี้จึงได้รับความสนใจในฐานะเครื่องมือในการจัดการและดำเนินบริการสาธารณะในสังคมที่มีตัวแสดงและความต้องการที่หลากหลาย (Plural) อันจะส่งผลให้เกิดกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น (Pluralist) ด้วยเหตุนี้ภาครัฐต้องพึงตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่จะเกิดขึ้น (Inter-Organization relationship) และขั้นตอนการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ (Governance of process) ที่ให้ทุกภาคส่วนร่วมกันทำงานและตรวจสอบการทำงานได้ทุกเมื่อ ตลอดถึงการบรรลุผลลัพธ์สูงสุดของสังคม (Outcome) (Osborne, 2006: 377-387) บทบาทของภาครัฐที่ต้องอาศัยการร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะ สะท้อนให้เห็นว่า ภาครัฐจะต้องมีมุมมองและความเชื่อมั่นว่าทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และพลเมืองมีศักยภาพที่จะสามารถร่วมกันทำงานให้บรรลุเป้าประสงค์ได้ ในหัวข้อต่อไปผู้วิจัยจะนำเสนอความหมาย องค์ประกอบ และระดับการร่วมผลิต เพื่อให้เกิดความเข้าใจของการจัดบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตต่อไป

⁵ โปรดดู Convened by the Center for American Progress, 2015

2.1.2.3 ความหมายของแนวคิดการร่วมผลิตบริการสาธารณะ

จากการศึกษาพบว่า ในการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดการร่วมผลิตในปัจจุบันมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน โดยแบ่งเป็น กลุ่มหนึ่ง เน้นผลประโยชน์ที่สังคมจะได้รับ กลุ่มที่สอง เน้นกระบวนการและความสัมพันธ์ ดังนี้

กลุ่มหนึ่ง เน้นผลลัพธ์

เพอร์ซีและคณะ (Stephen L. Percy et al., 1980) หนึ่งในผู้เข้าร่วมในงานประชุมเชิงปฏิบัติการการวิเคราะห์ทฤษฎีการเมืองและนโยบาย (Workshop in Political Theory and Policy Analysis) ในปี 1973 ได้อธิบายความหมายของการร่วมผลิต (Co-production) ว่า การร่วมผลิตเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในการผลิตบริการระหว่างพลเมือง (Citizen) กับผู้ผลิตประจำ (Regular producer) ซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยตรง (Direct) หรือทางอ้อม (Indirect) ก็ได้ แต่การกระทำนั้นจะต้องเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

ไวเทเกอร์ (Whitaker, 1980: 240) มองว่า พลเมือง (Citizen) มีความสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะผ่านการมีส่วนร่วมทางตรง โดยสามารถ “ส่งมอบ (Delivering)” บริการได้ตามที่ต้องการ โดยเรียกว่า ผู้ร่วมผลิต (Co-producer)

บรูdneyและอิงแลนด์ (Brudney & England, 1983: 59) อธิบายการร่วมผลิตว่าเป็นการผสมผสานที่สำคัญของหน่วยบริการกับพลเมืองในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยอาจกล่าวได้ว่าเป็นการร่วมจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยบริการในฐานะมืออาชีพหรือ “ผู้ผลิตประจำ (Regular producers)” กับพลเมือง ซึ่งเป็นไปโดยความสมัครใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อคุณภาพ (Quality) และหรือปริมาณ (Quantity) ของบริการสาธารณะที่ได้รับ

จอห์น อัลฟอร์ด (John Alford, 1998: 129) การร่วมผลิตเป็นพฤติกรรมเชิงรุกของบุคคลที่มีใช้เป็นเจ้าของที่ของรัฐ เข้ามาร่วมกันผลิตหรือสนับสนุนการทำงานของหน่วยงาน ที่เป็นไปด้วยความสมัครใจ ให้เกิดผลลัพธ์และผลลัพธ์ระยะยาวโดยมุ่งหมายให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

กลุ่มที่สอง เน้นกระบวนการและความสัมพันธ์

อีลินอร์ ออสโตรม (Elinor Ostrom, 1996: 1073) เป็นกระบวนการในการผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะ ที่จะต้องได้รับการสนับสนุนร่วมมือจากบุคคลภายนอกองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดทำสินค้าและบริการ เช่น บริการประเภทการศึกษา สาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งผู้ที่

สามารถผลิตสินค้าหรือบริการส่วนใหญ่เป็นองค์กรของรัฐ และ “พลเมือง” ผู้รับบริการ ในฐานะผู้ร่วมผลิต (Coproducer) ซึ่งมีบทบาทในลักษณะเชิงรุก (Active Role) มากขึ้น

โทนี่ โบเวิร์ด (Tony Bovaird, 2007: 847) การจัดทำบริการสาธารณะระหว่างผู้เชี่ยวชาญ (Professional) กับผู้ที่ได้รับบริการนั้น รวมไปถึงสมาชิกของชุมชน ที่สนับสนุนทรัพยากรกันและกันบนความสัมพันธ์ระยะยาว (Long-term relationships) โดยโบเวิร์ดให้ความสำคัญของการร่วมมือของผู้ได้รับบริการ อาสาสมัคร ชุมชน ซึ่งแต่ละกลุ่มมีความสัมพันธ์แตกต่างกันจึงอาจมีบทบาทในการร่วมผลิตแตกต่างกันออกไป

แบรนเซน และโฮนิงห์ (Brandsen & Honingh, 2016: 427) การร่วมผลิตเป็นความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างที่ได้รับค่าตอบแทน (ข้าราชการ ฯลฯ) กับพลเมืองที่อาจเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เรียกร้องและแสดงถึงความต้องการในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะหรือการทำงานอื่น ๆ ร่วมกัน และการร่วมการทำงานสามารถทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม

จากนิยามการร่วมผลิตจากนักวิชาการกลุ่มที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ที่สังคมได้รับหรือกลุ่มที่เน้นกระบวนการและความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่มีบทบาท มักจะถูกจำกัดความเป็นกิจกรรมหรือกระบวนการร่วมกันผลิตบริการสาธารณะของสองฝ่าย ซึ่งสะท้อนองค์ประกอบที่สำคัญของการร่วมผลิต นั่นคือ องค์ประกอบด้านตัวแสดง กล่าวคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง มักมีการใช้ 2 คำหลักที่สามารถใช้แทนที่กันได้ คือคำว่า “ผู้เชี่ยวชาญ (Professional)” ดังปรากฏในงานของโบเวิร์ด ไวเทเกอร์ และ “ผู้ผลิตประจำ” (Regular producer)” ดังปรากฏในงานของออสโตรม เพอร์ซีและคณะ เป็นต้น การกล่าวถึงตัวแสดงในฝ่ายที่หนึ่งนี้ แม้จะมีการใช้คำเรียกหรือคำแทนที่ต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้ว ทั้งผู้เชี่ยวชาญและผู้ผลิตประจำต่างมีความหมายว่า หน่วยงานของภาครัฐเอกชน ภาคส่วนอื่น ๆ รวมไปถึงบุคลากรภายในองค์กรที่ดำเนินการผลิตสินค้าสาธารณะด้วย (Bovaird, 2007; Ostrom, 1996; Stephen L Percy, 1978) อย่างไรก็ตาม การใช้คำแทนองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ ผู้วิจัยจะใช้คำว่า ผู้ผลิตประจำ (Regular producer) ซึ่งมีความครอบคลุมทุกภาคส่วนและบุคลากรภายในองค์กรมากกว่าคำว่าผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งหากใช้คำว่าผู้เชี่ยวชาญ หากพิจารณาถึงบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ผู้เชี่ยวชาญอาจตีความว่าเป็นแม่ของเด็ก ซึ่งอาจจะเกิดความสับสนกับฝ่ายประกอบที่สองที่จะกล่าวต่อไป

ฝ่ายที่สอง คือ “พลเมือง (Citizen)” จากนิยามของการร่วมผลิต นักวิชาการได้กล่าวถึงฝ่ายที่สองที่สามารถเป็นผู้ร่วมผลิต (Co-producer) บริการสาธารณะ โดยใช้คำเรียกที่

แตกต่างกันออกไป อาทิ ผู้ได้รับบริการ พลเมือง หรือสมาชิกในชุมชน เป็นต้น ซึ่งคำเรียกที่ต่างกัันนี้ล้วนหมายถึงบุคคลนอกองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ คือ มิใช่หน่วยงานหรือบุคลากรขององค์กรที่จัดทำบริการนั้น ๆ หากเป็นด้านการศึกษา พลเมือง จะหมายถึง ผู้ปกครอง นักเรียน สมาชิกในชุมชน เป็นต้น โดยลักษณะของบุคคลที่เข้ามาเป็นผู้ร่วมผลิตจะต้องเป็นบุคคลที่แสดงบทบาทเชิงรุก (Active role) หรือมีความเป็นพลเมืองตื่นรู้ (Active Citizenship) (Ostrom, 1996: 1073; Whitaker, 1980: 245; ประเวศ วะสี, 2563) เพราะการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตเกิดขึ้นบนฐานความคิดที่ว่า ความเป็นพลเมือง (Citizenship) มีความสำคัญอย่างมากในการจะสร้างประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การจะดำเนินงานให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้นั้น จะต้องพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสมาชิกในสังคมโดยรวมอย่างรอบด้าน (Stivers, 2546: 309) จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยความเป็นพลเมืองที่ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง ไม่เพิกเฉยต่อประเด็นปัญหาและแสดงบทบาททั้งในกระบวนการตัดสินใจ วางแผน ออกแบบการจัดทำนโยบาย เพื่อร่วมพัฒนาผลลัพธ์อันจะเกิดกับชุมชนให้ดีขึ้น (Denhardt et al., 2014: 399) ดังนั้นในการวิจัยนี้ผู้วิจัยจะใช้คำว่าพลเมืองในการจำแนกตัวแสดงฝ่ายที่สอง ซึ่งเป็นคำที่สื่อถึงลักษณะของผู้ร่วมผลิตได้ดี

อาจสรุปนิยามความหมายของการร่วมผลิต ได้ว่า เป็นการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างผู้ผลิตประจำและพลเมือง มีความสัมพันธ์ที่ดีแบ่งปันทรัพยากรซึ่งกันและกันและการร่วมมือกันจะต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบริการสาธารณะหรือประโยชน์สูงสุดอันจะเกิดกับสังคมโดยรวม จากนิยามข้างต้นสามารถจำแนกองค์ประกอบสำคัญออกเป็น 3 องค์ประกอบ คือ ด้านตัวแสดง ด้านความสัมพันธ์ และด้านสังคม โดยจะกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อ 2.1.2.4 อีกทั้งการร่วมมือกันระหว่างผู้ผลิตประจำกับพลเมืองอาจเกิดได้ในหลายลักษณะ สามารถแบ่งออกเป็นระดับของการร่วมผลิตได้ ซึ่งจะอธิบายในหัวข้อ 2.1.2.5 ตามลำดับ

2.1.2.4 องค์ประกอบสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต

จากหัวข้อนิยามของแนวคิดการร่วมผลิตผู้วิจัยสรุปว่า การร่วมผลิตเป็นการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างผู้ผลิตประจำและพลเมือง มีความสัมพันธ์ที่ดีแบ่งปันทรัพยากรซึ่งกันและกัน การร่วมมือกันจะต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบริการสาธารณะหรือประโยชน์สูงสุดอันจะเกิดกับสังคมโดยรวมนั้น ในส่วนนี้จะอธิบายองค์ประกอบสำคัญที่สอดคล้องกับนิยามข้างต้น โดยแบ่งออกเป็น 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ องค์ประกอบที่ 1 ด้านตัวแสดง องค์ประกอบที่ 2 ด้านความสัมพันธ์ และองค์ประกอบที่ 3 ด้านสังคม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

องค์ประกอบที่ 1 ด้านตัวแสดง ประกอบด้วยตัวแสดงสองฝ่าย ได้แก่ ผู้ผลิตประจำและพลเมือง ดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 2.1.2.2

องค์ประกอบที่ 2 ด้านความสัมพันธ์ จากการให้คำนิยามของการร่วมผลิตมักจะสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงด้านผู้ผลิตประจำและพลเมือง เป็นไปด้วยความเข้ากันได้และความสมัครใจ (Voluntarily) ของทั้งสองฝ่าย โดยมีนักวิชาการได้อธิบายปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการร่วมผลิตบริการสาธารณะ โดยพิจารณาได้เป็น 2 มิติ ดังนี้

หนึ่ง ปัจจัยสำคัญของฝ่ายผู้ผลิตประจำ

นักวิชาการที่อธิบายปัจจัยของผู้ผลิตประจำที่จะเอื้อต่อการร่วมผลิต อาทิ วูเบิร์ตและคณะ (Voorberg, Bekkers, & Tummers, 2015: 1342-1343) ที่จำแนกปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผู้ผลิตประจำ ได้เป็น 4 ปัจจัย ได้แก่ *ความเข้ากันได้ (Compatibility)* ที่พิจารณาในแง่ของความสามารถในการทำงานร่วมกันของผู้ผลิตประจำและพลเมือง *ทัศนคติต่อการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Attitude)* คือ การยอมรับถึงสิทธิที่พลเมืองพึงมีและเป็นส่วนช่วยในการบรรลุเป้าหมายและสร้างประโยชน์ต่อสาธารณะ มิใช่ความไม่เต็มใจ ไม่สนับสนุนให้พลเมืองเข้ามาร่วมมือกัน *หลีกเลี่ยงการทำงานเชิงรุก (Risk-Averse)* หากเกิดการหลีกเลี่ยงที่จะทำงานเชิงรุก อาจส่งผลให้ไม่เกิดการร่วมผลิต *ความเข้าใจในการร่วมผลิต (Clear Incentives)* ต้องมีการสร้างคุณค่า และเข้าใจประโยชน์ที่ได้จากการร่วมผลิต อาทิ การร่วมผลิตสามารถทำให้เกิดประโยชน์อย่างไรในด้านประสิทธิภาพ ด้านบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนด้านงบประมาณ ซึ่งมีความสอดคล้องกับทัศนคติของอลองโซ่และคณะ (Alonso, Andrews, Clifton, & Diaz-Fuentes, 2019: 1624-1625) ที่จำแนกเป็นความเข้ากันได้ (Compatibility) วัฒนธรรมการบริหารภาครัฐ (Administrative Culture) ที่จะต้องมีการทำงานแบบใหม่ ที่ไม่ใช่การทำงานทำแบบแผนเดิมตามระบบราชการ ไม่ใช่เข้าขามเย็นขาม และทัศนคติ (Attitude) มุมมองในการทำงานของข้าราชการเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่ง หากมีทัศนคติไม่ดีต่อการมีส่วนร่วม จะส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการร่วมผลิต

สอง ปัจจัยสำคัญของฝ่ายพลเมือง

ปัจจัยของพลเมืองตามทัศนคติของวูเบิร์ตและคณะ (Voorberg et al., 2015: 1342-1343) แบ่งออกเป็น 4 ปัจจัย ได้แก่ *ลักษณะของเป็นพลเมือง (Citizen Characteristics)* ที่รู้หน้าที่ ชอบเขต เป็นความเต็มใจในเข้าไปมีส่วนร่วม เพื่อร่วมกันปรับปรุงหรือจัดทำบริการสาธารณะ *การรับรู้ (Awareness)* ที่จะส่งผลให้พลเมือง อยากจะดูแลรักษา ปรับปรุง

บริการให้ดีขึ้น อีกทั้งยังทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อสาธารณะเพิ่มขึ้นด้วย *ทุนทางสังคม (Social capital)* มีการช่วยเหลือและความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมในที่นี้หมายถึง ผู้เชี่ยวชาญ กับพลเมือง ชุมชน ฯลฯ เพื่อสร้างผลประโยชน์ต่อสังคม อาทิ เงิน คน ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือความสัมพันธ์ทางด้านสังคมที่หล่อหลอมกันมาเป็นเวลานาน *หลีกเลี่ยงการทำงานเชิงรุก (Risk-Averse)* พลเมืองจะต้องเชื่อมั่นและกล้าที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำหรือปรับปรุงบริการสาธารณะ เช่น ในการติดตาม ประเมินผลงาน ซึ่งสอดคล้องกับปัจจัยของผู้ผลิตประจำตามทัศนคติของอลองโซ่ และคณะ (Alonso et al., 2019: 1627) มองว่า *การรับรู้ความสามารถตนเอง (Self-efficacy)* เป็นสิ่งสำคัญในการร่วมผลิตอย่างหนึ่ง หากพลเมืองมีความรู้ที่ตนเองมีความสามารถหรือศักยภาพด้านใด ในระดับใด หรือความเชื่อมั่นว่าตนมีความสามารถในการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งแล้วมีอิทธิพลสามารถเปลี่ยนแปลงการดำรงชีวิตของตนเองให้ดีขึ้น ทำนองว่า หากเสียงของตนมีความหมาย ก็จะทำให้เกิดการร่วมผลิตที่มากขึ้น

จากปัจจัยทั้งสองฝ่ายนี้ สรุปได้ว่า องค์ประกอบด้านความสัมพันธ์ (Relationship) เป็นไปด้วยเต็มใจและความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย ฝ่ายผู้ผลิตประจำจะต้องจัดทำบริการสาธารณะโดยจะต้องเปิดโอกาสให้พลเมืองสามารถเข้าร่วมผลิตบริการได้ (ความเข้ากันได้และความเข้าใจ) โดยแสดงบทบาทสำคัญที่เอื้อหรืออำนวยความสะดวกให้เกิดการร่วมผลิต บนฐานคิดการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสียงของพลเมืองในฐานะส่วนสำคัญในการจัดทำบริการได้อย่างตรงความต้องการ (ทัศนคติและวัฒนธรรมองค์กร) ฝ่ายพลเมือง ก็จะต้องมีความกระตือรือร้นต่อประเด็นสาธารณะ ตระหนักต่อสิทธิหน้าที่ของตนเอง และให้ความร่วมมือกับผู้ผลิตประจำเพื่อริเริ่มหรือปรับปรุงบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยอาศัยทรัพยากรของตนเอง เช่น ความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ ในการร่วมผลิตบริการนั้น ๆ

องค์ประกอบที่ 3 ด้านสังคม การจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตที่เกิดขึ้นบนความหลากหลายของตัวแสดง ย่อมส่งผลให้ความต้องการมีความหลากหลายตามไปด้วย สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการร่วมผลิตบริการ คือ กิจกรรมนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ อันจะเกิดผลลัพธ์ระยะยาวโดยมุ่งหมายให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะเป็นสำคัญ โดยอาจจะตอบสนองความต้องการของปัจเจกบุคคลหนึ่ง ๆ ด้วยได้แต่จะต้องไม่มากไปกว่าประโยชน์ที่สังคมได้รับ ซึ่งจะมีความสอดคล้องกับระดับการร่วมผลิตที่จะกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อ 2.1.2.5 ต่อไป

กล่าวโดยสรุปว่า องค์ประกอบที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ คือ องค์ประกอบด้านตัวแสดง 2 ฝ่าย คือผู้ผลิตประจำและพลเมือง องค์ประกอบด้านความสัมพันธ์ อยู่ในลักษณะของความเต็มใจให้พลเมืองได้แสดงบทบาทเชิงรุกอย่างสมัครใจ และองค์ประกอบด้านสังคม ที่การร่วมผลิตบริการนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมเป็นหลักหาใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตน โดยจะมีความเกี่ยวเนื่องถึงระดับของการร่วมผลิตบริการที่จะกล่าวในหัวข้อถัดไป

2.1.2.5 ระดับของการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต

การร่วมผลิตบริการสาธารณะล้วนเกิดขึ้นได้ทุกขั้นตอนของการจัดบริการสาธารณะ อีกทั้งตัวแสดงต่าง ๆ ที่ร่วมกันผลิตอาจกระทำได้ในหลายลักษณะ ผู้วิจัยจึงอธิบายระดับของการร่วมผลิต 2 แนวทาง คือ *หนึ่ง* ระดับการร่วมผลิตโดยจำแนกตามระดับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวม และ *สอง* ระดับการร่วมผลิตโดยจำแนกตามระยะของการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีรายละเอียดดังนี้

แนวทางที่ 1 ระดับการร่วมผลิตโดยจำแนกตามระดับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวม

นักวิชาการกลุ่มนี้จะจำแนกระดับการร่วมผลิตโดยพิจารณาว่า การกระทำนั้นเกิดขึ้นเพื่อสังคมส่วนรวมมากน้อยเพียงใด ซึ่งตัวแสดงที่จะกระทำเป็นได้ทั้งบุคคลระดับปัจเจกและระดับองค์กรที่จัดตั้งอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย ดังนี้

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ระดับการร่วมผลิตในทัศนะของเพอร์ซี่และคณะ อธิบายการร่วมผลิตของพลเมืองว่า อาจเกิดได้ทั้งทางตรง (Direct) หรือทางอ้อม (Indirect) ก็ได้ (Stephen L. Percy et al., 1980:1-16) โดยได้แบ่งระดับในการร่วมผลิตได้เป็น 2 ประเภท คือ

กระทำโดยปัจเจกบุคคล (Individual action) เป็นการอธิบายกิจกรรมและการกระทำของปัจเจกบุคคลโดยแบ่งเป็น *ระดับต่ำ* เช่น การติดตั้งสัญญาณไฟไหม้ การมีอุปกรณ์ดับเพลิงในครัวเรือน การรีไซเคิลขยะภายในครัวเรือน และ *ระดับสูง* เช่น การติดตั้งสัญญาณเตือนไฟไหม้เข้ากับระบบการแจ้งเตือนของสถานดับเพลิง ผู้ปกครองอาสาช่วยเหลือกิจกรรมของโรงเรียน หรือการเป็นอาสาสมัครช่วยดับเพลิง เป็นต้น

กระทำโดยการรวมกลุ่ม (Joint action) แสดงถึงการกระทำของกลุ่มบุคคลที่รวมกลุ่มกันร่วมดำเนินการหรือการเข้าร่วมกับหน่วยที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยแบ่งเป็น *ระดับต่ำ* เช่น รวมกลุ่มกันจัดกิจกรรมลูกเสือเนตรนารีให้กับนักเรียน กลุ่มเฝ้าระวังช่วยเหลือป้องกันไฟไหม้ในชุมชน และ *ระดับสูง* เช่น จัดตั้งหรือร่วมกันเป็นกำลังเสริมดับเพลิงของหน่วยงานในพื้นที่ สมาคมผู้ปกครองช่วยกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน เป็นต้น

จากการอธิบายระดับของการร่วมผลิตข้างต้น ผ่านการยกตัวอย่างกิจกรรมที่อาจเกิดขึ้น สิ่งที่เพอร์ซีและคณะ ให้ความสำคัญคือ ผลลัพธ์หรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการร่วมทำกิจกรรมนั้น ๆ ซึ่งหากเป็นการร่วมผลิตระดับปัจเจกบุคคล แม้การกระทำบางอย่างจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อผู้กระทำโดยตรง แต่ก็อาจส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมได้เช่นกัน อาทิ การมีสัญญาณเตือนไฟไหม้ที่บ้านเรือน พร้อมกับการเชื่อมต่อเข้าระดับแจ้งเตือนของสถานีดับเพลิง นอกจากจะทำให้สามารถทำให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินตนเองน้อยที่สุดอันเนื่องจากการดับเพลิงที่ทันท่วงที ยังส่งผลให้สามารถลดความเสียหายของผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงอีกด้วย และในระดับของการร่วมผลิตแบบรวมกลุ่มนั้น เพอร์ซีและคณะถือว่าเป็นการร่วมผลิตที่ดี ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์อันสูงสุดของสังคมโดยรวมมากกว่ารูปแบบปัจเจกบุคคล

ระดับการร่วมผลิตในทัศนะของบรูคนีย์และอิงแลนด์ สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ รายบุคคล (Individual) กลุ่ม (Group) และส่วนรวม (Collective) ที่มีความแตกต่างกันตามลักษณะของผลประโยชน์ที่ได้รับ (Brudney & England, 1983: 63-64) กล่าวคือ

การร่วมผลิตปัจเจกบุคคล (Individual Coproduction) ที่เป็นการกระทำลักษณะรายบุคคลและเป็นไปด้วยความสมัครใจ เช่น การเก็บขยะ หรือแจ้งเมื่อพบเห็นความผิดปกติของสัญญาณไฟจราจร ซึ่งบรูคนีย์และอิงแลนด์มองว่า เป็นการกระทำที่ผลประโยชน์ตกแก่ผู้กระทำโดยตรงและอาจส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมด้วย

การร่วมผลิตแบบกลุ่ม (Group Coproduction) เป็นการอธิบายการกระทำของบุคคลหลาย ๆ บุคคลร่วมกัน เพื่อร่วมกันจัดทำบริการนั้น ๆ เช่น กลุ่มเฝ้าระวังอาชญากรรมในชุมชนที่ร่วมกันดำเนินการกับหน่วยงานในพื้นที่ ซึ่งผลประโยชน์ย่อมเกิดกับบุคคลที่รวมกลุ่มกันและอาจส่งผลประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมด้วย

การร่วมผลิตแก่ส่วนรวม (Collective Coproduction) โดย Collective หมายถึง กลุ่มบุคคลที่รวมกลุ่มกันกระทำการหรือดำเนินการภายใต้ความต้องการหรือเงื่อนไขเดียวกัน โดยมุ่งหมายให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม เช่น เมืองปาโลส แวร์เดส เอสเทท (Palos Verdes

Estates) และเมืองแคลร์มอนต์ (Claremont) ขับเคลื่อนกองทุนเพื่อส่งเสริมการจัดสวัสดิการของโรงเรียนในสังกัดของรัฐ ดำเนินการโดยคณะกรรมการของโรงเรียนในท้องถิ่น (Local school boards)

การอธิบายระดับของการร่วมผลิตโดยอยู่บนพื้นฐานของลักษณะผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นเป็นหลัก มีความสอดคล้องกับความคิดของเพอร์ซีและคณะ อีกทั้งยังอธิบายว่า หากพิจารณาระดับการร่วมผลิตจากประเภทที่จำแนกออกมานี้ การร่วมผลิตแบบปัจเจกบุคคล กลุ่ม และส่วนรวม เป็นการร่วมผลิตในระดับต่ำ กลาง สูง ตามลำดับ

ระดับการร่วมผลิตในทัศนะของเพสตอฟ (Pestoff, 2011: 1108) จำแนกการร่วมผลิตออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

การร่วมผลิตของปัจเจกบุคคล (Individual acts of co-production) ที่เป็นการกระทำที่เป็นปกติวิสัย ไม่เป็นทางการทั้งที่เกิดขึ้นที่สาธารณะและเกิดขึ้นภายในพื้นที่บ้านเรือนของตน เช่น การยื่นรายการแสดงภาษีของแต่ละบุคคลทางไปรษณีย์ เพสตอฟมองว่าการร่วมผลิตระดับนี้เป็นการร่วมผลิตระดับต่ำ ซึ่งมักเป็นหน้าที่หรือสิ่งที่ต้องทำอยู่แล้ว

การร่วมผลิตรูปแบบร่วมมือกัน (Collective acts of co-production) เป็นการกระทำที่เป็นทางการ ซึ่งอาจจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันเพื่อวัตถุประสงค์ในการร่วมผลิตโดยเฉพาะ ซึ่งทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและสร้างการทำงานร่วมกัน

การร่วมผลิตแบบผสมระหว่างปัจเจกบุคคลและการร่วมมือ (A mix of both individual and collective action) การร่วมผลิตแบบผสมผสานโดยส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในบริการที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตระยะยาว เช่น ด้านการศึกษา การดูแลผู้สูงอายุ ผู้พิการ การเคหะ การป้องกันโรค ซึ่งอาจเกิดขึ้นในลักษณะปัจเจกบุคคลหรือเข้าร่วมกลุ่มเพื่อร่วมผลิตได้ อาทิ ผู้ปกครองอาจจะเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนได้ทั้งแบบปัจเจกบุคคลหรือมีส่วนในการจัดการศึกษาผ่านสมาคมผู้ปกครองที่จัดขึ้น

จากการจำแนกระดับการร่วมผลิตของนักวิชาการข้างต้น สามารถสรุปตามองค์ประกอบของการจัดบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต ได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงระดับการร่วมผลิต

ระดับการร่วมผลิต (Levels of Benefits)	รูปแบบตัวแสดง	ความสัมพันธ์		ประโยชน์ต่อสังคม		ผู้เขียน
		สมัครใจ	ทรัพยากร	ประโยชน์หลัก	ประโยชน์ลำดับรอง	
ระดับปัจเจกบุคคล (Individual Co-production)	ปัจเจกบุคคล (Individual action)	✓	✗	ผู้กระทำ	สังคม อาจจะได้รับ	Perci et al. Brudney and England Pestoff
	ปัจเจกบุคคล (Individual action)	✓	✓	ผู้กระทำ และสังคม	ผู้กระทำ และสังคม	Perci et al.
ระดับกลุ่ม (Group Co-production)	การรวมกลุ่ม (Group action)	✓	✓	ผู้กระทำ	สังคม	Perci et al. Brudney and England
ระดับส่วนรวม (Collective Co-production)	จัดตั้งเป็นองค์กร เพื่อการนั้น โดยเฉพาะ (Collective action)	✓	✓	สังคม	ผู้กระทำ	Perci et al. Brudney and England Pestoff

อย่างไรก็ตามข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับมุมมองในการจำแนกระดับของการร่วมผลิตของทั้งเพอร์ซีและคณะ บรูดเนียและอิงแลนด์ และเพสตอฟ กล่าวคือ เพอร์ซีและคณะซึ่งถือเป็นกลุ่มบุคคลที่กล่าวถึงแนวคิดร่วมผลิตนี้เป็นกลุ่มแรก พร้อม ๆ กับออสตรอม กล่าวถึงสิ่งสำคัญที่ผู้ผลิตประจำควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับระดับการร่วมผลิตของพลเมือง คือ พลเมืองอาจกระทำ (Act) ได้หลายรูปแบบ ทั้งรูปแบบปัจเจกบุคคล (Individual) และแบบกลุ่ม (Group) ถึงแม้ว่าพลเมืองจะสามารถกระทำได้หลากหลาย แต่เพอร์ซีและคณะเองมองว่า การร่วมผลิตแบบกลุ่ม (Group Co-production) มีความสำคัญมากกว่า (Stephen L. Percy et al., 1980: 16) (Brudney & England, 1983: 62-63) ซึ่งมีความสอดคล้องกับทัศนะของบรูดเนียและอิงแลนด์ (Brudney & England, 1983) และเพสตอฟ (Pestoff, 2011) ที่มองว่ารูปแบบปัจเจกบุคคล (Individual) จะเป็นการร่วมผลิตระดับต่ำกว่าระดับกลุ่มและระดับส่วนรวม เนื่องจากการกระทำของกลุ่มบุคคล (Group) หรือองค์กร (Collective) จะมี

อิทธิพลกับสังคมและมีน้ำหนักมากกว่ารูปแบบอื่น ทั้งในมิติของการทำให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลง และมีมิติของช่วยแก้ไขปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรในการจัดทำบริการสาธารณะได้ดี โดยตัวอย่างที่นักวิชาการทั้งสามได้หยิบยกขึ้นมาประกอบแนวความคิดนี้ อาทิ ในรัฐบาลท้องถิ่นที่ไม่สามารถจัดหาบริการได้อย่างเพียงพอและมีต้นทุนที่สูง หากมีองค์กรเฉพาะในด้านต่าง ๆ ที่มีการระดมทุนทรัพย์ช่วยเหลือ (Pestoff, 2011: 1111-1112) หรือการมีอาสาสมัคร (Volunteer) ในการช่วยรักษาความสะอาดของสวนสาธารณะและถนนหนทาง จะช่วยส่งเสริมบริการและขจัดปัญหาด้านทรัพยากรทั้งด้านทุนและบุคลากรไปได้ ถือเป็นการทำงานแบบซ้อนเสริมกันอย่างสมบูรณ์ (Brudney & England, 1983: 64) ทักษะการจำแนกของนักวิชาการที่หยิบยกมานี้ จะส่งผลให้พลเมืองระดับปัจเจกไม่ได้รับการส่งเสริมและละลายไปในที่สุด หากพิจารณาอย่างถ่วงประกอบกับคุณลักษณะของพลเมืองที่เป็นตัวแสดงหนึ่งในการร่วมผลิต ที่มีความเป็นพลเมืองตื่นรู้ (Active Citizen) ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองไม่เพิกเฉยต่อประเด็นปัญหาและพร้อมจะมีบทบาทในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักความเป็นประชาธิปไตย (Denhardt et al., 2014; Ostrom, 1996) จะเห็นได้ว่า การกระทำของบุคคลระดับปัจเจกจะต้องได้รับความสำคัญและมีน้ำหนักเช่นเดียวกับการกระทำแบบอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงจำแนกระดับการร่วมผลิตที่จะใช้เป็นแนวคิดหลักในการวิจัย ได้เป็น 3 ระดับ ดังนี้

1) การร่วมผลิตระดับปัจเจกบุคคล (Individual Co-production) เป็นการกระทำตามความต้องการหรือหน้าที่ที่พึงกระทำในฐานะพลเมืองของปัจเจกบุคคล ที่มีการแบ่งปันทรัพยากรเพื่อส่วนรวม จึงทำให้ผลประโยชน์ตกแก่ผู้กระทำโดยตรงและเกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมได้ ถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญให้การจัดบริการสาธารณะบรรลุผล

2) การร่วมผลิตแบบกลุ่ม (Group Co-production) เป็นการกระทำโดยปัจเจกบุคคลที่มีความต้องการเช่นเดียวกันรวมกลุ่มกันกระทำ มีการร่วมกันแบ่งปันทรัพยากรของตนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่กลุ่มดำเนินการ จึงทำให้ประโยชน์ที่เกิดจากการกระทำนี้จะเกิดขึ้นทั้งผู้กระทำเองและสังคมโดยรวมด้วย เช่น กลุ่มเฝ้าระวังอาชญากรรมในชุมชน ผู้ปกครองอาสาช่วยเหลือกิจกรรมของโรงเรียน ซึ่งอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระทำระดับนี้ปัจเจกบุคคลที่กระทำจะต้องได้รับผลประโยชน์โดยตรงและมักเกิดผลประโยชน์ต่อสังคมโดยตรงด้วย

3) การร่วมผลิตแก่ส่วนรวม (Collective Co-production) โดย Collective หมายถึงจัดตั้งเป็นองค์กร กลุ่มบุคคลที่รวมกลุ่มกันกระทำการ หรือดำเนินการภายใต้ความต้องการหรือ

เงื่อนไขเดียวกัน โดยมุ่งหมายให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมเป็นหลัก มีการแบ่งปันทรัพยากรและจัดหาเพิ่มเติมเพื่อใช้ในการดำเนินการ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระทำระดับนี้อาจเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำจะได้รับ แต่คำนึงถึงผลประโยชน์ที่สังคมจะได้รับเป็นหลัก

อย่างไรก็ดี ระดับการร่วมผลิตในแต่ละกิจกรรม หรือในชุมชนหนึ่ง ๆ เกิดได้ในทุกระดับ ไม่จำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้นเพียงระดับใดระดับหนึ่ง อีกทั้งยังเกิดได้ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (Brudney & England, 1983: 63) ซึ่งให้พิจารณาถึงประโยชน์ที่จะเกิดต่อสังคมโดยรวมเป็นหลัก

แนวทางที่ 2 จำแนกตามระยะของการจัดทำบริการสาธารณะ

ดังที่กล่าวไปในหัวข้อจุดเริ่มต้นของแนวคิดการร่วมผลิต ว่า ในปัจจุบันมีนักวิชาการหลายท่านให้ความสนใจนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้กับทุกกระบวนการของการจัดทำบริการสาธารณะ ตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ (Decision-making) ตลอดจนการประเมินการจัดทำบริการนั้น ๆ ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอการจำแนกระยะของการร่วมผลิตเพื่อแสดงให้เห็นว่า พลเมืองจะสามารถร่วมผลิตได้ในขั้นตอนใดบ้าง โดยทั่วไปขั้นตอนในการจัดทำบริการสาธารณะจะเริ่มจากการระบุปัญหา การวางแผน การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผล ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้จำแนกตามขั้นตอนดังกล่าว และมีการใช้ถ้อยคำที่ต่างกันออกไป ผู้วิจัยจึงจัดกลุ่มและสรุปได้ดังตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 2 แสดงการจัดกลุ่มคำที่ใช้ในระยะการจัดทำบริการสาธารณะ

ระยะ		ผู้เขียน
การระบุปัญหา	Co-commission	Bovaird and Loeffler, 2012
	Co-initiator	Vooberg et al, 2015
การวางแผน	Co-planning or Co-design	Bovaird, 2007
	Co-designer	Vooberg et al, 2015
การนำนโยบายไปปฏิบัติ	Co-delivery	Bovaird, 2007
		Bovaird and Loeffler, 2012
	Co-implementation	Vooberg et al, 2015
การประเมินผล	Co-assessment	Bovaird and Loeffler, 2012

จากการจัดกลุ่มคำในตารางสามารถอธิบายถึงการจำแนกกระยะของการร่วมผลิตได้ ดังนี้

ขั้นการระบุปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นขั้นตอนแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยจะต้องกำหนดว่า จะทำอะไร เพื่อใคร และเพื่ออะไร จากนั้นจัดลำดับความสำคัญของผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่ต้องการ ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะแบบเดิม ที่อำนาจตัดสินใจอยู่ที่นักการเมืองหรือฝ่ายบริหารของประเทศ โบเวิร์ดและโลเฟลอร์ (Bovaird & Loeffler, 2012: 7-10) มองว่า การยังคงให้อำนาจตัดสินใจกับนักการเมืองและฝ่ายบริหารนั้น นอกจากจะส่งผลให้บริการสาธารณะไม่ตอบสนองความต้องการของพลเมืองแล้ว ยังส่งผลให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณอีกด้วย จึงเป็นที่มาของแนวคิดให้พลเมืองสามารถเข้าร่วมในขั้นตอนนี้บนฐานความคิดที่เชื่อว่า “ไม่มีใครรู้ดีไปกว่าพลเมืองที่ได้รับบริการนั่นเอง” โดยอาจจะสนับสนุนการให้คำแนะนำหรืองบประมาณสนับสนุนแก่ผู้ผลิตประจำ ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของวูเบิร์ตและคณะ (Voorberg et al., 2015: 1347) อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าในขั้นตอนนี้พลเมืองสามารถร่วมเป็นผู้ริเริ่ม (Co-initiator) ในการจัดทำบริการสาธารณะและร่วมรับผิดชอบ (Joint responsibility) ต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นด้วย

ขั้นการวางแผนหรือออกแบบบริการสาธารณะ พลเมืองสามารถร่วมออกแบบ (Co-design) บริการสาธารณะ โดยใช้ความต้องการ ความรู้ ประสบการณ์ของตนเองมีเป็นองค์ประกอบสำคัญ เหมือนการออกแบบด้วยการนำมุมมองภายนอก (Outside in) จากพลเมือง มาสู่การออกแบบบริการที่ตรงจุด ช่วยลดการละเลยความต้องการพลเมืองจากนักการเมืองหรือฝ่ายบริหารได้ (Bovaird, Dickinson, & Allen, 2012: 11) อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นขั้นตอนที่พลเมืองสามารถร่วมออกแบบเพื่อกำหนดเนื้อหาและกระบวนการการจัดทำบริการสาธารณะได้ (Voorberg et al., 2015: 1347)

ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนของการแปลงนโยบาย เนื้อหา มาสู่การปฏิบัติจริง ถือเป็นกิจกรรมการส่งมอบบริการ (Co-delivery) ไปสู่กลุ่มเป้าหมาย ในขั้นตอนนี้พลเมืองสามารถทำงานร่วมกับผู้ผลิตประจำได้ (Bovaird et al., 2012: 11) โดยอาจร่วมดำเนินในกิจกรรมหลักของบริการสาธารณะนั้น ๆ อาทิ บริการด้านการศึกษา คือ เป็นขั้นตอนของการจัดการเรียนการสอน พลเมืองอาจเป็นส่วนหนึ่งในการสอนได้ เช่น เป็นวิทยากรให้ความรู้ตามความเชี่ยวชาญของตน จะเห็นได้ว่าพลเมืองไม่จำเป็นต้องมีทักษะหรือความรู้เทียบเท่าผู้ผลิตประจำ แต่สามารถใช้ความรู้ ทักษะ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของตนเองในการร่วมส่งมอบบริการสาธารณะได้

ขั้นการประเมินผลของบริการ พลเมืองสามารถร่วมประเมิน (Co-assessment) การจัดทำบริการสาธารณะได้ โดยโบเวิร์ตและโลเฟลอร์ (Bovaird et al., 2012: 12) มองว่า การประเมินการดำเนินการแบบเดิมที่มีการควบคุม (Monitoring) และประเมินผล (Monitoring) การดำเนินงานจากหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย อาจไม่มีการประเมินและคำแนะนำในการปรับปรุงบริการให้ตอบสนองความต้องการของพลเมืองและชุมชนได้ อาทิ การลดลงของจำนวนอาชญากรรมในชุมชน แต่พลเมืองยังมีความรู้สึกไม่ปลอดภัยในการดำเนินชีวิต โบเวิร์ตและโลเฟลอร์จึงมองว่า หากพลเมืองสามารถรับรู้สถานะสังคม และประเมินการทำงานด้วยตนเอง จะช่วยเพิ่มความรู้สึกปลอดภัยในการดำเนินชีวิตมากขึ้น อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า มุมมองและความคิดเห็นของพลเมืองถือเป็นมุมมองภายใน (Insider View) ที่สำคัญ สามารถกำกับการทำงาน ควบคุม และใช้ประเมินทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริการได้

สรุปการจำแนกกระยะการร่วมผลิตที่พลเมืองสามารถมีบทบาท ได้ว่า หากพิจารณาบนฐานคิดการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องเป็นไปเพื่อความต้องการของพลเมืองและชุมชนแล้ว การจะตัดสินใจ วางแผน หรือดำเนินการต่าง ๆ ด้วยบุคคลภายนอกที่ไม่ได้อยู่ในชุมชนนั้นทำได้ จำเป็นต้องคำนึงถึงพลเมืองผู้ที่จะได้รับบริการนั้นในทุกขั้นตอนของการจัดทำบริการสาธารณะ ตั้งแต่การเปิดโอกาสให้พลเมืองสามารถร่วมเป็นผู้ริเริ่ม (Co-initiator) คิดค้นบริการใหม่ ๆ หรือต่อยอดบริการเดิมร่วมออกแบบ (Co-design) บริการที่ตนเองต้องการและตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและสังคม ในกระบวนการผลิต พลเมืองสามารถร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery) และร่วมประเมิน (Co-assessment) การจัดทำบริการว่าบรรลุผลตามความต้องการและเกิดประโยชน์ต่อสังคมหรือไม่ อีกทั้งยังสามารถเกิดกิจกรรมได้ในหลายลักษณะทั้งการผลิตแบบปัจเจกบุคคล แบบรวมกลุ่ม หรือแบบส่วนรวม และทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการก็ได้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในหัวข้อที่ 2.1 นี้ ทำให้ทราบแล้วว่า การจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตคืออะไร และสามารถร่วมดำเนินการขั้นตอนใด และวิธีการแบบใดซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ลำดับต่อไปผู้วิจัยจะนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อปูพื้นฐานความเข้าใจไปสู่การอธิบายถึงการจัดการศึกษาโดยเทศบาลในหัวข้อถัดไป

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอแนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทย โดยจะนำเสนอความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นระดับการจัดการศึกษาที่ทำการศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ ตามด้วยพัฒนาการในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่แสดงทั้งหลักการสำคัญ โครงสร้าง หลักสูตร และหน่วยงานที่จัดการศึกษา ตามลำดับดังนี้

2.2.1 ความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การศึกษาเป็นกิจกรรมที่ได้รับความสนใจและสนับสนุนให้เป็นกิจกรรมสำคัญของผู้คนทั้งไทยและต่างประเทศที่ช่วยบ่มเพาะความรู้พื้นฐานในการดำรงชีพ ในประเทศไทยความรู้เกี่ยวกับการศึกษา จากเดิมที่มองว่าการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างสำนึกให้กับพลเมือง ช่วยในการปกครองและเกิดความมั่นคงแห่งรัฐขึ้น ทำให้มองว่าการศึกษาจำต้องมีโรงเรียนและต้องเรียนในตำราเท่านั้น ซึ่งต่อมาเกิดการถกเถียงถึงมุมมองการเรียนในระบบโรงเรียนว่าไม่สอดคล้องกับปัญหาในการดำเนินชีวิตจริง เป็นเพียงการท่องตำรา และสอบให้ผ่านตามแบบแผนเท่านั้น (สุชาติดา จักรพิสุทธิ์ และคณะ, 2548: 24) ปัจจุบันมีความรู้เกี่ยวกับการศึกษาที่แตกต่างไปจากเดิม โดย “การศึกษา” ในประเทศไทยมักมีการนิยามความหมายอย่างกว้าง มุ่งให้เห็นถึงเป้าหมายและรูปแบบของการจัดการศึกษา อาทิ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นิยามการศึกษา ในมาตรา 4 ว่า เป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

สุชาติดา จักรพิสุทธิ์และคณะ (2548: 24) มองว่าการศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้ไม่จบสิ้นและอยู่ในชีวิตของผู้คนตั้งแต่เกิดจนตาย จากประสบการณ์ กิจกรรม การทำงาน มีการรวมตัวกันร่วมคิดร่วมทำเพื่อการสร้างความเป็นชุมชน

ประเวศ วะสี (2557: 15) มองว่าคนไทยทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และมีศักยภาพแห่งสร้างสรรค์เหมือนกัน จึงไม่จำเป็นต้องจำกัดการศึกษาว่าเป็นการเรียนในตำราหรือการท่องตำรา แต่เปรียบการศึกษาเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ในทุกพื้นที่ของชีวิต ให้บุคคลเรียนรู้

โดยเอาวิถีชีวิตมาเป็นส่วนหนึ่งในการเรียน เหมือนเรียนผ่านการดำเนินชีวิตจริง ซึ่งนิยามดังกล่าวมีความสอดคล้องกับทัศนะของสุชาติ จักรพิสูทธิ์และคณะ

จากมุมมองการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนถึงเป้าหมายในการจัดการศึกษาที่จะเกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลและสังคมโดยรวม และการศึกษาไม่เพียงแต่ศึกษาจากตำราในห้องเรียน แต่เป็นแบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต ฉะนั้นผู้วิจัยสรุปได้ว่า การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้ของบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน เรียนรู้ผ่านถ่ายทอดความรู้ในระบบโรงเรียน ตลอดจนการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ วัฒนธรรม สภาพแวดล้อมและสังคมรอบตัว ซึ่งสามารถเรียนรู้ได้ทุกที่และต่อเนื่องตลอดชีวิต นอกจากนี้ประเทศไทยได้มีการกำหนดระดับการจัดการศึกษาไว้สองระดับ คือ ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษา โดยในการวิจัยนี้จะศึกษาเฉพาะการจัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เกิดขึ้นครั้งแรกในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 31/วันที่ 17 มีนาคม 2542 ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... ที่มีความพยายามในการนิยามความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยวิจิตร ศรีสอาน กรรมการในขณะนั้น ได้ให้นิยามของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา (สภาผู้แทนราษฎร, 2542: 208) ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในเวลาต่อมา

ในปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2564) สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, ม.ป.ป) ที่เป็นหน่วยงานที่มีพันธกิจหลักด้านการศึกษา ที่ได้อธิบายถึงการจัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ว่า เป็นการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษา กล่าวคือ มีการจัดการศึกษาก่อนระดับประถมศึกษา 3 ปี การศึกษาระดับประถมศึกษา ใช้เวลาเรียน 6 ปี การศึกษาระดับมัธยมศึกษา แบ่งเป็นสองระดับ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ใช้เวลาเรียน 3 ปี และการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ใช้เวลาเรียน 3 ปี โดยอาจแบ่งเป็นประเภทสามัญศึกษา และประเภทอาชีวศึกษา ซึ่งเป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

สรุปได้ว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานคือการจัดการศึกษาอย่างน้อย 12 ปี ครอบคลุมถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และตามอัธยาศัยอื่น ๆ ทั้งในสถานศึกษาที่เป็นของรัฐและเอกชน โดยเน้นความรู้ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตพื้นฐาน และในส่วนถัดไปจะเป็นการนำเสนอพัฒนาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทยและจะกล่าวถึงรูปแบบการศึกษา (ในระบบ นอกโรงเรียนและตามอัธยาศัย) อย่างละเอียดต่อไป

2.2.2 พัฒนาการด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทย

เมื่อทราบถึงนิยามของการศึกษาและการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งแต่การปฏิรูปการศึกษาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ที่มีการจัดการศึกษาอย่างเสมอหน้าและเท่าเทียมกันครั้งแรก โดยแบ่งเป็นช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 การปฏิรูปการศึกษาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ช่วงที่ 2 การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ช่วงที่ 3 ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารการศึกษา พ.ศ. 2521

ช่วงที่ 4 การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ช่วงที่ 1 การปฏิรูปการศึกษาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

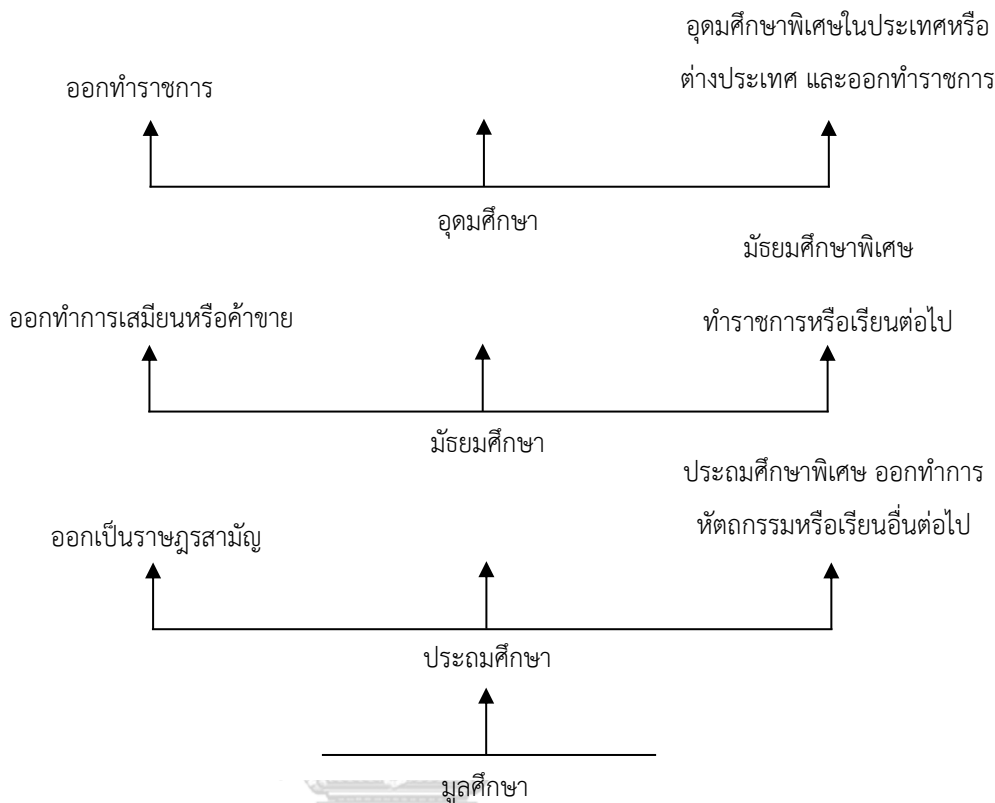
การปฏิรูปการศึกษาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ที่มีการจัดตั้งโรงเรียนและมีการจัดการศึกษาอย่างเสมอหน้าและเท่าเทียมกันครั้งแรก นับตั้งแต่มีการศึกษาเกิดขึ้นในสมัยสุโขทัย กล่าวคือ การศึกษาก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีศูนย์กลางการศึกษาที่สำคัญอย่าง วัด ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยเริ่มต้นจากการให้เจ้านายหรือบุตรของข้าราชการเข้าศึกษา ซึ่งหากเป็นชาวบ้านธรรมดาจะได้รับการศึกษาต่อเมื่อมีการบวช เป็นที่มาของคำว่า “บวชเรียน” หรือการเป็น “ศิษย์วัด” จึงจะมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่เน้นการอ่าน เขียน และเกี่ยวกับภาษามากกว่าการศึกษาวิทยาศาสตร์หรือศาสตร์อื่นอย่างปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษา โดยมีการจัดให้มีการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน มีการจัดตั้งโรงเรียนสำหรับการฝึกบุคคลเข้ารับราชการ อย่าง โรงเรียนนายทหารมหาดเล็ก (โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ ปัจจุบันคือโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย) โรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือน (ต่อมาเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) และโรงเรียนสำหรับราษฎร คือ โรงเรียนวัดมหรณพาราม การจัดตั้งโรงเรียนเหล่านี้นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการให้เห็นถึงความสำคัญต่อการศึกษาอย่างเสมอหน้าและเท่าเทียมกัน ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการสอบไล่หนังสือของโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ ความว่า

“เมื่อได้กล่าวถึงโรงเรียนนี้ว่าจะเป็นการสงเคราะห์แต่ตระกูลเจ้านายดังนี้ ไซ้ว่า จะลืมนตระกูลข้าราชการแลราษฎรเสียเมื่อไร โรงเรียนที่มีอยู่แล้วแลที่ที่ตั้งขึ้นต่อไปภายหน้า โดยมาก ได้คิดจัดการโดยอุสาห์เต็มกำลังที่จะให้การเรียบร้อย พร้อมเพรียงเหมือนอย่าง โรงเรียนนี้ แลจะคิดให้แพร่หลายกว้างขวางเป็นที่คนเรียนได้มากขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งจะให้ มีโรงเรียนวิชาอย่างสูงขึ้นไปอีก ซึ่งได้กำลังคิดจัดอยู่บัดนี้เจ้านายราชตระกูลตั้งแต่ลูกฉันทน์ ลงไป ตลอดจนราษฎรที่ต่ำที่สุด จะให้ได้มีโอกาสเล่าเรียนได้เสมอกัน ไม่ว่าเจ้าว่าขุนนางว่า ไพรเพราะฉนั้นจึงขอออกได้ว่าการเล่าเรียนในบ้านเมืองเรานี้จะเป็นข้อสำคัญที่หนึ่ง ซึ่งฉันทน์ จะอุสาห์จัดให้เจริญขึ้นจงได้”

(วุฒิชัย มูลศิลป์, 2554: 141)

การจัดตั้งโรงเรียนดังกล่าวเป็นการตั้งขึ้นโดยให้อยู่ภายใต้กรมต่าง ๆ อาทิ โรงเรียนสวนอนันต์ เปิดสอนภาษาอังกฤษ โรงเรียนนายทหารมหาดเล็กหรือโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ โรงเรียน แผนที่ อยู่ภายใต้การดูแลของกรมทหารมหาดเล็ก ฯลฯ ส่งผลให้เกิดความเข้าใจผิดเป้าหมายทางการ ศึกษา ซึ่งราษฎรเข้าใจว่าตั้งโรงเรียนเพื่อเก็บนักเรียนเป็นทหาร จึงมีอัตราการส่งบุตรหลานเข้าศึกษา น้อยมาก อีกทั้งยังขาดแคลนครู หนังสือเรียนไม่เพียงพอ ราคาค่อนข้างแพง ด้วยปัญหาการเข้าใจผิด ของราษฎรนี้นำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานที่จัดการศึกษาโดยตรง นั่นคือ กรมศึกษาธิการ ที่ต่อมา เปลี่ยนเป็นกระทรวงธรรมการ นับเป็นก้าวสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาและทำให้การศึกษาในยุคนี้ เริ่มเป็นระบบมากขึ้น (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2554: 153-172) โดยภายใต้กระทรวงธรรมการในปี พ.ศ. 2445 มีการจัดระเบียบการศึกษาแผนใหม่ขึ้น โดยให้มีการศึกษา 2 ประเภท คือประเภทสามัญศึกษา เป็นพื้นฐานความรู้สำหรับทุกคนในการดำรงชีพ และประเภทวิสามัญศึกษา ที่เป็นความรู้เฉพาะอย่าง เช่น การแพทย์ งานช่าง เรียนเพื่อเป็นข้าราชการ ฯลฯ โดยมี 4 ระดับการศึกษา ได้แก่ มูลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา ดังภาพ



ภาพที่ 1 แสดงแผนการศึกษา พ.ศ. 2445 (ร.ศ. 121)

ที่มา: (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, 2547: 153)

จากภาพแสดงการศึกษาในขณะนั้นแบ่งเป็น 4 ระดับการศึกษา ได้แก่ มูลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา และมี 2 สาย คือ การศึกษาสามัญและการศึกษาพิเศษ *การศึกษาสายสามัญ* ในระดับประถมศึกษาใช้วัดเป็นสถานศึกษาหลัก แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ มูลศึกษา และประถมศึกษา การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นหน้าที่ของกรมศึกษาธิการ มีเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพฯ อาทิ โรงเรียนสวนกุหลาบ โรงเรียนราชบูรณะ เป็นต้น การศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นหน้าที่ของกรมศึกษาธิการ มี 2 แห่ง คือ โรงเรียนสวนกุหลาบอังกฤษ กับโรงเรียนราชวิทยาลัย *การศึกษาพิเศษ* ไม่ได้มีการจัดให้เป็นระบบแบบแผนเท่าที่ควร ขึ้นอยู่กับศักยภาพ ความพร้อมของแต่ละโรงเรียน ในขณะนั้นมีโรงเรียนระดับประถมพิเศษอังกฤษ ที่วัดสัมพันธวงศ์ และโรงเรียนมัธยมพิเศษ คือ โรงเรียนมหาดเล็ก เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, 2547: 153-155)

ในปี พ.ศ. 2449 ได้มีกำหนดให้มณฑลเทศาภิบาล มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา โดยกำหนดให้วัดเป็นสถานศึกษา และกรมศึกษาธิการจะจัดแจกแบบเรียนให้ ประกอบด้วย ใช้สำหรับหัดอ่านที่เป็นภาษาไทยหรือสามารถเรียนภาษาพื้นถิ่นเพิ่มเติมได้ หัดเรียนเลข แบบเรียนวิทยา และเรียนจรรยา และเพื่อให้การจัดการศึกษาพื้นฐานนี้เป็นมาตรฐานเดียวกัน กรมศึกษาธิการจึงได้จัดทำหลักสูตรมูลศึกษา สำหรับผู้ที่เข้าเรียนอายุระหว่าง 7-9 ปี ใช้เวลาในการเล่าเรียน 2-3 ปี โดยหลักสูตรแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ วิชาพื้นฐานที่ต้องเรียนทุกคนทั้งหมด 4 วิชา คือ ภาษาไทย เลข การรักษาตัว จรรยา และส่วนวิชาอื่น ๆ ที่ไม่บังคับ ประกอบด้วย วิทยา(ศาสตร์) ศิลปะ ขับร้อง การทหาร เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, 2547: 165-166) และเนื่องด้วยในขณะนั้นมีการขยายตัวของการจัดการศึกษาทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการบริหารจัดการจำนวนมาก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, 2547:167) ทำให้ค่าศึกษาเล่าเรียนทั้งหมดเป็นหน้าที่ของผู้ปกครอง แต่กระนั้นยังมีการปรับปรุงหลักสูตรเพิ่มเติมภายหลัง อย่างในปี พ.ศ. 2453 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ที่มีจุดมุ่งหมายในลดการศึกษาเพื่อผลิตคนเข้ารับราชการลง และเพิ่มการให้ความรู้พื้นฐานของการเป็นพลเมืองดี และสามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพตามความถนัดได้ โดยมีการแบ่งออกเป็น 5 หมวดวิชา คือ วิชาหนังสือ วิชาเลข วิชาสำหรับรักษาตัว วิชาเลี้ยงชีพ วิชาทหารพยุ เป็นต้น ตลอดจนมีการตราพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2461 ขึ้นเพื่อจัดระเบียบโรงเรียนที่องค์กรเอกชน มูลนิธิทางศาสนา สมาคมการกุศลจัดตั้งขึ้นให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ โดยจะต้องทำการจดทะเบียนและปฏิบัติตามกฎระเบียบที่วางไว้ (เจริญ ไวรวิจันกุล, 2531: 77) นอกจากการประกาศจัดตั้งโรงเรียนชั้นมูลศึกษาและการปรับปรุงหลักสูตรเพิ่มเติมแล้ว ยังมีการให้ความสำคัญกับการศึกษาภาคบังคับมากขึ้น โดยหากปล่อยปละละเลยไม่มีการบังคับอย่างจริงจังเป็นจริง ราษฎรจะไม่ได้รับการศึกษา จึงมีแนวความคิดการบังคับให้ต้องรับการศึกษาเข้าโรงเรียนผ่านการออกพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ขึ้น (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2554: 162) เป็นการกำหนดให้เด็กได้รับการศึกษาจำนวน 4 ปี ตั้งแต่ 7 ปีจนกระทั่งอายุ 14 ปีบริบูรณ์⁶ และมีการกำหนดว่าเมื่อเด็กใดที่มีอายุ 14ปีบริบูรณ์แล้ว ไม่สามารถอ่านและเขียนภาษาไทย จึงจำเป็นต้องขยายขอบเขตอายุที่บังคับให้เรียนออกไปอีกได้จนกว่าเด็กคนนั้นจะอ่านและเขียนภาษาไทยได้พอสมควร⁷

⁶ โปรดดู พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 มาตรา 5

⁷ โปรดดู พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 มาตรา 7

และจะต้องมีการรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรให้บิดา มารดาทราบด้วย⁸ ในขณะนั้นแบ่งโรงเรียนเป็นประเภทต่าง ๆ⁹ คือ

โรงเรียนรัฐบาล สังกัดกระทรวงศึกษาธิการและได้รับงบประมาณจากกระทรวงศึกษาธิการ

โรงเรียนประชาบาล โรงเรียนประถมศึกษาที่พลเมืองอำเภอหนึ่งหรือตำบลหนึ่งสนับสนุนงบประมาณของตนเอง หรือนายอำเภอจัดตั้งขึ้น อยู่ภายใต้ความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ

โรงเรียนราษฎร์ เป็นโรงเรียนที่บุคคลเดียวหรือหลายคนรวมกันตั้ง และอยู่ภายใต้ความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ

จากความข้างต้น สรุปได้ว่า การจัดการศึกษาในช่วงการปฏิรูปการศึกษาของรัชกาลที่ 5 เป็นการจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ดี ดังจะเห็นได้จากการมีการสอนวิชาจรรยา ซึ่งเป็นการอบรมสั่งสอนเกี่ยวกับลักษณะนิสัยใจคอ และเพื่อผลิตบุคลากรเข้ารับราชการ ดังจะเห็นได้จากการจัดการศึกษาพิเศษ ที่เป็นโรงเรียนสอนความรู้เฉพาะทาง อาทิ โรงเรียนมหาดเล็ก เป็นต้น อีกทั้งยังมีการต่อยอดความคิดทางการศึกษา ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 ให้ความสำคัญกับการศึกษาและทำให้ราษฎรได้เข้าถึงการศึกษาอย่างกว้างขวางมากขึ้น มีการออกกฎหมายเพื่อราษฎรทั้งหลายได้เข้ารับการศึกษาพื้นฐานนี้อย่างทั่วถึงทุกคน ผ่านพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 มีการสอนวิชาใหม่ ๆ ครอบคลุมทั้งการอ่าน เขียน และวิชาต่าง ๆ มีลักษณะคล้ายกับการศึกษาปัจจุบัน อีกทั้งยังตระหนักถึงผลลัพธ์ที่ราษฎรจะได้รับจากการรับการศึกษา คือ อ่านออกเขียนภาษาไทยได้ มากกว่าการเข้ารับการศึกษาพอเป็นพิธีตามเวลาที่กำหนด นับเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาพื้นฐานของไทย

ช่วงที่ 2 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ในช่วงปี พ.ศ. 2475 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระมุข มีการประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 ขึ้น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา ทำหน้าที่ในการจัดทำแผนการศึกษา ต้องการให้ทุกคนได้รับความศึกษาที่เหมาะสม กำหนดการศึกษาออกเป็น

⁸ โปรดดู พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 มาตรา 8

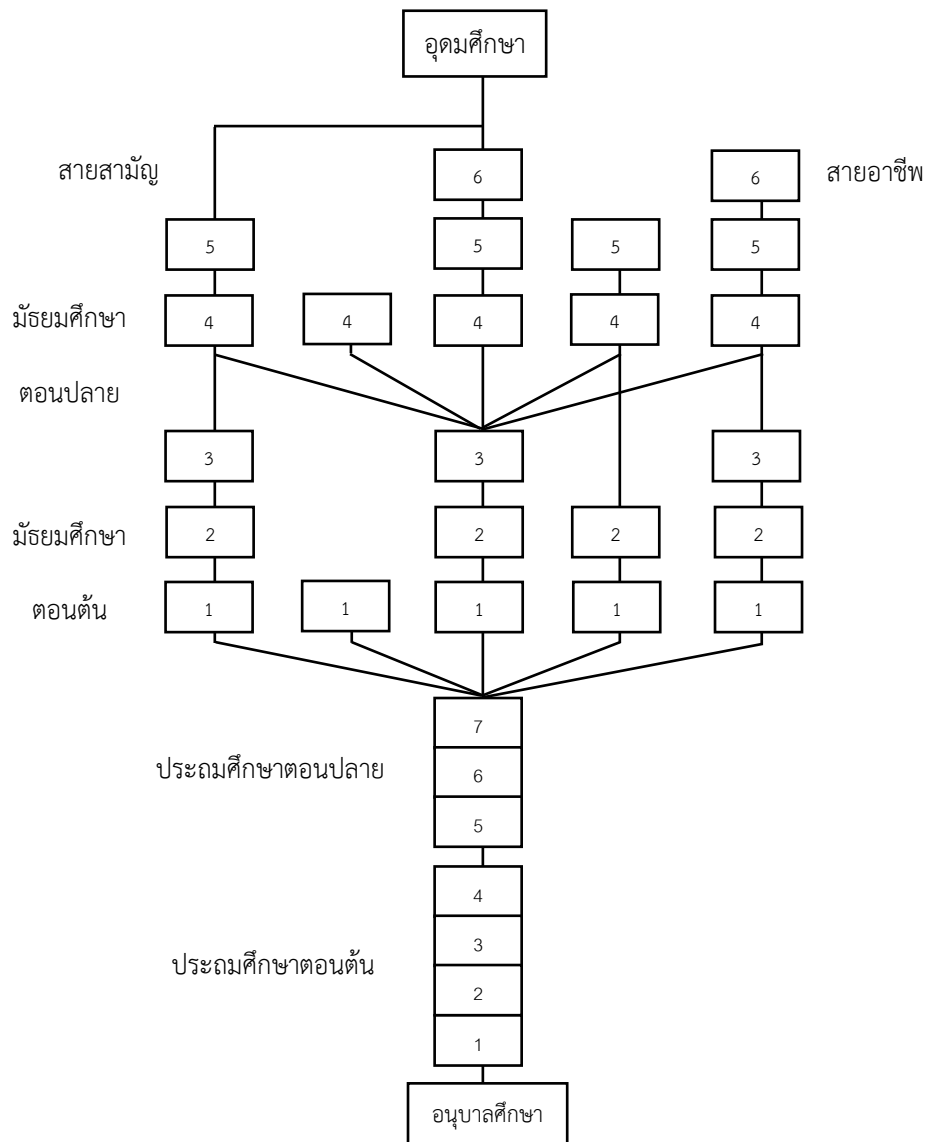
⁹ โปรดดู พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 มาตรา 3

3 ส่วน คือ จริยศึกษา พุทธิศึกษา และพลศึกษา และการศึกษาให้มีทั้งสามัญศึกษาและวิสามัญศึกษา ที่เน้นการศึกษาด้านอาชีพ และมีการปรับเปลี่ยนตามแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 เพื่อให้เป็นไปตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป การศึกษาจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการที่ทำให้พลเมืองสามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพต่าง ๆ เพื่อการอยู่รอดได้ จึงมีการประกาศแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 ขึ้น มีระดับการศึกษา 4 ระดับ คือ อนุบาลแทนคำว่ามูลศึกษา/ประถมศึกษา มัธยมศึกษา เตรียมอุดมศึกษา/อาชีวศึกษา และมหาวิทยาลัยหรืออุดมศึกษา มีการขยายโรงเรียนเกษตรกรรม โรงเรียนเพาะช่าง และการอาชีวออกไปทั่วประเทศ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถแสวงหาความรู้ตามความสนใจและถนัดของตนเองมากกว่าการเรียนตามหลักสูตรจนครบถ้วนจนเกิดความคิดที่ว่า “การเรียนหนังสือคือการฝึกหัดและอบรม” มีเป้าหมายว่า อยากให้ผู้เรียนไม่ประสงค์เรียนในระดับที่สูงขึ้น เนื่องจากพบช่องทางประกอบอาชีพแล้ว (เจริญ ไวรวิจันกุล, 2531: 101-104)

ในปี พ.ศ. 2503 มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอันดับแรกแห่งกิจการของรัฐ ได้ขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี จนกระทั่งอายุ 15 ปีบริบูรณ์เป็นอย่างน้อย โดยการจัดการศึกษาเป็นการจัดเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม และบุคคลให้สอดคล้องกับแผนเศรษฐกิจและแผนการปกครองประเทศ¹⁰ และมีการจัดการศึกษา 4 ระดับ คือ อนุบาลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา ดังภาพต่อไปนี้



¹⁰ ดูเพิ่มเติมที่ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503



ภาพที่ 2 แสดงระดับการจัดการศึกษา พ.ศ. 2503

ที่มา: (เจริญ ไวรวิจกุล, 2531)

จากภาพจะเห็นได้ว่าการเรียนการสอนทั้งสายสามัญและสายอาชีพ ที่กำหนดจำนวนปีในการเรียนแต่ละระดับไว้ โดยเน้นการประเมินผลการเรียนการสอนจากการจำเนื้อหาเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา และคะแนนพฤติกรรมที่ประเมินแบบจิตพิสัย ส่งผลให้ผู้เรียนเกิดการแข่งขัน โดยได้รับอิทธิพลมาจากหลักการของสมาคมการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกาในการประชุมส่วนภูมิภาคขององค์การยูเนสโก (UNESCO) (เจริญ ไวรวิจกุล, 2531: 105-114) และมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารการศึกษา ดังนี้ (สีปพนนท์ เกตุทัต, 2518: 187-190)

การบริหารการศึกษาส่วนกลาง มีหน่วยงานรับผิดชอบ 3 ประเภท

1) หน่วยงานที่ทำหน้าที่วางนโยบายและแผนการศึกษา และเป็นศูนย์กลางในการประสานการศึกษาต่าง ๆ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

2) หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษา คือ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ในการจัด ควบคุม และส่งเสริมการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยรัฐและวิทยาลัยเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาบางส่วน มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การฝึกหัดครู การศึกษาผู้ใหญ่ การศึกษาพิเศษ การส่งเสริมและควบคุม การศึกษาเอกชนในส่วนที่มีชื่ออุดมศึกษา และกระทรวงมหาดไทย มีกองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ควบคุมการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษาประถมศึกษาในพื้นที่ ในการจัดการศึกษาประชาบาล ยังมีกองการศึกษาประชาบาลที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและรับผิดชอบในการสนับสนุนงบประมาณ วางแผนการเงิน

3) หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษานอกโรงเรียน อาทิ กองการศึกษาผู้ใหญ่ กองสามัญศึกษา สำนักเยาวชนแห่งชาติ กรมแรงงาน กรมพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชุมชน สังกัดกระทรวงมหาดไทย และกองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม

การบริหารการศึกษาส่วนภูมิภาค มีหน่วยงานที่แยกจากหน่วยการบริหารการศึกษาส่วนกลางไปตั้งในเขตพื้นที่จังหวัดและอำเภอต่าง ๆ โดยจำแนกได้เป็น 2 ระดับ คือ

ระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการบริหารงาน ผ่านสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งมีโรงเรียนอยู่ภายใต้สายบังคับบัญชา คือ โรงเรียนประถมและมัธยม สังกัดกรมสามัญศึกษา โรงเรียนอาชีวศึกษา โรงเรียนราษฎร์ โรงเรียนศึกษาผู้ใหญ่ และโรงเรียนที่ไม่ขึ้นกับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ได้แก่ โรงเรียนฝึกอาชีพของกรมการพัฒนาชุมชน ตลอดจนโรงเรียนที่ขึ้นกับหน่วยงานส่วนกลางโดยตรง คือ หน่วยฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่ วิทยาลัยเกษตรกรรม วิทยาลัยครู เป็นต้น

ระดับอำเภอ นายอำเภอทำหน้าที่บริหารการศึกษา ผ่านศึกษาธิการอำเภอ ที่มีหน้าที่ทำนองเดียวกันกับศึกษาธิการจังหวัด แต่อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น

การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เทศบาล จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในเขตเทศบาล โดยรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลผ่านกระทรวงมหาดไทย องค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด ที่ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาโรงเรียนประชาบาล ภายใต้การควบคุมส่งเสริมการบริหารการศึกษาของกระทรวงมหาดไทย และควบคุมการบริหารบุคลากรโดยครุสภา และกรุงเทพมหานครที่ ทำหน้าที่จัดการศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร โดยส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาระดับประถมศึกษา

จากความหลากหลายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาที่สะท้อนให้เห็นว่า การจัดการศึกษานอกจากเป็นหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังส่งเสริมให้คณะบุคคลหรือเอกชนจัดการศึกษาในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาได้ (วิธีแบ่งแรง) โดยจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ และการจัดการศึกษาด้วยวิธีการดังกล่าวยังส่งผลให้เกิดขาดความเป็นเอกภาพ ทำงานทับซ้อนกัน สิ้นเปลืองทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ในการจัดการศึกษา อีกทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ไม่ได้เป็นหน่วยงานหลักและมีความสับสนชัดเจนเรื่อง อาจส่งผลให้ขาดความสนใจและติดตามการดำเนินงาน อีกทั้งขาดความสอดคล้องในการบริหารการศึกษาในภาพรวม ที่ไม่มีผู้ประสานและให้ความรู้เรื่องการบริหารงานต่าง ๆ ทำให้เกิดการดำเนินงานที่ล่าช้าและสับสนได้ (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2518: 190-193) จากสภาพปัญหาด้านการบริหารการศึกษาในภาพรวมดังที่กล่าวไป ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ที่นำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาและแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520

ช่วงที่ 3 ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารการศึกษา พ.ศ. 2521

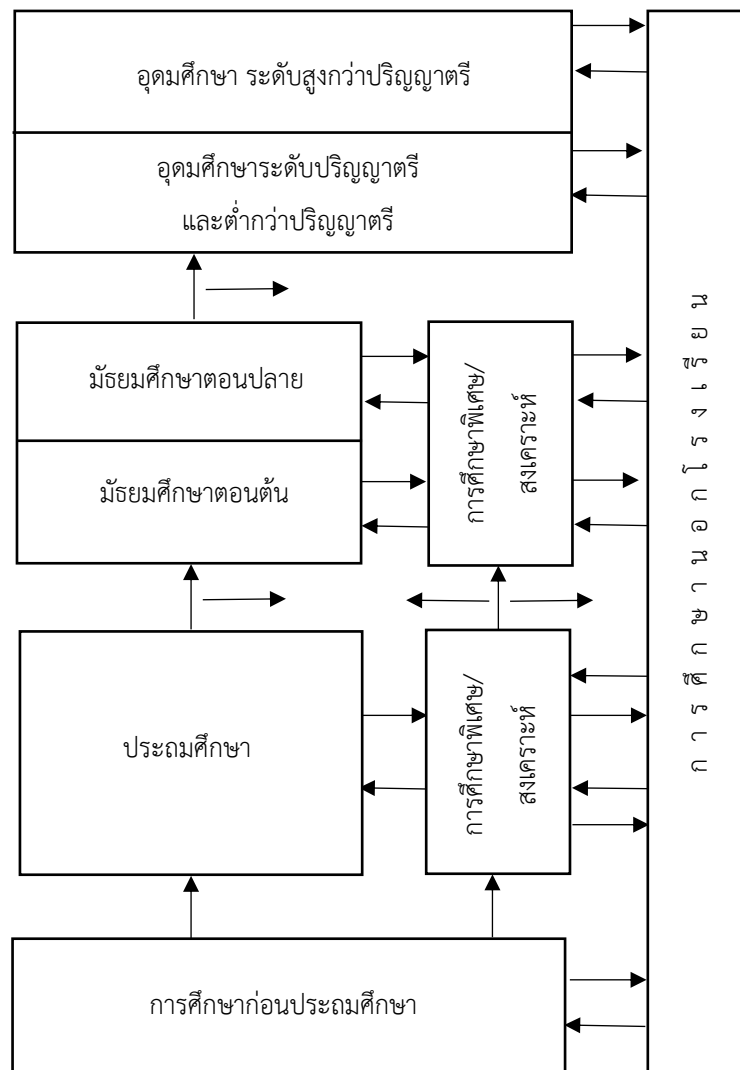
จากสภาพการจัดการศึกษาที่มีหน่วยงานรับผิดชอบมากเกินไป ในการปฏิรูปการศึกษายึดหลักการกระจายอำนาจ ความเสมอภาค และตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น เปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้ราชการส่วนกลางรวมหน่วยงานที่ดูแลการจัดการศึกษาเป็นหน่วยงานเดียว คือ กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อสร้างเอกภาพในการบริหาร โดยมีหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายและแผนการศึกษาในระดับชาติ เสนอขอจัดตั้งงบประมาณ กำหนดมาตรฐานทางวิชาการ และหลักสูตร ตลอดจนประสานงานการศึกษาทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยมีทบวงอุดมศึกษารับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ และระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยยึดเขตจังหวัด มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบการจัดการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและลักษณะอื่นที่ได้รับมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร ให้ถือตามเขตกรุงเทพมหานคร เป็นเขตการศึกษา โดยมีคณะกรรมการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการศึกษากรุงเทพมหานคร ดูแลการจัดการศึกษาที่ได้รับมอบหมายและบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ในการอบรม

ศึกษาธิการจังหวัด ในการดำเนินการตรวจสอบ กำกับดูแล และติดตามการดำเนินงานเพื่อให้การจัดการศึกษาในท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ (คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา, 2521: 1-3)

การพิจารณาด้านงบประมาณแก่ท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้พิจารณาเสนอขอต่อสำนักงานงบประมาณ โดยในการจัดสรรจะจัดอยู่ในเงินอุดหนุนการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และการบริหารด้านบุคลากรครู ให้คณะกรรมการข้าราชการครูบริหารบุคลากรครูระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา และคณะกรรมการข้าราชการอุดมศึกษาบริหารบุคลากรระดับอุดมศึกษา นอกจากนี้ให้คุรุสภา มีหน้าที่ในการผดุงรักษามาตรฐานวิชาชีพ รักษาจรรยาบรรณ ออกใบอนุญาตประกอบอาชีพครู เป็นต้น ในการปฏิรูปการศึกษาได้มีการบรรจุสาระสำคัญไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ด้วย (คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา, 2521: 4-5)

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ให้ความสำคัญหลักการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เปิดโอกาสให้เอกชนร่วมจัดการศึกษาภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน และอยู่ในการควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ วางมาตรการและวิธีดำเนินการจัดการศึกษาให้พลเมืองในท้องถิ่นมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาอย่างทั่วถึง และสอดคล้องกับระบบปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม ในการจัดการศึกษามีหลักการสำคัญว่าต้องการให้อบรมพลเมืองให้ตระหนักและเห็นคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสำนึกในความเป็นไทย ร่วมกัน ให้มีความภาคภูมิใจในวัฒนธรรมไทย มีความเคารพในสิทธิและหน้าที่ของตนเองและผู้อื่น เข้าใจและกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ มีความรับผิดชอบต่อตนเอง บ้านเมือง ท้องถิ่นของตนเอง และมีความรู้ในวิทยาการศิลปวัฒนธรรม ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรของประเทศ โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา¹¹ ดังภาพต่อไปนี้

¹¹ ดูเพิ่มเติมที่ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520



ภาพที่ 3 แสดงระดับการจัดการศึกษา พ.ศ. 2520

ที่มา: แผนการศึกษา 2520

ช่วงที่ 4 การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน

รัฐมีหลักความเชื่อพื้นฐานว่า การศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ และมีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะมาถึง และเชื่อว่าการศึกษจะเป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศจะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมไทย ข้อความข้างต้นเป็น

ความนำของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ทว่าในทางปฏิบัติภาพรวมด้านการศึกษาของประเทศไทยยังไม่ทั่วถึง ครอบคลุมจำนวนเด็กทั้งหมด และในการจัดการเรียนการสอนมักจะจัดตามหลักสูตรที่ส่วนกลางกำหนดให้ โดยไม่มีการประยุกต์ให้เข้ากับความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่น ถึงแม้ว่าในขณะนั้นมีการนำแนวคิดการจัดการศึกษาลักษณะเครือข่ายที่เอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ ให้สถานศึกษาเป็นที่บริการความรู้ต่าง ๆ แก่ชุมชนแต่มีการดำเนินน้อย ยังคงยึดหลักการเรียนการสอนตามหลักสูตรแบบเดิม (วิทยากร เชียงกุล, 2541: 41-49) ซึ่งสะท้อนภาพการจัดการศึกษาแบบรวมศูนย์เน้นโครงสร้างองค์กรและกระบวนการทำงานที่มีการกำหนดเป้าหมายและรูปแบบการจัดการศึกษาแบบเดียวกันทุกสถานศึกษา มีแนวโน้มที่สถานศึกษาจะถูกบังคับหรือถูกควบคุมจากส่วนกลางมากขึ้น (เสาวนิตย์ ชัยมุสิก, 2544: 3-4) จึงเกิดแนวคิดการปฏิรูปการศึกษาอีกครั้งใน ปี พ.ศ. 2540 ดังปรากฏในมาตรา 81 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ความว่า

“รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้ คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ”

จากเจตนารมณ์ในการปรับปรุงการศึกษาข้างต้น จึงมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดเป็นหลักสำคัญในการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา เพื่อให้เกิดการจัดการศึกษาในลักษณะการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับพลเมือง ให้สังคมมีส่วนร่วม พัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

1) มีเอกภาพด้านนโยบาย (Unity) และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ โดยมีแนวทางสำคัญ ในการปรับอำนาจหน้าที่และองค์กรของกระทรวงส่วนกลาง จัดให้มีองค์กรหลักในรูปแบบบุคคล 3 คณะ คือ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับ สนับสนุน และส่งเสริมด้านนโยบาย แผน มาตรฐาน การศึกษา ทรัพยากรการศึกษา ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการของหน่วย

ปฏิบัติด้านการศึกษา อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีกระทรวงศึกษาธิการในการกำกับและส่งเสริมด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วันชัย ดนัยตโมณฑ, 2542: 50-81) แสดงถึงการร่วมหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ทำหน้าที่ด้านการศึกษามาอยู่ในกระทรวงเดียวกัน ส่งผลให้การกำหนดนโยบาย แนวทางการทำงานมีการสอดคล้องประสานกันมากขึ้น ทั้งยังสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามบริบทของประเภทการศึกษา

2) มีการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา ให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐ และระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู¹² และกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นได้¹³

3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา เกี่ยวกับคุณลักษณะ คุณภาพที่พึงประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาทุกแห่ง (สภาผู้แทนราษฎร, 2542: 226) โดยให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทการศึกษา¹⁴

4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ โดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ตลอดจนครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบัน

¹² โปรดดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 54

¹³ โปรดดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41

¹⁴ โปรดดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 มาตรา 49

สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลมาใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา¹⁵

6) การมีส่วนร่วม (Participation) ของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในการจัดการศึกษา ทั้งด้านการสนับสนุนทรัพยากรดังที่กล่าวไปแล้วในข้อ 5) และการมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาในโรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่น เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการต่าง ๆ ของสถานศึกษา¹⁶

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดรูปแบบการจัดการศึกษาและแนวทางการจัดการศึกษา เพื่อให้เกิดการจัดการศึกษาแต่ละระดับอย่างเหมาะสม โดยรูปแบบการศึกษามี 3 รูปแบบ คือ

หนึ่ง การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย หลักสูตร ระยะเวลา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน แบ่งระดับการศึกษาได้ 2 ระดับ คือ

การศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษา แบ่งเป็นระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษาใช้เวลา 6 ปี ระดับมัธยมศึกษา ตอนต้น 3 ปี ตอนปลาย 3 ปี (สามัญศึกษาและอาชีวศึกษา) การศึกษาระดับอุดมศึกษาแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา

สอง การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม

สาม การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่น ๆ

¹⁵ โปรดดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 57 และ มาตรา 58

¹⁶ โปรดดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 40

การจัดการศึกษาทั้ง 3 ระบบ ต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษาในเรื่อง ความรู้เรื่องเกี่ยวกับตนเองและความสัมพันธ์ของตนเองกับสังคม ได้แก่ ครอบครัว ชุมชน ประเทศชาติ และสังคมโลก รวมถึงความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสังคมไทยและระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนความรู้เกี่ยวกับศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาไทย ความรู้และทักษะด้านคณิตศาสตร์และด้านภาษาไทยและอื่น ๆ ตลอดจนความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข

จากความหมายและพัฒนาการของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย พบว่า หัวใจหรือหลักการสำคัญในการจัดการศึกษาแต่ละยุคสมัยนั้น มักมีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อาทิ สภาพสังคมที่ขาดซึ่งอัตรากำลังเข้ารับราชการ จึงมีการตั้งโรงเรียนเพื่อผลิตข้าราชการขึ้นในสมัยแรกเริ่มในการจัดการศึกษา ต้องการให้พลเมืองตระหนักถึงหน้าที่ของตนเองได้เรียนรู้ตามความถนัดตามวิถีพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย สามารถนำความรู้ไปต่อยอดเลี้ยงชีพได้ จึงมีการริเริ่มจัดการศึกษาด้านวิสามัญ (อาชีวะ) ออกไปทั่วประเทศ กระทั่งสถานะที่สังคมให้ความสำคัญกับการศึกษาในฐานะเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาคน จึงจะต้องจัดการศึกษาครอบคลุมทั่วประเทศ และมีการจัดการสอนโดยมีการประยุกต์ให้เข้ากับความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่น จึงให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากราชการส่วนกลางจัดการศึกษาได้มากขึ้น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกรูปแบบมากขึ้น จากเดิมที่สามารถจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา อีกทั้งยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในชุมชน เพื่อให้เกิดการจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการและบริบทของท้องถิ่น แต่ยังคงไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพด้านนโยบายการศึกษาภาพรวมของประเทศ อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณัติของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วิจัยจะอธิบายในหัวข้อ 2.3 ต่อไป

2.3 บริการสาธารณะด้านการศึกษาของเทศบาล: โรงเรียนสังกัดเทศบาล

จากหัวข้อ 2.2 ที่ผ่านมามีได้ทราบแล้วว่า การจัดการศึกษาในปัจจุบันมีการประยุกต์ให้เข้ากับความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่น จึงให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจให้หน่วยงานอื่น ๆ ให้สามารถจัดการศึกษาได้มากขึ้น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอ

เกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเทศบาล ที่แสดงถึงพัฒนาการและอำนาจหน้าที่ในหัวข้อ 2.3.1 และ ข้อมูลเกี่ยวกับโรงเรียนสังกัดเทศบาลในหัวข้อ 2.3.2 ตามลำดับ ดังนี้

2.3.1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเทศบาล

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเทศบาลตั้งแต่พัฒนาการและความเป็นมาของเทศบาลในประเทศไทย ที่แสดงถึงความจำเป็นและเจตนารมณ์การเกิดรูปแบบการบริหารแบบเทศบาล ตลอดจนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาของเทศบาลในปัจจุบัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.3.1.1 พัฒนาการและความเป็นมาของเทศบาลในประเทศไทย

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พัฒนาประเทศไทยให้มีความเจริญก้าวหน้าให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ พระองค์ได้มีการริเริ่มปฏิรูปทั้งด้านการศึกษา การต่างประเทศ เศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการปกครองของประเทศ พระองค์ได้จัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลางใหม่ ในปี พ.ศ. 2435 ด้วยการจัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงนครบาล กระทรวงวัง กระทรวงเกษตราธิการ กระทรวงคลัง กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงธรรมการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมุรธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ที่มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา (โกคิน พลกุล, 2539: 21) และปฏิรูประบบบริหารหัวเมืองต่าง ๆ โดยได้มีการประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2440 และข้อบังคับปกครองหัวเมืองขึ้น ให้เป็นการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล มีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้ควบคุมแต่ละท้องถิ่นที่หัวเมือง ตลอดจนการดำเนินการกิจกรรมออกคำสั่งจะต้องรายงานการดำเนินงานต่อสมุหเทศาภิบาลทั้งสิ้น (ภรณ์ กาญจนชัยฐิติ, 2548: 146-148) ถือเป็น การแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง เป็นสื่อกลางของพลเมืองในประเทศที่อยู่ห่างไกล ให้ได้รับการพัฒนาและมีความเจริญอย่างทั่วถึง จึงมีการแบ่งเขตการปกครองโดยขนาดลดหลั่นกันดังนี้ มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน จากนั้นได้มีการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, 2545: 168-169)

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2440 (ร.ศ. 116) ขึ้น ซึ่งเป็นผลอันเกิดจากการศึกษาดูงานจากต่างประเทศ และนำมาทดลองใช้กับกรุงเทพมหานคร

เป็นที่แรก โดยสุขาภิบาลมีหน้าที่ในการ ดูแลความสะอาดในพื้นที่ เพื่อป้องกันโรคภัยของพลเมือง เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยสิ่งก่อสร้างที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในอนาคต อาทิ ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ที่อาบน้ำ ที่ถ่ายอุจจาระ ปัสสาวะ ตลอดจนจัดการขยะมูลฝอยด้วย และในปี พ.ศ. 2447 ครั้นที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวประพาสตลาดท่าจีน (ตลาดท่าฉลอม) พบว่ามีความสกปรก มาก กรมพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้เรียกให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านตำบลท่าจีน มาร่วมกันระดมความคิด และแก้ไขปัญหา จึงได้มีการเรียกรับเงินของพลเมืองในพื้นที่ เพื่อทำถนน ร่องน้ำ และช่วยกันกำจัดขยะ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเห็นว่าเป็นการดีที่จะนำรูปแบบสุขาภิบาลมาใช้ จึงได้ทำหนังสือเพื่อจัดตั้ง สุขาภิบาล ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครขึ้น โดยมีบทบาทในการซ่อมแซมรักษาถนนหนทาง จุด โคมไฟให้แสงสว่างในเวลาค่ำคืนตลอดถนน กวาดเก็บสิ่งสกปรก ขยะมูลฝอยต่าง ๆ (เทศบาลนคร สมุทรสาคร, 2552: 36-37) นับเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นที่ห่างไกลในหัวเมืองต่าง ๆ และได้มีการขยายรูปแบบสุขาภิบาลในหลายพื้นที่ ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) เนื่องจากพระองค์เห็นว่าการจัดสุขาภิบาลในตำบลท่าฉลอม ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อพลเมืองอย่างมาก จึงให้ขยายไปในหลายพื้นที่และให้ถือตำบลท่าฉลอม เป็นแบบอย่าง โดยมีวิธีการสุขาภิบาล 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลตำบล ให้ใช้ตาม ผังที่ตั้งของท้องถิ่นนั้น ๆ¹⁷ นับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

ยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีความมุ่งหมายตั้ง พระราชกฤษฎีกาในการปลุกฝังการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงมีความต้องการทดลองใช้รูปแบบ การบริหารส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลขึ้น ซึ่งขณะนั้นเรียกว่า ประชาภิบาล เป็นการต่อยอดความคิด จากการจัดตั้งสุขาภิบาลในรัชกาลที่ 5 มีหน้าที่ในการดูแลความสะอาดเรียบร้อยและสุขอนามัยที่ดี ของพลเมือง ได้มีการตราพระราชบัญญัติการจั้ดบำรุงสถานที่ชายทะเลที่ศตะวันตกขึ้น เพื่อให้เกิดการ จัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ กำหนดให้บริเวณเขตตำบลหัวหินถึงชะอำเป็นเขตเทศบาล ทดลอง โดยมีสภาทำหน้าที่บริหาร อาทิ การจั้ดบำรุงท้องที่ชายทะเล บำรุงรักษาการคมนาคม ประปา ไฟฟ้า สิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น (กุลทรัพย์ และคณะ, 2537: 161-162) หลังจากมีการทดลองการบริหาร ท้องถิ่นแบบใหม่นี้ รัฐได้ปรึกษาหารือเกี่ยวกับการต่อยอดสุขาภิบาลไปเป็นเทศบาลหลายต่อหลายครั้ง และเห็นควรว่าต้องมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อศึกษาเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ โดยมีนาย อาร์.ดี.เครก (Mr.R.D.Craig) ชาวยุโรปที่มีความรู้ทางด้านเทศบาลและกฎหมายมากกว่าชาวไทยคนอื่น ๆ เป็น

¹⁷ ดูเพิ่มเติมที่ พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127

ประธานกรรมการ และมีกรรมการชาวไทยอีก 2 คน ซึ่งคณะกรรมการที่ศึกษาเรื่องเทศบาล มีชื่อว่า “กรรมการจัดการประชาภิบาล” (นันทวัฒน์ บรมนันท์, 2552: 31) จากการศึกษาของกรรมการจัดการประชาภิบาล พบว่า ด้วยสภาพสังคมของประเทศไทย ยังไม่สมควรปล่อยให้ราษฎรหรือผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินเทศบาลตามลำพังต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย เนื่องจากยังมีความรู้ด้านนี้ไม่เพียงพอ และเห็นว่าควรมีการทดลองเลือกตั้งกรรมการที่ไม่เป็นข้าราชการประจำมาร่วมดำเนินการด้วย เพื่อสร้างความตื่นตัวทางด้านประชาธิปไตยขึ้น อีกทั้งเห็นว่า การดำเนินจัดตั้งเทศบาลต้องกระทำอย่างระมัดระวัง และควรจะแยกอำนาจหน้าที่ด้านสาธารณสุขออกจากภารกิจของเทศบาล เทศบาลควรจะเป็นหน่วยงานเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่ขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทย จากข้อเสนอดังกล่าวนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเห็นชอบการเลือกตั้งคณะกรรมการ และได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ อย่างนครปฐม เพื่อทำการฝึกฝนการจัดตั้งสภาเทศบาล ซึ่งเป็นสภาที่ทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นโดยตรง (กุลทรัพย์ และคณะ, 2537: 163) และเพื่อให้รองรับการปรับเปลี่ยนการปกครองเป็นเทศบาล ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานราชการหลากหลายหน่วย จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น แต่ไม่สำเร็จก็เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เสียก่อน (นันทวัฒน์ บรมนันท์, 2552: 31)

จากความพยายามของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ศึกษา ทดลอง และวางแผนการปรับเปลี่ยนการปกครองแบบสุขาภิบาลเกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการปกครองแบบประชาภิบาล (หรือเทศบาลในปัจจุบัน) ถึงแม้จะไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ แต่นับเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย สะท้อนถึงความพยายามในการนำแนวคิดการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในขณะนั้น แต่กระนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแล้ว คณะราษฎรที่ทำการยึดอำนาจในขณะนั้น ได้ให้ความสำคัญกับการนำแนวคิดการปกครองท้องถิ่นมาปรับใช้ในประเทศไทยภายใต้แบบแผนการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ที่ได้ให้มีการจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นกระทรวงหรือเป็นทบวงการเมือง ทุกกระทรวงมีรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาและจะมีรัฐมนตรีช่วยก็ได้ ให้มีสำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชา และให้มีกรมทำ

หน้าที่ด้านต่าง ๆ ภายใต้กระทรวงโดยมีอธิบดีกรมเป็นผู้บังคับบัญชา อีกทั้งมีข้าหลวงตรวจการทำหน้าที่ตรวจ ควบคุม และแนะนำการบริหารราชการเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม

ส่วนที่ 2 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งเป็นจังหวัดและอำเภอ จังหวัด มีกรมการจังหวัด ทำหน้าที่บริหารราชการตามคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติตามคำสั่งแนะของข้าหลวงตรวจการ และควบคุมดูแลงาน ภายในจังหวัดนั้น ๆ ตลอดจนควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้เป็นไปตามกฎระเบียบ อำเภอ ให้มีกรมการอำเภอ ทำหน้าที่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ปฏิบัติตามคำแนะนำของกรมการจังหวัด และควบคุมดูแลเทศบาลในอำเภอนั้น ๆ

ส่วนที่ 3 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีการมอบหมายงานราชการ ให้ท้องถิ่นจัดทำเองดังนี้ เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น และอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และมีการกำหนดรูปแบบเทศบาลขึ้น 3 รูปแบบ คือ เทศบาลตำบล คือตำบลต่าง ๆ เทศบาลเมืองและนครบาล เทศบาลที่เป็นที่ตั้งของสำนักงานจังหวัด หรือชุมชนที่มีการประกาศให้เป็นเทศบาลเมืองหรือนครบาล และสหเทศบาล การรวมกันของเทศบาลเพื่อดำเนินกิจการบางอย่าง

จากเจตนารมณ์ของการให้มีราชการส่วนท้องถิ่น ด้วยการจัดตั้งเทศบาลขึ้น ต่อมาจึงได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติเทศบาลเพื่อเป็นกฎหมาย ระเบียบหลักในการกำหนดกฎเกณฑ์ การจัดตั้ง การบริหารงาน และรายละเอียดอื่น ๆ จึงเกิดพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นตามความปรารถนาของคณะราษฎรที่จะกระจายอำนาจในการปกครองเพื่อสร้างความเข้มแข็งกับระบอบประชาธิปไตย (ธนศ เจริญเมือง, 2545: 119) มีการกำหนดรูปแบบของเทศบาลไว้ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และสหเทศบาล ในการบริหารราชการของเทศบาลมีข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอในการควบคุมดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจของตน หากเห็นว่าเทศบาลไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ต้องทำอันก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ให้รัฐบาลมีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพของเทศบาลได้ และมีสภาจังหวัด คุแลตรวจสอบในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณต่าง ๆ อาทิ การจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างรัฐบาลกับเทศบาลในจังหวัด เสนอแนะเกี่ยวกับงบประมาณ การเงินของเทศบาล อีกทั้งหากเทศบาลไม่สามารถดำเนินการกิจการบางอย่างตามลำพังได้ ให้จัดตั้งเป็นองค์กรพิเศษที่เรียกว่า “สหเทศบาล” เป็นการรวมเอาเทศบาล

หลายแห่งมาร่วมกันดำเนินกิจการหนึ่ง ๆ จะได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลหรืออาจกู้เงินมาดำเนินการได้แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาล¹⁸

จากพัฒนาการจากความมุ่งมั่นจัดตั้งสุขาภิบาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตลอดมาจนถึงการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตามระบอบประชาธิปไตย ล้วนแล้วแต่เป็นไปเพื่อการส่งเสริมระบอบการปกครองในยุคนั้น ๆ รวมทั้งเพื่อให้การบริหารบ้านเมืองเป็นไปด้วยความรวดเร็วทั่วถึงแก่พลเมืองที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล และการมีพระราชบัญญัติจัดตั้งระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ถือเป็นแม่บทและจุดเริ่มต้นในการจัดตั้งเทศบาลครั้งแรกในประเทศไทย อนึ่ง พระราชบัญญัติในการจัดตั้งเทศบาลก็มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับบริบทของสังคม เป้าหมาย และนโยบายของรัฐบาลจึงทำให้โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารราชการอาจมีความแตกต่างกัน ดังจะอธิบายในหัวข้อถัดไป

2.3.1.2 โครงสร้างเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

จุดเริ่มต้นของการให้มีเทศบาลในประเทศไทยเริ่มเป็นรูปธรรมตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่มีเทศบาล 3 รูปแบบ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และหนึ่งรูปแบบการร่วมมือระหว่างเทศบาลคือสหเทศบาลดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลอยู่หลายครั้ง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2496 สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามได้มีนโยบายในการกระจายอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้น จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลได้ประสบผลสำเร็จ ชื่อว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และได้ใช้พื้นฐานของกฎหมายฉบับนี้มาจนถึงปัจจุบัน (สถาบันพระปกเกล้า, 2547: 24)

1) รูปแบบและขนาดของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลมี 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งมีลักษณะและองค์ประกอบแตกต่างกัน ดังนี้

เทศบาลนคร เป็นพื้นที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการได้ (ซึ่งจะอธิบายในหัวข้ออำนาจหน้าที่ของเทศบาล) องค์การเทศบาลนครประกอบด้วยสภาเทศบาลจำนวน 24 คน และนายกเทศมนตรี โดยสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

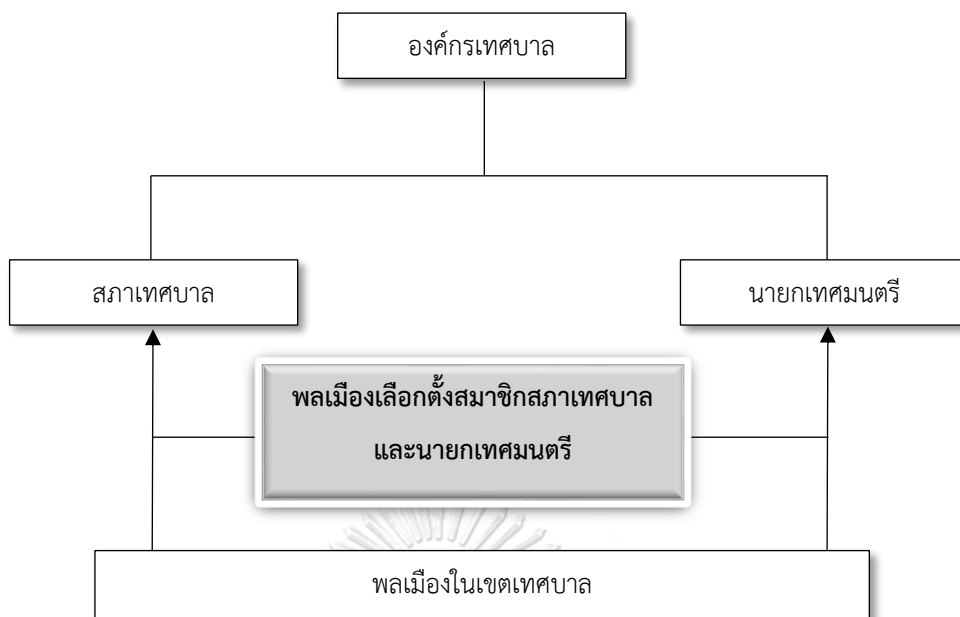
¹⁸ ดูเพิ่มเติมที่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

เทศบาลเมือง พื้นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือพื้นที่ชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่หน้าที่ที่จะต้องดำเนินการได้ องค์การเทศบาลเมืองประกอบด้วย สภาเทศบาลจำนวน 18 คน และนายกเทศมนตรี โดยสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

เทศบาลตำบล พื้นที่ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์ของจำนวนประชากรไว้อย่างเทศบาลนครและเทศบาลเมือง องค์การเทศบาลตำบลประกอบด้วย สภาเทศบาลจำนวน 12 คน และนายกเทศมนตรี โดยสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

2) โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลที่แสดงความสัมพันธ์ของสภาและฝ่ายบริหารในยุคแรกเริ่มจะเป็นรูปแบบคณะเทศมนตรี โดยที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของพลเมืองทางอ้อม กล่าวคือ พลเมืองมีสิทธิ์ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และสภาเทศบาลมีอำนาจในการเลือกนายกเทศมนตรี ซึ่งสะท้อนถึงความใกล้ชิดของสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหาร โดยทั่วไปสภาเทศบาลนอกจากจะทำหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามระเบียบแล้ว ยังมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจและการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย ซึ่งหากทั้งสองฝ่ายมีความใกล้ชิดกันอาจส่งผลให้การทำงานต่าง ๆ การตรวจสอบในการใช้อำนาจเป็นไปได้ไม่ดีนัก (สถาบันพระปกเกล้า, 2547: 26) อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ามาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของพลเมือง ซึ่งรูปแบบการปกครองลักษณะนี้เป็นลักษณะเดียวกันกับระบบรัฐสภาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกนายกรัฐมนตรีที่คณะราษฎรกำหนดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 (ธเนศ เจริญเมือง, 2545: 118-119) อีกทั้งมีการกำหนดรูปแบบการปกครองไว้รูปแบบเดียว ซึ่งอาจไม่เหมาะสมในบางพื้นที่ (อมร รักษาสัตย์, 2539: 7) ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ นี้ จึงได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ของสภาเทศบาลและฝ่ายบริหารเป็นแบบนายกเทศมนตรีที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งรูปแบบความสัมพันธ์ดังที่แสดงแผนภาพด้านล่างนี้



ภาพที่ 4 แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล
ที่มา: (สถาบันพระปกเกล้า, 2547: 29)

จากแผนภาพแสดงความโครงสร้างและความสัมพันธ์ของสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของพลเมือง นายกเทศมนตรีมีผู้ช่วยได้ซึ่งเรียกว่ารองนายกเทศมนตรี โดยจำนวนรองนายกเทศมนตรีเป็นไปตามขนาดของเทศบาลที่กฎหมายกำหนดไว้ ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายไม่มีความใกล้ชิดกัน นายกมีได้เป็นสภาเทศบาล รองนายกมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีเอง ทำให้สามารถแบ่งการทำงานได้ชัดเจน สามารถเกิดการคานอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาลและให้นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้

2.3.1.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

จากพัฒนาการเทศบาลในประเทศไทย ที่เริ่มจากการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลที่มีหน้าที่หลักดูแลความสะอาดในพื้นที่ เพื่อป้องกันโรคภัยของพลเมือง เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยสิ่งก่อสร้างที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในอนาคต อาทิ ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ที่อาบน้ำ ที่ถ่ายอุจจาระ ปัสสาวะ ตลอดจนจัดการขยะมูลฝอย และต่อมาได้มีการยกฐานะเป็นการปกครองแบบเทศบาล มีอำนาจหน้าที่โดยแบ่งเป็นอำนาจหน้าที่ต้องดำเนินการและอาจจะดำเนินการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ 2496


และอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ 2496 แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2562

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภทแบ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ หมายถึง ทุก ๆ เทศบาลประเภทนั้นต้องดำเนินการทั้งหมด และอำนาจหน้าที่ที่อาจจะดำเนินการ โดยคำนึงถึงความพร้อมของเทศบาลเป็นหลัก ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันในหน้าที่บ้างบางประการ ดังนี้

ตารางที่ 3 แสดงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ต้องดำเนินการและอาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2562

ประเภทเทศบาล	อำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ	อำนาจหน้าที่อาจดำเนินการ
เทศบาลตำบล	1) รักษาความสงบเรียบร้อยของพลเมือง 2) จัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3) การดูแลการจราจร รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6) จัดการ ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา และการฝึกอบรม ให้แก่พลเมือง รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก 7) ส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา	1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 9) เทศพาณิชย์

ประเภทเทศบาล	อำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ	อำนาจหน้าที่อาจดำเนินการ
	ท้องถิ่น	
เทศบาลเมือง	<p>ดำเนินการเช่นเดียวกับเทศบาลตำบล และเพิ่มเติม ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ให้น้ำสะอาดหรือการประปา 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 4) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 5) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ 6) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น  <p>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</p>	<p>ข้อ 3),4),5),9) ของเทศบาลตำบล และเพิ่มเติม ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 2) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 3) ให้มีการสาธารณสุข 4) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 5) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 6) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 7) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 8) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
เทศบาลนคร	<p>ดำเนินการเช่นเดียวกับเทศบาลตำบล และเทศบาลเมือง รวมทั้งหน้าที่เพิ่มเติม ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 2) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 3) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น 4) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการ 	เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง

ประเภทเทศบาล	อำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ	อำนาจหน้าที่อาจดำเนินการ
	ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 5) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 6) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง 7) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว	

ที่มา: พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

2) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นอกจากเทศบาลจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของพลเมืองในท้องถิ่นของตนเอง ดังที่ปรากฏในมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ด้วย อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การส่งเสริมประกอบอาชีพ การส่งเสริมการท่องเที่ยว การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษา ช่วงแรกเทศบาลสามารถจัดการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาดังที่ได้กล่าวไปในหัวข้อ 2.2.2 จนกระทั่งมีการปฏิรูปการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ทุกประเภท ทุกระดับตามศักยภาพและความพร้อมของตนเอง

2.3.2 โรงเรียนสังกัดเทศบาล

เมื่อทราบถึงความเป็นมา อำนาจหน้าที่ของเทศบาลแล้ว จะเห็นได้ว่า การจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในปัจจุบัน เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจให้สามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกรูปแบบมากขึ้น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน เพื่อให้เกิดการจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการและบริบทของท้องถิ่น ซึ่งมีหลักการเดียวกันกับการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ คือ ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต (ซีรพจน์ ภูริโสภณ, โกมล แพนพา,

& สิริกัญญา เสดิ, 2564: 409)ตั้งใจความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาที่ผู้วิจัยได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 2.2 และจะอธิบายอย่างละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป ในส่วนนี้ผู้วิจัยนำเสนอข้อมูลความสัมพันธ์ของโรงเรียนสังกัดเทศบาลกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเป็นพื้นฐานประกอบการทำความเข้าใจผลการศึกษาวิจัยนี้ ซึ่งประกอบไปด้วย ความสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการส่วนกลาง ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรฐานการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาล ดังต่อไปนี้

2.3.2.1 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการส่วนกลาง

การจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาล นอกจากจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพลเมืองในท้องถิ่นแล้ว ยังจะต้องถูกกำกับดูแลเพื่อรักษาผลประโยชน์ รักษามาตรฐาน ความเป็นเอกภาพของการจัดการศึกษาโดยรวมของประเทศไว้ โรงเรียนสังกัดเทศบาลจึงมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานส่วนกลาง ดังนี้

1) กระทรวงศึกษาธิการ ถือเป็นกระทรวงหลักที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท และการอาชีวศึกษา ให้เกิดความทั่วถึง ครอบคลุม โดยกำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา โดยมี

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ทำหน้าที่ พิจารณาเสนอ นโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา และบูรณาการแผนการศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาเสนอ นโยบาย แผนพัฒนามาตรฐานและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการ ยังมีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) มีหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ การประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน¹⁹

3) กระทรวงมหาดไทย มีกองส่งเสริมและพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการ ส่งเสริม สนับสนุน ประสาน และติดตามการจัดบริการ สาธารณะด้านการศึกษา การพัฒนากิจการด้านเด็ก เยาวชน ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนการศึกษา วิเคราะห์ กำหนดมาตรฐานการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางดำเนินการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาท้องถิ่นในทุกระดับ²⁰

กล่าวโดยสรุปได้ว่า โรงเรียนสังกัดเทศบาลมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการ ส่วนกลางในลักษณะกำกับดูแล เพื่อให้เกิดเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะและรักษาประโยชน์ของ สังคมโดยรวม ในปัจจุบันโรงเรียนสังกัดเทศบาลจะต้องจัดการศึกษาตามนโยบาย หลักสูตรแกนกลาง ปี พ.ศ. 2551 และมาตรฐานการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด สามารถปรับเปลี่ยนให้ สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นของตนเองได้ อีกทั้งต้องมีการตรวจสอบและประเมินผลการ ดำเนินงานตามมาตรฐานการศึกษาโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาด้วย ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษาผู้วิจัยจะกล่าวในหัวข้อ 2.3.2.3 ต่อไป

2.3.2.2 ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 2.3.1.3 เรื่องอำนาจหน้าที่ของเทศบาล จะเห็นได้ว่า เทศบาลมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง การจัดการศึกษาเป็นเพียงอำนาจหน้าที่หนึ่งของเทศบาล เท่านั้น ในการดำเนินงานเทศบาลในฐานะต้นสังกัด จะต้องมีการจัดทำแผนการดำเนินงาน การจัดสรร งบประมาณ และการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ด้านการศึกษาแยกเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตลอดจนการกำหนดโครงสร้างภายในให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการรองรับการบริหารการจัด

¹⁹ โปรดดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 49 และ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรอง มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

²⁰ โปรดดู กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

การศึกษาของเทศบาล อาจตั้งเป็นกองการศึกษา สำนักบริหารการศึกษา หรือส่วนการศึกษาแล้วแต่กรณีไป (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2552: 60)

การตัดสินใจด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคลากร และการบริหารงานทั่วไป ให้เป็นอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ แต่ยังคงมีความยึดโยงกับเทศบาลในฐานะต้นสังกัด เนื่องด้วยคณะผู้บริหารของเทศบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของพลเมืองโดยตรง ดังที่ได้อธิบายไปในหัวข้อ 2.3.1.2 เรื่องโครงสร้างของเทศบาลแล้วนั้น ถือได้ว่าเทศบาลเป็นองค์กรที่ได้รับอำนาจจากพลเมืองโดยตรง การดำเนินการใด ๆ ก็จะต้องยังคงเกี่ยวโยงและอยู่ในสายตาของผู้แทนพลเมือง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ผู้บริหารสถานศึกษาดำเนินการต่าง ๆ ได้แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของเทศบาลนั่นเอง

2.3.2.3 มาตรฐานการจัดการศึกษา

สืบเนื่องจากหัวข้อความสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการส่วนกลางที่โรงเรียนสังกัดเทศบาล จะต้องจัดการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด เพื่อคงไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพของนโยบายตามหลักการสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา จึงมีการกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะคุณภาพ ที่พึงประสงค์และมาตรฐานที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาทุกแห่ง แต่ละระดับและประเภทของการศึกษา เพื่อใช้เป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล และการประกันคุณภาพทางการศึกษา²¹ ดังปรากฏในประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง ให้ใช้มาตรฐานการศึกษา ระดับปฐมวัย ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานศูนย์การศึกษาพิเศษ พ.ศ. 2561 จำนวน 3 มาตรฐาน ดังนี้

มาตรฐานที่ 1 คุณภาพของผู้เรียน

ด้านผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการของผู้เรียน

- 1) มีความสามารถในการอ่าน การเขียน การสื่อสาร และการคิดคำนวณ
- 2) มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ อภิปราย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และแก้ปัญหา
- 3) มีความสามารถในการสร้างนวัตกรรม
- 4) มีความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

²¹ โปรดดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4

- 5) มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนตามหลักสูตรสถานศึกษา
- 6) มีความรู้ ทักษะพื้นฐาน และเจตคติที่ดีต่องานอาชีพ

ด้านคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียน

- 1) การมีคุณลักษณะและค่านิยมที่ดีตามที่สถานศึกษากำหนด
- 2) ความภูมิใจในท้องถิ่นและความเป็นไทย
- 3) การยอมรับที่จะอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างและหลากหลาย
- 4) สุขภาวะทางร่างกาย และจิตสังคม

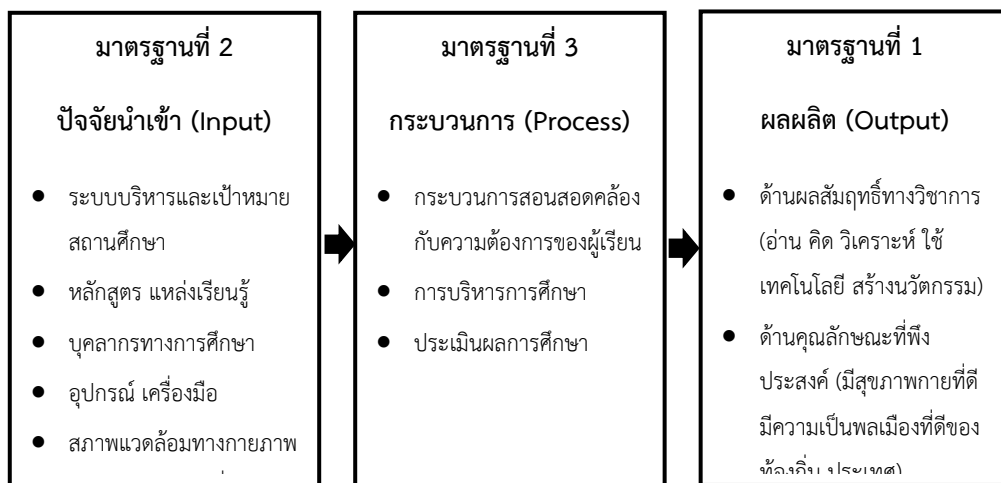
มาตรฐานที่ 2 กระบวนการบริหารและการจัดการ

- 1) มีเป้าหมายวิสัยทัศน์และพันธกิจที่สถานศึกษากำหนดชัดเจน
- 2) มีระบบบริหารจัดการคุณภาพของสถานศึกษา
- 3) ดำเนินงานพัฒนาวิชาการที่เน้นคุณภาพผู้เรียนรอบด้านตามหลักสูตรสถานศึกษา และทุกกลุ่มเป้าหมาย
- 4) พัฒนาครูและบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพ
- 5) จัดสภาพแวดล้อมทางกายภาพและสังคมที่เอื้อต่อการจัดการเรียนรู้อย่างมีคุณภาพ
- 6) จัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการและการจัดการเรียน

มาตรฐานที่ 3 กระบวนการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

- 1) จัดการเรียนรู้ผ่านกระบวนการคิดและปฏิบัติจริง และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในชีวิตได้
- 2) ใช้สื่อ เทคโนโลยีสารสนเทศ และแหล่งเรียนรู้ที่เอื้อต่อการเรียนรู้
- 3) มีการบริหารจัดการชั้นเรียนเชิงบวก
- 4) ตรวจสอบและประเมินผู้เรียนอย่างเป็นระบบ และนำผลมาพัฒนาผู้เรียน
- 5) มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และให้ข้อมูลสะท้อนกลับเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการจัดการเรียนรู้

จากรายละเอียดข้อกำหนดด้านมาตรฐานการศึกษา จะเห็นได้ว่า จะเป็นการกำหนดปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output) ของการจัดการศึกษาไว้ในมาตรฐานที่ 2 มาตรฐานที่ 3 และมาตรฐานที่ 1 ตามลำดับ ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 5 แสดงข้อกำหนดด้านมาตรฐานการศึกษา

ที่มา: ดัดแปลงจาก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554: 4)

การกำหนดมาตรฐานการศึกษาที่ถือว่าเป็นหลักในการเทียบเคียง เพื่อให้เกิดการพัฒนาการจัดการศึกษา ด้วยวิธีการกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล หรือที่เรียกว่า การประกันคุณภาพทางการศึกษา (Quality Assurance) ที่มีด้วยกัน 2 ส่วน คือ ประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา ที่สถานศึกษาต้องประเมินตนเองและรายงานต่อต้นสังกัด (เทศบาลต้นสังกัด) และประกันคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา ที่เป็นการติดตาม ตรวจสอบการจัดการศึกษาจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) จากนั้นนำผลการตรวจสอบมาพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพต่อไป

จากแนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านการศึกษาของเทศบาล ศึกษาเฉพาะโรงเรียนสังกัดเทศบาลที่เป็นหน่วยวิเคราะห์หลักในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ถึงแม้ว่าจะเป็นโรงเรียนสังกัดเทศบาลแต่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด เพื่อให้เป็นเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งมีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาไว้เพื่อเป็นแนวทางสำคัญในการจัดการศึกษาของโรงเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4 การศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยจะนำเสนอการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 การศึกษาและงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณสุขแบบร่วมผลิต และประเภทที่ 2 การศึกษาและงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.4.1 การศึกษาและงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณสุขแบบร่วมผลิต

ประภาพร พรหมเดชบุญ (2554) ศึกษาการร่วมผลิตเจ้าพนักงานทันตสาธารณสุข โดยการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวเงิน โรงพยาบาลน้ำพองและวิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร จังหวัดขอนแก่น เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนเจ้าพนักงานสาธารณสุขในพื้นที่ จึงทำให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างโรงพยาบาลน้ำพอง องค์การบริหารส่วนตำบล และผู้นำชุมชน ได้รับการสนับสนุนจากวิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร จังหวัดขอนแก่น คัดเลือกนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่ศึกษาต่อด้วยมาตรฐานการจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายตลอดหลักสูตรการเรียน และเมื่อจบการศึกษาจะได้รับการจ้างงานและปฏิบัติงานในหมู่บ้านของตนเองในสถานะพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การวิจัยดังกล่าวจึงได้ศึกษารูปแบบ ปัญหา และอุปสรรคในการคัดเลือกบุคคลในท้องถิ่นเข้าศึกษารวมถึงผลสัมฤทธิ์ของผู้ถูกเลือกเข้าศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือต่อไป จากการศึกษาพบว่า วิธีการคัดเลือกทำโดยการกำหนดผลการเรียนระดับมัธยมศึกษาไม่ต่ำกว่า 2.5 แผนการเรียนวิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์ มีผลการสอบกลางในระดับอุดมศึกษา และมีความประพฤติเรียบร้อย โดยคัดเลือกผ่านการสัมภาษณ์ที่ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลบัวเงิน มีการประเมินทักษะพื้นฐานวิชาชีพทันตกรรมโดยกรรมการจากฝ่ายทันตกรรม โรงพยาบาลน้ำพอง จากวิธีการคัดเลือกดังกล่าวมานั้น มีความคิดเห็นของพลเมืองที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมว่า พลเมืองทั่วไปได้รับข่าวสารในระยะกระชั้นชิดเกินไป การมีส่วนร่วมในการกำหนดคุณลักษณะและการสัมภาษณ์จึงมีเฉพาะตัวแทนบางกลุ่มเท่านั้น โดยมีผู้นำชุมชนเป็นผู้มีบทบาทหลักในการประชาสัมพันธ์ร่วมกับคณะกรรมการทุกชั้นตอน และคาดหวังว่าเมื่อจบการศึกษาตามโครงการนี้ จะได้บุคลากรที่ไม่รังเกียจคนไข้ อธิยาศัยดี พุดจาไพเราะ มีความรับผิดชอบรวมทั้งสามารถทำการปฐมพยาบาลเบื้องต้นได้แม้จะไม่อยู่ในสำนักงาน

ทั้งยังพบปัญหาในขั้นการกลับมาปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยผู้สำเร็จการศึกษาจะต้องได้รับการบรรจุงานในตำแหน่งเจ้าพนักงานทันตกรรมที่จ้างโดยองค์การบริหารส่วนตำบลบัวเงินทั้ง 2 อัตรา แต่ในความเป็นจริงพบว่า มีการจ้างงานได้แค่ 1 อัตราเนื่องจากการเปลี่ยนผู้บริหาร ทำให้ต้องให้

โรงพยาบาลน้ำพองเป็นผู้จ้างอีก 1 อัตรา ผลการศึกษาของผู้เข้ารับการศึกษาอยู่ในระดับดี ไม่สร้างความหนักใจให้กับผู้สอน และมีทัศนคติในการทำงานในชุมชนที่ดีตรงกับความคาดหวังของชุมชน อาจกล่าวสรุปได้ว่า รูปแบบการร่วมมือในการผลิตเจ้าพนักงานทันตกรรมสาธารณสุขเกิดจากความร่วมมือของคณะกรรมการชุมชน สถานศึกษา โดยเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงพยาบาล อาจารย์จากวิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธรจังหวัดขอนแก่น ในการดำเนินการคัดเลือกผู้จำเข้าศึกษาต่อ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจ้างงานสำเร็จการศึกษาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติพบปัญหาเชิงนโยบายการจ้างงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการวางแผนด้านนโยบายการจ้างงานให้มากขึ้น พร้อมทั้งเสนอแนะให้ชุมชนจ้างงานผู้สำเร็จการศึกษาเองได้ด้วย

อรุณ สันฐิตวิณัย (2557) ได้ศึกษาการร่วมกันจัดบริการสาธารณสุขระดับท้องถิ่นของพลเมือง ในสองประเด็นหลัก คือ ประเด็นที่หนึ่ง การร่วมผลิตมีส่วนในการปรับปรุงการจัดบริการสาธารณสุขในระดับท้องถิ่นอย่างไร และ ประเด็นที่สอง ปัจจัยใดที่สนับสนุนให้ภาคพลเมืองเข้ามาเป็นผู้ร่วมผลิต โดยใช้การจัดการขยะแบบมีส่วนร่วมของชุมชนชลประทาน จังหวัดอุบลราชธานี เป็นกรณีศึกษา จากการศึกษาประเด็นที่หนึ่ง พบว่า การร่วมผลิต (Co-production) เป็นระบบที่รัฐและพลเมืองร่วมกันผลิตและจัดบริการสาธารณสุข โดยหน่วยงานของรัฐปรับบทบาทของตนเองเป็นผู้อำนวยความสะดวก ให้ความช่วยเหลือให้พลเมืองเข้าร่วมการจัดบริการสาธารณสุข และพลเมืองก็เข้าร่วมผลิต ร่วมคิด และรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณสุขให้สำเร็จ โดยมุ่งหมายให้เกิดการเรียนรู้ การปรับปรุง การพัฒนา และผลลัพธ์ระยะยาว อีกทั้งเมื่อพลเมืองได้รับข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนกระบวนการต่าง ๆ เกี่ยวกับบริการสาธารณสุขนั้น ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐเกิดความระมัดระวังในการดำเนินการ ช่วยทำให้เกิดธรรมาภิบาลและลดการทุจริตได้ ประเด็นที่สอง ปัจจัยที่สนับสนุนให้ภาคพลเมืองเข้ามาเป็นผู้ร่วมผลิต ได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับทักษะการเสนอเรื่องต่อหน่วยงานของรัฐ ทำให้ทำงานง่ายขึ้น ปัจจัยความผูกพันระหว่างคณะทำงานและสมาชิกในชุมชนที่รู้จักมักคุ้นกัน ทำให้ทำงานคล่องตัวขึ้น เนื่องจากมีความสนิทสนมกันและเมื่อเกิดปัญหาขึ้น จะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ปัจจัยจิตอาสา ที่มีการร่วมกันทำงานหลังจากการพ้นจากตำแหน่งคณะทำงานของชุมชน ที่อาสาทำด้วยความเต็มใจ ปัจจัยด้านเครือข่าย ที่มีคณะทำงานที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาของอำเภอวารินชำราบ จึงสามารถนำเรื่องการจัดการขยะเข้าสู่วาระการประชุมของผู้บริหารโรงเรียนได้ ทำให้มีจำนวนขยะ (กล่องนม) จำนวนมาก สามารถรวบรวมส่งต่อไปบริษัทเอกชนขนาดใหญ่นำไปเป็นวัตถุดิบในการผลิตได้ซะ แก้อ้อได้ ปัจจัยสุดท้าย คือ การได้รับการ

สนับสนุนจากเทศบาลเมืองวารินชำราบ สนับสนุนทรัพยากรในการทำงาน ทั้งในรูปแบบตัวเงิน อุปกรณ์ต่าง ๆ สนับสนุนความรู้ที่เกี่ยวกับการจัดการขยะประเภทต่าง ๆ และการสนับสนุนให้ชุมชนเป็นชุมชนตัวอย่างในการสร้างชื่อเสียงทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ จากปัจจัยในการสนับสนุนให้เกิดการร่วมผลิตโครงการชุมชนปลอดขยะ ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกทั้งผู้ร่วมผลิตและชุมชน และเกิดการจัดการขยะที่มีประสิทธิผลมากขึ้น

นวลประกาย เลิศศิริวงศ์ (2561) ได้ศึกษาการผลิตร่วมในนโยบายพลังงานทดแทน แสงอาทิตย์ผลิตไฟฟ้า กรณีศึกษา โครงการนำร่องพลังงานแสงอาทิตย์ผลิตไฟฟ้าติดตั้งบนหลังคาอย่างเสรี โดยได้ศึกษาในสองประเด็นสำคัญ *ประเด็นที่หนึ่ง* ศึกษาการผลิตร่วมในการบริการสาธารณะโดยพิจารณาผ่านมุมมองของแนวคิดการบริหารภาครัฐ จากการศึกษาพบว่า โครงการนำร่องพลังงานแสงอาทิตย์ผลิตไฟฟ้าติดตั้งบนหลังคาอย่างเสรี เป็นการผลิตร่วมตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ กล่าวคือ ในกระบวนการจัดทำโครงการฯ ประกอบไปด้วยหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ในการกำหนด วางแผน ออกแบบ นำไปปฏิบัติ ติดตามและประเมินผลโครงการ อาทิ สภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติเห็นชอบข้อเสนอโครงการฯ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีมติประกาศออกระเบียบหลักเกณฑ์ของโครงการฯ การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการรับแบบคำขอต่อเชื่อมระบบโครงการฯ ตามประกาศของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เป็นต้น และบทบาทของพลเมืองในการเข้าไปมีส่วนร่วมโครงการฯ ยังอยู่ในระดับน้อย ส่วนใหญ่อยู่ในลักษณะทราบข่าวสารประชาสัมพันธ์ เข้าร่วมโครงการเพื่อจ้องการลดค่าไฟฟ้าเป็นหลัก แต่ยังขาดการแสดงความคิดเห็นร่วมกันประเมินผลโครงการ ที่พบว่าเป็นบทบาทหลักของสถาบันวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จากผลการศึกษาประเด็นที่หนึ่งนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดการผลิตร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มีหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ให้บริการหลัก มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายแต่เพียงฝ่ายเดียว และให้ข้อมูล ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับโครงการฯ เพื่อให้พลเมืองตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมโครงการหรือไม่ สะท้อนถึงการมองพลเมืองเป็นลูกค้า ผู้รับบริการมากกว่าพลเมืองหรือสมาชิกของชุมชนตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ *ประเด็นที่สอง* อุปสรรคและข้อเสนอแนะของโครงการนำร่องพลังงานแสงอาทิตย์ผลิตไฟฟ้าติดตั้งบนหลังคาอย่างเสรี แม้ว่าการไฟฟ้านครหลวงมีความพยายามในการดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างแข็งขันแล้ว แต่ยังพบว่า พลเมืองผู้เข้าร่วมโครงการฯ ยังขาดการรับรู้และข้อมูลข่าวสารบางประการเกี่ยวกับโครงการฯ อาทิ การไม่ทราบว่าการไฟฟ้านครหลวงมีบริการให้คำปรึกษาเรื่องระบบติดตั้งการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์และความคืบหน้าของโครงการฯ ขาดความรู้เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับพลังงานแสงอาทิตย์ผลิตไฟฟ้า

รวมทั้งขั้นตอนการสมัครเยอะ ใช้เอกสารมากเกินไปจนความจำเป็น ไม่สามารถทราบถึงปริมาณการใช้ไฟฟ้าตามเวลาจริงเหมือนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทำให้ผู้ที่สนใจเข้าร่วมโครงการฯ ไม่สามารถยื่นเรื่องได้ทันเวลาที่กำหนด ส่งผลให้ผู้เข้าร่วมโครงการฯ มีจำนวนน้อย และพลเมืองผู้เข้าร่วมโครงการฯ มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหากับโครงการ โดยเสนอแนะให้หน่วยงานภาครัฐเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้น รวมถึงข้อเสนอแนะอื่น ๆ เช่น รัฐควรมีการลดหย่อนภาษีหรือค่าตอบแทนพิเศษให้สำหรับผู้เข้าร่วมโครงการฯ เนื่องจากได้มีการเสียสละทรัพย์สินส่วนตัวเพื่อสนับสนุนโครงการของรัฐ และควรมีการสนับสนุนตลาดโซลาร์เซลล์ของประเทศไทยให้มีการแข่งขันได้อย่างเสรี ซึ่งอาจพอกกล่าวโดยสรุปได้ว่าอุปสรรคหลักในการดำเนินโครงการฯ เกิดจากการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ทั่วถึงและไม่เข้าใจหน้าที่การทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและพลเมือง ขาดความรู้ขาดการสร้างความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงการฯ และขาดการมีส่วนร่วมในการประเมินโครงการ ซึ่งสามารถแก้ไขได้ตามที่พลเมืองผู้เข้าร่วมโครงการเสนอแนะ รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการฯ จากพลเมืองให้มากขึ้น เพื่อลดปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของพลเมืองด้วย

นภเรณู สัจจรัักษ์ ธีระฐิติ (2018) ได้ทำการศึกษาการร่วมผลิตนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ (Lifelong learning policy for elderly people) โดยศึกษาพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงรายและสงขลา ใช้ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการร่วมผลิตของวุเบิร์คและคณะเป็นกรอบแนวคิด และสร้างตัวชี้วัดและข้อบ่งชี้เป็นแนวทางการพิจารณาการร่วมผลิตในแต่ละพื้นที่ตามขั้นตอนในการจัดทำบริการสาธารณะ ตั้งแต่การร่วมเป็นผู้ริเริ่ม (Co-initiator) ในปัจจุบันำเข้า (Inputs) พิจารณาจากการทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น การมีเครือข่ายในการจัดทำนโยบาย การระดมทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการจัดทำ การทำความเข้าใจแก่บุคลากรของท้องถิ่นในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ และ บทบาทของภาครัฐที่อำนวยความสะดวกให้ชุมชนท้องถิ่นมีในการผลิตบริการสาธารณะ ทิศคนที่ดีของพลเมืองในชุมชนท้องถิ่น ร่วมเป็นผู้ออกแบบ (Co-designer) ในขั้นกระบวนการจัดทำ (Process) พิจารณาจาก การร่วมกันตัดสินใจและวางแผนจากทุกภาคส่วน การมีโอกาสนในการริเริ่มบริการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการร่วมออกแบบบริการสาธารณะ และมีการคำนวณถึงประสิทธิภาพของงบประมาณที่ใช้ในการจัดการศึกษา และขั้นเป็นผู้ปฏิบัติ (Implementer) โดยผลผลิต (Output) พิจารณาจากประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ของบริการสาธารณะ และ ผลลัพธ์ (Outcome) พิจารณาจากการกระจายอำนาจทางนโยบายการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับผู้สูงอายุให้กับราชการส่วนท้องถิ่น

จากการกำหนดตัวชี้วัดข้างต้น นำไปศึกษากับทั้งสามพื้นที่ มีข้อค้นพบที่สำคัญดังนี้ *การร่วมเป็นผู้ริเริ่ม (Co-initiator)* ในการส่งเสริมนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ พบว่า ผู้นำชุมชน (Community leaders) ในแต่ละจังหวัดมีบทบาทสูงมาก ในขณะที่บทบาทของผู้สูงวัยปรากฏชัดเฉพาะเชิงใหม่กับสงขลา โดยสะท้อนถึงปัจจัยด้านทัศนคติในระดับปัจเจกบุคคลด้านการมีส่วนร่วมในการร่วมจัดทำบริการที่เข้มแข็ง และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากในจังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดเชียงราย จังหวัดสงขลาอยู่ในระดับปานกลาง นอกจากนี้ในจังหวัดสงขลา ยังพบบทบาทของภาคเอกชนเพิ่มเติมด้วย *ร่วมเป็นผู้ออกแบบ (Co-designer)* พบว่า พลเมืองมีบทบาทเป็นอย่างมาก ในขณะที่หน่วยงานรัฐมีบทบาทในแง่ส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการร่วมผลิต กล่าวคือ พบผู้นำชุมชนทั้งสามพื้นที่มีบทบาทสูงในกระบวนการนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ เนื่องจากมีทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับการร่วมผลิต และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่มีบทบาทที่เข้มแข็งที่สุด ในขณะที่จังหวัดเชียงรายและจังหวัดสงขลา มีบทบาทด้านการสนับสนุนในระดับปานกลาง *ขึ้นเป็นผู้ปฏิบัติ (Implementer)* พบว่า มีการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ผ่านการระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดสงขลา และมีการกระจายตัวของนโยบายอย่างมากในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งทั้งสามพื้นที่มีการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น จากข้อค้นพบดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า แม้ว่าตัวแสดงในพื้นที่จะมีความหลากหลาย แต่การร่วมผลิตจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกันนี้ เป็นสิ่งสำคัญนำไปสู่ความสำเร็จในสร้างการร่วมผลิตในการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งยังสะท้อนด้านวิชาการว่า ปัจจัยของวูเบิร์คและคณะเป็นปัจจัยที่สามารถนำมาบูรณาการเพื่อนำไปศึกษาการร่วมผลิตในการร่วมผลิตนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับผู้สูงอายุได้ โดยสามารถอธิบายและทำความเข้าใจกระบวนการอย่างครอบคลุม

2.4.2 การศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา

การศึกษาและงานวิจัยที่ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอการศึกษาที่มุ่งเน้นไปที่การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีส่วนในการจัดการศึกษาดังนี้

ธีรพจน์ ภูริโสภณและคณะ (2564) ศึกษาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยตามแนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ ที่มีฐานคิดมาจากค่านิยมความเป็นประชาธิปไตยและความเป็นพลเมือง ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะ

และการมีส่วนร่วมของพลเมือง แนวทางการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางดำเนินการแนวเดียวกับกระทรวงศึกษาธิการ ที่จะต้องจัดการศึกษาให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกำหนด อาทิ จัดการศึกษาเน้นการเรียนรู้ตลอดชีวิต สร้างจิตสำนึกความเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การกระจายอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระจายการบริหารงบประมาณ บุคลากร และการจัดการทั่วไปให้กับสถานศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) โดยมีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักการและแนวทางสำคัญในการจัดการศึกษา ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ด้วยหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School-Based Management for Local Development: SBMLD) มีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อให้คณะกรรมการฯ มีบทบาทในการร่วมแก้ปัญหาของสถานศึกษา ส่งผลให้สามารถจัดการศึกษาได้ตามที่ท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องการ และประการที่สอง การจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทั่วถึง มีคุณภาพ มุ่งปลูกฝังจิตสำนึกความเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอาชีพและสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุข จากแนวทางการจัดการศึกษาข้างต้นแล้วพบว่า มีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ เนื่องจากมีการให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาที่มีมาตรฐาน มีคุณภาพ ต่อพลเมืองตามหลักการให้บริการแก่พลเมืองไม่ใช่ลูกค้า (Serving Citizen, Not Customers) การคิดเชิงกลยุทธ์และปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ (Think Strategically, Act Democratically) อีกทั้งยังสอดคล้องกับการเน้นคุณค่าของพลเมือง (Value Citizen) ให้คุณค่ากับประชาชนไม่ใช่ผลิตภาพของงาน (Value people, Not just productivity) หลักการบริการมากกว่ากำกับดูแล (Serve Rather than Steer) และ ตระหนักถึงความรับผิดชอบ (Recognize That Accountability) ผ่านการส่งเสริมบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา และมุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่สะท้อนจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้มีความสอดคล้องกับบริบทและความต้องการของชุมชนท้องถิ่น

สุวัฒน์ ทองจันทร์และเสาวณี ตรีพุทธรัตน์ (2554) ศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการส่งเสริมการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตอำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทด้านการบริหารงาน ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล ดังนี้ *ด้านการบริหารงาน* องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมให้ศูนย์พัฒนาเด็กเปิดโอกาสให้เด็กเล็กทุกคนได้รับการศึกษา ส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาตามมาตรฐานมีพัฒนาการครบทุกด้าน

และเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในการถ่ายทอดความรู้ด้านประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น *ด้านงบประมาณ* องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากกรม ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและงบประมาณรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง อาทิ ค่าอาหารเสริม (นม) ค่าอาหารกลางวัน เป็นต้น *ด้านการบริหารบุคคล* องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดหา สรรหา จำนวนให้มีความสอดคล้องกับจำนวนนักเรียนและมีการพัฒนาศักยภาพอยู่เสมอ โดยด้านการบริหารงานและด้านงบประมาณอยู่ในระดับสูงกว่าด้านบริหารบุคคล

นิภาพรรณ หงส์ชูเกียรติ (2544) ทำการศึกษาสภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ในการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดเทศบาล พบว่า ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในด้าน พัฒนาเด็ก ด้านกิจกรรมการให้ความรู้แก่ผู้ปกครอง ด้านช่วยเหลือสนับสนุน ด้านการติดต่อสื่อสาร ดังนี้ *ด้านพัฒนาเด็ก* พบว่า ผู้ปกครองให้ความร่วมมือในการให้รายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับเด็ก กระตุ้น ให้เด็กปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ร่วมมือในการฝึกสุขนิสัย *ด้านกิจกรรมการให้ความรู้แก่ผู้ปกครอง* อาทิ การเข้าร่วมประชุมหรือปฐมนิเทศแนวปฏิบัติหรือเป้าหมายของศูนย์เด็กเล็ก แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการจัดกิจกรรม *ด้านช่วยเหลือสนับสนุน* ร่วมบริจาคสิ่งของและทุนการศึกษา เข้าร่วมกิจกรรมที่จัดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการช่วยเหลือโดยใช้แรงงาน *ด้านการสื่อสาร* มักจะมีการพูดคุยสื่อสารกับผู้ดูแลเด็ก และเข้าร่วมการเยี่ยมชมนิทรรศการเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ ของศูนย์ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาระดับการร่วมมือของผู้ปกครองแล้ว พบว่า ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมการให้ความรู้แก่ผู้ปกครองและด้านการสื่อสารในระดับมาก และด้านการพัฒนาเด็ก ด้านช่วยเหลือสนับสนุน อยู่ในระดับปานกลางถึงต่ำตามลำดับ ซึ่งสาเหตุและปัญหาของการร่วมมือคือ ผู้ปกครองโดยส่วนใหญ่ไม่มีเวลาจึงไม่อาจเข้าร่วมกิจกรรมในทุกด้าน อีกทั้งยังขาดซึ่งงบประมาณ เนื่องจากมีฐานะยากจน ทำให้ขาดแคลนอุปกรณ์และทุนทรัพย์ในการสนับสนุนศูนย์เด็กเล็ก และได้เสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมความร่วมมือของผู้ปกครองให้ดีขึ้น อาทิ ศูนย์เด็กเล็กควรจัดกิจกรรม ส่งเสริมการเข้าร่วมของผู้ปกครอง โดยกำหนดวันและเวลาให้เอื้อต่อการเข้าร่วม รวมทั้งการสร้างบรรยากาศเป็นกันเอง ให้ผู้ปกครองรู้สึกสบายใจและวางใจในการติดต่อกับศูนย์เด็กเล็ก

ณัฐนันท์ เพียงกระโทก (2546) ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนและปัญหาในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) ของโรงเรียนนำร่อง ระดับมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ด้านการบริหารวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านบริหารทั่วไป ดังนี้ 1) *ด้านการบริหารวิชาการ* พบบทบาทของชุมชนในการร่วมคิดพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา เป็นบทบาทที่ส่งเสริมทำให้โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับความต้องการ

ของชุมชน รวมถึงร่วมทำการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครอง ชุมชนทราบเกี่ยวกับด้านวิชาการ โดยสาเหตุมาจากครูที่ไม่มีเวลาเพียงพอในการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน และการมองว่าเรื่อง การจัดการเรียนการสอนเป็นเรื่องของโรงเรียนไม่เกี่ยวกับตน 2) *ด้านงบประมาณ* พบบทบาทในการ ร่วมทำการระดมทุนการศึกษา เรื่องจากมองว่าเป็นเรื่องสะดวก ไม่ยุ่งยาก และพบว่ามีตัวแทนชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ปกครองให้ความสนใจและมีบทบาทมากในด้านการบริหารงบประมาณของ โรงเรียน แต่ก็มีปัญหาว่าโรงเรียนยังไม่เปิดโอกาสในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงบประมาณ ประจำปี ติดตามประเมินการใช้งบประมาณ และชุมชนเองขาดความรู้ด้านการบริหารงบประมาณจึง ทำให้พบบทบาทด้านนี้ไม่มากนัก 3) *ด้านบุคลากร* ตัวแทนชุมชนที่อยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ สถานศึกษามีบทบาทในด้านนโยบายการบริหารบุคคล แต่ยังพบปัญหาการมีส่วนร่วมน้อยและไม่มี การประสานงานกันเพื่อส่งเสริมการบริหารด้านบุคลากร 4) *ด้านบริหารทั่วไป* ชุมชนมีบทบาทในการ จัดกิจกรรมพิเศษในสถานศึกษา อาทิ กิจกรรมด้านยาเสพติด และมีส่วนในการพัฒนาแผนงาน การบริหาร แต่ยังพบปัญหาว่าชุมชนยังขาดความรู้เรื่องการวางแผน ขาดทักษะด้านเทคโนโลยี และขาด ความรู้ด้านการประเมินผลของนักเรียนและโรงเรียน

จากการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งประเภทที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะแบบ ร่วมผลิตและประเภทเกี่ยวกับการจัดการศึกษา สามารถนำมาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดการ พิจารณาทบทวนการร่วมผลิตของโรงเรียนสังกัดเทศบาล ในด้านบทบาทของผู้ผลิตประจำสะท้อนว่า โดยทั่วไปผู้ผลิตประจำจะปฏิบัติตามหน้าที่ของตน และในด้านบทบาทพลเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนใน ทุกขั้นตอนของการจัดทำบริการสาธารณะและร่วมมือได้ในหลายรูปแบบ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4 แสดงภาพรวมของงานศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการ จัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง

ผู้เขียน	งานเขียนเกี่ยวกับ		บทบาทผู้ผลิตประจำ	บทบาทพลเมือง
	ร่วมผลิต	การศึกษา		
ประภาพร (2554)	✓	✓	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาสนับสนุนงบประมาณและปฏิบัติการเรียนการสอน	ชุมชนผู้มีบทบาทหลักในการประชาสัมพันธ์
อรุณี (2557)	✓		องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณ ความรู้ด้านจัดการขยะ	คณะกรรมการสถานศึกษาสามารถนำเรื่องการจัดการขยะเข้าสู่วาระการประชุมของ

ผู้เขียน	งานเขียนเกี่ยวกับ		บทบาทผู้ผลิตประจำ	บทบาทพลเมือง
	ร่วมผลิต	การศึกษา		
				ผู้บริหาร
นวลประกาย (2561)	✓		การไฟฟ้านครหลวงปฏิบัติหน้าที่ตามได้รับมอบหมายอย่างเข้มข้น	พลเมืองมีส่วนร่วมน้อย ส่วนใหญ่ลักษณะทราบข่าวสารประชาสัมพันธ์
น ภ เร ญ (2018)	✓	✓	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในแง่ส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการร่วมผลิตทุกขั้นตอน	ผู้นำชุมชนมีบทบาทมากในทุกจังหวัดที่ศึกษา ทั้งในการริเริ่มออกแบบและการปฏิบัติ
ธีรพจน์ ภูริโสภณ และคณะ (2564)		✓	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักการสำคัญในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายการบริหารและตัดสินใจด้านงบประมาณ บุคลากร และอื่น ๆ ให้กับสถานศึกษาในสังกัด	การมีส่วนร่วมของพลเมือง
สุพัฒน์ และเสาวนีย์ (2554)		✓	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามหน้าที่ ทั้งด้านการบริหารงานงบประมาณ และบุคลากร	
นิภาพรรณ (2544)		✓	เทศบาลปฏิบัติหน้าที่ในการส่งเสริมด้านพัฒนาเด็ก ด้านกิจกรรมการให้ความรู้แก่ผู้ปกครอง ด้านช่วยเหลือสนับสนุน ด้านการติดต่อสื่อสาร ไม่มากเท่าที่ควร	ผู้ปกครองมีส่วนในการด้านกิจกรรมการให้ความรู้แก่ผู้ปกครอง อาทิ ประชุมผู้ปกครอง และด้านการสื่อสารกับผู้ดูแลเด็ก
ณัฐนันท์ (2546)		✓	โรงเรียนปฏิบัติตามหน้าที่ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนบ้างบางประการ	ชุมชนมีส่วนการบริหารวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านบริหารทั่วไป แต่ขาดความรู้ด้านต่าง ๆ อีกมาก

2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานเขียนที่เกี่ยวข้องกับการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาล ซึ่งประกอบไปด้วยแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาของเทศบาล ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย เพื่อตอบคำถามว่าตัวแสดงใดที่เป็นตัวแสดงหลักในการจัดการศึกษาและเพื่อเสนอแนะแนวทางในการการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของเทศบาลจังหวัดตรัง โดยผู้วิจัยจะพิจารณา ตั้งแต่ขั้นตอนการร่วมริเริ่ม (Co-initiation) ขั้นการร่วมออกแบบ (Co-design) ขั้นการร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery) และขั้นของการร่วมประเมิน (Co-assessment) ด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 ด้านตัวแสดง จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าการร่วมผลิตบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ จะต้องประกอบไปด้วยตัวแสดง 2 ฝ่ายที่สำคัญ คือ ผู้ผลิตประจำและพลเมือง ผู้วิจัยจึงจะศึกษาบทบาทของทั้งสองฝ่ายที่มีส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะ

ประการที่ 2 ด้านความสัมพันธ์ การศึกษาบทบาทของตัวแสดงแต่ละฝ่าย ผู้วิจัยจะศึกษาผ่านรูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งจะพิจารณาโดยใช้ปัจจัยที่มีผลต่อการร่วมผลิตของวูเบิร์ตและคณะ (Voorberg et al., 2015: 1333-1357) เป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยตัวแสดงทั้งสองฝ่ายมีปัจจัยที่ใช้พิจารณา ดังนี้

ปัจจัยที่มีผลต่อการร่วมผลิตของผู้ผลิตประจำ ประกอบด้วย

ความเข้ากันได้ (Compatibility) ที่พิจารณาในแง่ของความสามารถในการทำงานร่วมกันของผู้ผลิตประจำและพลเมือง

ทัศนคติ (Attitude) ต่อการมีส่วนร่วมของพลเมือง คือ การยอมรับถึงสิทธิที่พลเมืองพึงมีและเป็นส่วนช่วยในการบรรลุเป้าหมาย และสร้างประโยชน์ต่อสาธารณะ มิใช่ความไม่เต็มใจ ไม่สนับสนุนให้พลเมืองเข้ามาร่วมมือกัน

วัฒนธรรมการทำงาน (Administrative Culture) ที่จะต้องมีการทำงานแบบใหม่ ที่ไม่ใช่การทำงานทำแบบแผนเดิมตามระบบราชการ ไม่ใช่เข้าขามเย็นขาม

ความเข้าใจในการร่วมผลิต (Clear Incentives) ต้องมีการสร้างคุณค่า และเข้าใจประโยชน์ที่ได้จากการร่วมผลิต อาทิ การร่วมผลิตสามารถทำให้เกิดประโยชน์อย่างไรในด้านประสิทธิภาพ

ปัจจัยที่มีผลต่อการร่วมผลิตของพลเมือง ประกอบด้วย

พลเมืองตื่นรู้ (Active Citizen) คือ การรู้หน้าที่ ขอบเขต เป็นความเต็มใจในเข้าไปมีส่วนร่วม เพื่อร่วมกันปรับปรุงหรือจัดทำบริการสาธารณะ

ทุนทางสังคม (Social capital) มีการช่วยเหลือและความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม โดยแบ่งปันทรัพยากรเพื่อสร้างผลประโยชน์ต่อสังคม อาทิ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ เป็นต้น

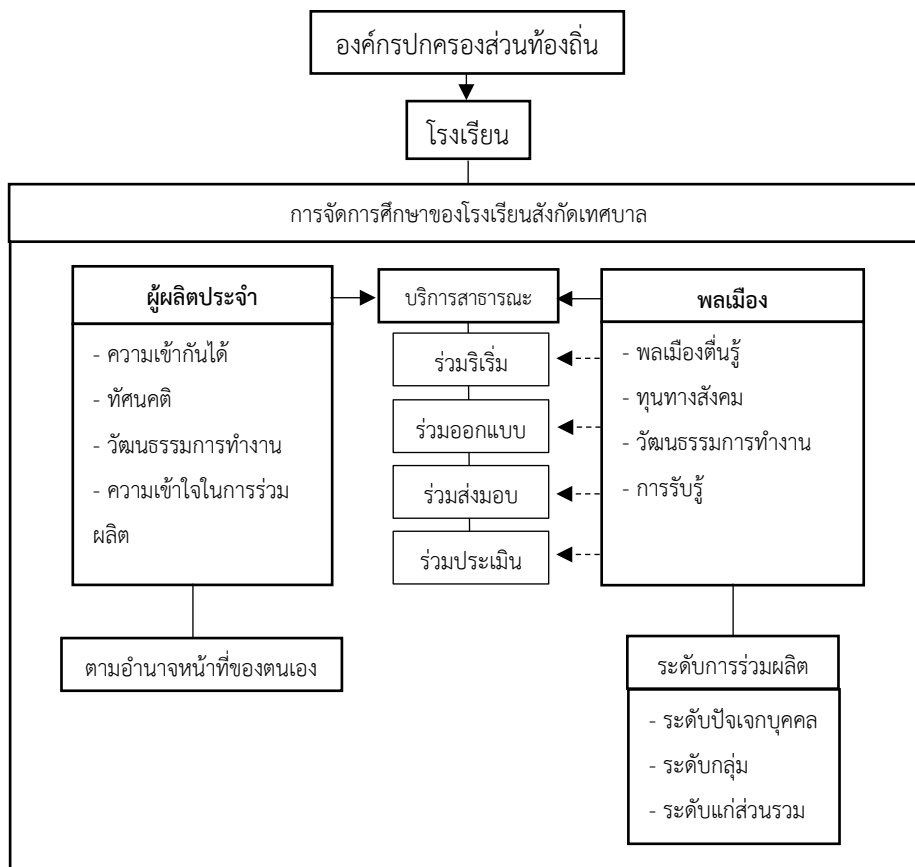
วัฒนธรรมการทำงาน (Administrative Culture) พลเมืองต้องตระหนักถึงสิทธิในการร่วมผลิตบริการสาธารณะมากขึ้น ไม่ใช่เรื่องไกลตัวหรือยุ่งเกี่ยวไม่ได้

การรับรู้ความสามารถตนเอง (Self-efficacy) เป็นสิ่งสำคัญในการร่วมผลิตอย่างหนึ่ง หากพลเมืองมีความรับรู้ว่าคุณมีความสามารถหรือศักยภาพด้านใด ในระดับใด หรือความเชื่อมั่นว่าคุณมีความสามารถในการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งแล้วมีอิทธิพล สามารถเปลี่ยนแปลงการดำรงชีวิตของตนเองให้ดีขึ้น

ประการที่ 3 ด้านสังคม ซึ่งจะพิจารณาสถิติของตัวแสดงจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมและส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน โดยอาจแสดงบทบาทได้ 3 ระดับ คือ ระดับปัจเจกบุคคล (Individual Co-production) ระดับกลุ่ม (Group Co-production) และระดับแก่ส่วนรวม (Collective Co-production)

อย่างไรก็ดี เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่งผลให้การวิจัยนั้นนอกจากการพิจารณาบทบาทในแต่ละขั้นตอนของการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลแล้ว ยังต้องศึกษาบทบาทและความเชื่อมโยงกับหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่หลักในการจัดการศึกษาในระดับชาติประกอบกัน

ภาพที่ 6 แสดงกรอบแนวคิดของการวิจัย



กล่าวโดยสรุป ในบทที่ 2 ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญในวิจัยครั้งนี้ ในหัวข้อที่ 2.1 ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดบริการสาธารณะและการร่วมผลิต เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง และการดำเนินบริการนั้นๆ ในรูปแบบการร่วมผลิต จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 องค์ประกอบ คือ องค์ประกอบด้านตัวแสดง องค์ประกอบด้านความสัมพันธ์ และองค์ประกอบด้านสังคม และระดับที่พลเมืองสามารถเข้าร่วมผลิตบริการสาธารณะได้ทั้งรูปแบบปัจเจกบุคคล แบบกลุ่ม และแบบส่วนรวม โดยสามารถร่วมผลิตได้ในทุกระยะของการจัดทำบริการสาธารณะ หัวข้อที่ 2.2 เป็นการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีวิวัฒนาการของรูปแบบและหน่วยงานหลักที่จัดการศึกษา นำเสนอผ่านการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญมาจนถึงปัจจุบัน หัวข้อที่ 2.3 ผู้วิจัยนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเทศบาล ว่ามีความเป็นมา อำนาจหน้าที่ด้านการศึกษา และความสัมพันธ์กับหน่วยงานระดับต่าง ๆ รวมทั้งนำเสนองานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดสำคัญในการวิจัย โดยใน

บทถัดไปผู้วิจัยจะนำเสนอรูปแบบการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและแนวทางในการพิจารณาในการร่วมผลิตแต่ละระยะในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลจังหวัดตรัง



บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอรูปแบบการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล โดยจะนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

3.1 รูปแบบการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยต้องการทำความเข้าใจความรู้สึคนึกคิดของผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในพื้นที่ที่ทำการศึกษา และบทบาทของผู้เกี่ยวข้องในการร่วมผลิตการศึกษาในสถานศึกษาแต่ละแห่ง เพื่อนำไปสังเคราะห์และตอบวัตถุประสงค์การศึกษาว่าตัวแสดงใดเป็นตัวแสดงหลักในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลและเสนอแนะการนำหลักการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลต่อไป ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเน้นการเก็บข้อมูลเชิงลึกจากพื้นที่ที่ศึกษาและนำไปหาข้อสรุปด้วยวิธีการเชิงอุปนัย (Deductive approach)

3.2 การเลือกสถานที่เก็บข้อมูล

การเลือกสถานที่เก็บข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการเลือกตัวอย่างตามเป้าประสงค์ (Judgmental Sampling) หรือการเลือกตัวอย่างแบบการตั้งเกณฑ์ตามอัตวิสัยของผู้วิจัย (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2556: 6-12) โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาเลือกตัวอย่าง คือ ขนาดของเทศบาลในจังหวัดตรัง โดยทั่วไปเทศบาลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยราชการส่วนกลาง ส่งผลให้การดำเนินการอยู่ภายใต้นโยบายการศึกษาระดับชาติเดียวกัน และแตกต่างกันไปตามความต้องการและขนาดของเทศบาล ด้วยศักยภาพทางงบประมาณ บุคลากร และอื่น ๆ อาทิ เทศบาลเมืองมีศักยภาพด้านงบประมาณมากกว่าเทศบาลตำบล อาจสามารถส่งเสริมโรงเรียนในสังกัดของตนเองได้มากกว่า ผู้มีส่วนได้เสียก็จะมีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ

จังหวัดตรัง มีเทศบาลทั้งสิ้น 22 แห่งจากจำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่น 99 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลตำบล 20 แห่ง เทศบาลเมือง 1 แห่ง และเทศบาลนคร 1 แห่ง ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5 แสดงรายชื่อเทศบาลในจังหวัดตรังและโรงเรียนในสังกัด

ประเภท	อำเภอ	เทศบาล	โรงเรียน
เทศบาลตำบล	อำเภอนาโยง	เทศบาลตำบลนาโยงเหนือ	
	อำเภอปะเหลียน	เทศบาลตำบลท่าพญา	
		เทศบาลตำบลทุ่งยาว	
		เทศบาลตำบลท่าข้าม	
	อำเภอเมืองตรัง	เทศบาลตำบลคลองเต็ง	
		เทศบาลตำบลนาตาล่วง	
		เทศบาลตำบลโคกหล่อ	
	อำเภอย่านตาขาว	เทศบาลตำบลทุ่งกระบือ	
		เทศบาลตำบลควนโพธิ์	
		เทศบาลตำบลย่านตาขาว	โรงเรียนอนุบาลเทศบาลตำบลย่านตาขาว
	อำเภอรษฎา	เทศบาลตำบลคลองปาง	
	อำเภอลำทับ	เทศบาลตำบลวังวิเศษ	
	อำเภอสิเกา	เทศบาลตำบลนาเมืองเพชร	
		เทศบาลตำบลควนขัน	โรงเรียนอนุบาลเทศบาลควนขัน
		เทศบาลตำบลสิเกา	
	อำเภอห้วยยอด	เทศบาลตำบลห้วยนาง	
		เทศบาลตำบลนาง	
		เทศบาลตำบลลำภูลา	
		เทศบาลตำบลท่าจีว	
		เทศบาลตำบลห้วยยอด	โรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา
เทศบาลเมือง	อำเภอกันตัง	เทศบาลเมืองกันตัง	โรงเรียนเทศบาลวัดตรังคภูมิพุทธาวาส
			โรงเรียนเทศบาลบ้านคลองภาษี
เทศบาลนคร	อำเภอเมืองตรัง	เทศบาลนครตรัง	โรงเรียนเทศบาล 1 (สังขวิทย์)
			โรงเรียนเทศบาล 2 (วัดกะพังสุรินทร์)
			โรงเรียนเทศบาล 3 (บ้านนาตาล่วง)
			โรงเรียนเทศบาล 4 (วัดมัสถิมภูมิ)
			โรงเรียนเทศบาล 5 (วัดควนขัน)
			โรงเรียนเทศบาล 6 (วัดตันตยาภิรม)
			โรงเรียนเทศบาล 7 (วัดประสิทธิชัย)
			โรงเรียนเทศบาล 8 (อนุบาลพื้นที่เป็นจริง)

โดยผู้วิจัยจะเลือกสถานที่เก็บข้อมูลจากเทศบาลที่มีการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและสามารถอธิบายได้ครอบคลุมทั้งจังหวัดจริงได้ ผู้วิจัยจึงเลือกสถานที่เก็บข้อมูลโดยจำแนกตามขนาดของเทศบาล

- 1) เทศบาลตำบล ศึกษาโรงเรียนเทศบาลตำบลห้วยยอด สังกัดเทศบาลตำบลห้วยยอด
- 2) เทศบาลเมือง ศึกษาโรงเรียนเทศบาลวัดตรังคภูมิพุทธาวาส สังกัดเทศบาลเมืองกันตัง
- 3) เทศบาลนคร เนื่องจากเป็นเทศบาลนครเป็นเทศบาลขนาดใหญ่และมีนโยบายให้จัดการศึกษามีจุดเน้นต่างกัน โดยโรงเรียนเทศบาล 2 (วัดกะพังสุรินทร์) เน้นความเป็นเลิศด้านวิชาการ และโรงเรียนเทศบาล 6 (วัดตันตยาภิรม) เน้นอาชีพสร้างสรรค์ ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาโรงเรียนทั้งสองแห่ง เพื่อทราบถึงบทบาทของพลเมืองที่หลากหลาย ครอบคลุม โดยจะอธิบายอย่างละเอียดให้หัวข้อบทที่ 4 หัวข้อ 4.1

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลจะมี 3 แหล่ง คือ การศึกษาจากเอกสาร การสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

3.2.1 เอกสาร/เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ โดยจะศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ นโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและส่งผลต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน และศึกษาข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับโรงเรียน ทั้งแผนการจัดการศึกษา แผนปฏิบัติการ แผนการใช้จ่ายงบประมาณ รายงานการประชุมของคณะกรรมการโรงเรียน เป็นต้น

3.2.2 สังเกตการณ์ เนื่องจากการวิจัยนี้มีการลงพื้นที่จริง ผู้วิจัยสังเกตการณ์ในวันที่มีการเรียนการสอนปกติ สังเกตการทำงานของผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้สอน นักเรียน ผู้ปกครอง และปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้อง โดยประเด็นหลักที่ทำการสังเกต คือ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน การปฏิสัมพันธ์ของนักเรียนกับครูผู้สอน ปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน อาทิ หัวหน้าชุมชนกับผู้บริหารและครูผู้สอน ปฏิสัมพันธ์ของนายกเทศมนตรี สำนัก/กอง

การศึกษาที่พลเมืองในพื้นที่ ตลอดจนสภาพแวดล้อมที่รายรอบโรงเรียน เพื่อนำมาประกอบกับ ข้อมูลที่ได้จากเอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึก

3.2.3 การสัมภาษณ์เชิงลึก แยกการสัมภาษณ์ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 เป็นการ สัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างกับผู้ผลิตประจำ ได้แก่ตัวแทนจากเทศบาล บุคลากรทางการศึกษา อาทิ ผู้อำนวยการโรงเรียน ครูผู้สอน มีลักษณะคล้ายการสนทนา ลำดับคำถามและถ้อยคำเป็นคำถาม ปลายเปิดที่มีค่าสำคัญที่ต้องการพร้อมกับมีความยืดหยุ่น (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2556: 9-16) ให้ สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคน เพื่อสร้างความเป็นอิสระและได้ข้อมูลเชิงลึกมากขึ้น และกลุ่มที่ 2 พุดคุยแบบไม่เป็นทางการกับพลเมือง ได้แก่ พลเมืองในชุมชน ผู้ปกครอง นักเรียน ดังนี้

ตารางที่ 6 แสดงผู้ให้ข้อมูล

โรงเรียน	ผู้ผลิตประจำ	พลเมือง
โรงเรียนเทศบาลตำบลห้วยยอด	ปลัดเทศบาลฯ (1) และ เจ้าหน้าที่ กอการศึกษา (1) ผู้อำนวยการ วิทยาลัย (1) ครู (1)	พลเมืองในชุมชน (1) คหบดี (1)
โรงเรียนเทศบาลวัดตรังคภูมิพุทธวาส	ผู้อำนวยการกอการศึกษา (1) รอง ผู้อำนวยการโรงเรียน (1)	ศิษย์เก่าฯ (1) ผู้นำชุมชน (1) ผู้ปกครอง (1)
โรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์	ผู้อำนวยการโรงเรียน (1) เจ้าหน้าที่ กอการศึกษา (3)	นักเรียน (1) ศิษย์เก่า (1)
โรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม	ผู้อำนวยการโรงเรียน (1) เจ้าหน้าที่ กอการศึกษา (3) ครู (1)	นักเรียน (1)
ตัวเลขภายในวงเล็บแทนจำนวนคน ทำการสัมภาษณ์ในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ถึงมกราคม พ.ศ. 2563		

ประเด็นคำถามการสัมภาษณ์ของ กลุ่มที่ 1 ผู้ผลิตประจำ (ตัวแทนจากเทศบาล บุคลากรทางการศึกษา อาทิ ผู้อำนวยการโรงเรียน ครูผู้สอน) มีทั้งหมด 4 ประเด็นหลัก

- 1) บทบาทของโรงเรียนในการริเริ่มสะท้อนปัญหาเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน
- 2) บทบาทของโรงเรียนในการร่วมกันออกแบบนโยบาย กระบวนการเรียน การสอนและกิจกรรมเสริมต่าง ๆ
- 3) บทบาทของโรงเรียนในการร่วมกันจัดการเรียนการสอนและกิจกรรมพัฒนา ผู้เรียน
- 4) บทบาทของโรงเรียนในการประเมินหรือสะท้อนผลของการจัดการศึกษา

ประเด็นพูดคุยแบบไม่เป็นทางการ กลุ่มที่ 2 พลเมือง ได้แก่ พลเมืองในชุมชน ผู้ปกครอง นักเรียน

- 1) บทบาทของพลเมืองในการริเริ่มสะท้อนปัญหาเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน
- 2) บทบาทของพลเมืองในการร่วมกันออกแบบนโยบาย กระบวนการเรียนการสอนและกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนต่าง ๆ
- 3) บทบาทของพลเมืองในการร่วมกันจัดการเรียนการสอนและกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน
- 4) บทบาทของพลเมืองในการประเมินหรือสะท้อนผลของการจัดการศึกษา

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร การสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัยตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล โดยใช้วิธีตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) โดยมีการเก็บข้อมูลที่ต่างกันออกไป (Methodological triangulation) เช่น การสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์เชิงลึก และใช้แหล่งข้อมูลที่ต่างกัน (Data triangulation) (สุภางค์ จันทวานิช, 2556: 69) ซึ่งข้อมูลที่มาจากการศึกษาเอกสาร/เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง จากนั้นผู้วิจัยจะใช้การจัดกลุ่มข้อมูล และทำการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย โดยมีแนวทางในการพิจารณารูปแบบการร่วมผลิตตามกระบวนการจัดการศึกษา จำแนกตามปัจจัยนำเข้า (Inputs) ได้แก่ อำนาจหน้าที่ สถานที่ งบประมาณ บุคลากร หลักสูตร การวางแผนการบริหาร วางแผนหลักสูตร วางแผนการจัดการเรียนการสอนและกิจกรรมเสริมอื่น ๆ กระบวนการ (Process) ได้แก่ การจัดการเรียนการสอน การกิจกรรมเสริมพัฒนาผู้เรียน ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ได้แก่ การประเมินการจัดการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษา การได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมและตอบสนองความต้องการ

ผู้วิจัยได้ใช้ตัวชี้วัดการร่วมผลิตด้านการศึกษาของนภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ (Dhirathiti, 2018) ในการจัดทำนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย ที่มีแนวคิดของวูเบิร์ค และคณะ มาเป็นฐานในการพัฒนาแนวทางการพิจารณา ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 7 แสดงแนวทางการพิจารณาในการร่วมผลิตแต่ละระยะในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลจังหวัดตรัง

ระยะการร่วมผลิต	กระบวนการจัดการศึกษา	แนวทางการพิจารณา
ร่วมริเริ่ม (Co-initiation)	อำนาจหน้าที่	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำนาจในการจัดการศึกษา สามารถดำเนินการร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ได้ (การกระจายอำนาจ)
	สถานที่งบประมาณ ครู	ผู้ผลิตประจำมีการอำนาจให้เกิดการจัดการศึกษา โดยเอื้อปัจจัยนำเข้าที่สำคัญ สถานที่งบประมาณ อุปกรณ์
	หลักสูตร	พลเมืองทุกกลุ่มมีการสนับสนุนการจัดการศึกษา ด้วย เงิน คน ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ
	หลักสูตร	มีหลักสูตรแกนกลางและสามารถปรับหลักสูตรให้เข้ากับพื้นที่ของตนเองได้
ร่วมออกแบบ (Co-design)	วางแผนการบริหาร	การตัดสินใจ วางแผน และการกำหนดนโยบาย โดยเทศบาล ผู้บริหารโรงเรียน ผู้สอน ผู้ปกครอง และสมาชิกในชุมชน
	วางแผนเกี่ยวกับหลักสูตร	เปิดโอกาสให้พลเมืองได้แสดงความคิดเห็น อภิปราย เกี่ยวกับหลักสูตร
	วางแผนเกี่ยวกับการจัดการเรียน	การตัดสินใจ วางแผน และการกำหนดแนวทางการจัดการเรียนการสอนและกิจกรรมอื่น ๆ ของเทศบาล ผู้ปกครอง
	การสอนและกิจกรรมพัฒนา คุณภาพผู้เรียน	ผู้เรียนและผู้เรียน
ร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery)	กระบวนการจัดการสอน	ผู้ปกครอง สมาชิกในชุมชน และผู้เรียนสามารถเข้ามามีการจัดการเรียนการสอนกับครูประจำได้
	กิจกรรมเสริมพัฒนาผู้เรียน	พลเมืองทุกกลุ่มสามารถสนับสนุนกิจกรรมอื่น ๆ ได้
ร่วมประเมิน (Co-assessment)	ประเมินการจัดการเรียนการสอน	ติดตามผลการจัดการศึกษาว่าตรงกับความต้องการของพลเมืองมากน้อยเพียงใด (พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมในการติดตามทั้งหมดในกระบวนการจัดการศึกษา
	ประเมินตามการประกันคุณภาพ	ติดตามผลลัพธ์ในการจัดการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษา 4 มาตรฐาน (ประเมินตนเอง ประเมินจากบุคคลภายนอก)
ผลลัพธ์ (Outcome)	เป้าหมายของการจัดการศึกษา	ผู้เรียนในพื้นที่ได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน
	ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เพิ่มประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของพลเมือง (ตรงความต้องการ เช่น วิชาเรียนและหลักสูตร)

ในบทที่ 3 นี้ ผู้วิจัยนำเสนอรูปแบบการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและแนวทางในการพิจารณาบทบาทของตัวแสดงทั้งสองฝ่ายในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยในหัวข้อถัดไป ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการศึกษาที่ได้จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง สังเกตการณ์ สัมภาษณ์เชิงลึก และพูดคุยแบบไม่เป็นทางการกับตัวแสดงต่าง ๆ โดยเริ่มจากการนำเสนอข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับจังหวัดตรังในหัวข้อ 4.1 จากนั้นจะนำเสนอแนวความคิดการบริหารสถานศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาล และอภิปรายให้ผู้อ่านทราบว่าหลักการบริหารดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักการร่วมผลิตในหัวข้อ 4.2 และในหัวข้อ 4.3 จะนำเสนอบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ในทุกขั้นตอนการจัดการศึกษาตั้งแต่การริเริ่ม ออกแบบ ส่งมอบและประเมินการจัดการศึกษาตามลำดับ



บทที่ 4

ผลการศึกษาและอภิปรายผล

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง ว่าตัวแสดงใดที่เป็นตัวแสดงหลักในการจัดการศึกษา และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยวิธีการศึกษาจากเอกสาร สัมภาษณ์เชิงลึก และสังเกตการณ์ในพื้นที่ โดยมีพื้นที่ในการศึกษาครอบคลุมเทศบาลสามประเภท คือ เทศบาลตำบลศึกษาโรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา เทศบาลเมืองศึกษาโรงเรียนเทศบาลวัดตรังคฤหิมาวาส และเทศบาลนครศึกษาโรงเรียนเทศบาล 2 (วัดกะพังสุรินทร์) และโรงเรียนเทศบาล 6 (วัดตันตยาภิรม) ดังรายละเอียดที่กล่าวแล้วในบทที่ 3 การนำเสนอในบทที่ 4 นี้จะเริ่มจากการให้ข้อมูลทั่วไปของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง ในหัวข้อ 4.1 จากนั้นจะนำเสนอว่าการบริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรังมีการนำแนวคิดการจัดการทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต (Co-production) ไปใช้หรือไม่ อย่างไร โดยจะนำเสนอในหัวข้อ 4.2 และถัดไปผู้วิจัยจะเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงตัวแสดงการร่วมผลิตการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง ในหัวข้อ 4.3 และ สุดท้ายจะเป็น 4.4 สรุปท้ายบท ตามลำดับ

4.1 ข้อมูลทั่วไปของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง

จังหวัดตรัง อยู่ทางภาคใต้ของประเทศไทย มีพื้นที่เป็นเนินสูง ๆ ต่ำ ๆ สลับกับภูเขาและติดทะเลฝั่งอันดามัน ในสมัยโบราณเมืองตรังจึงเป็นเมืองท่าติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ และเป็นจังหวัดที่มีชาวจีนอพยพมาตั้งรกรากอยู่จำนวนมาก โดยเริ่มต้นจากการทำเกษตรกรรม และส่วนใหญ่พัฒนาทำอาชีพค้าขายกระจายอยู่ทั่วทุกอำเภอในจังหวัดตรัง ปัจจุบันจังหวัดตรัง มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 640,574 คน โดยส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธและศาสนาอิสลาม มีการผสมผสานประเพณีของชาวจีนดั้งจะเห็นได้จากประเพณีถือศีลกินเจ ประเพณีงานศพ และประเพณีงานแต่งงาน เป็นต้น

หากจะกล่าวถึงจังหวัดตรังในปัจจุบัน ถือได้ว่าเป็นจังหวัดที่มีความน่าสนใจ ไม่เฉพาะมีทะเล มีธรรมชาติที่สวยงาม แต่เป็นจังหวัดที่มีวัฒนธรรมของชาวจีนผสมผสานอย่างหลากหลาย อาทิ วัฒนธรรมการกินที่เป็นเอกลักษณ์ ด้วยความหลากหลายของคนและอาชีพจนได้รับการขนานนามว่าเป็นจังหวัดที่กินอาหาร 9 มื้อต่อวัน ตั้งแต่เช้ามีดเพื่อรองรับลูกค้าที่ทำอาชีพกรีดยางและขายตลอดทั้ง

วัน วัฒนธรรมการกินชากาแฟ คู่กับขนมจีบเหลียง และขนมแป้งทอดที่เรียกว่า จาโก้ยหรือปาห้องโก้ย ซึ่งทุกร้านจะมีจำหน่ายและมักจะนั่งทานที่ร้าน กลายเป็นพื้นที่ของการรวมตัวของครอบครัว และพบปะพูดคุยกันของคนท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้จังหวัดตรังยังคงมีสถาปัตยกรรมของบ้านเรือนแบบซิโนโปรตุกีส (Sino-Portuguese) ของชาวจีนที่ผสมผสานกับความเป็นยุโรป สะท้อนภาพความดั้งเดิมของชุมชนท้องถิ่นได้ดี

ด้านการศึกษาของจังหวัดตรัง แรกเริ่มโรงเรียนโดยส่วนใหญ่จะมีชาวจีนและพระเป็นผู้ก่อตั้งขึ้นจำนวนมาก ซึ่งต่อมาได้ปรับเปลี่ยนโอนย้ายตามนโยบายต่าง ๆ ทำให้ปัจจุบันมีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สังกัดการศึกษาระดับอาชีวศึกษา สังกัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา และสถาบันจัดการศึกษาอิสระและการศึกษาตามอัธยาศัยทั้งสิ้น 296 โรงเรียน มีจำนวนผู้เรียน 148,501 คน และผู้สอนจำนวน 7,516 คน ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง

โรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง มีจำนวนทั้งสิ้น 13 โรงเรียน จัดการเรียนการสอนครอบคลุมทุกระดับการศึกษา ตั้งแต่ระดับอนุบาล ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การรับนักเรียนของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง ต้องดำเนินการตามนโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรับนักเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน²² โดยระดับก่อนประถมศึกษาไม่เกิน 30 คนต่อห้องเรียน ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาไม่เกิน 40 คนต่อห้องเรียน และหากมีการเรียนการสอนนักเรียนพิเศษจะต้องไม่เกิน 10 คนต่อห้องเรียน โดยโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรังแต่ละแห่งมีการจัดการศึกษาต่างระดับกัน ดังตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 8 แสดงระดับการจัดการศึกษาในโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง

สังกัด	โรงเรียน	ระดับ
เทศบาลตำบลควนขัน	โรงเรียนอนุบาลเทศบาลควนขัน	อนุบาล-ประถมศึกษา
เทศบาลตำบลย่านตาขาว	โรงเรียนอนุบาลเทศบาลตำบลย่านตาขาว	อนุบาล-ประถมศึกษา
เทศบาลตำบลห้วยยอด	โรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา	อนุบาล-มัธยมศึกษาตอนต้น
เทศบาลเมืองกันตัง	โรงเรียนเทศบาลบ้านคลองภาษี	อนุบาล-มัธยมศึกษาตอนต้น

²² ดูเพิ่มเติมที่ นโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรับนักเรียนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.

สังกัด	โรงเรียน	ระดับ
	โรงเรียนเทศบาลวัดตรางค์ภูมิพุททาวาส	อนุบาล-ประถมศึกษา
เทศบาลนครตรัง	โรงเรียนเทศบาล 1 (สังฆวิทย์)	อนุบาล-มัธยมศึกษาตอนต้น
	โรงเรียนเทศบาล 2 (วัดกะพังสุรินทร์)	อนุบาล-มัธยมศึกษา
	โรงเรียนเทศบาล 3 (บ้านนาตาล่วง)	อนุบาล-ประถมศึกษา
	โรงเรียนเทศบาล 4 (วัดมัสยิมภูมิ)	อนุบาล-ประถมศึกษา
	โรงเรียนเทศบาล 5 (วัดควนขัน)	อนุบาล-ประถมศึกษา
	โรงเรียนเทศบาล 6 (วัดตันตยาภิรม)	อนุบาล-มัธยมศึกษา
	โรงเรียนเทศบาล 7 (วัดประสิทธิชัย)	อนุบาล-ประถมศึกษา
	โรงเรียนเทศบาล 8 (อนุบาลฝันที่เป็นจริง)	อนุบาล-ประถมศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาโรงเรียน จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ โรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา โรงเรียนเทศบาลวัดตรางค์ภูมิพุททาวาส โรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์ และโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม โดยมีประวัติการก่อตั้งโดยบุคคลในท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น กล่าวคือ

1) โรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2461 โดยพ่อค้าชาวจีนในชุมชนเดิมชื่อว่า โรงเรียนผ้อเย็กฮกฮ้าง และได้เปลี่ยนเป็นโรงเรียนห้วยยอดวิทยา ต่อมาในปี พ.ศ. 2501 จำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นจึงสร้างโรงเรียนใหม่ขึ้นมารองรับตั้งชื่อว่า “โรงเรียนห้วยยอดประศาสน์วิทย์” ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการชุดเดียวกัน ส่งผลให้เกิดวิกฤตการเงินขึ้นและไม่สามารถบริหารโรงเรียนได้ตามคาดหวัง จึงมีมติจากคณะกรรมการชุมชนตลาดห้วยยอด คณะครู และผู้ปกครอง ให้ยุบโรงเรียนทั้งสองเข้าด้วยกันและโอนไปเป็นโรงเรียนสังกัดเทศบาลห้วยยอด เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 ปัจจุบันโรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา เปิดสอนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาล 1 ไปจนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3 มีนักเรียนจำนวน 909 คน ตั้งอยู่บริเวณชุมชน ตลาด และหน่วยงานราชการ ได้แก่ สำนักงานไปรษณีย์ห้วยยอด สถานีตำรวจภูธรห้วยยอด สถานศึกษาเอกชน อาชีพหลักของชุมชน คือ ค้าขายและทำสวนยางพารา ประเพณี/ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เป็นที่รู้จักโดยทั่วไปคือ เทศกาลถือศีลกินเจ ลากพระ สารทเดือนสิบ เป็นต้น (โรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา, 2562: 26)

2) โรงเรียนเทศบาลวัดตรางค์ภูมิพุททาวาส ก่อตั้งเมื่อ ปี พ.ศ. 2454 โดยเจ้าอาวาส ทำให้โรงเรียนตั้งอยู่ในบริเวณวัด ชื่อเดิมว่า โรงเรียนลพจรุงวิทยา เป็นโรงเรียนตัวอย่างของจังหวัดตรัง โดยมีเจ้าเมืองตรังในขณะนั้น คือ พระยารัษฎานุประดิษฐ์มหิศรภักดี (คอซิมบี๊ ณ ระนอง) เป็นผู้ริเริ่ม เนื่องจากห้วงเวลานั้นได้ย้ายตัวเมืองตรังมาที่อำเภอกันตัง เนื่องจากเป็นเมืองติดปากอ่าว ติดต่อ

ค้าขายได้ง่าย และยังคงเป็นเมืองท่าที่สำคัญระหว่างเส้นทางกันตัง-ปีนังในปัจจุบัน อีกทั้งนำต้นยางพาราต้นแรกของประเทศไทยมาปลูกที่อำเภอกันตังด้วย ต่อมาได้โอนโรงเรียนมาสังกัดเทศบาลเมืองกันตัง และย้ายมาสร้างอาคารเรียนในพื้นที่ปัจจุบัน โดยการอุทิศที่ดินของแผนกการศึกษาธิการอำเภอกันตัง เอกชน และเทศบาลเมืองกันตัง ปัจจุบันโรงเรียนเทศบาลวัดตรังคภูมิพุทธาวาส เปิดสอนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาล 1 จนถึงระดับประถมศึกษาปีที่ 6 มีนักเรียนทั้งสิ้น 134 คน ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเมืองกันตัง ใกล้หน่วยงานราชการ เช่น เทศบาลเมืองกันตัง สถานีตำรวจภูธรกันตัง ไปรษณีย์อำเภอกันตัง สถานีรถไฟ ฯลฯ ที่ตั้งของโรงเรียนรายล้อมด้วยพื้นที่นาและชุมชนมีทั้งชาวไทยถิ่นใต้ชาวไทยเชื้อสายจีนและชาวไทยเชื้อสายมลายู ประกอบอาชีพที่หลากหลาย ทั้งค้าขาย ประมง ทำสวนยางพารา เป็นต้น

3) โรงเรียนเทศบาล 2 (วัดกะพังสุรินทร์) ก่อตั้งเมื่อ ปี พ.ศ. 2476 โดยเจ้าอาวาสวัดกะพังสุรินทร์ มีอาคารเรียนตั้งอยู่ในบริเวณวัดในเขตชุมชนเมืองกิ่งชนบท ในเขตเทศบาลนครตรัง ใกล้หน่วยงานราชการจำนวนมาก เนื่องจากโรงเรียนตั้งอยู่ในตัวเมืองตรัง อาทิ เทศบาลนครตรัง ศาลากลางจังหวัดตรัง ศาลจังหวัดตรัง เป็นต้น เปิดสอนตั้งแต่ระดับอนุบาล 1 จนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีจำนวนนักเรียน 1,520 คน โดยมีนโยบายด้านการศึกษาให้มุ่งพัฒนาความเป็นเลิศด้านวิชาการ โดยมีหลักสูตรระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีแผนการเรียนทั่วไปและแผนการเรียนเน้นวิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์และภาษาอังกฤษ (SME) และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มีแผนการเรียนวิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์ และแผนการเรียนอังกฤษ-จีน

4) โรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม เดิมชื่อ โรงเรียนประชาตำบลบางรัก ก่อตั้งเมื่อ ปี พ.ศ. 2468 โดยปลัดแสง เขมโก จากนั้นได้โอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและต่อมาโอนไปสังกัดเทศบาลนครตรัง และปัจจุบันเปิดสอนตั้งแต่ระดับอนุบาล 1 จนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีจำนวนนักเรียน 1,360 คน โรงเรียนตั้งติดกับวัดตันตยาภิรม ในเขตเทศบาลนครตรัง ซึ่งอยู่ไม่ไกลจากโรงเรียนเทศบาล 2 (วัดกะพังสุรินทร์) มากนัก ทำให้สภาพแวดล้อมของโรงเรียนมีลักษณะใกล้เคียงกัน และมีการบริหารจัดการจากต้นสังกัดเดียวกัน แต่ทว่าโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรมมีนโยบายการจัดการศึกษามุ่งพัฒนาความเป็นเลิศด้านวิชาชีพ ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ประกอบด้วยแผนการเรียนนวัตกรรมและการบริการ สาขาวิชาคอมพิวเตอร์ธุรกิจ สาขาโรงแรมและการท่องเที่ยว แผนการเรียนศิลปอาชีพสร้างสรรค์ สาขาดนตรี สาขากีฬา สาขาอาหาร เป็นต้น

จากข้อมูลทั่วไปและความเป็นมาของโรงเรียนแต่ละแห่ง พบว่า การก่อตั้งโรงเรียนเป็นโรงเรียนที่บุคคลในท้องถิ่นนั้นตั้งขึ้น มีความสอดคล้องกับรูปแบบโรงเรียนประชาบาลและรูปแบบ

โรงเรียนราษฎร์ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ดังที่ได้กล่าวโดยละเอียดในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.2 กล่าวคือ *โรงเรียนประชาบาล* คือ เป็นโรงเรียนที่ก่อตั้งจากประชาชนอำเภอหนึ่งหรือตำบลหนึ่งด้วยการสนับสนุนงบประมาณของตนเอง อยู่ภายใต้ความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ เช่น โรงเรียนเทศบาลวัดตรางค์ภูมิพุทธาวาส โรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์ โรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม และ *โรงเรียนราษฎร์* คือ เป็นโรงเรียนที่บุคคลเดียวหรือหลายคนรวมกันตั้ง และอยู่ภายใต้ความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ เช่น โรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา ในปัจจุบันโรงเรียนทั้ง 4 แห่ง มีการจัดการเรียนการสอนภายใต้สังกัดเทศบาล ตั้งอยู่ในบริเวณที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนเมือง รายรอบด้วยสถานที่ราชการ วัด มัสยิด และชุมชน ด้วยปัจจัยสภาพแวดล้อมนี้ ส่งเสริมให้การจัดการศึกษามักจะได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่มีความผูกพันต่อโรงเรียน อาทิ พระหรือเจ้าอาวาสวัดที่เป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งโรงเรียน เป็นต้น

การจัดการศึกษาของเทศบาลในยุคสมัยปัจจุบัน เป็นผลมาจากการตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพของพลเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 (นรนิติ เศรษฐบุตร, ม.ป.ป.) และการปฏิรูปการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เป็นที่เข้าใจกันดีว่า การกระจายอำนาจเป็นการกระจายหน้าที่ไปสู่หน่วยงานของรัฐในระดับย่อยที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หากแต่ยังมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการในส่วนกลางด้วย ดังเช่น ในกรณีโรงเรียนสังกัดเทศบาลนี้ ถึงแม้ว่าจะสามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นของตนเอง แต่ยังคงสอดคล้องกับแนวนโยบาย หลักสูตรแกนกลาง และมาตรฐานการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด เพื่อยังคงไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพของการจัดการศึกษาในระดับประเทศ อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ที่เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริม สนับสนุน และติดตามการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ รายละเอียดความสัมพันธ์ของโรงเรียนสังกัดเทศบาลกับหน่วยงานระดับต่าง ๆ สามารถอ่านเพิ่มเติมได้ในบทที่ 2 หัวข้อ 2.3.2 โดยลำดับถัดไปผู้วิจัยจะนำเสนอผลการศึกษาในภาพรวม โดยนำเสนอผ่านแนวทางการพิจารณาที่ผู้วิจัยนำเสนอไว้ในบทที่ 3 และจะนำเสนอแนวคิดสำคัญในการบริหารการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลจังหวัดตรังที่สะท้อนถึงการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปปรับใช้ในหัวข้อ 4.2 และจะนำเสนอตัวแสดงที่มีบทบาทในการร่วมผลิตการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรังในหัวข้อ 4.3 ต่อไป

ตารางที่ 9 แสดงข้อค้นพบตามแนวทางการพิจารณา

ระยะร่วมผลิต	แนวทางการพิจารณา	ข้อค้นพบ
ร่วมริเริ่ม (Co-initiation)	องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการศึกษา สามารถดำเนินงานต่าง ๆ ได้ (การกระจายอำนาจ) ผู้ผลิตประจำมีการอำนวยความสะดวกให้เกิดการจัดการศึกษา โดยเอื้อปัจจัยนำเข้าที่สำคัญ สถานที่ งบประมาณ อุปกรณ์ พลเมืองทุกกลุ่มมีการสนับสนุนการจัดการศึกษาด้วย เงิน คน ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ มีหลักสูตรแกนกลางและสามารถปรับหลักสูตรให้เข้ากับพื้นที่ของตนเองได้	โรงเรียนเทศบาลทุกแห่งใช้หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMILD) พบโรงเรียนเทศบาลทุกแห่ง พบโรงเรียนเทศบาลทุกแห่ง พบเฉพาะในโรงเรียนสังกัดเทศบาลนคร
ร่วมออกแบบ (Co-design)	การตัดสินใจ วางแผน และการกำกับหนดนโยบาย โดยเทศบาล ผู้บริหารโรงเรียน ผู้สอน ผู้ปกครอง และสมาชิกในชุมชน เปิดโอกาสให้พลเมืองได้แสดงความคิดเห็น อภิปราย เกี่ยวกับหลักสูตร การตัดสินใจ วางแผน และการกำกับหนดแนวทางการจัดการเรียนการสอนและกิจกรรมอื่น ๆ ของเทศบาล ผู้ปกครอง ผู้เรียนและโรงเรียน	พบโรงเรียนเทศบาลทุกแห่ง พบเฉพาะในโรงเรียนสังกัดเทศบาลนคร
ร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery)	ผู้ปกครอง สมาชิกในชุมชน และผู้เรียนสามารถเข้าร่วมร่วมจัดการเรียนการสอนกับครูประจำได้ พลเมืองทุกกลุ่มสามารถสนับสนุนกิจกรรมอื่น ๆ ได้	พบโรงเรียนเทศบาลทุกแห่ง พบโรงเรียนเทศบาลทุกแห่ง พบโรงเรียนเทศบาลทุกแห่ง
ร่วมประเมิน (Co-assessment)	ติดตามผลการจัดการศึกษาว่าตรงกับความต้องการของพลเมืองมากน้อยเพียงใด (พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมในการติดตามทั้งหมดในกระบวนการจัดการศึกษา) ติดตามผลลัพท์ในการจัดการศึกษตามมาตรฐานการศึกษา 4 มาตรฐาน (ประเมินตนเอง ประเมินจากบุคคลภายนอก)	พบโรงเรียนเทศบาลทุกแห่ง พบโรงเรียนเทศบาลทุกแห่ง
ผลลัพธ์ (Outcome)	ผู้เรียนในพื้นที่ได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน เพิ่มประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของพลเมือง (ตรงความต้องการ เช่น วิชาเรียนและหลักสูตร)	พบโรงเรียนเทศบาลทุกแห่ง พบโรงเรียนเทศบาลทุกแห่ง

4.2 การนำแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต (Co-production) ไปใช้ในการบริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง

ประเทศไทยมีการใช้แนวคิดการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) เป็นหลักการสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2542 (อุทัย บุญประเสริฐ และ จิราภรณ์ จันทร์สุวัฒน์, 2544) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยก็มีการนำมาปรับใช้ในการบริหารสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ชื่อว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School-Based Management for Local Development: SBMLD) เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการจัดการศึกษา โดยในหัวข้อนี้จะแสดงรายละเอียดได้เป็นลำดับ คือ หัวข้อ 4.2.1 ผู้วิจัยจะแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายการจัดการศึกษาตามแนวคิดการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ต่อไปในหัวข้อ 4.2.2 แสดงรายละเอียดของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) ของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 4.2.3 เป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) ดังนี้

4.2.1 นโยบายการจัดการศึกษาตามแนวคิดการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เป็นแม่บทสำคัญในการขยายโอกาสทางการศึกษา มีเจตนารมณ์สำคัญที่ต้องการให้เกิดการจัดการศึกษาที่รองรับความหลากหลายของพื้นที่ ผ่านการกระจายอำนาจโดยยึดหลักการจัดการศึกษาเน้นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนกำหนดกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลัก ดังนี้ 1) มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ 2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา 4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง 5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา 6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน

องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันสังคมอื่น โดยให้จัดการศึกษาโดยยึดหลักการศึกษาตลอดชีวิต²³

การสานต่อเจตนารมณ์แห่งการปฏิรูปการศึกษาและนโยบายต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติ มีการประกาศแผนการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2545-2559 เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาทุกระบบให้เกิดความสอดคล้องต่อเนื่องกันทั้งประเทศ เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น ประชาชน ภาคประชาสังคมและชุมชนในการจัดและสนับสนุนการจัดการศึกษา รวมทั้งการระดมทุนและการลงทุนทางการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่น ชุมชน ประชาชน ถือเป็นภาคส่วนสำคัญในการวางรากฐานการพัฒนาและสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ และมีการกำหนดแนวนโยบายตลอดจนแนวทางการดำเนินงานของแต่ละภาคส่วนไว้ อาทิ การสร้างโอกาสในการเข้าถึงการเรียนรู้ทุกที่ กำหนดแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลในการกำหนดมาตรการในการเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ โอกาสทางการศึกษา อัตรากำลังของการศึกษาทุกระบบ แนวทางการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมให้สถานศึกษาจัดการศึกษาตามความพร้อมและศักยภาพของตน โดยมีการสนับสนุนงบประมาณในการจัดการศึกษาด้วย แนวทางการดำเนินการของสถานศึกษาในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ มุ่งเน้นให้ผู้เรียนมีความรู้ ควบคู่กับการปฏิบัติ จัดทำนโยบายและแผนการจัดการศึกษาที่ครอบคลุมความต้องการ ประสานความร่วมมือในการดูแลผู้เรียนกับผู้ปกครองอย่างใกล้ชิด และแนวทางการดำเนินการของประชาชน ประชาสังคมและภาคเอกชน ส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ตามความต้องการ จัดให้มีผู้แทนในการทำงานร่วมกับภาครัฐในการสนับสนุน ส่งเสริมการจัดการศึกษาที่หลากหลาย จากการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของภาคส่วนที่หลากหลายนี้ สะท้อนถึงรูปแบบการจัดการศึกษาที่อาศัยความร่วมมือ การสนับสนุน จากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างเข้มข้น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2559)

การจัดการศึกษาในรูปแบบดังกล่าวยังสะท้อนถึงการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจในการจัดการศึกษาไปยังโรงเรียน (Gamage & Sooksomchitra, 2006: 291) ให้ครู ผู้ปกครอง นักเรียนและชุมชน สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ควบคุมการใช้งบประมาณ บุคลากร หลักสูตร รวมถึงกระบวนการจัดการศึกษาอื่น ๆ (Myers & Stonehill, 1993: 1) แนวคิดนี้ได้นำมาใช้ในการปฏิรูปและพัฒนาการบริหารการศึกษาของโรงเรียนในประเทศไทย กล่าวคือ สถานศึกษามีอำนาจในการ

²³ โปรดดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9

ตัดสินใจทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป โดยคำนึงถึง ปัญหาและความต้องการในท้องถิ่นของตนเอง ดำเนินการแบบมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยตรง อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนการทำงานโดยที่โรงเรียนมิใช่เพียงหน่วยปฏิบัติตาม นโยบายและแผนงานที่หน่วยงานเหนือขึ้นเป็นผู้กำหนดเพียงอย่างเดียว แต่เป็นหน่วยปฏิบัติที่สามารถ วิเคราะห์ปัญหา กำหนดนโยบาย วางแผนให้สอดคล้องกับความต้องการและบริบทของตนเอง (ธีระ รุญเจริญ, 2545: 77) ด้วยการสร้างเครือข่ายการดำเนินการร่วมกันในนามของคณะกรรมการ สถานศึกษาแต่ละแห่ง (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543)

การบริหารสถานศึกษาจะต้องนำความรู้ ประสบการณ์ และความต้องการจากหลากหลาย ภาคส่วนมาปรับใช้ในการจัดการศึกษา²⁴ จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาครั้งแรกไว้ใน กฎกระทรวง กำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธาน กรรมการและกรรมการ วาระการดำรง ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการใน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546²⁵ ซึ่งต่างกันตามขนาดของสถานศึกษา กล่าวคือ หากเป็นสถานศึกษาขนาดเล็ก มีนักเรียนไม่เกิน 300 คน จะต้องมีคณะกรรมการสถานศึกษา 9 คน และสถานศึกษาขนาดใหญ่ มีนักเรียน 300 คนขึ้นไป จะต้องมีคณะกรรมการสถานศึกษาจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ผู้แทนผู้ปกครองจำนวน 1 คน ผู้แทนครูจำนวน 1 คน ผู้แทน องค์กรชุมชนจำนวน 1 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 1 คน ผู้แทนศิษย์เก่าจำนวน 1 คน ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์หรือผู้แทนองค์กรศาสนาในพื้นที่จำนวน 1 คนในสถานศึกษาขนาดเล็ก หรือ 2 คนในสถานศึกษาขนาดใหญ่ ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 1 คนในสถานศึกษาขนาดเล็ก หรือ 6 คนใน สถานศึกษาขนาดใหญ่ และให้ผู้อำนวยการสถานศึกษานั้น ๆ เป็นกรรมการและเลขานุการ²⁶ โดย คณะกรรมการสถานศึกษา มีทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษาประกอบไปด้วยตัวแทนจากหลากหลายภาคส่วน อาทิ ตัวแทนจาก ผู้ปกครอง ผู้ซึ่งสามารถสะท้อนภาพความต้องการทางด้านคุณภาพและความคาดหวังที่เกิดกับผู้เรียน

²⁴ โปรดดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 40

²⁵ ปัจจุบันยกเลิกไปแล้ว ใช้กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือก ประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการในคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2564 แทน

²⁶ โปรดดู ในกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการ และกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้น พื้นฐาน พ.ศ. 2564 ข้อ 3

ตัวแทนจากครู ผู้ซึ่งมีความชำนาญด้านวิชาชีพ สามารถนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ได้ ตัวแทนจากชุมชน ผู้ซึ่งสะท้อนความต้องการในการพัฒนาผู้เรียนในฐานะสมาชิกหนึ่งในชุมชน ตัวแทนจากองค์กรศาสนา ผู้ซึ่งสามารถเติมเต็มส่งเสริมการศึกษาด้วยหลักทางศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ตัวแทนจากศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้สะท้อนภาพของความผูกพัน ความภาคภูมิใจ ช่วยส่งเสริมให้ผู้เรียนในรุ่นถัดไปประสบความสำเร็จได้ และผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ซึ่งมีความรู้ ประสบการณ์ที่หลากหลายเป็นส่วนเสริมให้การจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น (สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2562: 2-5)

ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2564) หลักการ SBM ยังเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการศึกษาดังจะเห็นได้จากประกาศนโยบายการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในปี 2562 และ 2563 ให้มุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทุกภาคส่วนในสังคม (All for Education) สร้างความรู้ความเข้าใจ สนับสนุนทรัพยากร มีส่วนรับผิดชอบ (Accountability) ในการจัดการศึกษา เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2561) อีกทั้งช่วยเพิ่มคุณภาพทางการศึกษาให้ผู้เรียนอีกด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2563) อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์สำคัญอีกข้อหนึ่งของการจัดการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 คือ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น²⁷ จึงมีการนำแนวคิดการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) มาปรับใช้ในการบริหารสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ตาม ในหัวข้อถัดไปผู้วิจัยจะนำเสนอแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับแนวคิด SBM และจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตในหัวข้อ 4.2.3 ต่อไป

²⁷ โปรดดู พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41

4.2.2 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) ของโรงเรียน สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งตามความพร้อมและความต้องการในท้องถิ่น ทั้งการศึกษาในระบบ (Formal Education) การศึกษานอกระบบ (Non-formal Education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) โดยมีการประเมินความพร้อมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด²⁸ และจะต้องจัดการศึกษาให้สอดคล้องตามทิศทางการพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีสภาการศึกษา (Education Council) เป็นองค์กรสำคัญในการเสนอนโยบาย แผนงาน มาตรฐานการศึกษาในทุกระดับ และมีคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic Education Commission) ทำหน้าที่พัฒนามาตรฐานและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ รวมถึงการสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา นอกจากนี้ยังจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานและวิธีการดำเนินการที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ โดยมีสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด ดำเนินการในเขตจังหวัด ภายใต้จุดมุ่งหมายที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ตลอดชีวิต มีทักษะพื้นฐานจำเป็นในการดำรงชีวิต ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2556) ดังที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 หัวข้อที่ 2.3.2.1 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการส่วนกลาง

นโยบายการจัดการศึกษาของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2548-2551 เป็นระยะแรกๆ ที่เริ่มมีการถ่ายโอนสถานศึกษาจากสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดแนวทางการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่มีการเร่งรัดปฏิรูปการศึกษาอันเนื่องมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยส่งเสริมให้สถานศึกษาให้ใช้ระบบการบริหารจัดการโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (SBM) ให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาแต่ละแห่งอย่างแข็งขัน และมีการดำเนินการโครงการนำร่องการพัฒนา รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ในปี พ.ศ. 2552 ด้วยอุดหนุนงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วน

²⁸ ดูเพิ่มเติมที่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ท้องถิ่นที่มีโรงเรียนเข้าร่วมโครงการ นำไปใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ ตามที่โครงการกำหนด²⁹ อาทิ การฝึกอบรมคณะกรรมการสถานศึกษา การจัดทำหลักสูตรเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น เป็นต้น³⁰ ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 มีการเปลี่ยนชื่อแนวทางการบริหารเป็นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School-Based Management for Local Development: SBMLD) แต่ยังคงไว้ซึ่งหลักการดำเนินการและวิธีการตามการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ไว้³¹

แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) เกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่าทุกคนมีความสามารถและอัจฉริยภาพที่แตกต่างกันออกไป จึงมุ่งเน้นให้ผู้เรียนได้พัฒนาศักยภาพของตนเองทั้งด้านวิชาการและวิชาชีพที่ตนเองถนัด ให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยมีหลักการสำคัญ คือ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการสถานศึกษาให้มีบทบาทในการจัดการศึกษาซึ่งจะสามารถสะท้อนภาพความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดี และจัดการศึกษาตลอดชีวิตสู่ความเป็นเลิศของผู้เรียนในด้านที่ตนเองถนัดและสามารถนำไปพัฒนาตนเองและท้องถิ่นในอนาคต หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นรูปแบบการบริหารที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นตัวแสดงหลัก (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2556) มีแนวทางการดำเนินการ 2 แนวทาง คือ หนึ่ง แนวทางเสริมความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการสถานศึกษา และ สอง แนวทางการจัดการศึกษาของโรงเรียน ดังนี้

หนึ่ง เสริมความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการสถานศึกษา ให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการศึกษา (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558b: 9-12) ในทุกด้าน ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 10 แสดงตัวอย่างบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา

มิติ	บทบาท
ด้านนโยบายระดับโรงเรียน	มีส่วนร่วมในการกำหนดแผน นโยบาย เป้าหมายและทิศทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน
	มีส่วนร่วมในการกำหนดและจัดทำหลักสูตร รายวิชา และหลักสูตรวิชาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
	มีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานด้านผู้เรียนและการ

²⁹ ดูเพิ่มเติมที่ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0893.3/ว 1369 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2552

³⁰ ดูเพิ่มเติมที่ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0893.3/ว 478 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2556

³¹ ดูเพิ่มเติมที่ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0893.3/ว 1144 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2553

มิติ	บทบาท
	ดำเนินงานเพื่อให้ผู้เรียนที่บรรลุผลตามเกณฑ์มาตรฐาน พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาสถานศึกษา แผนปฏิบัติการประจำปี หลักสูตรของโรงเรียน
ด้านงบประมาณ	ให้คำปรึกษา เสนอแนะแนวทาง และมีส่วนร่วมในการบริหารการเงิน และงบประมาณของโรงเรียน จัดหาหรือแสวงหาทรัพยากรต่าง ๆ อาทิ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ จากภายนอกสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณเงินอุดหนุนของบุคคลภายนอกแบบมีเงื่อนไข โครงการเก็บค่าบำรุงการศึกษา กรณีที่โรงเรียนขอใช้จ่ายเงินสะสม และกรณียกเว้นค่าบำรุงให้กับผู้เรียนหนึ่ง ๆ
ด้านบริหารงานบุคคล	มีส่วนร่วมในการเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารบุคคลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ แผนพัฒนาครูและบุคลากร การประเมินการสอนของครู สนับสนุนบุคลากรตามที่โรงเรียนต้องการ
ด้านการประเมินผลและการบริหารทั่วไป	ติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินการตามแผน ตรวจสอบดูแลการใช้งบประมาณของโรงเรียน สนับสนุนการพัฒนาอาคาร สิ่งแวดล้อม ให้อำนวยความสะดวกการจัดการศึกษา สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งแหล่งเรียนรู้ กิจกรรมตามแผนงาน สนับสนุนในการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกให้กับโรงเรียน ร่วมประเมินผลงานภาพรวมของโรงเรียนให้ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) แก่โรงเรียนในการปรับปรุงการดำเนินงาน

ถอดความจาก คู่มือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นและระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551

สอง การจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยการศึกษาในระบบ (Formal Education) โรงเรียนจะต้องจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาโดยให้ทุกระดับชั้นมีสาระการเรียนรู้เพิ่มเติม 2 ส่วน คือ สาระการเรียนรู้เกี่ยวกับการดำเนินชีวิตในท้องถิ่น อาทิ ขนบธรรมเนียม ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และสาระการเรียนรู้ที่นำไปสู่ความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพของผู้เรียนแต่ละคน โรงเรียนต้องมีแผนการเรียนรู้ที่หลากหลายตามความต้องการของผู้เรียนแต่ละคน เพื่อส่งเสริมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ใน

สาระการเรียนรู้ที่ตรงกับความสนใจของตนเอง ทั้งแผนการเรียนด้านวิชาการ แผนการเรียนด้านดนตรี แผนการเรียนด้านกีฬา และแผนการเรียนด้านศิลปกรรม เป็นต้น ตลอดจนการศึกษานอกระบบ (Non-formal Education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) ให้ยึดหลักการในการบริหารการศึกษาแบบเดียวกัน ยึดความต้องการของผู้เรียนเป็นหลักอย่างมีคุณภาพ สามารถนำมาประกอบอาชีพและต่อยอดต่อไปในอนาคตได้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2556)

แนวคิดการบริหารสถานศึกษาแบบโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) ยังถือเป็นแนวคิดหลักในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการกำหนดแผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น พ.ศ. 2561-2565 มีการกำหนดยุทธศาสตร์ลำดับที่ 1 การพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อการส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาจัดการศึกษาให้ผู้เรียนได้เรียนรู้เต็มตามศักยภาพสู่ความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอนทั้งในรูปแบบวิชาการและวิชาชีพอันอยู่บนพื้นฐานความต้องการและความถนัดของผู้เรียนแต่ละบุคคล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563: 17) และในยุทธศาสตร์ที่ 6 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ได้มีการส่งเสริมความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษา ภาครัฐ และภาคเอกชน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563: 9-10) อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรังจะต้องยึดหลักการบริหาร การศึกษานี้ เปรียบเสมือนเดียวกับโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งการนำไปใช้ในทางปฏิบัติของเทศบาลทั้ง 3 รูปแบบจะมีลักษณะที่เหมือนหรือต่างกันอย่างไร ผู้วิจัยจะนำเสนอในหัวข้อ 4.3 ตัวแสดงการร่วมผลิตการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักในการศึกษาครั้งนี้

4.2.3 การนำแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต (Co-production) ไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) ว่ามีความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต (Co-production) หรือไม่ อย่างไร โดยมีรายละเอียดดังนี้

แนวคิดสำคัญในการบริหารการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง คือ แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) ที่มีตัวแสดงหลากหลายในทุกขั้นตอนของการร่วมผลิต ตั้งแต่ขั้นของการร่วมริเริ่ม (Co-initiation) และการร่วมออกแบบ (Co-

design) โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษานั้น ๆ ให้มีบทบาทสำคัญในการวางแผนพัฒนาการศึกษา แผนปฏิบัติการ แผนงบประมาณ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ขั้นการร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery) โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาแนวทางในการสรรหาวิทยากร ภูมิปัญญาท้องถิ่นและสืบสานศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของผู้เรียนทุกด้าน และขั้นของการร่วมประเมิน (Co-assessment) การจัดการศึกษา โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานกำกับและติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษาควบคู่กับหน่วยงานภายนอกในการประเมินในระบบประกันคุณภาพทางการศึกษา และจากข้อมูลแนวคิดการบริหารการศึกษาข้างต้น สามารถเปรียบเทียบถึงการนำแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตไปใช้ในการศึกษาได้ ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 11 แสดงการนำแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตไปใช้ในการศึกษาแบบ SBMLD ของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต (Co-production)	หลักการบริหารการศึกษา(SBMLD)
ระดับการร่วมผลิต (ระยะ)	บทบาทของตัวแสดง
ร่วมริเริ่ม (Co-initiation) ร่วมออกแบบ (Co-design)	คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษานั้น ๆ ให้มีบทบาทสำคัญในการวางแผนพัฒนาการศึกษา แผนปฏิบัติการ แผนงบประมาณ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
ร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery)	คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาแนวทางการสรรหาวิทยากรในท้องถิ่นเพื่อให้ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น
ร่วมประเมิน (Co-assessment)	คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานกำกับและติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา

ข้อมูลตัวอย่างจาก คู่มือประเมินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558b)

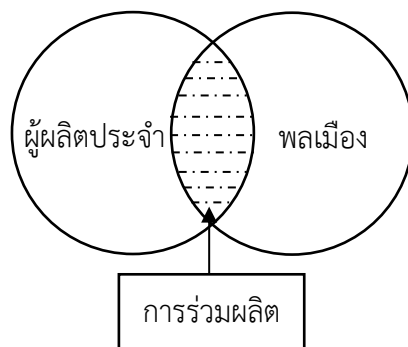
จากตารางพอสรุปได้ว่า แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) กับแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต (Co-production) มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ

ประการที่ 1 แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) มีองค์ประกอบด้านตัวแสดงที่หลากหลาย ตามแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตแบบร่วมผลิต สามารถจำแนกได้ 2 ฝ่าย คือ

หนึ่ง ผู้ผลิตประจำ (Regular producer) ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และโรงเรียนในสังกัด ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา (Brudney & England, 1983: 59; Ostrom, 1996: 1073) บุคลากรภายในองค์กรที่มีภารกิจหน้าที่ดำเนินการผลิตสินค้าสาธารณะนั้น ๆ ด้วย (Bovaird, 2007: 847; Stephen L. Percy et al., 1980: 5)

สอง พลเมือง (Citizen) ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนแต่ละแห่ง ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์หรือผู้แทนองค์กรศาสนาในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นบุคคลที่ได้รับหรือใช้บริการการศึกษาโดยตรง (Bovaird & Loeffler, 2012) แสดงถึงความต้องการในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ (Brandsen & Honingh, 2016)

ประการที่ 2 แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่จะเกิดขึ้น (Inter-Organization relationship) กล่าวคือ ทั้งฝ่ายผู้ผลิตประจำและพลเมืองทำงานร่วมกัน บนความสัมพันธ์ที่พึ่งพาอาศัย มีบทบาทซ้อนเสริมกันในการทำงาน โดยที่พลเมืองสามารถมีบทบาทและสะท้อนการทำงาน แสดงความต้องการได้ตลอดการผลิตบริการ ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 7 รูปแบบการผลิตร่วมของการจัดทำบริการสาธารณะ
ดัดแปลงจาก by (Brudney & England, 1983: 61)

แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) เน้นการสร้าง ความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาในการทำงานร่วมกับโรงเรียน ทั้งในการวางแผนการศึกษา การให้ความเห็นชอบต่อแผนและการใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียน การพิจารณาแนวทางการสรรหาวิทยากร ตลอดจนการประเมินการจัดการศึกษาของโรงเรียน (ดังปรากฏในตารางที่ 2) เพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนท้องถิ่น ให้เกิดการเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558, น.1) สะท้อนการแสดงบทบาทเชิงรุก (Active role) ของพลเมืองที่สามารถมีบทบาทได้ในทุกชั้นของการจัดบริการ มิใช่การรอทำงานที่แยกออกจากกันและสามารถสะท้อนปัญหาเมื่อได้รับบริการนั้น ๆ ไปแล้ว (Brudney & England, 1983: 61)

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตประจำและพลเมืองในแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) อยู่บนพื้นฐานความเชื่อว่าการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งแล้วมีอิทธิพลสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการนั้น ๆ ได้ (Alonso et al., 2019) โดยที่ทั้งสองฝ่ายได้รับประโยชน์จากบริการอย่างเท่าเทียมกัน (ขณะทั้งสองฝ่าย) (อัมพร อารงลักษณ์, 2556: 27) ดังจะเห็นได้จากเหตุผลสำคัญที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้อธิบายถึงความจำเป็นในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษา เชื่อว่าโดยส่วนใหญ่คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแปรผันตามระดับการให้ความสำคัญด้านการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่นที่อาจแตกต่างกันตามวาระ ซึ่งกรมส่งเสริมฯ มองว่าหากมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษา ที่ไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นไปกี่วาระ บทบาทและความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาก็ยังคงอยู่ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2556) และยังสามารถจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียนและชุมชนได้ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของ

การจัดบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต ที่มุ่งหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สาธารณะเป็นหลัก (Outcome) (Osborne, 2006: 377-387)

4.3 ตัวแสดงการร่วมผลิตการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง

การจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ตลอดชีวิต มีทักษะพื้นฐานจำเป็นในการดำรงชีวิต ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม บนฐานหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จึงทำให้การบริหารและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียนมีตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทอย่างหลากหลาย ซึ่งในแต่ละขั้นตอนการจัดการศึกษามีระดับความเข้มข้น (Degree) ของบทบาทฝ่ายพลเมืองที่แตกต่างกัน ความเข้มข้นระดับสูง (High) ในขั้นของการร่วมริเริ่ม (Co-initiation) และการร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery) ความเข้มข้นระดับกลาง (Medium) ในขั้นของการร่วมออกแบบ (Co-design) และความเข้มข้นระดับต่ำ (Low) ในขั้นร่วมประเมิน (Co-assessment) ผู้วิจัยขอเสนอบทบาทของพลเมืองในการร่วมกันจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรังอย่างละเอียด โดยเรียงลำดับขั้นตอนในการจัดทำบริการสาธารณะ คือ ขั้นการร่วมริเริ่ม (Co-initiation) ตามด้วยขั้นร่วมออกแบบ (Co-design) ขั้นร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery) และขั้นการร่วมประเมิน (Co-assessment) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.3.1 ร่วมริเริ่ม (Co-initiation)

ในขั้นของการริเริ่มในการจัดการศึกษา จะพิจารณาเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้า (Input) สำคัญของการศึกษา อาทิ สถานที่ งบประมาณ บุคลากร หลักสูตร ผลการศึกษาพบว่า โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตรัง มีพระ คหบดี ปลัดจังหวัด มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มจัดตั้งโรงเรียนแต่ละแห่งขึ้นด้วยกำลังทรัพย์ของตนเอง ดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ 4.1 ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้งโรงเรียนแล้ว ก็เกิดการจัดการศึกษาที่จะต้องอาศัยปัจจัยนำเข้าอื่น ๆ โดยจะนำเสนอรายละเอียดโดยจำแนกเป็น ด้านสถานที่ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านหลักสูตร ตามลำดับดังนี้

1) ด้านสถานที่

ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานราชการ พระ ให้การสนับสนุนปัจจัยด้านสถานที่ในรูปแบบแหล่งเรียนรู้ให้ผู้เรียนได้ศึกษาต่อยอดความรู้ด้านวิชาการ ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และภูมิปัญญาท้องถิ่นจากแหล่งต่าง ๆ ภายในชุมชนใกล้เคียงและภายในจังหวัดตรัง อาทิ ในโรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา มีแหล่งเรียนรู้ที่สำคัญ คือ ที่ทำการไปรษณีย์ห้วยยอด วัดห้วยยอด ห้องสมุด

ประชาชนห้วยยอด ค่ายลูกเสือเฉลิมพระเกียรติทะเลสองห้อง พิพิธภัณฑสถาน สวนสาธารณะ กระพังสุรินทร์ เป็นต้น (โรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา, 2562: 31) *โรงเรียนเทศบาลวัดตรังคภูมิพุทธาวาส* มีแหล่งเรียนรู้ที่สำคัญ คือ สวนพฤกษศาสตร์เขาช่อง วัดตรังคภูมิพุทธาวาส แหล่งการเรียนรู้สวนของพ่อ สวนสาธารณะควนตำหนักจันทร์ และพิพิธภัณฑสถานพระยาวิชิตราช มหิศรภักดี (คอซิมบี๊ ณ ระนอง) สถานีนีรทไฟกั้นตั้ง ใน *โรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์และโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม* มีแหล่งเรียนรู้ที่สำคัญ คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย วิทยาเขตตรัง ท่าอากาศยานตรัง วัดกะพังสุรินทร์ วัดตันตยาภิรม ศูนย์วิทยาศาสตร์ ณ จังหวัด นครศรีธรรมราช สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดตรัง เป็นต้น

อาจพอสรุปได้ว่า การสนับสนุนปัจจัยนำเข้าด้านสถานที่ในรูปแบบแหล่งการเรียนรู้ของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตรังมีหน่วยงานราชการและพระเป็นตัวแทนแสดงหลัก ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นตัวแทนแสดงและองค์กรที่อยู่บริเวณใกล้เคียงและมีความใกล้ชิดกับโรงเรียนทั้งสิ้น

2) ด้านงบประมาณ

งบประมาณนอกจากจะเป็นปัจจัยสำคัญของโรงเรียนที่ใช้ในการจัดการศึกษาแล้ว ยังเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญสำหรับผู้เรียนที่เป็นจะต้องใช้ในการศึกษาเล่าเรียน อาทิ การซื้ออุปกรณ์การเรียนเพิ่มเติมนอกเหนือจากการสนับสนุนจากภาครัฐ ใช้สำหรับการดำรงชีวิต และใช้สำหรับการต่อยอดทางการศึกษา โดยในด้านงบประมาณนี้จะพิจารณาการสนับสนุนทั้งสองมิติ คือ การสนับสนุนปัจจัยด้านงบประมาณของโรงเรียน และการสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับผู้เรียน มีรายละเอียดดังนี้

หนึ่ง การสนับสนุนปัจจัยด้านงบประมาณของโรงเรียน จากการศึกษาพบว่า การสนับสนุนปัจจัยด้านงบประมาณของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรังทั้ง 4 แห่ง รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัดถือเป็นตัวแทนแสดงหลักในการสนับสนุนงบประมาณที่ใช้ในการจัดการศึกษา แบ่งได้เป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ กล่าวคือ

ส่วนที่ 1 เงินจากเทศบาลต้นสังกัดจัดสรรให้ แบ่งเป็น เงินที่มาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งงบประมาณให้ตามโครงการต่าง ๆ อาทิ กิจกรรมจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอน เช่น โต๊ะนักเรียน โต๊ะครู บอร์ดประชาสัมพันธ์ กิจกรรมแนะแนวการศึกษาต่อ กิจกรรมกีฬา การเข้าค่ายวิชาการ และตั้งงบประมาณในการสนับสนุน ก่อสร้างทางเดินพร้อมหลังคา ต่อเติมอาคารเรียน เป็นต้น

ส่วนที่ 2 เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ อาทิ ค่าอาหารกลางวัน ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงหลักสูตรสถานศึกษา ค่าปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน ค่าอินเทอร์เน็ตโรงเรียน ค่าซ่อมแซมอาคารเรียน และเงินโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่อนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เงินอุดหนุนทั่วไป) อาทิ ค่ารายหัว ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียนและค่าหนังสือเรียน

ส่วนที่ 3 รายได้ที่จัดหาเอง มาจากการจำหน่ายสิ่งของของสถานศึกษา เงินจากบุคคลภายนอกเนื่องจากบุคคลนั้นได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษา เช่น ค่าเช่าสถานที่จัดสอบ จัดงานต่าง ๆ เงินที่เรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษา เช่น โครงการจ้างครูต่างชาติสอนภาษาอังกฤษ ดึงคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“งบประมาณของโรงเรียนได้จากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลัดส่งให้กับสถานศึกษา งบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรให้จากเงินรายได้ และเงินอื่น ๆ ที่ได้จากการใช้สถานที่ของโรงเรียนจัดงาน”

(ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา, 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

“เทศบาลเล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษามาก จัดสรรเงินให้ทั้งเงินรายได้และเงินอุดหนุนที่ได้มา ปี ๆ หนึ่งเยอะมาก สนับสนุนทุก

อย่างเกี่ยวกับโรงเรียน” วิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY (เจ้าหน้าที่สำนักงานการศึกษาเทศบาลนครตรัง, สัมภาษณ์ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

“เงินบริจาค เพิ่มเติมในลักษณะสนับสนุนกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน เช่น สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดตรัง สนับสนุนทุนให้จัดอบรมคุณธรรมจริยธรรม สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยสนับสนุนงบประมาณตอบแทนในการใช้สถานที่ในการจัดสอบ”

(ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์, 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

“งบประมาณ 2 ส่วน คือ งบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนมา ตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี และงบประมาณที่จัดสรรจากเทศบาลต้นสังกัด ที่มีการระบุว่าเป็นของด้านใด ส่วนงบประมาณอื่น ๆ จะมีการประชุมผู้บริหารของโรงเรียนเพื่อจัดทำโครงการต่าง ๆ ตามฝ่ายวิชาการ ฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายบุคลากร”

(รองผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม, 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

สอง การสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับผู้เรียน จากการศึกษาพบว่า การสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับผู้เรียนของโรงเรียนสังกัดเทศบาลจังหวัดตรัง มักมีการสนับสนุนในรูปแบบทุนการศึกษา ทั้งจากการจัดสรรจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสำหรับนักเรียนยากจน เทศบาลต้นสังกัดเป็นหลัก รวมไปถึงศิษย์เก่าถือเป็นตัวแสดงหลักในโรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยาและโรงเรียนเทศบาลวัดตรังคฤมิพุทธาวาส พระและผู้ปกครองที่พบในโรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์และโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“ทุนการศึกษาจะมีจากชมรมศิษย์เก่าของโรงเรียน ที่เพิ่งจัดตั้ง ปี 2561 เงินสนับสนุนโครงการของโรงเรียนจากสหกรณ์ครู หรือให้เงินเพื่อการก่อสร้างอาคารจากเจ้าอาวาสวัดถ้ำพระพุทธโกษีย์ (วัดในเตา)”

(ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา, 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

“การสนับสนุนทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนยากจนแบบรายหัวที่ได้รับทั้งจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และการสนับสนุนทุนการศึกษาเพิ่มเติมจากเทศบาลเมืองกันตัง เมื่อเล็งเห็นว่าผู้เรียนนั้นสมควรได้รับการสนับสนุนทุนการศึกษา ให้โรงเรียนจัดทำเอกสารมายังเทศบาล จะมีคณะกรรมการพิจารณาและให้ความช่วยเหลือดังกล่าว”

(ผู้อำนวยการกองการศึกษาเทศบาลเมืองกันตัง, 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

“เงินบริจาคในรูปแบบทุนการศึกษา ทั้งจากคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง ครู และหน่วยงานอื่น ๆ แต่โดยส่วนใหญ่จะมาจากศิษย์เก่าของโรงเรียน”

(รองผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลวัดตรังคภูมิพุทธาวาส, 18 พฤศจิกายน พ.ศ.
2562)

“นอกเหนือจากงบประมาณจากเทศบาล ก็มีการสนับสนุนเพิ่มเติม เช่น เงินบริจาคจาก TISCO มูลนิธิ และชมรมอาชีพต่าง ๆ ในจังหวัด ชมรมผู้ปกครอง สนับสนุนการแต่งกายในการประกวดงานต่าง ๆ บริจาค ชื่อของ เช่น แก้ว อี้ พัดลม สมาชิกสภาท้องถิ่นมีส่วนช่วยมาก ทั้งสนับสนุนทุนการศึกษา ผลักดันนโยบายต่าง ๆ”

(รองผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม, 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

“ทุนการศึกษามีจากสหกรณ์ครู คณะกรรมการสถานศึกษา เจ้าอาวาสวัดกระพังสุรินทร์ หัวหน้าคณะสงฆ์ระดับจังหวัด ผู้ปกครอง ห้างร้านต่าง ๆ และมีการสนับสนุนทุนการศึกษาให้นักเรียนศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาของเทศบาลเป็นแบบทุนให้เปล่าด้วย ”

(ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์, 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

3) ด้านบุคลากร

ผลการศึกษาพบว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นสังกัด และปราชญ์ชาวบ้านในชุมชน เป็นตัวแสดงหลักในการสนับสนุนทรัพยากรด้านบุคลากรในการเรียนการสอนของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตรัง กล่าวคือ บุคลากรในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ได้แก่ ครูผู้สอน บุคลากรสนับสนุนอื่น ๆ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการสรรหา คัดเลือกให้กับโรงเรียนต่าง ๆ ตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลในการกำหนดคุณสมบัติ จำนวน อัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน ฯลฯ ของเทศบาลนั้น ๆ และมีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ทำหน้าที่กำกับมาตรฐานการดำเนินงานให้สอดคล้องกับแนวทางที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กำหนด³² อย่างไรก็ดี การสรรหาพนักงานท้องถิ่นโดยทั่วไปจะเป็นการสอบที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการกลางการสอบแข่งขันพนักงานส่วนท้องถิ่น จากนั้นจะ

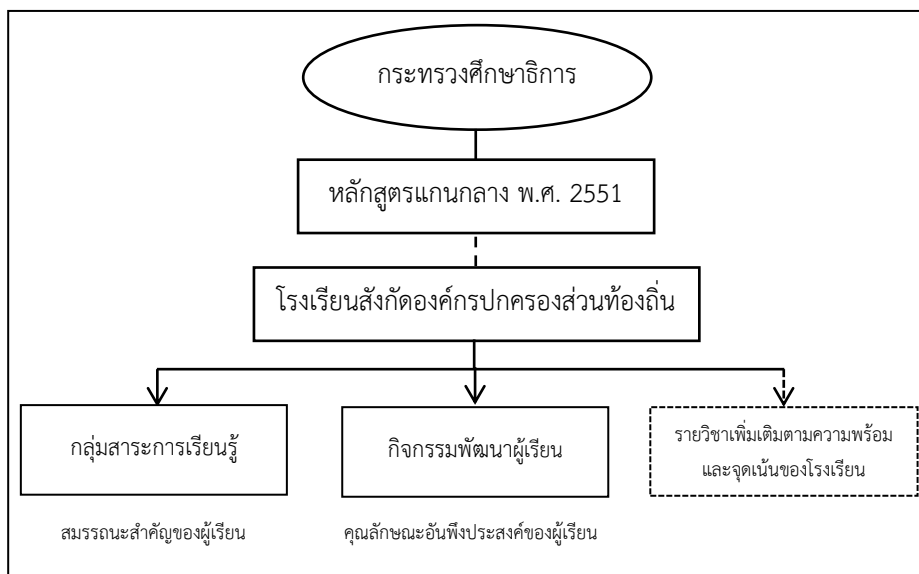
³² โปรดดู พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 และ มาตรา 23

จัดสรรให้ตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังขาดแคลนและอยู่ระหว่างการสรรหา สามารถจ้างเหมาบริการบุคคลมาทำหน้าที่เป็นผู้สอนไปพลางก่อนได้ (กระทรวงมหาดไทย, 2563) นอกจากนี้ โรงเรียนทั้ง 4 แห่ง ยังได้รับการสนับสนุนปัจจัยด้านบุคลากรจากชุมชนบริเวณใกล้เคียงกับโรงเรียน โดยเป็นวิทยากรในการให้ความรู้เกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือความรู้อื่น ๆ ที่ตนเองมีความชำนาญอีกด้วย

4) ด้านหลักสูตร

ผลการศึกษาพบว่า ในโรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยาและโรงเรียนเทศบาลวัดตรังคภูมิพุทธาวาสมีการเรียนการสอนตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ สอดแทรกกิจกรรมต่าง ๆ โดยครูผู้สอนเท่านั้น ในขณะที่โรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์และโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม มีนายกเทศมนตรี เป็นตัวแสดงสำคัญในการริเริ่มจัดทำหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังข้อมูลและคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

การจัดการศึกษาของโรงเรียนทั้ง 4 โรงเรียน จะต้องจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้มีการเรียนการสอนตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ 8 กลุ่ม คือ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สุขศึกษาและพลศึกษา ศิลปะ การงานอาชีพและเทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศ และมีกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ได้แก่ กิจกรรมแนะแนว กิจกรรมนักเรียน กิจกรรมเพื่อสังคมและสาธารณประโยชน์ รวมถึงรายวิชาหรือกิจกรรมที่สถานศึกษาจัดเพิ่มเติมตามความพร้อมและจุดเน้น ตามมาตรฐานที่กำหนดของกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2560: 22-24) อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า โครงสร้างหลักสูตรของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การเรียนตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน และรายวิชาเสริมหรือจุดเน้นตามความพร้อมและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 8 แสดงองค์ประกอบหลักสูตรของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยาเปิดสอนในระดับอนุบาลไปจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และโรงเรียนเทศบาลวัดตรังควมิมพุททาวาสเปิดสอนในระดับอนุบาลไปจนถึงระดับประถมศึกษา มีการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 โดยแบ่งเป็นกลุ่มสาระการเรียนรู้ และสอดแทรกกิจกรรมหรือการเรียนรู้เกี่ยวกับศิลปะวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น อาทิ การเรียนรู้การรำโนราห์ในโรงเรียนเทศบาลวัดตรังควมิมพุททาวาส การเรียนการละเล่นอังกะลุงในโรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา เป็นต้น

โรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์และโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรมในสังกัดของเทศบาลนครตรัง มีการจัดการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งนอกจากจะจัดการศึกษาตามหลักสูตรแกนกลางของกระทรวงศึกษาธิการแล้ว ยังมีการจัดทำหลักสูตรเพิ่มเติมให้มีการจัดการศึกษาที่ครอบคลุมทุกความต้องการและการพัฒนาในท้องถิ่นอย่างหลากหลาย โดยให้โรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์ เป็นโรงเรียนพัฒนาความเป็นเลิศด้านวิชาการ โดยมีหลักสูตรระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีแผนการเรียนทั่วไปและแผนการเรียนเน้นวิทยาศาสตร์คณิตศาสตร์และภาษาอังกฤษ (SME) และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มีแผนการเรียนวิทยาศาสตร์คณิตศาสตร์ และแผนการเรียนอังกฤษ-จีน และโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม เป็นโรงเรียนพัฒนาความเป็นเลิศด้านวิชาชีพ ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีแผนการเรียนทั่วไป แผนการเรียนเน้นวิทยาศาสตร์ และแผนการเรียนด้านภาษา ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประกอบด้วยแผนการเรียนนวัตกรรมและการบริการ สาขาวิชาคอมพิวเตอร์ธุรกิจ สาขาโรงแรมและการท่องเที่ยว แผนการเรียน

ศิลปอาชีพร่างสรรค์ สาขาคณตรี สาขากีฬา สาขาอาหาร การจัดการศึกษาดังกล่าวมาจากนโยบายของนายกเทศมนตรี (เทศบาลนครตรัง, 2558a: 29) ที่เล็งเห็นถึงการต่อยอดในระดับอุดมศึกษาของนักเรียนที่สำเร็จการศึกษา สามารถต่อยอดทั้งในมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยที่สอนด้านวิชาชีพหรือช่างเทคนิคต่าง ๆ (ตรังนิวส์, 2561: 7) ดังคำให้สัมภาษณ์ต่อไปนี้

“เมื่อปี 2558 โรงเรียนของเราเปิดรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายในสายอาชีพ เป็นแนวคิดของนายกฯ อภิชาติ วิโนทัย ที่เห็นว่าเศรษฐกิจที่ฝืดเคืองสร้างปัญหาให้กับผู้ประกอบการอย่างมาก ในการส่งเสริมบุตรหลานให้ได้รับการศึกษาต่อ จึงเปิดโปรแกรมนี้ขึ้นมาให้เด็กได้เรียนทางสายอาชีพด้วย เมื่อจบ ม.6 แล้ว หากไม่ได้เรียนต่ออุดมศึกษาจะเข้าศึกษาสถาบันอาชีวะต่าง ๆ ที่ก็ยอมทำได้”

(ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรมให้สัมภาษณ์ในตรังนิวส์, 2561: 7)

“เทศบาลส่งเสริมการจัดการเรียนการสอนที่ครอบคลุมความต้องการในพื้นที่ โดยให้มีโรงเรียนที่มีการเรียนการสอน 2 ลักษณะ คือ โรงเรียนที่เน้นวิชาการ และโรงเรียนเน้นสายอาชีพ โดยโรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังฯ เป็นโรงเรียนเน้นวิชาการ และโรงเรียนเราเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม เป็นโรงเรียนที่เน้นด้านอาชีพ อันเนื่องมาสภาพแวดล้อมและลักษณะของผู้เรียนที่ค่อนข้างยากจน ขาดโอกาส ผู้ปกครองและชุมชนจึงต้องการให้มีความรู้ด้านอาชีพเพื่อสามารถนำไปประกอบอาชีพหรือรายได้เสริมด้วย”

(รองผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม, 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

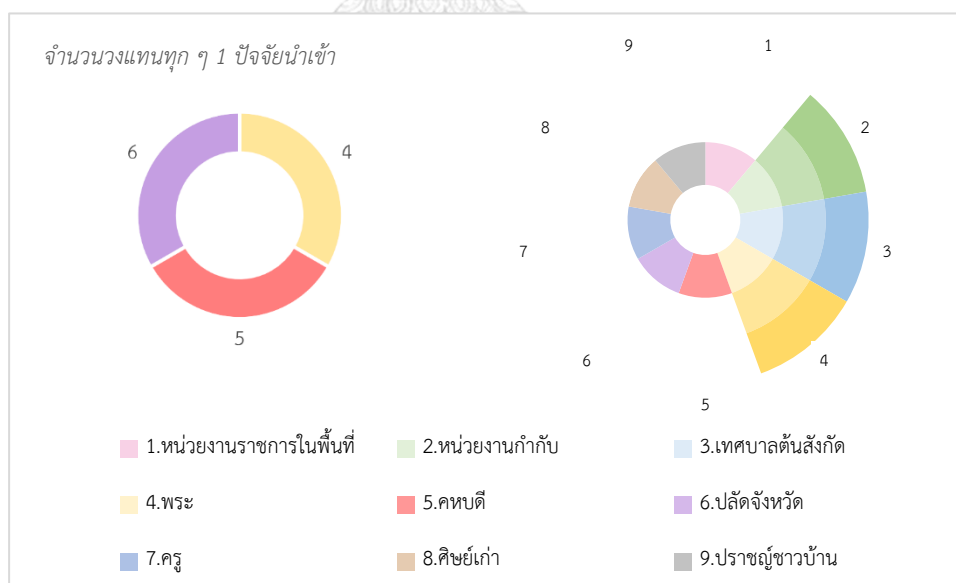
นอกจากการออกแบบหลักสูตรการเรียนของโรงเรียนในสังกัดแล้ว เทศบาลนครตรังยังได้มีการเทศบาลนครตรังยังมีการทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) กับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย วิทยาเขตตรัง วิทยาลัยเทคนิคตรัง และวิทยาลัยการอาชีพตรัง ด้านการโรงแรม ด้านคอมพิวเตอร์ธุรกิจ (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย, 2557) ให้ผู้เรียนสามารถเรียนเพิ่มเติมได้ และนำเวลาเรียนดังกล่าวไปเทียบโอนหน่วยกิตในการศึกษาต่อ จะทำให้ลดเวลาในการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น เช่น ใน

ชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ใช้เวลาในการเรียนเพียง 1.5 ปี จากเดิม 2 ปี (โอดีนิวส์, 2557) ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“เราได้ร่วมมือกับทางมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โดยได้ทำ MOU ในเรื่องของการศึกษาทั้งหมด มีโรงเรียนศึกษาพิเศษ โดยมี มอ. เข้ามาร่วมจัดการ ดูแล และตอนนี้เราได้เปิดหลักสูตรการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ปลาย ณ วัดตันตยาภิรม โรงเรียนเทศบาล 6 ซึ่งเปิดเป็น 2 สาขา คือ ‘เรียนสายสามัญ เสริมวิชาชีพ’ หลังจากจบการศึกษาที่นี้แล้ว เด็กสามารถต่อยอดสู่การเรียนในระดับสูงขึ้นได้ คือ ระดับอุดมศึกษา หรือสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ และสามารถเลือกที่จะศึกษาทางด้านวิชาชีพต่อไปได้”

(นายกเทศมนตรี เทศบาลนครตรัง ให้สัมภาษณ์ในนางฟ้าสาร เทศบาลนครตรัง, 2558b: 3)

จากผลการศึกษาในขั้นของการร่วมริเริ่ม (Co-initiation) สามารถสรุปตัวแสดงที่เป็นตัวแสดงหลักและตัวแสดงอื่น ๆ ดังนี้



ภาพที่ 9 แสดงตัวแสดงที่มีบทบาทในปัจจัยนำเข้าที่สำคัญในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง

จากภาพที่ 3 จะเห็นได้ว่ามีตัวแสดงหลักในการริเริ่มการจัดการศึกษา (ด้านซ้าย) นั่นคือ พระคหบดี และปลัดจังหวัดในขณะนั้น และในการดำเนินของโรงเรียนในปัจจุบันก็ได้รับการสนับสนุนปัจจัยนำเข้าสำคัญ (ด้านขวา) จากผู้ผลิตประจำ (Regular producer) ได้แก่ หน่วยงานกำกับดูแลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลต้นสังกัด มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนงบประมาณบุคลากร และหลักสูตร (3 วง) และจากฝ่ายพลเมือง (Citizen) พระคหบดี ครู ศิษย์เก่า ประชาชนชาวบ้าน ที่สนับสนุนทุนการศึกษาแก่นักเรียน ประชาชนชาวบ้าน ที่เป็นวิทยากรร่วมสอนเสริมเกี่ยวกับความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่น (1 วง) อย่างไรก็ตามเมื่อกล่าวถึงการสนับสนุนปัจจัยนำเข้าที่สำคัญแล้ว ลำดับต่อไปผู้วิจัยจะนำเสนอตัวแสดงที่มีบทบาทในขั้นของการออกแบบบริการสาธารณะ

4.3.2 ร่วมออกแบบ (Co-design)

ในขั้นการร่วมออกแบบ (Co-design) จะพิจารณาถึง การตัดสินใจวางแผนและการกำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องเปิดโอกาสให้พลเมืองได้แสดงความคิดเห็น อภิปราย เกี่ยวกับการบริหาร แผนการดำเนินงาน โดยจะนำเสนอตามขั้นตอนทั้งสิ้น 4 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 แผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน ขั้นตอนที่ 2 แผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาลต้นสังกัด ขั้นตอนที่ 3 แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณของโรงเรียน และขั้นตอนที่ 4 แผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษาของโรงเรียน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีการจัดทำแผนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเป็นทิศทางในการพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และมาตรฐานการศึกษาของชาติ แผนที่ต้องจัดทำในการกำหนดเป็นกรอบการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 2 ระดับ คือ *ระดับที่ 1* แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ที่สถานศึกษาเป็นผู้จัดทำ ประกอบด้วย แผนพัฒนาการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษา 5 ปี แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ และแผนการปฏิบัติการประจำปีการศึกษา *ระดับที่ 2* แผนพัฒนาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำนักหรือกองหรือส่วนงานเกี่ยวกับการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ ประกอบด้วย แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษา และแผนพัฒนาการศึกษา (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558a: 1-9) อีกทั้งแผนทั้งสองระดับจะต้องมีความเกี่ยวข้องกันทั้งด้านเนื้อหาและกระบวนการในการจัดทำ โดยมีเทศบาลต้นสังกัด โรงเรียน และคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นตัวแสดงหลัก ตลอดจนตัวแสดงรองอื่น ๆ ดังรายละเอียดตามขั้นตอนต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 แผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน รวบรวมข้อมูลพื้นฐานและปัญหาเกี่ยวกับโรงเรียนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งคณะกรรมการสถานศึกษา ครู ผู้ปกครอง ชุมชน ในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาที่ต้องการพัฒนา ปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไข อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของผู้เรียนที่ไม่ตรงกับมาตรฐานที่กำหนด รวมถึงความต้องการของครูและนักเรียน ด้านสื่อ อุปกรณ์ ส่งเสริมการเรียนรู้ สถานที่ในการเรียนการสอน เป็นต้น ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับแผนพัฒนาท้องถิ่น นโยบายการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น นโยบายการศึกษาของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และนโยบายการศึกษาระดับชาติ และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์หาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค (SWOT Analysis) จึงนำข้อมูลที่ได้ไปจัดทำเป็นร่างแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน ประกอบไปด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนา ตลอดจนตัวชี้วัดต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสถานศึกษาพิจารณาเห็นชอบ เมื่อพิจารณาเห็นชอบแล้วให้ผู้อำนวยการสถานศึกษา ประกาศใช้แผนพัฒนาการศึกษา และนำแผนพัฒนาการศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาแล้วส่งไปยังสำนัก/กองการศึกษาของต้นสังกัด

ในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ทั้ง 4 โรงเรียน มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ปกครอง และชุมชน ผ่านเวทีการประชุมผู้ปกครอง ความคิดเห็นจากคณะกรรมการสถานศึกษา ครู นักเรียน ดังคำสัมภาษณ์ ดังนี้

“โรงเรียนต้องมีจำนวน 3 แผน คือ แผนพัฒนาการศึกษา 5 แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ และแผนการศึกษาประจำปีของโรงเรียน ที่เป็นการร่วมมือของทุกฝ่าย ทั้งผู้บริหาร คณะครู นักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษา และฝ่ายสนับสนุนอื่น ๆ”

(ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์, 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

“การวางแผนของโรงเรียนเป็นไปตามขั้นตอนทั่วไปที่ต้นสังกัดกำหนด โดยต้องนำข้อมูลผ่านการเสนอปัญหาและแสดงความคิดเห็นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเสนอต่อต้นสังกัดด้วย”

(รองผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม, 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

“ขั้นแรกของการวางแผนการจัดการศึกษานั้น เริ่มต้นจากโรงเรียน มีการรับฟังความคิดเห็น ตั้งแต่คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง ประธานชุมชน นักการเมืองท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาล มาร่วมนำเสนอ ประเด็นปัญหาและความต้องการ จากนั้นนำประเด็นต่าง ๆ ที่ได้มา วิเคราะห์ประเด็น SWOT เพื่อหาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม”
(รองผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลวัดตรงคุฏุมพิุทธาวาส, 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

“การวางแผนในการจัดการศึกษาของเทศบาลเมืองกันตัง ระดับโรงเรียน มีคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองแนวทางแก้ปัญหาต่าง ๆ ในการประชุมผู้ปกครอง เสมือนกันนำข้อบกพร่องมาเสนอและสรุปในระดับของโรงเรียน และนำมาจัดทำประเด็น SWOT เพื่อวิเคราะห์และปรับปรุงแผนเพื่อนำข้อมูลเข้าแผนยุทธศาสตร์การศึกษาของโรงเรียน”
(ผู้อำนวยการกองการศึกษาเทศบาลเมืองกันตัง, 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

ขั้นตอนที่ 2 แผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาลต้นสังกัด เทศบาลนำข้อมูลจากแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดมาบูรณาการเชื่อมโยงประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความต้องการผ่านการทำเวทีประชาคม จากนั้นเทศบาลจัดทำร่างแผนพัฒนาการศึกษาของกองการศึกษา และนำเสนอร่างแผนการศึกษาให้คณะกรรมการการศึกษาของเทศบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำร่างแผนพัฒนาการศึกษาที่ได้รับความเห็นชอบให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้อนุมัติและประกาศใช้ อนึ่งแผนพัฒนาการศึกษาถือเป็นภารกิจด้านหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นในทางปฏิบัติจะต้องนำข้อมูลของทุกด้านมาบรรจุลงในแผนพัฒนาท้องถิ่น และจะต้องตราออกเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อที่จะสามารถใช้เบิกจ่ายในการดำเนินนโยบายที่วางไว้ ถูกต้องตามวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา เทศบาลตำบลห้วยยอด มีการจัดทำเวลาประชาคม โดยมีประชาชน คณะกรรมการชุมชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น เฉกเช่นเดียวกับเทศบาลเมืองกันตัง จัดให้มีการประชุม ครู และบุคลากรทางการศึกษาทั้งหมด จะมีการรายงานปัญหา อุปสรรค ผนวกกับประเด็นปัญหาที่ได้จากการลงพื้นที่พบปะประชาชนในโครงการต่าง ๆ ของ

เทศบาล และในเทศบาลนครตรัง นอกจากตัวแทนชุมชน บุคลากรทางการศึกษาแล้วยังมีสมาชิกเทศบาลนครตรังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายต่าง ๆ ให้กับโรงเรียน ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“บทบาทของเทศบาลเอง มีการทำประชาคมประจำปีเพื่อรับทราบปัญหาของชุมชนและพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งคูคลอง การศึกษา ไฟฟ้า ถนนหนทาง และในระดับโรงเรียนจะมีคณะกรรมการสถานศึกษา ที่มีตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ในการกำกับดูแลการบริหารจัดการสถานศึกษา และงบประมาณของสถานศึกษา”

(เจ้าหน้าที่กองการศึกษาเทศบาลตำบลห้วยยอด, สัมภาษณ์ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.

2562)

“เทศบาลเมืองกันตังจัดให้มีการประชุม ครู และบุคลากรทางการศึกษาทั้งหมด จะมีการรายงานปัญหา อุปสรรค และรายงานผลการจัดการศึกษา ซึ่งนำมาให้ผู้ปกครองและชุมชน รวมทั้งการได้รับทราบปัญหาความต้องการผ่านการทำงานโครงการต่าง ๆ ที่มีการลงพื้นที่พบปะชุมชน เช่น โครงการกันตังเมืองไร้ถัง ที่มีการลงพื้นที่สำรวจเดือนละ 3-4 ครั้ง จากนั้นสรุปผลรวมทั้งหมดจากที่แต่ละโรงเรียนวิเคราะห์มารวบรวมแบ่งกลุ่มตามสาระการเรียนรู้และช่วงวัย พร้อมแนวทางการแก้ไขปัญหา และนำมากำหนดวิสัยทัศน์ของกองการศึกษา”

(ผู้อำนวยการกองการศึกษาเทศบาลเมืองกันตัง, 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

“การจัดทำแผนของเทศบาลนครตรังก็เหมือนเทศบาลอื่น แต่ที่นี้ นอกจากครู ชุมชนแล้วยังมี ส.ท. (สมาชิกเทศบาล) ที่มีบทบาทมากในการเป็นปากเป็นเสียง ผลักดันนโยบายต่าง ๆ ให้โรงเรียน”

(เจ้าหน้าที่ สำนักการศึกษาเทศบาลนครตรัง, สัมภาษณ์ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.

2562)

ขั้นตอนที่ 3 แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณของโรงเรียน เมื่อมีการประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลแล้ว โรงเรียนจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการ

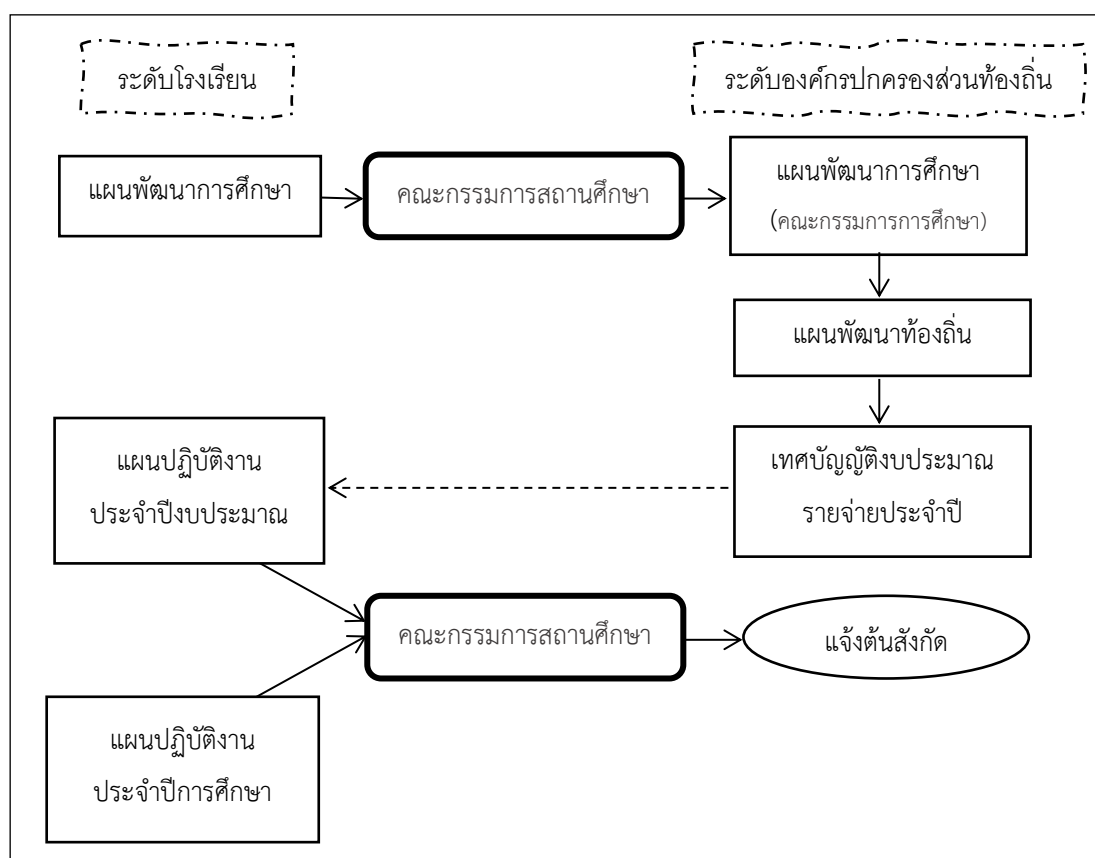
ประจำปีงบประมาณ (เริ่มวันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งไปจนถึง 30 กันยายนปีถัดไป) ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาที่วางไว้และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล ประกอบด้วยโครงการหรือกิจกรรมที่มีการใช้จ่ายเงินรายได้หรือเงินสะสมของโรงเรียนในปีงบประมาณนั้น ๆ ตามวิธีการจัดสรรที่กำหนดไว้ในระเบียบ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 โดยที่เงินรายได้ของสถานศึกษา หมายถึง เงินที่ได้จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งงบประมาณให้สถานศึกษาเป็นค่าอาหารกลางวัน ค่าเงินรายหัวนักเรียน และค่าพัฒนาการจัดการศึกษา เงินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษาเป็นการเฉพาะ เงินที่ได้จากการรับจ้างหรือจำหน่ายสิ่งของ เงินที่ได้จากการแสดงหรือกิจกรรมต่าง ๆ เงินที่ได้จากการเรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษา เงินที่ได้จากบุคคลภายนอกผู้ซึ่งได้ประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินของสถานศึกษา เงินที่ได้จากการจำหน่ายอินเทอร์เน็ตหรือผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ดอกผลที่เกิดจากการหารายได้ของสถานศึกษา เป็นต้น

การจัดร่างแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณของโรงเรียน จะต้องมียละเอียดแหล่งเงินรายได้ข้างต้นและรายจ่ายตามวิธีการงบประมาณอย่างถูกต้อง จากนั้นนำร่างแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณให้คณะกรรมการสถานศึกษาพิจารณาเห็นชอบ ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงจะประกาศใช้ อีกทั้งจะต้องส่งแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบเสนอต่อสำนัก/กองการศึกษาต้นสังกัดทราบด้วย

ขั้นตอนที่ 4 แผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษาของโรงเรียน เป็นแผนที่ใช้ในการปฏิบัติงานในปีการศึกษานั้น ๆ โดยจะแสดงถึงโครงการหรือกิจกรรมที่ใช้จ่ายทั้งเงินรายได้ เงินสะสมของสถานศึกษา และโครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ใช้จ่ายเงิน โดยร่างเป็นแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษาขึ้น และเสนอให้คณะกรรมการสถานศึกษาพิจารณาเห็นชอบ หากได้รับการเห็นชอบแล้ว ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงจะประกาศใช้และนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

อนึ่ง ในขั้นตอนที่ 3 และ ขั้นตอนที่ 4 เป็นขั้นตอนที่จะจัดทำเมื่อมีการประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลต้นสังกัดแล้ว เป็นกำหนดกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองบรรลุเป้าประสงค์ในการจัดการศึกษาและคุณภาพของผู้เรียน

ขั้นตอนการจัดทำแผนเกี่ยวข้องกับการศึกษา สามารถอธิบายด้วยแผนภาพได้ดังนี้

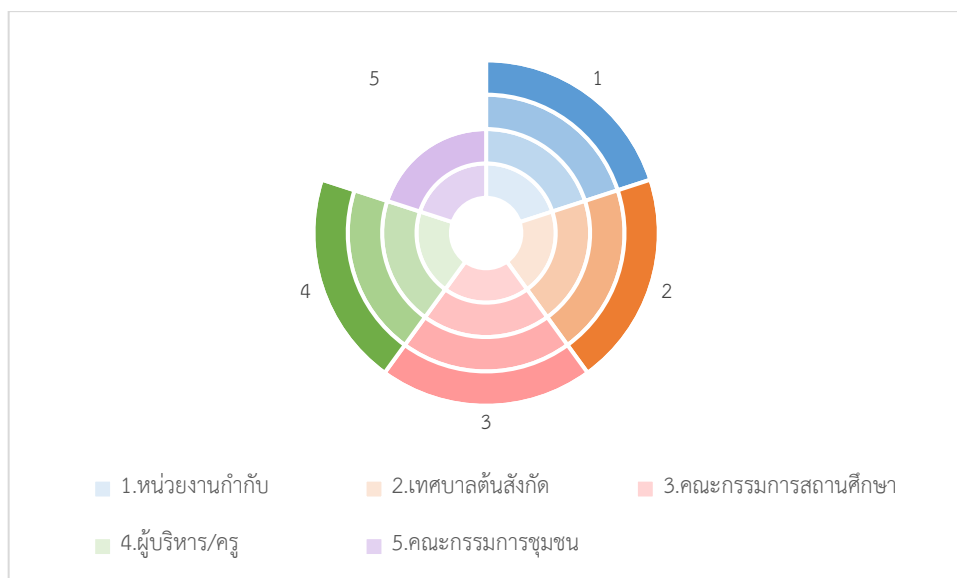


ภาพที่ 10 แสดงขั้นตอนการจัดทำแผนดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

จากผลการศึกษาในขั้นของการร่วมออกแบบ (Co-design) สามารถสรุปตัวแสดงที่เป็นตัวแสดงหลักและตัวแสดงอื่น ๆ ดังนี้



ภาพที่ 11 แสดงตัวแสดงในขั้นการร่วมออกแบบ (Co-design) 1 วงแทนการพบในโรงเรียน 1 แห่ง

จากภาพที่ 5 ที่แสดงถึงตัวแสดงในขั้นการร่วมออกแบบ (Co-design) ที่มีความสอดคล้องกับขั้นตอน วิธีการในการวางแผนต่าง ๆ ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้น ประกอบไปด้วยเทศบาลต้นสังกัด ผู้บริหาร/ครู คณะกรรมการสถานศึกษา อีกทั้งยังพบตัวแสดงอื่นที่มีบทบาทในการร่วมออกแบบการจัดการศึกษา คือ คณะกรรมการชุมชนที่พบในโรงเรียนสองแห่ง คือ สังกัดเทศบาลตำบลห้วยยอดและสังกัดเทศบาลเมืองกันตัง ซึ่งมีบทบาทและมีความใกล้ชิดกับโรงเรียนอย่างมาก อย่างไรก็ตามเมื่อโรงเรียนมีแผนการดำเนินงานแล้ว ลำดับถัดไปผู้วิจัยจะนำเสนอขั้นตอนของการส่งมอบบริการ ว่ามีตัวแสดงใดที่มีบทบาททั้งในการเรียนการสอนและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน

4.3.3 ร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery)

จากที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อการร่วมออกแบบหลักสูตรว่า โรงเรียนในสังกัดเทศบาลจังหวัดตรังจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีการสอนตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ 8 กลุ่ม มีกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน รวมถึงรายวิชาหรือกิจกรรมที่สถานศึกษาจัดเพิ่มเติมตามความพร้อมและจุดเน้น ที่มุ่งเน้นให้ผู้เรียนมีความรู้ตามมาตรฐานการเรียนรู้ สมรรถนะและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้เรียนที่ได้กำหนดไว้ ในขั้นการส่งมอบบริการนี้ จะพิจารณาถึงตัวแสดงที่เข้ามามี

บทบาท 2 ส่วน คือ 1) การจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรแกนกลางและ 2) กิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การเรียนการสอนตามหลักสูตรแกนกลางและมาตรฐานการเรียนรู้

โรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยาและโรงเรียนเทศบาลวัดตรังคภูมิพุทธาวาส ดำเนินการเรียนการสอนรายกลุ่มสาระการเรียนรู้จำนวน 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ โดยครูผู้สอนประจำวิชาเป็นบุคลากรหลักในการให้ความรู้ โดยในโรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา ผู้เรียนมีบทบาทในการแสดงความต้องการในการเรียนบ้าง อาทิ กรณีที่โรงเรียนขาดแคลนผู้สอนวิชาศิลปะ โรงเรียนจึงมอบหมายให้ครูที่มีความชำนาญในวิชาอื่นสอนไปพลางก่อน ต่อมาผู้เรียนเรียกร้องอยากเรียนวิชานี้กับครูที่มีความถนัดในด้านนี้โดยตรง โรงเรียนจึงต้องแจ้งเรื่องไปยังเทศบาลต้นสังกัดเพื่อให้พิจารณาสรรหาบุคลากรที่มีคุณสมบัติดังกล่าวมาปฏิบัติหน้าที่ แต่ก็ไม่สามารถหาบุคคลเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ได้เกิดอัตรารว่างอยู่นานหลายปี จนกระทั่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกหนังสือแจ้งมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการแก้ปัญหาการขาดแคลนครูของสถานศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการจ้างเหมาบริการบุคคลมาทำหน้าที่เป็นผู้สอนระหว่างรอการสรรหา (กระทรวงมหาดไทย, 2563) จึงได้จัดจ้างครูวิชาศิลปะ และวิชาภาษาอังกฤษได้วิชาละ 1 อัตรา ดังคำให้สัมภาษณ์ต่อไปนี้

“ในขณะที่โรงเรียนขาดแคลนครูวิชาศิลปะ นักเรียนเรียกร้องอยากเรียนวิชาศิลปะมาก เพราะครูที่มอบหมายให้สอน ก็สอนได้แค่พื้นฐานเท่านั้น” ภัทรภรณ์มหาวิทยาลัย

(ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา, 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

โรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์ที่เน้นความเป็นเลิศด้านวิชาการ นอกจากจะมีการจัดเวลาเรียนวิชาพื้นฐานตามหลักสูตรแกนกลางโดยครูผู้สอนประจำวิชาแล้ว ยังมีการเสริมด้วยวิชาเรียนที่เป็นจุดเน้นแต่ละแผนการเรียน ทั้งที่โรงเรียนและเทศบาลนครตรังจัดหาให้ เช่น การจ้างติวเตอร์ (Tutor) ที่มีคุณภาพมาสอนเพิ่มเติม การจ้างครูเจ้าของภาษา ผู้เรียนก็แสดงบทบาทสำคัญในการเรียนการสอน ในกรณีของนักเรียนแผนการเรียนวิทยาศาสตร์-คณิตศาสตร์ อยากเรียนวิชาภาษาอังกฤษเพิ่มเติม เนื่องจากเป็นแผนการเรียนที่ชั่วโมงการสอนวิชาภาษาอังกฤษน้อย รวมไปถึงสะท้อนการสอนของครูประจำวิชา ให้เกิดการพัฒนาทั้งตัวครูและการบริหารจัดการของโรงเรียน อันส่งผลโดยตรงกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“นักเรียนบางคนก็มีมาบอกว่าครูคนไหนสอนไม่เข้าใจ คนไหนไม่เตรียมตัวสอน แม้กระทั่งบอกว่าอยากเรียนเสริมวิชาใด เช่น นักเรียนแผนการเรียนวิทย์-คณิต อยากเรียนวิชาภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์เพิ่มเติม เพราะแผนการเรียนนี้ชั่วโมงการสอนวิชาภาษาอังกฤษน้อย โรงเรียนก็จัดให้มีการจ้างบุคลากรภายนอกที่มีคุณภาพมาตัว สอนเสริมให้ในวันเสาร์บ้าง ช่วงเช้า (07.30-08.30) ก่อนเรียนปกติบ้าง”

(ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์, 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

จากการสัมภาษณ์และพูดคุยแบบไม่เป็นทางการ นอกจากนักเรียนในระดับปัจเจกบุคคลเป็นส่วนสำคัญในการสะท้อนการทำงานของครูผู้สอนแล้ว ยังมีคณะกรรมการนักเรียนที่มาจากการเลือกตั้งของนักเรียนในโรงเรียนมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการและจัดกิจกรรมสำคัญต่าง ๆ ด้วย เช่น ประชาสัมพันธ์กิจกรรมข่าวสารของโรงเรียนให้นักเรียนอื่น ๆ และประชาชนทั่วไปผ่านสื่อสังคมออนไลน์ รวมถึงเป็นตัวกลางระหว่างครูกับนักเรียนอื่น ๆ ในการนำปัญหาไปปรึกษาเพื่อหาทางแก้ปัญหาและพัฒนาต่อไป

โรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรมที่เน้นการพัฒนาด้านอาชีพ และเป็นโรงเรียนนำร่องการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School Based Management for Local Development : SBMLD) ที่เป็นการจัดการเรียนตามความต้องการของท้องถิ่น ผู้ปกครองและผู้เรียน ซึ่งนอกจากการเรียนวิชาพื้นฐานตามหลักสูตรของครูประจำวิชาแล้ว ยังมีการเสริมเพิ่มเติมด้วยการสอดแทรกรายวิชาตามแผนการเรียนที่ผู้เรียนสนใจ เช่น แผนการเรียนอาชีพสร้างสรรค์ มีการสอนการจีบผ้า (จัดโต๊ะงานเลี้ยง) อาหารไทย ขนมไทย การเพาะเห็ด การเลี้ยงปลา ดูก โดยมีวิทยากรจากท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังพบว่า โรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรมมีการรับนักเรียนพิเศษเข้าศึกษา โดยจะต้องเป็นนักเรียนที่สามารถสื่อสารและอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมได้ ในการเรียนของนักเรียนพิเศษนั้น จะมีการจัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (Individualized Education Program : IEP) ต้องมีการเรียนการสอนควบคู่ไปกับการประเมินพฤติกรรมของครูและผู้ปกครองอย่างใกล้ชิด (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2562: 118-122) ซึ่งมีการจัดการเรียนแบบเรียนรวมและส่งเสริมทักษะเช่นเดียวกันกับนักเรียนปกติ จึงทำให้ผู้ปกครองมีบทบาทค่อนข้างมากในการจัดการศึกษา

2) กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน

กิจกรรมพัฒนาผู้เรียนเป็นการจัดเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพอย่างรอบด้าน ทั้งร่างกาย อารมณ์ สติปัญญาและสังคม มีคุณธรรม จริยธรรม ประพฤติปฏิบัติเป็นประโยชน์ต่อสังคม กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน มี 3 ลักษณะ คือ กิจกรรมแนะแนว กิจกรรมนักเรียน และกิจกรรมเพื่อประโยชน์ต่อสังคม อาทิ การจัดกิจกรรมแนะแนว เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจให้กับผู้เรียน รู้จักตนเอง สภาพแวดล้อม อาชีพ เพื่อประกอบการตัดสินใจทางการศึกษาและอาชีพของตนเองในอนาคต กิจกรรมเข้าค่ายลูกเสือ-เนตรนารี เพื่อฝึกทักษะกระบวนการ การบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคม กิจกรรมในวันสำคัญของชาติและวันสำคัญทางศาสนาต่าง ๆ เสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่ดีต่อชาติและสังคมโลก กิจกรรมต่อยอดจากกลุ่มสาระการเรียนรู้ต่าง ๆ อาทิ กิจกรรมรักการอ่าน กิจกรรมคิดเลขเร็ว เป็นต้น จากการศึกษาพบว่า ตัวแสดงที่ทำหน้าที่หลักในการจัดกิจกรรมข้างต้นคือ ครูผู้สอน โดยผู้เรียนมีบทบาทเฉพาะการเข้าร่วมเท่านั้น อีกทั้งยังพบว่า ประชาชนชาวบ้านในแต่ละพื้นที่เป็นตัวแสดงหลักซึ่งพบในโรงเรียนทั้ง 4 แห่ง และผู้ปกครองที่พบในโรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์ กล่าวคือ โรงเรียนยังมีกิจกรรมอื่น ๆ ที่นักเรียนหรือสมาชิกในชุมชนสามารถมีบทบาทสำคัญทั้งเป็นผู้จัดกิจกรรมและผู้เข้าร่วม ดังนี้

โรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา มีการเสริมสร้างความรู้ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมของชุมชน ด้วยการสอนการละเล่นอังกะลุงโดยประชาชนชาวบ้าน การสนับสนุนอุปกรณ์ในการแข่งกีฬา ของขวัญในกิจกรรมต่าง ๆ จากเทศบาลตำบลห้วยยอด คณะกรรมการสถานศึกษา อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพทั่วไปของโรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา ที่นักเรียนส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ต่างอำเภอ ที่อยู่อาศัยไกลจากโรงเรียนต้องใช้รถโรงเรียนในการรับส่ง ทำให้ผู้ปกครองไม่มีบทบาทในการสนับสนุนหรือช่วยเหลือกิจกรรมของโรงเรียนมากนัก มักจะเข้าร่วมกิจกรรมเป็นครั้งคราว เช่น การประชุมผู้ปกครอง กิจกรรมกีฬา และกิจกรรมขึ้นปีใหม่ ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“ด้านวิชาการผู้ปกครองจะไม่ค่อยมาช่วยมากนัก เพราะส่วนใหญ่จะเชื่อมั่นว่าครูสอนดี แต่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมมากกว่า เช่น การแข่งขันกีฬาที่ร่วมกันทั้งศิษย์เก่า ครู นักเรียน ผู้ปกครอง เด็กจะสนุกมาก ไม่ต้องเสียเงิน แต่ได้ของขวัญกลับบ้านด้วย และส่วนใหญ่ฐานะค่อนข้างยากจน จึงไม่ค่อยมีกำลังสนับสนุนด้านทุนทรัพย์ให้กับโรงเรียน จะเจอกันพูดคุยกันก็ตอนประชุมผู้ปกครอง”

(ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา, 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

โรงเรียนเทศบาลวัดตรังคภูมิพุทธาวาสมีการเสริมสร้างความรู้ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมของชุมชนโดยสมาชิกในชุมชน เช่น การสอนการรำโนราห์ สอนการทำดอกไม้จันทร์ โดยประธานชุมชนโรงพยาบาล จัดกิจกรรมให้ความรู้เรื่องโรงเรียนพันภัยยาเสพติดโดยคริสตจักรร่วม พระคุณ สนับสนุนเงินเพื่อใช้ในการเข้าร่วมแข่งขันกีฬาโดยคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียน สนับสนุนสุขอนามัยของผู้เรียนด้วยบริการตัดผมฟรีโดยกองสวัสดิการสังคมร่วมกับวิทยาลัยสารพัดช่างตรัง เป็นต้น

โรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์ นักเรียนมีบทบาทสำคัญในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยการจัดตั้งชมรมต่าง ๆ ตามความสนใจรายบุคคลโดยมีครูผู้สอนเป็นที่ปรึกษา คณะกรรมการนักเรียนมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการและจัดกิจกรรมสำคัญต่าง ๆ ด้วย เช่น ประชาสัมพันธ์ กิจกรรมข่าวสารของโรงเรียนให้นักเรียนอื่น ๆ และประชาชนทั่วไปผ่านสื่อสังคมออนไลน์ และการสนับสนุนจากผู้ปกครองในการเป็นวิทยากรให้ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น การทำขนม ผู้ปกครองที่ประกอบอาชีพพยาบาลร่วมให้ความรู้เกี่ยวกับการช่วยชีวิตเบื้องต้น (CPR) เป็นต้น ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“มีผู้ปกครองมาสาธิตการทำขนมบ้าง ภูมิปัญญาชาวบ้านบ้าง ผู้ปกครองคนไหนที่เป็นพยาบาล ก็มาร่วมให้ความรู้เกี่ยวกับการช่วยชีวิตเบื้องต้น (CPR) กับนักเรียน”
 (ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์, 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

โรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม มีวิทยากรจากท้องถิ่นมาสอนเกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น กิจกรรมหลังเลิกเรียนด้วยการทำดอกไม้จันทร์กับผู้ปกครองหลังเลิกเรียน กิจกรรมการเรียนรู้เพื่อสร้างอาชีพจริง อาทิ การซ่อมคอมพิวเตอร์ การจับจีบผ้า (จัดโต๊ะงานเลี้ยง) ความรู้ด้านอาหารไทย ขนมไทย การเพาะเห็ด เป็นต้น ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“เชิญวิทยากรในการจัดวิชาเพิ่มเติมบ้าง ชมรมบ้าง หรือในช่วงโมฆะ SBM ทั้งเรื่องอาหาร การเพาะเห็ด ตอนนี่ที่ได้รับความสนใจอย่างมาก คือ

การจับผ้า บางครั้งเทศบาลมีงานอะไรก็ขอความอนุเคราะห์มาทางโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กพิเศษจะเก่งมาก นอกจากได้ฝึกเด็กแล้วยังให้เขาได้ต่อยอดสร้างอาชีพได้ด้วย”

(รองผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม, 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์ยังพบว่า นอกจากจะจัดกิจกรรมที่ให้ความรู้ ฝึกทักษะต่าง ๆ แล้ว ยังมีกิจกรรมที่โรงเรียนให้ความสำคัญอย่างมากคือ การจัดอาหารกลางวันสำหรับผู้เรียน มีโรงเรียน 2 แห่งที่กล่าวถึงการบริหารจัดการอาหารกลางวันโดยให้ทั้งครู นักเรียน และบุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบและสะท้อนปัญหาได้ ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“อาหารกลางวัน มีคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครองตรวจรับเสมอ และโรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยามีการจ้างแม่ครัวทำอาหารเอง ไม่ให้รับเหมาโดยบุคคลภายนอก และมีครูรับผิดชอบในแต่ละวัน ซึ่งได้รับคำชมจากผู้ปกครองจำนวนมากว่า อาหารดี นักเรียนกินอิ่ม สุขอนามัยดี”

(ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา, 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

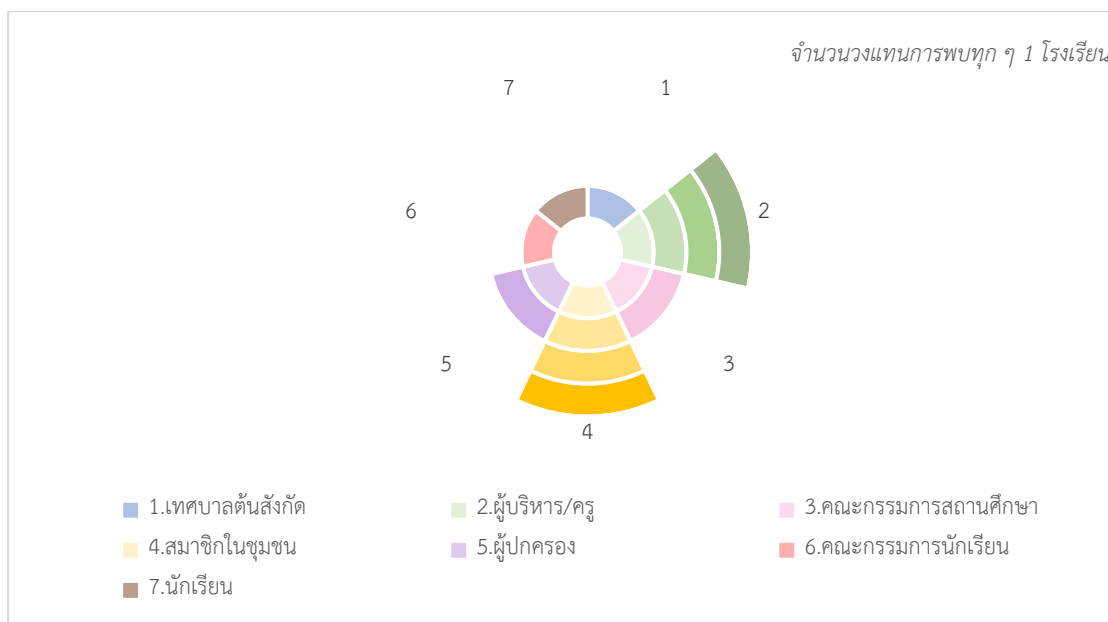
“เราใช้โปรแกรม Thai School lunch แล้ว นายๆ ให้ครู รับผิดชอบถ่ายรูปอาหารทุกวันลงไลน์กลุ่ม โดยที่นายๆ ดูเองทุกวัน”

(เจ้าหน้าที่กองการศึกษา เทศบาลตำบลห้วยยอด, สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

“นักเรียนจะบอกได้ดีที่สุดว่าอะไรกินได้ อะไรกินไม่ได้ อยากให้ปรับอะไร ซึ่งก็ถามอยู่บ่อย ๆ”

(ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์, 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562)

จากผลการศึกษาในขั้นของการร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery) สามารถสรุปตัวแสดงที่เป็นตัวแสดงหลักและตัวแสดงอื่น ๆ ดังนี้



ภาพที่ 12 แสดงตัวแสดงในชั้นการร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery) ของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง

จากภาพที่ 6 จะเห็นได้ว่ามีตัวแสดงที่สำคัญสองตัวแสดงที่มีบทบาทในโรงเรียนทั้ง 4 แห่ง นั่นคือ ผู้บริหาร/ครู และปราชญ์ชาวบ้าน ซึ่งถือว่าเป็นตัวแสดงหลักในชั้นการร่วมส่งมอบบริการ ครูผู้สอนมีบทบาทหลักในการจัดการเรียนและกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ที่ดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตน และยังเปิดโอกาสให้ตัวแทนจากฝ่ายพลเมือง (Citizen) เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน ได้ร่วมส่งมอบบริการด้วยความรู้ ความสามารถของตนเองอีกด้วย อนึ่ง เมื่อมีการดำเนินการตามแผนหรือส่งมอบบริการได้ครบถ้วนตามมาตรฐานที่กำหนดไว้แล้วนั้น ในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องมีการติดตามประเมินผลการดำเนินการ ในกรณีการจัดการศึกษาผู้วิจัยจะนำเสนอกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน และการดำเนินการของโรงเรียนในระบบประกันคุณภาพในหัวข้อถัดไป

4.3.4 การร่วมประเมิน (Co-assessment)

ในชั้นการประเมินผลการจัดการศึกษา จะพิจารณาถึงตัวแสดงในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนและประเมินผลการจัดการศึกษาในระดับโรงเรียน กล่าวคือ การประเมินผลผลิตในการจัดการศึกษา อาจจำแนกได้เป็น 2 ด้าน คือ 1) การวัดประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน และ 2) การประเมินคุณภาพและการบริหารการจัดการศึกษาของโรงเรียน เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดผ่านระบบประกันคุณภาพ มีรายละเอียดดังนี้

1) การวัดประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน

ผลการศึกษาพบว่า โรงเรียนทั้ง 4 แห่ง มีครูผู้สอน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) เป็นตัวแสดงหลักในการดำเนินการวัดประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียน และในโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม พบตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญที่แตกต่างจากโรงเรียนอื่น ๆ คือ ผู้ปกครอง ที่มีส่วนสำคัญในการร่วมประเมินพฤติกรรม พัฒนาการ ควบคุมไปการเรียนการสอนครูผู้สอนอย่างใกล้ชิด โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

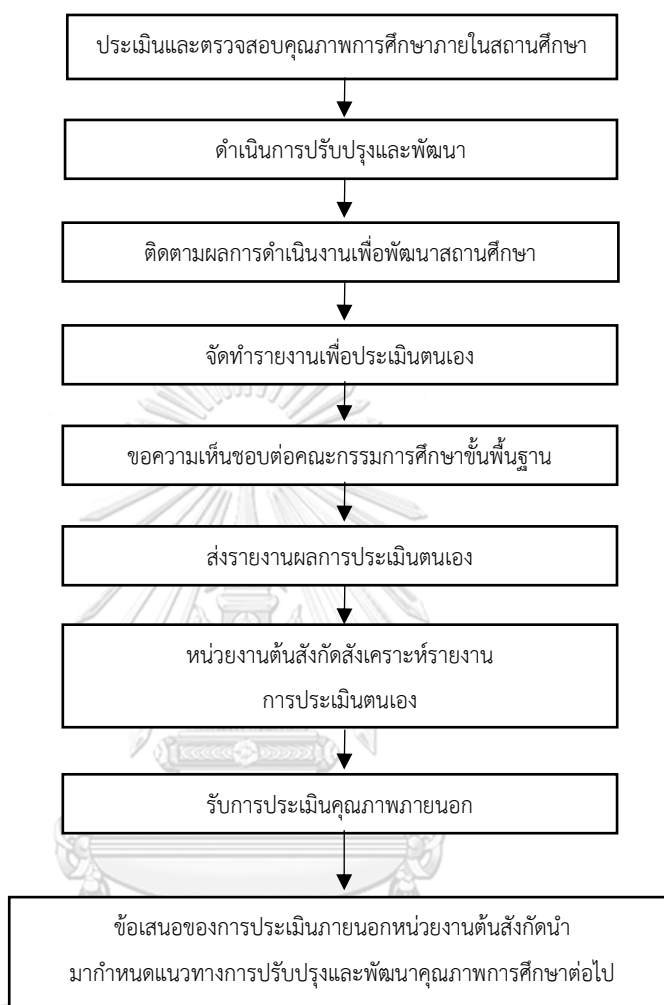
โรงเรียนทั้ง 4 แห่ง มีการวัดผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนรายบุคคล ด้วยวิธีการสอบวัดผลของแต่ละปีการศึกษา เพื่อตามมาตรฐานการเรียนรู้และตัวชี้วัดที่หลักสูตรแกนกลางกำหนดไว้ และมีการสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาระดับชาติ อาทิ การประเมินความสามารถด้านการอ่านของผู้เรียน (Reading Test: RT) ของนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 การทดสอบความสามารถพื้นฐานผู้เรียนระดับชาติ (National Test: NT) ของนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ที่ประเมินความสามารถพื้นฐาน 3 ด้าน คือ ความสามารถด้านภาษา (Literacy) ด้านคำนวณ (Numeracy) และด้านการให้เหตุผล (Reasoning Abilities) และประเมินความสามารถด้านการอ่านของระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ตามนโยบายของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ (O-NET) ของนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 และระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 เป็นการประเมินตามมาตรฐานการเรียนรู้ในหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 โดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.)

นอกจากนี้ในโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม ที่มีการเรียนการสอนแบบเรียนรวม ที่นำนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษมาเรียนรวมกับนักเรียนทั่วไป จึงทำให้พบตัวแสดงสำคัญเพิ่มเติม คือ ผู้ปกครอง ที่มีส่วนสำคัญในการร่วมกันจัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคล (Individualized Education Program : IEP) ในเด็กพิเศษ ที่ต้องมีการเรียนการสอนควบคู่ไปกับการประเมินพฤติกรรมของครูและผู้ปกครองอย่างใกล้ชิด

2) การประเมินการจัดการศึกษาของระดับโรงเรียน

ขั้นตอนและวิธีการประเมินการจัดการศึกษาจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดเรื่อง การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาระดับการศึกษาปฐมวัย และระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยอาจพอสรุปขั้นตอนได้ดังภาพด้านล่างนี้

ภาพที่ 13 แสดงขั้นตอนการติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

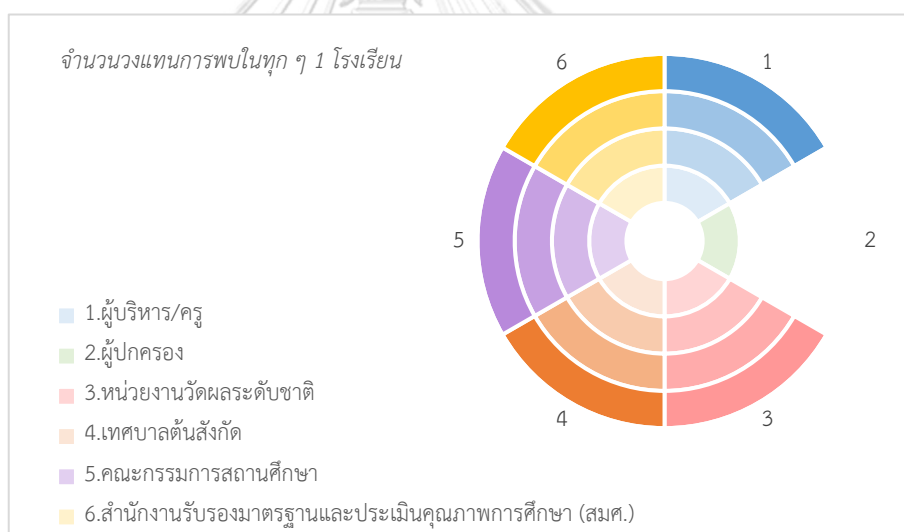


ผลการศึกษาพบว่า การประเมินการจัดการศึกษาในระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง มีคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นตัวแสดงหลักที่ทำงานร่วมกับผู้บริหารและครูของโรงเรียนนั้น ๆ กล่าวคือ การประกันคุณภาพการศึกษาภายใน เป็นการติดตามผลการดำเนินงานของสถานศึกษาตามแผนที่ได้กำหนดไว้และเกณฑ์มาตรฐานการจัดการศึกษา จะมีการแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำรายงานการประเมินตนเอง (Self Assessment Report: SAR) ประกอบด้วย คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหาร ครู ตามที่กำหนดไว้ในคู่มือประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อจัดทำรายงานเสร็จสิ้นแล้วจะต้องนำเสนอให้คณะกรรมการสถานศึกษาพิจารณาเห็นชอบ และจัดส่งรายงานไปยังเทศบาลต้นสังกัดให้ทราบ เทศบาลต้นสังกัดจัดส่งรายงานดังกล่าวพร้อมกับประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องการให้มีการประเมินผล

และการติดตามตรวจสอบให้แก่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เพื่อใช้เป็นข้อมูลและแนวทางในการประเมินภายนอกคุณภาพต่อไป

การประกันคุณภาพภายนอก พบว่า เทศบาลต้นสังกัดและสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เป็นตัวแสดงหลักในขั้นตอนนี้ กล่าวคือ การประกันคุณภาพภายนอก เป็นการที่สถานศึกษาให้ความร่วมมือกับสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เทศบาลต้นสังกัดในการตรวจสอบคุณภาพ เสนอแนะแนวทางการพัฒนาการศึกษา เพื่อให้เกิดการพัฒนาและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนว่าสถานศึกษานั้นสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา และบรรลุเป้าประสงค์ของหน่วยงานต้นสังกัดกำหนดไว้³³

จากผลการศึกษาในขั้นของการร่วมประเมิน (Co-assessment) สามารถสรุปตัวแสดงที่เป็นตัวแสดงหลักและตัวแสดงอื่น ๆ ดังนี้



ภาพที่ 14 แสดงตัวแสดงที่มีบทบาทในขั้นการร่วมประเมิน (Co-assessment) ของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง

จากภาพที่ 8 จะเห็นได้ว่ามีตัวแสดงที่เป็นตัวแสดงหลักในขั้นการร่วมประเมินทั้งประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและประเมินการจัดการศึกษาของระดับโรงเรียน สามารถแบ่งตัวแสดงได้เป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้ผลิตประจำ (Regular producer) ประกอบด้วย ผู้บริหาร/ครู เทศบาลต้นสังกัด หน่วยงานวัดผลระดับชาติ และหน่วยงานการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา คือ สำนักงานรับรอง

³³ ดูเพิ่มเติมที่ กฎกระทรวงการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2561

มาตรฐานและการประเมินคุณภาพทางการศึกษา (สมศ.) โดยแต่ละตัวแสดงมีบทบาทหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน จึงพบในโรงเรียนทั้งสี่แห่ง ฝ่ายพลเมือง (Citizen) มีตัวแสดงหลักที่พบในโรงเรียนทั้งสี่แห่ง คือ คณะกรรมการสถานศึกษา ที่มีบทบาทสำคัญในการประเมินคุณภาพภายใน จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นคณะทำงาน ให้ข้อเสนอแนะที่โรงเรียนแต่ละแห่งควรปรับปรุง เห็นชอบรายงานเพื่อนำเสนอต่อเทศบาลต้นสังกัดด้วย นอกจากนี้ยังมีตัวแสดงระดับปัจเจกบุคคลที่พบเฉพาะในโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม ที่มีการจัดการสอนแบบเรียนรวม นั่นคือ ผู้ปกครองของนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ ที่มีบทบาทในการร่วมประเมินพฤติกรรมและพัฒนาการของเด็ก ควบคู่กับครูผู้สอน ซึ่งอาจถือได้ว่า ผู้ปกครองเป็นตัวแสดงรองในการร่วมประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนด้วย

จากผลการศึกษา การร่วมผลิตในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง ในทุกระบวนการจัดการศึกษา ตั้งแต่การร่วมริเริ่ม (Co-initiation) สนับสนุนปัจจัยนำเข้าที่สำคัญ การร่วมออกแบบ (Co-design) วางแผนการดำเนินการต่าง ๆ ของโรงเรียน ร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery) การร่วมกันจัดการเรียนการสอนและกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน และร่วมประเมิน (Co-assessment) ประเมินผลการจัดการศึกษาทั้งวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนและการประเมินผลระบบประกันคุณภาพการศึกษา สามารถสรุปบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ได้ ดังตารางต่อไปนี้

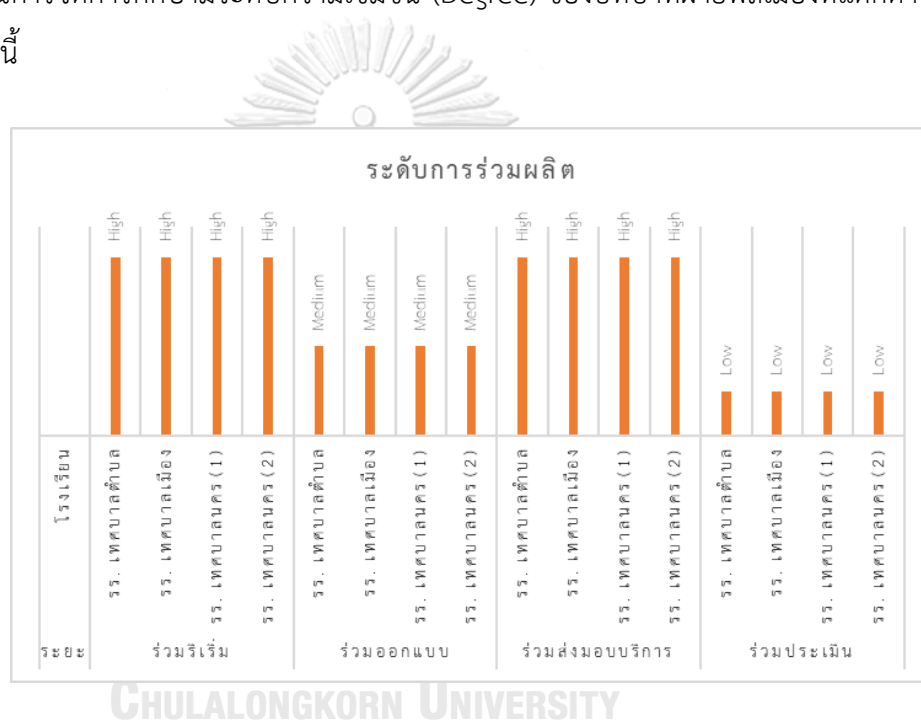
ตารางที่ 12 แสดงตัวแสดงในการร่วมผลิตการศึกษาโรงเรียนเทศบาลจังหวัดตรัง

ชั้นของการร่วมผลิต	กระบวนการจัดการศึกษา	ตัวแสดง											
		ผู้ผลิตประจำ					พลเมือง						
		ส่วนราชการกำกับดูแล*	เทศบาลต้นสังกัด	โรงเรียน (ผู้บริหาร/ครู)	ปลัดจังหวัด	คณะกรรมการสถานศึกษา	สมาชิกในชุมชน**	พระ/องค์กรศาสนา	คหบดี	ผู้ปกครอง	ศิษย์เก่า	ผู้เรียน	หน่วยงานเอกชน/อื่น ๆ
ร่วมริเริ่ม (Co-initiation)	สถานที่				L			ML	S				
	งบประมาณของโรงเรียน	SML	SML										
	ปัจจัยสำคัญสำหรับผู้เรียน	SML	SML	S				SML		L	SML		SML
	บุคลากร	SML	SL			M	SML	SML					

ชั้นของการร่วมผลิต	กระบวนการจัดการศึกษา	ตัวแสดง											
		ผู้ผลิตประจำ				พลเมือง							
		ส่วนราชการกับดูแล*	เทศบาลต้นสังกัด	โรงเรียน (ผู้บริหาร/ครู)	ปัดตั้งหวัด	คณะกรรมการสถานศึกษา	สมาชิกในชุมชน**	พระ/องค์กรศาสนา	คหบดี	ผู้ประกอบการ	ศิษย์เก่า	ผู้เรียน	หน่วยงานเอกชน/อื่น ๆ
ร่วมออกแบบ (Co-design)	หลักสูตร	SML	L			L							
	วางแผนการบริหาร		SML	SML		SML	SML				SML		
ร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery)	กระบวนการจัดการสอน			SML							L		SL
	กิจกรรมเสริมพัฒนาผู้เรียน			SML		SM	SML				SML		L
ร่วมประเมิน (Co-assessment) หมายเหตุ	ประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	SML		SML							L		
	ประเมินการจัดการศึกษาระดับโรงเรียน	SML	SML	SML		SML							
หมายเหตุ:	S = เทศบาลตำบล , M = เทศบาลเมือง , L = เทศบาลนคร *กระทรวงศึกษาธิการ/กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น/ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ/สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา **ประชาชนชาวบ้าน/คณะกรรมการชุมชน												

จากตารางสามารถสรุปผลการศึกษาได้ว่า การจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง มีการบริหารการศึกษามุ่งเน้นความร่วมมือกันของทุกภาคส่วนในสังคม สะท้อนการจัดบริการสาธารณะจากตัวแสดงสองฝ่าย คือ ฝ่ายผู้ผลิตประจำ (Regular producer) ที่เป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดบริการนั้น ๆ อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สถาบันทดสอบการศึกษาระดับชาติ ตลอดจนหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนต่าง ๆ และฝ่ายพลเมือง (Citizen) ผู้ที่ได้รับบริการนั้น ๆ โดยตรง อาทิ คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง ผู้เรียน สมาชิกในชุมชน เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงการแสดงบทบาทของแต่ละตัวแสดงแล้วพบว่า ทั้งสองฝ่ายมักจะแสดงบทบาทหรือสนับสนุนในรูปแบบที่ตนเองมีความถนัด โดยผู้ผลิตประจำจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และความสามารถของหน่วยงาน เช่น

กระทรวงศึกษาธิการ ดำเนินการควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับหลักสูตรและคุณลักษณะของผู้เรียนเพื่อให้เกิดเอกภาพในการจัดการศึกษาของประเทศ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดำเนินการในการควบคุมมาตรฐานการจ้ดบริการ กระจายงบประมาณ กำกับดูแลการดำเนินการต่าง ๆ ของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ในขณะที่ฝ่ายพลเมือง เช่น ประชาชนชาวบ้าน ที่มีกร่วมมือในการให้ความรู้เกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือความรู้ทางอาชีพของตนเอง พระมกัจะสนับสนุนทั้งการให้ความรู้เกี่ยวกับศาสนา ทุนการศึกษา ผู้ปกครองมักจะร่วมมือในการร่วมประเมินสังเกต พฤติกรรมและพัฒนาการของบุตรหลาน เป็นต้น นอกจากนี้จะเห็นว่า บทบาทของพลเมืองในแต่ละขั้นตอนการจัดการศึกษามีระดับความเข้มข้น (Degree) ของบทบาทฝ่ายพลเมืองที่แตกต่างกัน ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 15 แสดงระดับความเข้มข้นของบทบาทพลเมืองในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง

จากภาพสามารถอธิบายถึงความเข้มข้นของพลเมืองในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลจังหวัดตรัง สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ

ระดับต่ำ (Low) คือ ระดับที่พลเมืองมีความรับรู้ว่ามีบทบาทของตนเองว่าส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา อาจไม่แสดงบทบาทเหล่านั้น โดยผู้ผลิตประจำยังคงมีบทบาทหลักในการจัดการศึกษา

ระดับกลาง (Medium) คือ ระดับที่พลเมืองให้การสนับสนุนหรือร่วมมือกันทำงานทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่การตัดสินใจในการจัดการศึกษายังคงเป็นของผู้ผลิตประจำ

ระดับสูง (High) คือ ระดับที่พลเมืองเป็นผู้กระทำได้หลากหลายรูปแบบ จัดทำบริการควบคู่กับผู้ผลิตประจำ โดยใช้ความรู้ความสามารถของตนเองเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนบริการ ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานของผู้ผลิตประจำที่ต้องอาศัยความร่วมมือของพลเมือง และแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ

บทบาทของพลเมืองในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง จะมีความเข้มข้นระดับสูง (High) ในขั้นของการร่วมริเริ่ม (Co-initiation) และการร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery) ความเข้มข้นระดับกลาง (Medium) ในขั้นของการร่วมออกแบบ (Co-design) และความเข้มข้นระดับต่ำ (Low) ในขั้นร่วมประเมิน (Co-assessment) กล่าวคือ *ความเข้มข้นระดับสูง (High)* ในการร่วมเป็นผู้ริเริ่ม ตั้งแต่ในการจัดตั้งโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนทั้ง 4 แห่งมีการจัดตั้งโดยพลเมืองที่อาศัยงบประมาณของตนเองในการจัดตั้ง ทั้งในรูปแบบโรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนราษฎร์ดังที่กล่าวไปในหัวข้อ 4.1 อีกทั้งยังให้การสนับสนุนปัจจัยอื่น ๆ ทั้งทุนทรัพย์แก่ผู้เรียน การเป็นบุคลากรที่สำคัญในการขับเคลื่อนการศึกษาอย่างแข็งขัน ซึ่งสะท้อนภาพการเป็นผู้ริเริ่มการจัดการศึกษา ตลอดจนการสนับสนุนปัจจัยการผลิตสำคัญควบคู่กับการสนับสนุนจากผู้ผลิตประจำ และในขั้นการส่งมอบบริการ พลเมืองยังเป็นบุคลากรผู้ให้ความรู้ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่นหรืออื่น ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญ สอดแทรกในการจัดการเรียนการสอนของครูประจำวิชา และมีส่วนในการสนับสนุนการจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พลเมืองร่วมส่วนหนึ่งในการให้ความรู้ผู้เรียนในด้านที่มีความเชี่ยวชาญควบคู่กับระบบการเรียนการสอนตามหลักสูตรแกนกลาง รวมถึงการสนับสนุนในกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน บทบาทเหล่านี้ล้วนส่งผลให้ผู้เรียนได้รับความรู้และมีคุณลักษณะที่ตนเองและชุมชนต้องการ *ความเข้มข้นระดับกลาง (Medium)* ในขั้นการร่วมออกแบบ บทบาทของพลเมืองยังมีบทบาทในด้านนี้ไม่มากนัก โดยส่วนใหญ่จะมีเพียงแค่คณะกรรมการสถานศึกษาที่มีบทบาทตามกฎระเบียบ และมีผู้นำชุมชน ผู้ปกครอง ที่มีการสนับสนุนข้อมูลความต้องการบ้าง และ *ความเข้มข้นระดับต่ำ* ในขั้นการร่วมประเมินทั้งการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของผู้เรียนและการประเมินคุณภาพของผู้เรียน มีเพียงคณะกรรมการสถานศึกษาแสดงบทบาทในขั้นนี้ โดยที่บทบาทหลักยังคงเป็นของผู้ผลิตประจำ ซึ่งบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา ที่มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และภายในองค์กรคณะที่มีตัวแทนของภาคส่วนต่าง ๆ ทำงานร่วมกัน ยังคงสะท้อนภาพกลไกของระบบราชการ ที่มีการควบคุมการทำงาน ควบคุมบทบาท และอาจถูกกำกับตัดแปลงความต้องการของพลเมืองให้บิดพลิ้วไป การ

ร่วมผลิตจึงจะต้องมีบทบาทของพลเมืองอื่น ๆ ร่วมด้วยจึงจะทำให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามความต้องการของชุมชนมากที่สุด

อย่างไรก็ดี การแสดงบทบาทของพลเมืองในจังหวัดตรังนั้น สะท้อนคุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของการร่วมผลิต ที่นอกจากต้องการความร่วมมือของพลเมืองแล้ว พลเมืองจะต้องแบ่งปันหรือใช้ทุนทางสังคม (Social capital) ในการร่วมผลิตบริการนั้น ๆ (Ostrom, 1996: 1082; Voorberg et al., 2015: 1343) อาทิ ความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญที่มีอาจสร้างและเกิดขึ้นในหน่วยงานที่เป็นผู้ผลิตประจำ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการบรรลุเป้าหมาย (Goal) ที่สอดคล้องกับบริบทในสังคม (Loeffler, 2016: 334)

4.3.5 อภิปรายผลการร่วมผลิตการศึกษาโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง

จากผลการศึกษา ตัวแสดงที่มีบทบาทในการร่วมผลิตการศึกษาในโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรังมีความหลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีบทบาทค่อนข้างสูงกว่าตัวแสดงอื่น ๆ สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับเฉพาะรูปแบบที่เป็นทางการ และขาดการคำนึงถึงคุณลักษณะของพลเมืองตื่นรู้ (Active Citizen) ของผู้เรียน ที่ตระหนักถึงผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมเป็นหลัก กล่าวคือ

ประการที่ 1 ตัวแสดงที่มีบทบาทในการจัดการศึกษานอกจากจะมีความหลากหลายในแง่ของจำนวนแล้ว ยังอยู่ในรูปแบบที่แตกต่างกันดังที่ปรากฏในทุกชั้นของการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง บทบาทสำคัญของบุคลากรภาครัฐ (Public service staff) หรือผู้ผลิตประจำที่จะต้อง มี คือ บทบาทในการอำนวยความสะดวก (Facilitate) ให้เกิดการร่วมมือและการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) ด้วยการให้ความรู้ ฝึกอบรมในเรื่องบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา การจัดประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างสม่ำเสมอ สะท้อนให้เห็นถึงการอำนวยความสะดวกให้เกิดการร่วมผลิตขึ้นในสถานศึกษา โดยความสำคัญกับเครือข่ายที่เป็นทางการหรือการร่วมผลิตแก่ส่วนรวม (Collective Co-production) มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละสมาชิกไว้แล้ว สมาชิกในเครือข่ายจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่นั้นเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ร่วมกัน อาทิ คณะกรรมการจะต้องมีบทบาทในการวางแผนการพัฒนาการศึกษา แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ ทำให้โรงเรียนเกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการในกิจกรรมและงบประมาณต่าง ๆ สามารถจัดการศึกษาได้ตรงความต้องการของผู้เรียนและชุมชนท้องถิ่นของตนเอง แต่หากพิจารณา

หัวใจสำคัญของการจัดบริการสาธารณสุขแบบร่วมผลิตคือการร่วมกันจัดทำ ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง บริการให้ดีขึ้น โดยยึดประโยชน์ของสังคมโดยรวมเป็นหลักแล้ว การกระทำของปัจเจกบุคคล (Individual acts of co-production) หรือ การร่วมผลิตแบบกลุ่ม (Group Co-production) ที่อาจ เป็นการกระทำแบบครั้งคราว ไม่เป็นทางการ ก็สามารถสร้างประโยชน์ให้เกิดแก่สังคมโดยรวมได้ เช่นกัน เช่น การยื่นรายการแสดงภาษีของบุคคล เป็นสิ่งที่บุคคลต้องกระทำตามหน้าที่แต่ก็เป็นส่วน สำคัญให้การจัดบริการสาธารณสุขบรรลุผลได้ (Pestoff, 2011: 1108)

ในกรณีการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง มีการกระทำใน รูปแบบปัจเจกบุคคล (Individual) และแบบกลุ่ม (Group) ที่น่าสนใจ อาทิ บทบาทของสมาชิกใน ชุมชนและผู้ปกครองในการร่วมเป็นวิทยากรให้ความรู้เกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือความรู้ด้านอาชีพ ที่ตนเชี่ยวชาญ โดยส่วนใหญ่จะกระทำในรูปแบบปัจเจกบุคคล ถือได้ว่าการกระทำนี้ย่อมทำให้เกิด ประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมในแง่ของการสืบสานภูมิปัญญา ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น และทำให้ โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้ตรงกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชน ผู้เรียนมีคุณลักษณะอันพึง ประสงค์ตามมาตรฐานการศึกษา บทบาทของผู้ปกครองที่มีส่วนสำคัญในการร่วมกันจัดทำแผนการจัด การศึกษาเฉพาะบุคคล (Individualized Education Program : IEP) ในเด็กพิเศษ ที่ต้องมีการเรียน การสอนควบคู่ไปกับการประเมินพฤติกรรมของครูและผู้ปกครองอย่างใกล้ชิดในโรงเรียนเทศบาล 6 วัดตันตยาภิรม ถือว่าเป็นการกระทำระดับปัจเจกที่สำคัญที่ส่งผลให้โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาให้ ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ตามพัฒนาการความต้องการของตนเอง รวมไปถึงบทบาทของนักเรียนที่เป็นผู้ ได้รับบริการทางการศึกษาโดยตรงที่อาจเกิดขึ้นในรูปแบบปัจเจกหรือคณะกรรมการนักเรียน ที่ สามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการได้ดีที่สุด แม้กระทั่งการรวมกลุ่มของชุมชนในจังหวัดตรัง ที่ พบจากการสังเกตการณ์ระบบนิเวศของโรงเรียน ว่า โรงเรียนมักจะตั้งอยู่บริเวณชุมชน ร้านค้า หน่วยงานราชการ และผู้คนที่ยังมักจู้จี้กันเป็นอย่างดี บรรยากาศยามเช้าประมาณ 5 ถึง 6 โมงเป็น เวลาอาหารเช้า มักจะเจอผู้คนไปนั่งรับประทานอาหารเช้าที่ร้านโก๋ปีก่อนไปทำงาน บ้างอยู่ใกล้กับ โรงเรียน ตลาดสด ร้านรับซื้อน้ำยาง ริมถนน แหล่งชุมชนต่าง ๆ ร้านกาแฟส่วนใหญ่จะเปิดช่วง กลางวันและเปิดอีกครั้งในช่วงเย็นไปจนถึงดึก ร้านกาแฟมีขนาดไม่ใหญ่มาก ขาย กาแฟ ขนมจีบ ซาลาเปา จาโก้ย และอาหารอื่น ๆ มากมาย เป็นที่รวมตัวของผู้คนในชุมชน อาจมากับครอบครัว เพื่อนฝูง นอกจากจะเป็นที่ขายอาหารแล้ว ยังเป็นที่พบปะพูดคุยสัพเพเหระ การปิดประกาศงานศพ เพื่อแจ้งให้คนในพื้นที่ทราบ (ชินกมล ทิพยกุล, 2542; อรุณวรรณ นาศรี, 2542) และเป็นแหล่งรวม ข่าวสารท้องถิ่นผ่านวงเสวนาต่าง ๆ อาทิ นักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ครู ข้าราชการ

ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน คหบดี ตลอดจนชาวบ้านทั่วไป ซึ่งอาจเป็นพื้นที่ที่สามารถริเริ่มแนวคิด แนวทางใหม่ ๆ ซึ่งการกระทำดังที่ยกตัวอย่างมานี้เป็นการกระทำแบบครั้งคราวและในบางครั้งเกิดขึ้นในเวลาสั้น ๆ แล้วจบไป ควรได้รับการให้ความสำคัญและถูกอำนวยความสะดวกให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงด้านบริการเทียบเท่ากับรูปแบบเครือข่ายอย่างเป็นทางการ

ประการที่ 2 การขาดการให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองตื่นรู้ (Active Citizenship) ที่จะต้องเกิดการตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง เคารพสิทธิของผู้อื่น มีจิตสาธารณะ แสดงความต้องการ วิพากษ์วิจารณ์เพื่อปรับปรุงการศึกษาในพื้นที่อย่างสร้างสรรค์ อันจะก่อให้เกิดการร่วมผลิตเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในผู้เรียน ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง พบว่า ผู้เรียนมีบทบาทน้อยทั้งในโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และเทศบาลนคร ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ส่วนราชการส่วนกลาง อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่เป็นตัวแสดงสำคัญในการกำหนดมาตรฐานวิธีการดำเนินการศึกษาต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียนที่เป็นตัวแสดงสำคัญในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ยังคงให้ความสำคัญและส่งเสริมบทบาทเฉพาะชุมชน ผู้ปกครอง องค์กรศาสนา และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ ในรูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษา แต่ผู้เรียนและผู้ปกครองในระดับปัจเจกยังไม่ได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมบทบาทเท่าที่ควร จึงส่งผลให้ผู้เรียนและผู้ปกครองไม่มีความเข้าใจและไม่ตระหนักถึงสิทธิและเสียงของตนเองว่าสามารถช่วยในการปรับปรุงการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นคุณลักษณะสำคัญของพลเมืองในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป ในบทที่ 4 นี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาที่ได้จากการเอกสาร สังเกตการณ์ สัมภาษณ์เชิงลึกและพูดคุยแบบไม่เป็นทางการ สามารถสรุปได้ว่า โรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง มีการนำหลักการร่วมผลิตไปใช้ในการบริหารการศึกษาด้วยแนวคิดการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) โดยในขั้นตอนการผลิตการศึกษาแต่ละขั้นตอนมีระดับความเข้มข้น (Degree) ของบทบาทฝ่ายพลเมืองที่แตกต่างกัน ความเข้มข้นระดับสูง (High) ในขั้นของการร่วมริเริ่ม (Co-initiation) และการร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery) ความเข้มข้นระดับกลาง (Medium) ในขั้นของการร่วมออกแบบ (Co-design) และความเข้มข้นระดับต่ำ (Low) ในขั้นร่วมประเมิน (Co-assessment) โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นตัวแสดงที่เป็นตัวแสดงหลักในการร่วมผลิตการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง รองลงมาคือ พระ และ ผู้ปกครอง ในขณะที่เทศบาลต้นสังกัดและโรงเรียนต่างแสดงบทบาทและหน้าที่ของตนเองที่กำหนดไว้

ในอย่างแข็งขัน ส่งผลให้ละเลยผู้เรียนซึ่งเป็นตัวแสดงสำคัญไป ในบทถัดไปผู้วิจัยจะเสนอสรุปผล การศึกษาและข้อเสนอแนะตามลำดับ



บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากการทบทวนวรรณกรรมและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรังในบทที่ 2 ผู้วิจัยได้นำเสนอกรอบแนวคิดการวิจัยในหัวข้อ 2.5 และนำกรอบแนวคิดมาพัฒนาเป็นแนวทางการพิจารณาถึงการร่วมผลิตการศึกษาในจังหวัดตรังในบทที่ 3 จากนั้นนำไปวิเคราะห์และนำผลการศึกษาในบทที่ 4 และในบทที่ 5 นี้ จะนำเสนอสรุปผลการศึกษา การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

การวิจัยการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาตัวแสดงหลักในการนำแนวคิดการร่วมผลิตของโรงเรียนสังกัดเทศบาลจังหวัดตรัง และเสนอแนะแนวทางในการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษา ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจาก 3 แหล่ง คือ 1) การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ นโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับโรงเรียน ทั้งแผนการจัดการศึกษา แผนปฏิบัติการ แผนการใช้จ่ายงบประมาณ 2) การสังเกตการณ์ การปฏิสัมพันธ์ของนักเรียนกับครูผู้สอน ปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนกับผู้บริหารและครูผู้สอน ปฏิสัมพันธ์ของนายกเทศมนตรี สำนัก/กองการศึกษา กับพลเมืองในพื้นที่ ตลอดจนสภาพแวดล้อมที่รายรอบโรงเรียน และ 3) การสัมภาษณ์เชิงลึกกับตัวแทนเทศบาล ผู้บริหาร ครู และการพูดคุยไม่เป็นทางการกับพลเมืองในชุมชน ผู้ปกครอง และนักเรียน สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 ตัวแสดงหลักในการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง พบว่า การจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรังได้รับการร่วมมือจากบุคคลและองค์กรที่หลากหลาย ได้แก่ ส่วนราชการกำกับดูแล เทศบาลต้นสังกัด โรงเรียน (ผู้บริหาร/ครู) ปลัดจังหวัด คณะกรรมการสถานศึกษา สมาชิกในชุมชน พระ/องค์กรศาสนา คหบดี ผู้ปกครอง ศิษย์เก่าฯ ผู้เรียน หน่วยงานเอกชน/อื่น ๆ โดยคณะกรรมการสถานศึกษาจะมีบทบาทที่โดดเด่นกว่าตัวแสดงอื่น ซึ่งพิจารณาตามระยะในการผลิต

การศึกษา บทบาทของพลเมืองในขั้นของการร่วมริเริ่ม (Co-initiation) และการร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery) อยู่ในระดับสูง (High) สำหรับในขั้นของการร่วมออกแบบ (Co-design) อยู่ในระดับกลาง (Medium) และในขั้นร่วมประเมิน (Co-assessment) อยู่ในระดับต่ำ (Low) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ขั้นร่วมริเริ่ม (Co-initiation) ตัวแสดงหลักในการริเริ่มจัดตั้งโรงเรียนได้แก่สมาชิกในชุมชน ได้แก่ พระ คหบดี และปลัดจังหวัด และตัวแสดงที่สนับสนุนปัจจัยที่สำคัญในการผลิตการศึกษา พบว่า โรงเรียนทั้ง 4 แห่ง มีพระเป็นผู้สนับสนุนทั้งทุนการศึกษาแก่ผู้เรียน เงินบริจาคสร้างอาคาร และเป็นวิทยากรผู้ให้ความรู้ด้านพระธรรมคำสั่งสอนอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ศิษย์เก่า ประชาชน ชาวบ้าน คหบดี เอกชนในพื้นที่สนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ เพิ่มเติมเป็นครั้งคราว ในขณะที่เทศบาลและโรงเรียนมีการสนับสนุนและดำเนินการตามหน้าที่ อาทิ การสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร และการพัฒนาหลักสูตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเทศบาลนคร ที่มีบทบาทในการสนับสนุนปัจจัยนำเข้าอย่างเข้มข้น ด้านการสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร ซึ่งมีความสอดคล้องกับศักยภาพทางการคลังของเทศบาล

ขั้นร่วมออกแบบ (Co-design) ในขั้นตอนนี้จะเป็นวิธีการในการวางแผนต่าง ๆ ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้น ประกอบไปด้วย ขั้นตอนที่ 1 แผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน ขั้นตอนที่ 2 แผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาลต้นสังกัด ขั้นตอนที่ 3 แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณของโรงเรียนและขั้นตอนที่ 4 แผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษาของโรงเรียน พบว่าโรงเรียนทั้ง 4 แห่ง มีตัวแสดงหลักในการร่วมออกแบบแผนการดำเนินการต่าง ๆ คือ คณะกรรมการสถานศึกษา ที่มีบทบาททั้งการแสดงความคิดเห็น บทบาทในการพิจารณาผ่านร่างแผนต่าง ๆ ก่อนประกาศใช้และแจ้งไปยังเทศบาลต้นสังกัด ในขณะที่เทศบาลมีบทบาทในการสนับสนุนผลักดันความคิดเห็น และแนวทางต่าง ๆ ของโรงเรียนโดยการบรรจุลงในแผนการศึกษาและเทศบัญญัติของเทศบาล เพื่อสามารถจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการให้บรรลุความต้องการของแต่ละโรงเรียนได้ โดยเทศบาลนครมีบทบาทที่โดดเด่นกว่าเทศบาลรูปแบบอื่นในการวางแผนหลักสูตรของโรงเรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และการสนับสนุนงบประมาณเพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ นอกจากนี้ยังพบว่า บทบาทของตัวแสดงฝ่ายพลเมืองมักจะเกิดขึ้นในกิจกรรมที่ฝ่ายผู้ผลิตประจำจัดขึ้นเท่านั้น อาทิ ประชุมผู้ปกครอง เวทีประชาสังคมในการรับฟังความคิดเห็นของเทศบาล

ขั้นร่วมส่งมอบบริการ (Co-delivery) ในขั้นตอนนี้จะกล่าวถึงทั้งการจัดการเรียนการสอน และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ พบว่า โรงเรียนทั้ง 4 แห่งมีตัวแสดงที่เป็นตัวแสดงหลักในการร่วมส่งมอบบริการ คือ ประชาชนชาวบ้านหรือผู้รู้ในท้องถิ่นที่แสดงบทบาทในการให้ความรู้เกี่ยวกับภูมิปัญญา ศิลปวัฒนธรรม รวมถึงความรู้อื่น ๆ ที่สามารถนำไปปรับใช้กับชีวิตประจำวันได้ นอกจากนี้ยังพบตัวแสดงอื่น ๆ อาทิ ผู้ปกครองในโรงเรียนเทศบาลนคร นักเรียนในเทศบาลตำบล ในขณะที่เทศบาลและบุคลากรในโรงเรียน ต่างแสดงบทบาทตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่

ขั้นการร่วมประเมิน (Co-assessment) ที่พิจารณาทั้งการประเมินผลการศึกษารายบุคคล และการประเมินการจัดการศึกษาของโรงเรียน พบว่า ในโรงเรียนสังกัดเทศบาลนคร มีผู้ปกครองเป็นตัวแสดงหลัก เนื่องจากมีการเรียนการสอนเด็กพิเศษร่วมด้วย ผู้ปกครองจึงมีการประเมินผลการศึกษาของบุตรหลานร่วมกับครูผู้สอน ในขณะที่เทศบาลอื่น ๆ ไม่พบตัวแสดงฝ่ายพลเมืองที่มีบทบาทด้านนี้ ในการประเมินการจัดการศึกษาของโรงเรียนผ่านระบบประกันคุณภาพการศึกษา พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษา มีบทบาทสำคัญในการร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินคุณภาพภายในและประเมินคุณภาพภายนอกร่วมกับผู้บริหารและครูอย่างใกล้ชิด

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า การจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลจังหวัดตรัง มีการนำแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตไปปรับใช้ โดยมีแนวคิดการบริหารการศึกษาที่สำคัญ คือ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) ที่มีคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นตัวแสดงหลักหรือการร่วมผลิตในรูปแบบส่วนรวม (Collective Co-production) ในการทำงานร่วมกับโรงเรียนและเทศบาลต้นสังกัดในทุกขั้นตอนของการจัดการศึกษา สะท้อนให้เห็นว่าการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลจังหวัดตรัง มีความร่วมมือในรูปแบบเครือข่าย ซึ่งมีความสอดคล้องกับทัศนะของออสบอร์น ที่ว่าการร่วมผลิตเป็นการดำเนินกิจกรรมร่วมกันในรูปแบบเครือข่าย ขององค์กรภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ อาทิ ภาคเอกชน พลเมือง ชุมชน ในการร่วมกันดำเนินกิจกรรมนั้น (Osborne, 2010: 413-416) โดยโรงเรียนและเทศบาลต้นสังกัดในฐานะผู้มีความรู้และหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ จะต้องเข้าใจและปรับเปลี่ยนบทบาทในการสนับสนุน ส่งเสริม ประสานให้เกิดการร่วมผลิตของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้น นอกจากนี้ การร่วมมือในรูปแบบเครือข่ายนี้ ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของอรุณ สันฐิตวิวัฒน์ (2557) ที่มองว่าคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นความสัมพันธ์แบบเครือข่าย เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สามารถนำเรื่องจัดการขยะเข้าสู่วาระการประชุมของผู้บริหารโรงเรียนได้ ทำให้สามารถจำกัดขยะได้ และงานวิจัยของนภเรณู สัจจรักษ์ ธีระฐิติ (2018) ที่ศึกษาการร่วมผลิตนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ มีเครือข่ายใน

การร่วมกันจัดทำนโยบายทั้งองค์กรภาครัฐ ท้องถิ่น และเอกชน ที่สะท้อนว่า หน่วยผลิตบริการ สาธารณะการเสริมอำนาจ (Empower) ให้แก่พลเมืองมากขึ้น (Bovaird, 2007: 858)

การเสริมอำนาจ (Empowerment) ให้กับพลเมืองสามารถทำงานร่วมกับผู้ผลิตบริการ สาธารณะ จะเกิดความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน โดยโรงเรียนและเทศบาลต้นสังกัดก็ยังคงมีหน้าที่ และบทบาทในการจัดการศึกษาอย่างเต็มที่ อาทิ สนับสนุนงบประมาณ อาคารสถานที่ จัดหาจัดจ้าง บุคลากร ในขณะที่พลเมืองก็ต้องแสดงบทบาทในการเสริมการจัดการศึกษาให้บรรลุผลลัพธ์ (Outcome) และเกิดคุณค่าทางสังคม (Public Value) โดยบทบาทตัวแสดงฝ่ายพลเมืองของการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลจังหวัดตรัง มักเป็นบทบาทที่ตนเองมีความเชี่ยวชาญและทำได้ดี โดยใช้ทุนทางสังคม (Social Capital) เป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญ อาทิ พระและปราชญ์ชาวบ้าน ใช้ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นในการช่วยเสริมการเรียนการสอนของครู การมอบทุน ทรัพย์สินให้กับโรงเรียน ทุนการศึกษาให้กับผู้เรียนจากตัวแสดงที่มีความพร้อมด้านกำลังทรัพย์ แลก เช่นเดียวกับผู้ประกอบการที่ร่วมมือเกี่ยวกับการดูแลบุตรหลานเป็นหลัก ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานวิจัยที่ เกี่ยวข้องกับบทบาทของตัวแสดงที่มีในกระบวนการจัดการศึกษาของ นิภาพรรณ (2544) ญัฐนันท์ (2546) และ สุวัฒน์และเสาวนีย์ (2554) อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุน ปฏิบัติตามหน้าที่ ทั้งด้านการบริหารงาน งบประมาณ และบุคลากร ผู้ปกครองมีบทบาทในการประชุมผู้ปกครองและ ด้านการสื่อสารกับผู้ดูแลเด็ก ชุมชนและคณะกรรมการสถานศึกษา มีบทบาทในการระดม ทุนการศึกษา ช่วยจัดกิจกรรมเสริม เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจว่า บทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ในการจัดการศึกษาใน จังหวัดตรังที่ได้รับความสนใจ มักเกิดขึ้นในพื้นที่ที่โรงเรียนหรือเทศบาลจัดขึ้นอย่างเป็นทางการ อาทิ การประชุมผู้ปกครองของโรงเรียน เวทีประชาสังคมการรับฟังความคิดเห็นของเทศบาล รวมไปถึงการประชุมที่จัดขึ้นเป็นประจำของคณะกรรมการสถานศึกษา ในมุมมองของผู้วิจัยเห็นว่า หากหนึ่งใน ปัจจัยสำคัญในการร่วมผลิตของพลเมืองคือความเป็นพลเมือง (Citizenship) ที่ตระหนักและ กระตือรือร้นต่อประเด็นสาธารณะแล้วนั้น สิ่งสำคัญที่ควรคำนึงถึงก็คือ พื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) สำหรับประโยชน์ของสาธารณะ ที่จะต้องมีพื้นที่ให้กับทุกคนสามารถมีบทบาท เป็นพื้นที่ถก แลกง ออกความคิดเห็นได้อย่างเปิดเผย เท่าเทียมกัน ปราศจากความกดดัน จูงใจหรือแทรกแซงจาก ผู้อื่น สามารถตัดสินใจและสร้างเครือข่ายการเคลื่อนไหวทางสังคมขึ้นได้ อีกทั้งการสนใจติดตามเรื่อง สาธารณะนี้ เป็นสิ่งสำคัญที่เอื้อต่อการมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองให้เกิดขึ้นได้ (ธนศ วงศ์ยาน นาวา, ม.ป.ป.: 11-12; รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข, 2558: 6-8) ดังเช่นในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่า ใน จังหวัดตรังมีการรวมกลุ่มของผู้คนที่ร้านโกโก้ เกิดการสนทนา ออกความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็น การบ้านการเมือง ประเด็นด้านสังคม และเป็นพื้นที่ของการรวมตัวปะทะสังสรรค์ของคนท้องถิ่นเข้า

ทำนองสภากาแฟที่ใช้เรียกกันอย่างแพร่หลาย ผู้วิจัยมองว่า เป็นการรวมกลุ่มแบบไม่เป็นทางการ มักมีชาประจำอาจารย์สลับเปลี่ยนกันภายในกลุ่ม สามารถเป็นพื้นที่สาธารณะที่พลเมืองจะแสดงบทบาทได้ตลอดเวลา ไม่จำกัดเพศ อายุ เวลา โดยประเด็นที่พบเห็นในวงสนทนา ได้แก่ ประเด็นทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ประเด็นด้านเศรษฐกิจ ประเด็นด้านสังคมระดับชุมชน ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและสารทุกข์สุกดิบของคนในชุมชน สมาชิกในวงสนทนาสามารถเป็นบุคคลกระจายข่าวสารจากหนึ่งคนไปยังอีกหลาย ๆ คนได้ (อรุณวิพรรณ นาศรี, 2542: 132-134) ซึ่งเปรียบเสมือนเวทีสาธารณะ ที่มีสิทธิสร้างโอกาสในการเสนอแนวทางในการแก้ปัญหา ล้วนเป็นสิ่งที่สร้างลักษณะนิสัยของการกล้าแสดงออกของคนจริง อีกทั้งสามารถช่วยกระตุ้นการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนได้เป็นอย่างดี (ภรณ์ย ยี่ถีน & จุรีรัตน์ บัวแก้ว, 2560: 124) อย่างไรก็ตาม ในการพัฒนาชุมชนนั้น ผู้นำชุมชนในจังหวัดตรังมองว่าสภากาแฟมีพลัง ในการปลุกกระแสจิตสำนึกทางการเมืองและความเป็นพลเมือง ให้กลายเป็นประชาคมที่เป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนชุมชนต่อไปได้ (ชินกมล ทิพย์กุล, 2542: 130-155) ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงมองว่า พื้นที่สาธารณะ เป็นพื้นที่สำคัญในการหล่อหลอมความเป็นพลเมือง ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการร่วมผลิตได้ โดยอาจเกิดการร่วมผลิตระดับปัจเจกบุคคล (Individual Co-production) และการร่วมผลิตแบบกลุ่ม (Group Co-production) ขึ้น ซึ่งควรได้รับการให้ความสำคัญและส่งเสริมเช่นเดียวกับการร่วมผลิตแบบส่วนรวม (Collective coproduction)

วัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 เสนอแนะแนวทางในการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษา ผู้วิจัยจึงเสนอแนะแนวทางได้ ดังนี้

แนวทางที่ 1 การส่งเสริมและให้ความสำคัญกับการร่วมผลิตอย่างไม่เป็นทางการ โดยทั่วไปการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น มักจะมีความเกี่ยวข้องกับคนท้องถิ่นอย่างมาก ซึ่งอาจเกิดความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ หรือความสัมพันธ์การช่วยเหลือแบบเครือญาติขึ้น ฉะนั้นการจะทำความเข้าใจความคิดหรือความต้องการของคนในท้องถิ่น ผู้กำหนดนโยบายควรจะต้องส่งเสริมการเข้าถึงพื้นที่สาธารณะ เพื่อทำความเข้าใจวัฒนธรรมความเป็นอยู่ ความรู้สึกนึกคิด แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และรับฟังความต้องการของคนในชุมชน ซึ่งอาจสะท้อนภาพความคาดหวังของคนในท้องถิ่นได้ดี โดยเพิ่มแนวทางส่งเสริมให้คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทในด้านนี้ให้เข้มข้นขึ้น ซึ่งอาจเข้าถึงและเข้าใจสมาชิกในชุมชนได้ดีกว่าเทศบาลหรือครูในโรงเรียน

แนวทางที่ 2 ส่งเสริมพลเมืองตื่นรู้ (Active Citizen) อันเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้เกิดการร่วมผลิตของพลเมือง หากพลเมืองมีความรับรู้ความสามารถตนเอง (Self-efficacy) ว่าตนเองมีความสามารถหรือศักยภาพด้านใด ในระดับใด หรือความเชื่อมั่นว่าตนมีความสามารถในการกระทำ

สิ่งใดสิ่งหนึ่งแล้วมีอิทธิพลส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงการดำรงชีวิตของตนเองให้ดีขึ้น ทำนองว่า หากเสียงของตนมีความหมาย เชื่อมกันอย่างแรงกล้าในสิทธิและเสียงของตนเอง ก็จะทำให้เกิดการร่วมผลิตที่มากขึ้น (Alonso et al., 2019) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในผู้เรียนซึ่งเป็นผู้ได้รับการศึกษาโดยตรง จากผลการศึกษาที่พบว่าผู้เรียนในช่วงระดับชั้นมัธยมศึกษา จะมีความสามารถในการสื่อสารและ สะท้อนการสอนของครูหรือสภาพแวดล้อมของโรงเรียนได้ดี จึงจำเป็นต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจถึง สิทธิ และเสียงของตนเองดังที่กล่าวไปข้างต้น โดยอาจเปิดโอกาสให้ผู้เรียนแสดงความคิดเห็นผ่านการ ทำโพล ผ่านช่องทางการสื่อสารทางสื่อออนไลน์ (Online) และต่อครูผู้สอนโดยตรง ในขณะที่ครูผู้สอน เองจะต้องมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้เกิดการแสดงความคิดเห็นของผู้เรียน โดยการยอมรับถึงสิทธิที่ ผู้เรียนพึงมี และเชื่อว่าความคิดเห็นของผู้เรียนจะช่วยสร้างประโยชน์และพัฒนาการจัดการศึกษาให้ดีขึ้น ซึ่งผู้เรียนทำได้ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล และระดับกลุ่มในรูปแบบคณะกรรมการนักเรียน การ แสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของผู้เรียนนี้ ถือเป็นทุนทางสังคม (Social capital) อย่างหนึ่ง ที่จะต้องมีการแบ่งปันเพื่อจะสามารถนำมาปรับและเป็นฐานคิดสำคัญในการจัดการศึกษาของ โรงเรียน

กล่าวโดยสรุป จากผลการศึกษาและข้อเสนอแนะดังที่กล่าวไปทั้งหมด เมื่อพิจารณา ในทางทฤษฎีของการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต การจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัด เทศบาลจังหวัดตรังเป็นไปตามนิยามแนวคิดการร่วมผลิตทั้งในเชิงรูปแบบและเนื้อหา

ในเชิงรูปแบบ มีความสอดคล้องกับนิยามตามแนวคิดของนักวิชาการต่างประเทศที่ได้ หยิบยกมาเป็นหลักในการศึกษาครั้งนี้ ที่มองว่าการร่วมผลิตเป็นการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ ระหว่างองค์กรภาครัฐที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะกับพลเมือง ในการศึกษาวิจัยนี้คือ โรงเรียนสังกัดเทศบาลกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน (Alford, 1998; Bovaird, 2007; Brandsen & Honingh, 2016; Brudney & England, 1983; Ostrom, 1996; Stephen L. Percy et al., 1980; Whitaker, 1980)

ในเชิงเนื้อหา การจัดการศึกษามีการบริหารจัดการแบบผสมผสานระหว่างแนวคิดการ บริหารจัดการภาครัฐแบบเก่า (OPM) และแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (NPG) กล่าวคือ ถึงแม้ว่า ภาครัฐจะมีความพยายามในการส่งเสริมและสนับสนุนให้พลเมืองมีส่วนร่วมในฐานะผู้ร่วมผลิตบริการ สาธารณะที่สอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (NPG) แต่ในทางปฏิบัติการภาครัฐยังคง แสดงเป็นผู้ผลิตหลักและมีบทบาทนำในการจัดการศึกษา ในขณะที่เดียวกันพลเมืองก็เป็นเพียงแค่ผู้ร่วม ผลิตในขั้นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเท่านั้น อาทิ การกำหนดนโยบายและการกำหนดมาตรฐาน การจัดการศึกษาที่เป็นหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่กำกับดูแลโรงเรียนสังกัดเทศบาล

เช่น กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น มิใช่การกำหนดนโยบายผ่านการมีส่วนร่วมของพลเมืองผู้ทราบถึงปัญหาและความต้องการในพื้นที่ที่สุด ยิ่งไปกว่านั้นการประเมินผลการจัดการศึกษาของโรงเรียน ยังต้องเป็นไปตามตัวชี้วัดและมาตรฐานกลางที่กำหนดไว้ ในทัศนะของผู้วิจัยมองว่า หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์การกระจายอำนาจทางการศึกษา ที่ต้องการให้เกิดการจัดการศึกษาสอดคล้องกับบริบทและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นแล้ว การประเมินผลการจัดการศึกษาตามตัวชี้วัดและมาตรฐานที่หน่วยราชการส่วนกลางกำหนด อาจเป็นเพียงการประเมินในลักษณะทั่วไปมากเกินไป ส่งผลให้ไม่สามารถประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ทางการศึกษาว่ามีความสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นมากนักน้อยเพียงใด ลักษณะการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการจัดการศึกษาดังกล่าวที่เป็นการสั่งการในลักษณะแบบบนลงล่าง (Top-Down) สะท้อนให้เห็นถึงความดำรงอยู่ของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแบบเก่า (OPM) ของระบบการจัดการศึกษาไทย

แต่กระนั้น การร่วมผลิตบริการสาธารณะด้านการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าศาสตร์ทางการบริหารการศึกษากับศาสตร์ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์มีการเคลื่อนตัวคู่ขนานกันและอยู่ในระลอกการเปลี่ยนแปลงจากการรวมศูนย์อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะมาเป็นการกระจายอำนาจและอาศัยเครือข่ายให้มีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะของไทย ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 ภายใต้กระแสของความเป็นประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้พลเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการสาธารณะ หากแต่หัวใจสำคัญของการร่วมผลิต คือ ภาครัฐจะต้องลดบทบาทในการควบคุมอำนาจและทรัพยากร เพื่อสร้างเสริมอำนาจให้พลเมืองตามครรลองประชาธิปไตย และพลเมืองจะต้องมีบทบาทในลักษณะเชิงรุกมากขึ้น ให้พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ ตั้งแต่การริเริ่มบริการ การวางแผนออกแบบ การส่งมอบ ตลอดจนการประเมินผลบริการนั้น ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบริการและเพื่อความต้องการของสังคม (Alford, 2009: 16-17) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการมีส่วนร่วมหรือคุณค่าของพลเมืองยังคงเป็นหลักการสำคัญในการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการของภาครัฐ ซึ่งปรากฏในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยยึดหลักว่าภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม

5.2 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง โดยพิจารณาถึงตัวแสดงหลักที่มีบทบาทสำคัญ และเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมการนำหลักการดังกล่าวไปใช้ในจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษา ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะจากการทำวิจัย ดังนี้

5.2.1 ควรมีการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำแนวคิดการร่วมผลิตด้านการจัดการศึกษาในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพิ่มเติม ซึ่งนอกจากจะศึกษาผ่านปัจจัยสำคัญที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแล้วนั้น ควรมีการนำเอาประเพณี วัฒนธรรม ชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชน อาทิ อาชีพ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่อยู่อาศัยที่จะส่งเสริมให้เกิดการร่วมผลิต นำมาเป็นปัจจัยและตัวชี้วัดสำคัญที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

5.2.2 ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในภารกิจอื่น ๆ ของทั้งหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะระดับชาติและหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น อาทิ ด้านสาธารณสุขเกี่ยวกับการจัดการโรคระบาด ด้านสวัสดิการสังคม ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเปรียบเทียบตัวแสดงและรูปแบบบทบาทต่าง ๆ และนำมาพัฒนาต่อยอดทางวิชาการเป็นแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

- Stivers, C. (2546). ความเป็นพลเมืองที่มีความตื่นตัวกับการบริหารรัฐกิจ. แปลโดย อรทัย ก๊กผล. ใน
แปลงรูป เปลี่ยนราก : บริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพมหานคร: คบไฟ.
- กุลทรัพย์ และคณะ. (2537). พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหา
ประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง
แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา. (2521). การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม เรื่องโครงสร้างระบบบริหาร
การศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: สำนัก
นายกรัฐมนตรี.
- เจริญ ไวรวิจกุล. (2531). การศึกษาไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมวิชาการ.
- เทศบาลนครสมุทรสาคร. (2552). ประวัติศาสตร์ท่าฉลอม สุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรกของไทย: เทศบาล
นครสมุทรสาคร.
- ธเนศ เจริญเมือง. (2545). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540 (พิมพ์ครั้งที่ 4).
กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- นันทวัฒน์ บรมนันท์. (2552). การปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์
วิญญูชน จำกัด.
- นันทวัฒน์ บรมนันท์. (2550). สัญญาทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมนันท์. (2560). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 5).
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บุญมี เณรยอด. (2546). รายงานผลการดำเนินงานโครงการนำร่องระดับชาติ เรื่อง การบริหารโดยใช้
โรงเรียนเป็นฐาน: วิถีและวิถีไทย. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- ปกรณ ศิริประกอบ. (2560). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติ
จริง (พิมพ์ครั้งที่ 3): โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประยูร กาญจนกุล. (2533). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเวศ วะสี. (2557). ปฏิรูปการศึกษาให้เป็นจุดคานงัดประเทศไทย. กรุงเทพฯ: หมอชาวบ้าน.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2527). รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-1970).
กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภรณ์ กาญจนชัยวุฒิ (2548). การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458 (พิมพ์

- ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกคิน พลกุล. (2539). การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ฟอร์แมท พรินต์ติ้ง จำกัด.
- วันชัย ดนัยตโมนุท. (2542). ผลจาก พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติที่มีต่อการศึกษาไทย. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชุมชน.
- วิทยากร เชียงกุล. (2541). รายงานสภาวะการศึกษาไทยปี 2540. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.
- วุฒิชัย มูลศิลป์. (2554). สมเด็จพระปิยมหาราชกับการปฏิรูปการศึกษา (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: บริษัทสถาพรบุ๊คส์จำกัด.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2556). การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ (พิมพ์ปรับปรุง 2556). กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (2545). เทศาภิบาล. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (2547). การปฏิรูปการศึกษาในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2552). คู่มือการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์อักษรไทย.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2554). แนวทางการประเมินคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2562). การติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาเรียนรวมสำหรับเด็กพิการและเด็กที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท 21 เซ็นจูรี จำกัด.
- สิปพนนท์ เกตุทัต. (2518). การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม รายงานฉบับสมบูรณ์ของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิช.
- สุชาติ จักรพิสุทธิ์ และคณะ. (2548). การศึกษาทางเลือก: โลกแห่งการเรียนรู้นอกโรงเรียน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2556). การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก. (2544). การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา.

กรุงเทพมหานคร: บั๊คพอยท์.

อมร รักษาสมัย. (2539). การกระจายอำนาจที่ผิดพลาดซ้ำซากของมหาดไทยและนักการเมือง. ใน
เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา.

อรพรรณ พรสีมา. (2546). รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน : ประสบการณ์ที่คัดสรรโรงเรียน
ในโครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วน
จำกัด วี ที ซี คอมมิวนิเคชั่น.

อัมพร อารงลักษณ์. (2556). การบริหารปกครองสาธารณะ (*Public governance*) การบริหารรัฐกิจใน
ศตวรรษที่ 21 (พิมพ์ครั้งที่ 2): โครงการตำรา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุทัย บุญประเสริฐ. (2543). การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของ สถานศึกษาใน
รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (*School-Based management*). กรุงเทพฯ ฯ: ครู
สภาลาดพร้าว

บทความ

ธีรพจน์ ภูริโสภณ, โกมล แพนพา และสิริกัญญา เสติ. (2564). การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นในประเทศไทยตามแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่. วารสารสถาบันวิจัยและ
พัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 8(1), 399-416.

นันทิดา จันทร์ศิริ. (2558). การจัดการเครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. สารอาศรม
วัฒนธรรมวลัยลักษณ์, 15(1), 145-153.

ปกรณ์ ศิริประกอบ และ ศุภชัย ยาวะประภาส. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2560: มองผ่านพาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 10(2), 26-71.

ประภาพร พรหมเดชบุญ (2554). การร่วมผลิตเจ้าพนักงานทันตสาธารณสุขโดยการมีส่วนร่วมของ
องค์การบริหารส่วนตำบลบัวเงิน โรงพยาบาลน้ำพองและวิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธรจังหวัด
ขอนแก่น. วารสารทันตภิบาล, 22(2), 40-47.

ภรณีย์ ยี่ถิ้น และ จุริรัตน์ บัวแก้ว. (2560). โกปี่ เมืองตรัง : วิถีการตีโกปี่ สัญญาทางวัฒนธรรมหรือ
การแสดงตัวตนทางสังคม. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต, 13(1), 104-131.

รังสิกร อุปพงศ์. (2526). ทฤษฎีการบริการสาธารณะ: ปัญหาข้อถกเถียงในยุคแรก (ปลายศตวรรษที่ 19-
ต้นศตวรรษที่ 20). ใน รวมบทความอุทิศแด่รัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์ (107-127). ม.ป.ท.

รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข. (2558). แนนซี่ เฟรเซอร์ กับ พื้นที่สาธารณะ. วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2(2), 1-18.

- สุพรรณ ทองจันทร์ และ เสาวณี ตรีพุทธรัตน์. (2554). บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตอำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น. วารสารศึกษาศาสตร์ ฉบับวิจัยบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 5(2).
- อรุณี สันจิตวิณิษฐ์. (2557). การร่วมกันจัดบริการสาธารณสุขระดับท้องถิ่นของพลเมือง: กรณีศึกษาการจัดการขยะของชุมชนชลประทาน จังหวัดอุบลราชธานี. วารสารวิชาการ *Veridian E-Journal*, 7(1), 625-635.

Books

- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients : from service-delivery to co-production*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2016). *Public management and governance* (3rd ed. ed.). London: Routledge.
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., & Blanc, T. A. (2014). *Public administration : an action orientation* (7 ed.). Boston: Wadsworth CenGage Learning.
- Duguit, L. (1927). *Traite de droit constitutionnel* (3 ed.). Paris: Ancienne Librairie Fontemoing.
- Gamage, D. T., & Sooksomchitra, P. (2006). Decentralisation And School-Based Management In Thailand. In *Decentralisation and Privatisation in Education* (pp. 151-167). doi:10.1007/978-1-4020-3358-2_8
- Garner, B. A., & Black, H. C. (Eds.). (2014) *Black's law dictionary*. St. Paul: Thomson Reuters.
- Loeffler, E. (2016). Co-production of public services and outcomes. In T. Bovaird & E. Loeffler (Eds.), *public management and governance* (3 ed.). New York: Routledge.
- Osborne, S. P. (2010). Public governance and public services delivery: a research agenda for the future. In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance? : emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 413-426). Milton Park: Routledge.

Articles

- Alford, J. (1998). A Public Management Road Less Travelled: Clients as Co-producers of Public Services. *Australian Journal of Public Administration*, 57(4), 128-137. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1998.tb01568.x>
- Alonso, J. M., Andrews, R., Clifton, J., & Diaz-Fuentes, D. (2019). Factors influencing citizens' co-production of environmental outcomes: a multi-level analysis. *Public Management Review*, 21(11), 1620-1645. doi:10.1080/14719037.2019.1619806
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1119-1138.
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2016). Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427-435. doi:10.1111/puar.12465
- Brudney, J. L., & England, R. E. (1983). Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, 43(1), 59-65. doi:10.2307/975300
- Dhirathiti, N. S. (2018). Co-production and the provision of lifelong learning policy for elderly people in Thailand. *Public Management Review*, 21(7), 1011-1028. doi:10.1080/14719037.2018.1540723
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. doi: 10.1080/14719030600853022
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087. doi:[https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Percy, S. L. (1978). Conceptualizing and measuring citizen co-production of community safety. *Policy Studies Journal*, 7, 486.

- Pestoff, V. (2011). Co-production, new public governance and third sector social services in Europe. *Ciências Sociais Unisinos*, 47(1), 15-24.
- Schacter, H. L., & Toonen, T. (2010). Resilience in Public Administration: The Work of Elinor and Vincent Ostrom from a Public Administration Perspective. *Public Administration Review*, 70(2), 193-202. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40606371>
- Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool. *Policy and Society*, 37(3), 277-293. doi:10.1080/14494035.2018.1521676
- Strokosch, K., & Osborne, S. P. (2020). Co-experience, co-production and co-governance: an ecosystem approach to the analysis of value creation. *Policy & Politics*, 48(3), 425-442.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. doi:10.1080/14719037.2014.930505
- Whitaker, G. P. (1980). Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review*, 40(3), 240-246. doi:10.2307/975377

สัมภาษณ์

- ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล 2 วัดกะพังสุรินทร์. (28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562).
- ผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา. (14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562, 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562).
- ผู้อำนวยการกองการศึกษาเทศบาลเมืองกันตัง. (13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562).
- รองผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลวัดตรังคภูมิพุทธาวาส. (18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562).
- รองผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาลวัดตันตยาภิรม (28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562).

อื่น ๆ

- Bovaird, T., Dickinson, H., & Allen, K. (2012). *Commissioning Across Government: review of evidence*. Retrieved from Birmingham: <http://epapers.bham.ac.uk/1785/>

Myers, D., & Stonehill, R. (1993). School-Based Management. Education Research Consumer Guide, Number 4. Retrieved from <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED353688.pdf>

Percy, S. L., Kiser, L. L., & Parks, R. B. (1980). *CITIZEN COPRODUCTION: A NEGLECTED DIMENSION OF PUBLIC SERVICE DELIVERY*. Paper presented at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.

เทศบาลนครตรัง. (2558a). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศูนย์เทศบาลนครตรัง พ.ศ. 2558-2563. นโยบายของผู้บริหารเทศบาลนครตรังด้านที่ 3. สืบค้นจาก http://www.trangcity.go.th/trangcity/file_upload/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C%E0%B8%91%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%20%E0%B8%9E.%E0%B8%A8.%E0%B9%92%E0%B9%95%E0%B9%95%E0%B9%98%20-%E0%B9%92%E0%B9%95%E0%B9%96%E0%B9%93.pdf

เทศบาลนครตรัง. (2558b). คุยกับนายกฯ แจ็ค. ใน นางฟ้าสาร.

โรงเรียนเทศบาลห้วยยอดวิทยา. (2562). รายงานการประเมินตนเอง (Self Assessment Report :SAR) ประจำปีการศึกษา 2562. สืบค้นจาก http://huaiyodwittaya.ac.th/images/SAR_2562.pdf

ไอดีนิวส์, "เทศบาลนครตรัง ลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับหน่วยงานและสถาบันการศึกษาต่างๆ เพื่อขยายโอกาสทางการศึกษา สอนอาชีพ," ไอดีนิวส์ (13 สิงหาคม 2557) สืบค้นจาก <https://www.ody-news.com/19703>

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2556). โครงการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (*School-Based Management for Local Development: SBMLD*) ประจำปีงบประมาณ 2556. สืบค้นจาก http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2013/2/11869_1.pdf?time=1361410117364

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558a). คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก

- http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2015/6/5719_8168.pdf
 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558b). คู่มือประเมินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School-Based Management for Local Development - SBMLD). สืบค้นจาก <https://sbmldinnovation.com/media/document/01.pdf>
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น (พ.ศ. 2561 - 2565) สืบค้นจาก http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2020/10/2298_6153.pdf
- กระทรวงมหาดไทย. (2563). การแก้ไขปัญหาขาดแคลนครูของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก http://www.tranglocal.go.th/datacenter/doc_download/a_050320_084009.pdf
- ชื่นกมล ทิพยกุล. (2542). รูปแบบการสื่อสารในสภากาแฟของประชาชนในจังหวัดตรัง. (นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ณัฐนันท์ เพ็ญกระโทก. (2546). การศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนนาร่อง ระดับมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา. (ครุศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ตรังนิวส์, "เทศบาลวัดต้นฯ อนาคตที่กำลังก้าวออกไป," ตรังนิวส์ (11-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2561).
- ธเนศ วงศ์ยานนาวา. ฐานทางความคิดของ “ประชาธิปไตยแบบปรีชาหาริอ”. สืบค้นจาก https://kpi.ac.th/media/pdf/M7_101.pdf?fbclid=IwAR3OVa_g1QnuGZobBwjPmm-r0BN7pkt-GAywiLH2b0U6qfB6G0Et6qDWWic
- ธีระ รุญเจริญ. (2545). สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/26-file.pdf>
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (ม.ป.ป.). 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540. สืบค้นจาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=11_%E0%B8%95%E0%B8%B8%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1_%E0%B8%9E.%E0%B8%A8._2540
- นवलประกาย เลิศกสิวงค์. (2561). การศึกษาการผลิตร่วมในนโยบายพลังงานทดแทนแสงอาทิตย์ผลิตไฟฟ้า : กรณีศึกษา โครงการนาร่องพลังงานแสงอาทิตย์ผลิตไฟฟ้าติดตั้งบนหลังคาอย่างเสรี. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- นิภาพรรณ หงษ์ชูเกียรติ. (2544). สภาพและปัญหาการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ในการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดเทศบาล. (ครุศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ประเวศ วะสี. (2563). วุฒิสภา-ภาคีเครือข่ายฯ จัดเวทีเสวนาเรื่อง “พลเมืองกัมมันตงกับตำบลเข้มแข็ง” ‘นพ.ประเวศ’ แนะนำสร้างพลเมืองที่ตื่นรู้เป็นวาระแห่งชาติแก้ปัญหา การเมือง-เศรษฐกิจ. สืบค้น

จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/75033>

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย. (2557). วิทยาลัยการโรงแรมและการท่องเที่ยว ได้ร่วมลงนาม

บันทึกข้อตกลง (MOU) กับเทศบาลนครตรัง. สืบค้นจาก

<https://cht.rmuts.ac.th/th/news/350-1407490388-76-080814>

สถาบันพระปกเกล้า. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบ

การปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 3 เทศบาล. สืบค้นจาก

<https://kpi.ac.th/uploads/files/LB2JdjrNBPiRgOB3HfIRUBO8tj5uSdjmchK9NL.pdf>

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม. (2556). สู่ทศวรรษที่สองของการปฏิรูประบบสุขภาพ. สืบค้นจาก

<https://e5eeb06c-781c-4b94-888e->

89388c464b3a.filesusr.com/ugd/bdfbef_90db0874fa66484f9ccfac6773ffe4c6.pdf

สภาผู้แทนราษฎร. (2542). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 31 วันที่ 17 มีนาคม 2542.

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2561). นโยบายสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น

พื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ.2562. สืบค้นจาก <https://www.obec.go.th/archives/12738>

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2559). รายงานการติดตามและประเมินผลการจัดศึกษาตาม

แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ.2552 – 2559) สืบค้นจาก

<http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/1500-file.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2560). หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

พุทธศักราช 2551 และมาตรฐานการเรียนรู้และตัวชี้วัดฯ (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2560). สืบค้น

จาก <http://academic.obec.go.th/newsdetail.php?id=75>

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2563). นโยบายสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น

พื้นฐานปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สืบค้นจาก

<https://www.obec.go.th/about/%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8>

%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8AA%E0%B8%9E%E0%B8%90-">%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8AA%E0%B8%9E%E0%B8%90-

%E0%B8%9B%E0%B8%B5%E0%B8%87%E0%B8%9A%E0%B8%9B%E0%B8%A3%">%E0%B8%9B%E0%B8%B5%E0%B8%87%E0%B8%9A%E0%B8%9B%E0%B8%A3%

<E0%B8%B0%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%93-%E0%B8%9E-%E0%B8%A8->

2561

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. ระบบบริหารราชการของราชอาณาจักรไทย. สืบค้นจาก

<https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/thailand.pdf>

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. การศึกษาไทย. สืบค้นจาก

<https://www.bic.moe.go.th/index.php/component/content/article/109-seameo->

1/2452-2013-10-14-23-08-53-470?Itemid=681

สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2562, 2 มิถุนายน พ.ศ. 2563). คู่มือการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2562. สืบค้นจาก <https://eva.obec.expert/download/>

อรุณีวรรณ นาศรี. (2542). รูปแบบการสื่อสารในสภากาแฟของประชาชนในจังหวัดตรัง. (นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.

อุทัย บุญประเสริฐ และ จิราภรณ์ จันทร์สุวัฒน์. (2544). ภารกิจ โครงสร้าง และอัตรากำลังของสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. สืบค้นจาก <http://backoffice.onec.go.th/uploads/Book/121-file.pdf>





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวมัลลิกา แหมะหวัง
วัน เดือน ปี เกิด	วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2537
สถานที่เกิด	จังหวัดตรัง
วุฒิการศึกษา	สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น (เกียรตินิยมอันดับ 2) มหาวิทยาลัยราชภัฏ สวนสุนันทา



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY