

รายงานการวิจัยประเมินผล
การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พีชิต	ฤทธิจรรยา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูชาติ	พ่วงสมจิตร
อาจารย์ ดร.เก็จกนก	เอื้อวงศ์
อาจารย์ ดร.นงเยาว์	อุทุมพร

ทุนสนับสนุนการวิจัย
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
พ.ศ. 2553

คำนำ

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 289 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 41 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาได้ตามความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันสภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2550 มีจำนวน 290 แห่ง จากจำนวนทั้งหมด 7,853 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นการจัดการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน มีสถานศึกษาทั้งสิ้น 1,413 แห่ง ซึ่งยังไม่มีการประเมินผลการจัดการศึกษาในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าได้ดำเนินการจัดการศึกษาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาและตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นเพียงใด สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ประเมินผลการจัดการศึกษาในภาพรวมจึงจัดให้มีโครงการวิจัยและประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อประเมินคุณภาพ ความเสมอภาคทางการศึกษา และสภาพการเปลี่ยนแปลงในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชิต ฤทธิจรูญ และคณะเป็นที่ปรึกษาดำเนินการวิจัยตามโครงการฯ ดังกล่าว ผลการวิจัยครั้งนี้ได้จัดทำเป็นรายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล่มนี้ และมีรายงานการวิจัยประเมินผลภายใต้โครงการฯ อีกจำนวน 5 เล่ม ดังนี้

1. รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของเทศบาล
4. รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
5. รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของเมืองพัทยา

ในแต่ละเล่มนอกจากจะมีสารสนเทศที่ได้จากการประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแล้ว ยังมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำมาใช้ประโยชน์ได้

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาขอขอบคุณคณะที่ปรึกษาในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้และขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหาร และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กรุณาให้ข้อมูล และความคิดเห็นพร้อมข้อเสนอแนะในวาระต่างๆ จนทำให้รายงานวิจัยเสร็จสิ้นสมบูรณ์ สำนักงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจทั่วไป และผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการนำผลการวิจัย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายไปพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพบรรลุตามเป้าหมายยิ่งขึ้นต่อไป



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชงทอง จันทรางศุ)

เลขาธิการสภาการศึกษา

คำนำผู้วิจัย

รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา และสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาที่ให้การสนับสนุนทุนการวิจัยครั้งนี้ ขอขอบคุณ ดร.จินตนา ศักดิ์ภู่อารัม ผู้อำนวยการสำนักนโยบายด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาที่ให้การสนับสนุน เอื้ออำนวย และช่วยเหลือในการดำเนินการวิจัยอย่างดียิ่ง

ขอขอบพระคุณ ดร.นงราม เศรษฐพานิช รองศาสตราจารย์ ดร.सनานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ และ ดร.รุ่งเรือง สุขชาติกรมย์ ที่ปรึกษาโครงการวิจัยที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะคำปรึกษาที่ทรงคุณค่าต่อการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษาที่ให้ความร่วมมืออย่างดียิ่งในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการตอบแบบสอบถาม การร่วมสนทนากลุ่มและการให้สัมภาษณ์ พร้อมทั้งการต้อนรับคณะผู้วิจัยอย่างดียิ่งในการเก็บข้อมูลจากหน่วยงานและสถานศึกษาที่เป็นกรณีศึกษา

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาและการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพต่อไป

คณะผู้วิจัย



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การวิจัยครั้งนี้มุ่งวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสม (mixed-method research) ด้วยการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้มาจากแหล่งข้อมูล/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล 4 กลุ่ม คือ **กลุ่มที่ 1 สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ** เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถาม ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน รวมทั้งสิ้น 2,626 คน **กลุ่มที่ 2 สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ** เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน รวมทั้งสิ้น 96 คน **กลุ่มที่ 3 สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ** โดยใช้กรณีศึกษาภาคสนามจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและ

สถานศึกษาในสังกัดในแต่ละภูมิภาค ได้แก่ ภาคกลาง (จังหวัดนนทบุรี) ภาคตะวันออก (จังหวัดชลบุรี) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จังหวัดชัยภูมิ) ภาคเหนือ (จังหวัดเชียงใหม่) และภาคใต้ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) จำนวน 15 แห่ง แห่งละ 6 คน รวม 90 คน รวมทั้งเมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร พร้อมสถานศึกษาในสังกัด โดยเก็บข้อมูลแห่งละ 12 คน รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 114 คน ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกต การสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการสถานศึกษา จากชุมชน **กลุ่มที่ 4 การใช้ข้อมูลแบบทฤษฎีภูมิประเภทเอกสาร**จากผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) และเอกสารแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้สถิติบรรยาย ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน แล้วแปลความหมายตามเกณฑ์ที่กำหนด ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพวิเคราะห์โดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ด้วยโปรแกรม ATLAS.ti Demo และสรุปผลการวิเคราะห์จำแนกเป็นหมวดหมู่เพื่อมุ่งตอบคำถามวิจัย

❖ ผลการวิจัยที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. คุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 คุณภาพผู้เรียน สถานศึกษาสังกัด อบท.ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70.0-100.0) ผู้เรียนมีคุณภาพได้มาตรฐานเกือบทุกมาตรฐาน โดยมีสถานศึกษาของอบจ.ทั้งระดับปฐมวัยและประถม-มัธยมมากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 62.1 และ 68.0 ตามลำดับ) และสถานศึกษาของอบต.และเมืองพัทยาส่วนน้อย (ร้อยละ 28.6 และ 20.0 ตามลำดับ) ที่ผู้เรียนมีคุณภาพได้มาตรฐานด้านการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีสถานศึกษาของ อบต.และกทม.มากกว่าครึ่งหนึ่ง(ร้อยละ 57.1และ60.0 ตามลำดับ) และสถานศึกษาของ อบจ.เทศบาล และเมืองพัทยา ส่วนน้อย (ร้อยละ 27.3 46.2 และ30.0 ตามลำดับ) ที่ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตรโดยมีผู้เรียนบางส่วนที่ยังอ่านและเขียนไม่คล่อง แต่ผู้เรียนส่วนใหญ่มีมารยาทในการพูด และการเคารพ กราบไหว้ที่ดีและรู้จักเสียสละทำประโยชน์เพื่อชุมชน โดยภาพรวมผู้ปกครองและชุมชนมีความพึงพอใจต่อคุณภาพของผู้เรียน

1.2 คุณภาพครู ผู้บริหารและกระบวนการจัดการศึกษา สถานศึกษาส่วนใหญ่ของ อบจ. เทศบาล กทม.และเมืองพัทยา (ร้อยละ 73.3 -100.0) ครูมีคุณภาพตามมาตรฐานโดยมีวุฒิและความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ส่วนกรณีของอบต. สถานศึกษาระดับปฐมวัยมากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 57.1) ที่ครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ ในขณะที่สถานศึกษาทั้งระดับ



ปฐมวัยและระดับประถม-มัธยม เกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 42.9) ที่ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71.4-100.0) มีคุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน และโดยภาพรวมสถานศึกษามีการจัดการเรียนการสอนที่หลากหลายตามศักยภาพผู้เรียน ใช้แหล่งเรียนรู้จากชุมชนมากขึ้น มีการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรอย่างหลากหลายทั้งเชิงวิชาการและการเสริมสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ รวมทั้งจัดระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน

1.3 การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น สถานศึกษาสังกัดอปท.ที่จัดตั้งสถานศึกษาเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษา สามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น โดยหาความต้องการจำเป็นด้านการจัดการศึกษา การจัดทำแผนงาน/โครงการตามความต้องการ และการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการในระดับมากที่สุด มีการหาความต้องการจำเป็นหลากหลายวิธี เช่น การทำประชาคม หรือการจัดเวทีประชาคม การใช้แบบสอบถาม การประชุมคณะกรรมการสถานศึกษา การเยี่ยมบ้านนักเรียน โดย อปท.และสถานศึกษาได้ตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนในด้านคุณภาพการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ การจัดหลักสูตรและการเรียนการสอนที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น การจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น การจัดบริการที่ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง การดูแลรักษาความปลอดภัย การส่งเสริมการจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย สิ่งที่ อปท.และสถานศึกษาบางแห่งไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนได้ คือ การจัดการศึกษาระดับปฐมวัยและระดับมัธยมศึกษาให้เพียงพอ การขยายการจัดการศึกษาใน

ระดับที่สูงขึ้นและการตอบสนองความต้องการของสถานประกอบการ
ด้านบุคลากรสายอาชีพ ทั้งนี้ผู้ปกครองและชุมชนส่วนใหญ่มีความ
พึงพอใจต่อการจัดการศึกษาของ อปท.

1.4 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ผู้ปกครอง
ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ
ในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยเข้ามามีส่วนร่วมในระดับมากถึงมาก
ที่สุดในเรื่องการบริหารจัดการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำ
หลักสูตรสถานศึกษา การส่งเสริมการจัดการเรียนการสอน การระดม
ทรัพยากรทางการศึกษา การจัดทำแผนของสถานศึกษา การนิเทศ
ติดตามการดำเนินการจัดการศึกษา และการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร
ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในหลายลักษณะ โดยการเข้า
ร่วมประชุมเพื่อรับฟังการชี้แจงการดำเนินงานของสถานศึกษา การเสนอ
ความคิดเห็นและความต้องการต่อที่ประชุมหรือในขณะที่พบกันในที่
ชุมชนหรือในช่วงเวลาการมารับ-ส่งนักเรียน การตอบแบบสอบถาม
ที่อปท.สำรวจความต้องการ การเข้าร่วมจัดกิจกรรมตามโครงการต่างๆ
การจัดตั้งชมรมเครือข่ายความร่วมมือของผู้ปกครอง และการเป็น
กรรมการสถานศึกษา

2. ความเสมอภาคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหาร อปท.มีวิสัยทัศน์และนโยบายในการสร้างความ
เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา มีการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย
สำหรับเยาวชนและประชาชนทุกระดับ ให้การสนับสนุนในด้านอื่นๆ
เพื่อเพิ่มโอกาสให้ผู้เรียนทุกคน จัดการศึกษาตามความพร้อมของ



ผู้เรียนเพื่อให้มีโอกาสได้พัฒนาตามความพร้อมและศักยภาพของแต่ละคน และการให้โอกาสผู้เรียนได้เรียนกับครูที่มีคุณภาพ มีวุฒิ ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ตรงกับสาระที่สอน โดยภาพรวม อบต. ที่จัดตั้งสถานศึกษาเองและที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจัดการศึกษา ให้มีความเสมอภาคอยู่ในระดับมากถึงมากที่สุด โดย อบจ. อบต. และ เทศบาล มีการจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในระดับมากที่สุด 4 เรื่อง คือ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีระบบ การดูแลช่วยเหลือผู้เรียนอย่างทั่วถึง มีการจัดสรรงบประมาณให้ สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง และมีการจัดสรรสื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ในขณะที่เทศบาลมี การจัดสื่อ อุปกรณ์ และแหล่งการเรียนรู้เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน อยู่ในระดับมาก ส่วนอบจ. และอบต. มีการจัดสื่อ อุปกรณ์อยู่ในระดับ ปานกลาง

3. สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา

โดยภาพรวมการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา พบว่า ด้านวิชาการและ ด้านการบริหารทั่วไปมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับ ค่อนข้างน้อย ส่วนด้านการบริหารงานบุคคลและด้านงบประมาณ มีการ เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก **การเปลี่ยนแปลง ด้านวิชาการทางบวก** คือ มีพัฒนาการด้านวิชาการดีขึ้น มีกิจกรรม การเรียนรู้หลากหลายมากขึ้น มีการจัดโครงการและกิจกรรมส่งเสริม วิชาการ จัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุน มีครูที่มีความสามารถตรง

กับภาระงานสอนและมีการพัฒนาครูมากขึ้น มีการปรับปรุงหลักสูตร และการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ รวมทั้งมีสื่อ วัสดุอุปกรณ์เพิ่มขึ้น สำหรับการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการในทางลบ พบว่า มีสถานศึกษา บางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลงหลังจากถ่ายโอนต่างๆ ที่ได้รับ งบประมาณมากขึ้นและมีความพร้อมด้านอาคารสถานที่ สื่อ วัสดุอุปกรณ์ ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหาร อปท.และผู้บริหารสถานศึกษาให้ความสำคัญ กับงานก่อสร้างอาคารมากกว่างานวิชาการ **การเปลี่ยนแปลงด้าน งบประมาณในทางบวก** คือ การได้รับงบประมาณมากขึ้นมีความรวดเร็ว และตรงกับความต้องการจำเป็น ทั้งในเรื่องอาคารเรียน ห้องน้ำ ถนน ภายในสถานศึกษา วัสดุ ครุภัณฑ์และอุปกรณ์การเรียน รวมทั้ง การพัฒนาสิ่งแวดล้อมต่างๆ **ส่วนการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณใน ทางลบ** พบว่า อปท.บางแห่งที่ขาดความพร้อมด้านงบประมาณแต่รับ โอนสถานศึกษามาเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะ ให้การสนับสนุนสถานศึกษา สถานศึกษาขาดอิสระและความคล่องตัว ในการบริหารงบประมาณ และไม่ได้รับความสะดวกเรื่องการเบิกจ่าย ค่ารักษาพยาบาล **การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลในทางบวก** คือ สถานศึกษาได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูมากขึ้นและได้ครูตรง ตามความต้องการ ครูได้รับการพัฒนาด้วยวิธีการที่หลากหลาย และ สนับสนุนให้ศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานที่สอน รวมทั้ง ส่งเสริมครูให้มีความก้าวหน้าทางวิชาชีพมากขึ้น แต่มีสถานศึกษา บางแห่งที่ก่อนการถ่ายโอนและหลังการถ่ายโอนไม่มีความเปลี่ยนแปลง ด้านบุคลากร ซึ่งมีครูเท่าเดิมและครูยังสอนหลายกลุ่มสาระเหมือนเดิม **การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปในทางบวก** คือ ผู้บริหารมีการ ปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์และกำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาที่ชัดเจนขึ้น



มีการปรับขยาย หรือจัดตั้งส่วนงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และกำหนดกรอบโครงสร้างอัตรากำลังให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มีการจัดทำแผนปรับปรุงและพัฒนาสถานศึกษา และกำหนดนโยบายตามสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

4. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ปัจจัยเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัจจัยที่ส่งเสริม คือ (1) ผู้บริหารอปท.มีวิสัยทัศน์และตระหนักในความสำคัญของการศึกษา กล้าคิด กล้าตัดสินใจในการบริหาร มีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร รับผิดชอบและให้เกียรติผู้อื่น บุคลากรทางการศึกษาและบุคลากรที่เกี่ยวข้องมีเพียงพอ มีความรู้ความสามารถ และเป็นที่ยอมรับของสถานศึกษา (2) อปท.มีความพร้อมเรื่องรายได้และทรัพยากรในการจัดการศึกษา มีระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว และมีการกระจายอำนาจทางการบริหารจัดการให้กับสถานศึกษา และ (3) ระบบการสอบคัดเลือกครูที่มีความเที่ยงตรง โปร่งใสไม่มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ (1) ผู้บริหาร อปท.ขาดวิสัยทัศน์และไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา (2) บุคลากรของกองการศึกษาไม่เพียงพอและขาดประสบการณ์ในการจัดการศึกษา (3) ระบบการบริหารงานยังขาดประสิทธิภาพ ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณไม่คล่องตัวเท่าที่ควร (4) อปท.บางแห่งขาดความพร้อมด้านงบประมาณแต่รับโอนสถานศึกษามาจำนวนมากเกินไป ทำให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาสถานศึกษาได้อย่างเพียงพอ

และ (5) ผู้บริหาร อปท.บางแห่งก้าวำยการทำงานของสถานศึกษา ทำให้สถานศึกษาขาดอิสระและไม่มีวามคล่องตัวในการบริหารงาน

4.2 ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา มีปัจจัยที่ส่งเสริม คือ

(1) ผู้บริหารสถานศึกษามีวิสัยทัศน์ มีภาวะผู้นำ มีประสบการณ์ มีกระบวนการบริหารจัดการสถานศึกษาที่ดีและมีความมุ่งมั่นในการบริหารงาน รวมทั้งมีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ (2) ครูมีจำนวนเพียงพอ สอนตรงกับวิชาเอกที่จบมา มีความพร้อม มีความรับผิดชอบ และทุ่มเทกับภาระงานสอน รวมทั้งได้รับการพัฒนาอย่างสม่ำเสมอ (3) มีการนิเทศ กำกับติดตามการทำงานอย่างต่อเนื่อง (4) มีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาแบบมีส่วนร่วม และ (5) บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษา

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ (1) ผู้บริหารสถานศึกษาขาดวิสัยทัศน์และขาดความมุ่งมั่นในการบริหาร (2) สถานศึกษาบางแห่งยังไม่มีผู้บริหารที่เข้ามารับผิดชอบในการบริหาร (3) ครูและบุคลากรสนับสนุนการเรียนการสอนไม่เพียงพอ และการขาดแคลนครูในบางวิชาเอก ครูในสถานศึกษาที่จัดตั้งใหม่ยังขาดประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอน (4) ความไม่พร้อมของสถานศึกษาที่ขอถ่ายโอนมาสังกัดอปท. (5) ระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครูมีช่องทางให้ใช้ระบบอุปถัมภ์ ทำให้ได้ครูที่ไม่มีคุณภาพและไม่สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษา (6) คณะกรรมการสถานศึกษายังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาเท่าที่ควร (7) ผู้ปกครองไม่เข้าใจหลักการจัดการศึกษาและไม่ให้ความร่วมมือในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและ (8) ความยุ่งยากในการจัดการศึกษาหลายระดับในสถานศึกษาแห่งเดียว

4.3 ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม มีปัจจัยที่ส่งเสริม คือ

(1) นโยบายของรัฐและระเบียบ กฎหมายเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ (2) ปัจจัยด้านการเมืองที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเป็นทีมเดียวกันและทำงานต่อเนื่อง (3) การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม (4) ชุมชนในบางพื้นที่ต้องการให้บุตรหลานได้เรียนใกล้บ้าน จึงเป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นต้องการทำงานที่สนองความต้องการของท้องถิ่น (5) เศรษฐกิจชุมชนดีช่วยส่งเสริมการจัดการศึกษาในท้องถิ่น (6) ประชาชนที่มีความรู้และเห็นความสำคัญของการศึกษา จะให้ความร่วมมือกับสถานศึกษาและครูเป็นอย่างดี (7) การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากเครือข่ายความร่วมมือภายนอก (8) การใช้เทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนและการบริหารจัดการ

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ (1) ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาที่ไม่เป็นทีมเดียวกัน (2) ระเบียบของรัฐในบางเรื่องล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับการบริหารจัดการในปัจจุบัน (3) เศรษฐกิจของชุมชนไม่ดี ทำให้อปท.มีรายได้ลดลง และการได้รับความช่วยเหลือจากชุมชนหรือ หน่วยงานภายนอกน้อยลง (4) ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ทำให้ต้องขวนขวายเพื่อประกอบอาชีพ ไม่มีเวลาให้ความร่วมมือกับสถานศึกษาในการดูแลบุตรหลาน (5) ชุมชนบางส่วนยังถือว่าการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของสถานศึกษา จึงไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (6) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเครือข่ายไม่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษา (7) การอพยพย้ายถิ่นของผู้ปกครองเป็นอุปสรรคที่ทำให้ผู้เรียนได้เรียนไม่ต่อเนื่อง

❖ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยได้ใช้ผลการวิจัยเป็นฐานข้อมูลสารสนเทศที่สำคัญในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ข้อเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1.1 การบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ

1) วางแผนและกำหนดกรอบอัตรากำลังให้เหมาะสมกับภาระงานการจัดการศึกษาของอปท.และสถานศึกษา เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพ เพียงพอและตรงกับความต้องการ

2) ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการสรรหาและการคัดเลือกบุคลากรที่มีประสิทธิภาพโดยให้ครอบคลุมทั้งคุณวุฒิ ความรู้ความสามารถทางวิชาการ ประสบการณ์ทางวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษา รวมทั้งให้เกิดความโปร่งใส ยุติธรรม เพื่อจูงใจให้ได้คนดีมีคุณธรรมที่มีความรู้ความสามารถในการเป็นครู ผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา

3) ส่งเสริมพัฒนา ผู้บริหาร อปท. ผู้บริหารสถานศึกษา ให้มีวิสัยทัศน์และมีภาวะผู้นำทางวิชาการ เร่งรัดพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษาของอปท.และสถานศึกษา โดยการฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการศึกษาและการจัดการเรียนการสอนที่ตรงกับภาระงานที่รับผิดชอบ และส่งเสริมสนับสนุนให้ครูและบุคลากรที่ยังไม่จบปริญญาตรีได้ศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานที่ต้องปฏิบัติ

4) เร่งดำเนินการสรรหาผู้บริหารและบุคลากรที่มีประสบการณ์ทางการศึกษาให้เข้ามาปฏิบัติงานในส่วนการศึกษาให้เพียงพอกับภาระงานที่ต้องรับผิดชอบโดยปรับหลักเกณฑ์ที่จูงใจให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางการศึกษาเข้ามาปฏิบัติงาน

1.2 การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา

1) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษา เพื่อใช้ในการวางแผน การจัดสรรทรัพยากรและการตัดสินใจต่างๆ โดยคำนึงถึงความต้องการ ความจำเป็น ความคุ้มค่าและความมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมสนับสนุนให้มีระบบฐานข้อมูลที่อปท.และสถานศึกษามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและสามารถใช้ฐานข้อมูลดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน

2) จัดสรรอัตรา ครู ศึกษานิเทศก์ นักวิชาการศึกษา และบุคลากรสายสนับสนุนการศึกษาให้กับอปท.ให้เพียงพอกับการปฏิบัติงานและจัดระบบให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

3) เร่งรัดและส่งเสริมให้อปท.จัดการศึกษาทั้งในระบบนอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอย่างจริงจัง โดยมีกลไกในการส่งเสริมสนับสนุนเพื่อให้อปท.มีความพร้อมในการจัดการศึกษา และกำหนดแผนงาน โครงการที่ชัดเจนพร้อมทั้งกำกับติดตาม และประเมินการจัดการศึกษาของ อปท.

4) ส่งเสริมสนับสนุนให้อปท.และสถานศึกษาจัดการศึกษาแบบเรียนร่วมระหว่างเด็กปกติและเด็กพิเศษให้มากขึ้นโดยสนับสนุนงบประมาณ สื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอนและครู รวมทั้งการพัฒนา

ครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อมในการจัดการศึกษาแบบ
เรียนร่วม

5) ส่งเสริมการขยายโอกาสทางการศึกษาโดยให้อปท.
จัดการศึกษาให้ครอบคลุมและจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นทั้งระดับ
ปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายและ
สายอาชีพ โดยพิจารณาตามศักยภาพของอปท. สถานศึกษาและความ
ต้องการของชุมชน

6) ส่งเสริมให้สถานศึกษาจัดการศึกษาเฉพาะระดับใด
ระดับหนึ่งตามความพร้อม โดยให้มีระบบการส่งต่อไปยังสถานศึกษาที่
จัดการศึกษาในระดับที่สูงกว่า กรณีที่จำเป็นต้องจัดการศึกษาหลาย
ระดับในสถานศึกษาแห่งเดียวกัน ควรส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษา
สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีคุณภาพ และให้การสนับสนุน
ทรัพยากรทางการศึกษาที่เหมาะสมอย่างเพียงพอ

7) กำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติในการบริหาร
งบประมาณ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความประหยัดและความคุ้มค่า
ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

8) ส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานทุกระดับมีการวิจัยเพื่อ
พัฒนาการบริหารและคุณภาพการศึกษาของ อปท. รวมทั้งส่งเสริมให้
มีการใช้ประโยชน์จากผลการวิจัยเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา
อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

9) กำหนดนโยบายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาให้ อปท.
และสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาให้พัฒนาไปสู่
ความเป็นเลิศโดยใช้กระบวนการวิจัยและพัฒนาเป็นฐานในการพัฒนา
เพื่อให้เป็น อปท.หรือสถานศึกษาต้นแบบและแหล่งเรียนรู้ในการจัด
การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



1.3 การปรับปรุง ระเบียบให้เอื้อต่อการบริหารจัดการศึกษา

1) ปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสมและเอื้อต่อการดำเนินงานทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนให้อปท.และสถานศึกษาจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายงบประมาณให้เกิดความคล่องตัว และเอื้อต่อการบริหารงบประมาณในอปท.และสถานศึกษา

3) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการรับถ่ายโอนสถานศึกษาให้ชัดเจน เหมาะสมและสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนในการรับถ่ายโอนสถานศึกษา

2. ข้อเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 การพัฒนาครูและคุณภาพการเรียนการสอน

1) เร่งรัดพัฒนาครูให้มีความรู้ ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และส่งเสริมสนับสนุนให้ครูได้ศึกษาต่อหรือได้รับการฝึกอบรมในสาขาวิชาหรือเนื้อหาสาระที่ต้องสอน รวมทั้งส่งเสริมให้ครูมีความก้าวหน้าทางวิชาชีพที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

2) จัดให้มีทุนการศึกษาและพัฒนาระบบการสร้างครูดีที่เป็นลูกหลานของคนในท้องถิ่น โดยคัดเลือกเยาวชนที่เป็นคนดี คนเก่ง รักในวิชาชีพครูให้ได้เข้าศึกษาในสถาบันการผลิตครูที่มีสัตย์ธนาความ



ร่วมมือต่อกัน โดย อปท.สนับสนุนทุนการศึกษาตลอดหลักสูตรและ
ผู้รับทุนต้องกลับมาเป็นครูในสถานศึกษาของ อปท.หลังจบการศึกษา

3) พัฒนาระบบการนิเทศการเรียนการสอนทั้งการนิเทศ
ภายในและการนิเทศจากภายนอกสถานศึกษาให้มีความเข้มแข็ง โดยมี
การสรรหาและพัฒนาศึกษานิเทศก์ ครูผู้นิเทศให้มีความรู้ความ
สามารถในการนิเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอน
รวมทั้งสร้างระบบเครือข่ายการนิเทศให้เป็นกลไกสำคัญในการนิเทศ

4) ส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาจัดการศึกษาให้มี
คุณภาพได้ตามมาตรฐานการศึกษา โดยมุ่งเน้นการพัฒนาทางวิชาการ
ให้มากขึ้น มีการพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน สื่อ วัสดุ
อุปกรณ์ และการประเมินผลการเรียนรู้

5) เร่งรัดให้สถานศึกษาพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้ได้
มาตรฐานโดยให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร มี
ความสามารถในการอ่านและมีนิสัยรักการอ่าน รวมทั้งมีความสามารถ
ในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์
คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์

6) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดหาและพัฒนาสื่อ นวัตกรรม
การเรียนการสอนและแหล่งการเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา
ที่หลากหลาย เพียงพอและทันสมัย

7) ส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียน
การสอนที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น โดยให้ชุมชน สังคม
เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

8) สร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการกับสถาบัน
อุดมศึกษา หน่วยงานทางการศึกษา องค์กรที่เกี่ยวข้องทางการศึกษา
และ อปท.อื่น เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาสังกัด อปท.

2.2 การจัดระบบส่งเสริมและพัฒนาสถานศึกษา

- 1) กำหนดวิสัยทัศน์การจัดการศึกษาของ อบต.และส่งเสริมให้สถานศึกษาปรับวิสัยทัศน์และแนวทางในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์การจัดการศึกษาของ อบต. และตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น
- 2) จัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษาที่รับการถ่ายโอนให้ชัดเจนทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาด้านการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษา รวมทั้งด้านการปรับปรุงพัฒนาอาคาร สถานที่
- 3) พัฒนาศักยภาพด้านการบริหารจัดการศึกษาโดยปรับระบบและโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของ อบต.ให้เอื้อต่อการจัดการศึกษาและสนับสนุนให้สถานศึกษาพัฒนาศักยภาพและปรับโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถจัดการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น
- 4) วิเคราะห์ความต้องการจำเป็นของสถานศึกษาและจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาให้เหมาะสม เพียงพอ และสอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษา
- 5) จัดระบบการนิเทศ ช่วยเหลือ สนับสนุน และกำกับติดตามการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่รับถ่ายโอนแล้วเพื่อให้สามารถบริหารจัดการศึกษาและจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 6) ดำเนินการและส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารงบประมาณ

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประหยัดค้ำค่า มุ่งสู่การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน
เป็นสำคัญ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการศึกษา

7) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบการประกัน
คุณภาพการศึกษาให้เกิดความเข้มแข็งและนำผลการประเมินมาใช้เพื่อ
ปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

2.3 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษา

1) กำหนดมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
ในการจัดการศึกษาให้มากขึ้นทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็น
ทางการโดยเปิดช่องทางให้ประชาชนได้เสนอปัญหา ความต้องการ ร่วม
ตัดสินใจ วางแผน ดำเนินงานและกำกับติดตามและประเมินผลการ
ดำเนินงานของ อปท. ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบททาง
สังคมของ อปท.แต่ละแห่ง

2) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีเครือข่ายความร่วมมือในการ
จัดการศึกษาของอปท. โดยร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องทั้งจากองค์กรภาครัฐ และเอกชน และกำหนดให้มีมาตรการ
ส่งเสริมการมีส่วนร่วม เช่น การลดภาษี การยกย่องเชิดชูเกียรติให้กับ
องค์กร หน่วยงาน และเอกชนที่เข้ามาเป็นเครือข่ายให้ความร่วมมือ
เป็นต้น

3) แสวงหาและสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการระดม
ทรัพยากรทางการศึกษาเพื่อสนับสนุนให้อปท.และสถานศึกษาจัด
การศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) สนับสนุนให้กรรมการสถานศึกษาเข้ามามีบทบาทร่วม
จัดการศึกษากับสถานศึกษาให้มากขึ้น โดยการพัฒนาเพื่อให้เกิดความรู้



ความเข้าใจ ตระหนักต่อบทบาทหน้าที่และสามารถปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา

2.4 การสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา

1) กำหนดนโยบายและแผนในการจัดการศึกษาที่สร้างความเสมอภาคทางการศึกษาให้กับผู้รับบริการอย่างชัดเจนและครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยทำการสำรวจและจัดทำข้อมูลสารสนเทศของผู้เรียนทุกกลุ่มเป้าหมายในเขตบริการของ อปท.แต่ละแห่ง

2) มุ่งเน้นการจัดการศึกษาที่สร้างความเสมอภาคทางด้านคุณภาพให้กับผู้รับบริการโดยการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ให้โอกาสผู้เรียนได้เรียนกับครูที่มีคุณภาพที่มีวุฒิและประสบการณ์เชี่ยวชาญตรงกับภาระงานที่สอน

2.5 การกระจายอำนาจและมอบอำนาจให้สถานศึกษา

กระจายอำนาจให้สถานศึกษาโดยมอบอำนาจการบริหารและตัดสินใจให้ผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษาเกิดความคล่องตัวและสามารถบริหารจัดการสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. ข้อเสนอต่อสถานศึกษา

1) ผู้บริหารสถานศึกษามุ่งมั่นพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับของชุมชน โดยเฉพาะด้านการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์ ความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร



โดยสร้างพลังความร่วมมือในการจัดการศึกษาจากทั้งบุคลากรภายใน
และภายนอกสถานศึกษา

2) ผู้บริหารตระหนักในความสำคัญของงานวิชาการโดยมุ่งเน้น
การพัฒนาการบริหารงานวิชาการให้มีคุณภาพ และพัฒนาตนเองให้
เป็นผู้นำทางวิชาการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาคุณภาพ
การจัดการศึกษาของสถานศึกษา

3) เสริมสร้างความเข้าใจให้ผู้ปกครองตระหนักในความสำคัญ
ของการศึกษาเพื่อให้เกิดความร่วมมือ และการสร้างเครือข่ายการ
เรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้ปกครองในการดูแลเอาใจใส่การศึกษาของ
บุตรหลาน

4. ข้อเสนอต่อกระทรวงศึกษาธิการ และ สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา

1) กระทรวงศึกษาธิการกำหนดมาตรการและสนับสนุน
ทรัพยากรแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษามีศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการและการ
พัฒนาคุณภาพผู้เรียนแก่ อปท.ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดระบบและแผนงาน โครงการ
รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการเพื่อ
สนับสนุน ช่วยเหลือด้านวิชาการและการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนใน
สถานศึกษาของ อปท.



สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
คำนำผู้วิจัย	
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
สารบัญ	ท
สารบัญตาราง	บ
สารบัญแผนภาพ	ภ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาวิจัย	1
คำถามวิจัย	5
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
กรอบแนวคิดในการวิจัย	6
ขอบเขตของการวิจัย	8
นิยามศัพท์เฉพาะ	9
ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย	13
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	15
ตอนที่ 1 การจัดการศึกษา	
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	16
ตอนที่ 2 ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา	49
ตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น	57



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ตอนที่ 4 ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ต่อการจัดการศึกษา	74
ตอนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	82
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	107
การออกแบบการวิจัยประเมินผล	107
ประชากร กลุ่มตัวอย่างและแหล่งข้อมูล /กลุ่มผู้ให้ข้อมูล	108
เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล	114
การเก็บรวบรวมข้อมูล	116
การวิเคราะห์ข้อมูล	121
เกณฑ์การประเมิน	121
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ	133
ตอนที่ 1 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	134
ตอนที่ 2 ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	163
ตอนที่ 3 ผลการประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลง ของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา จากกระทรวงศึกษาธิการ	168



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ	193
ตอนที่ 1 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	194
ตอนที่ 2 ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	213
ตอนที่ 3 ผลการประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลง ของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา จากกระทรวงศึกษาธิการ	219
ตอนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	233
บทที่ 6 สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	273
สรุปผลการวิจัย	275
อภิปรายผล	298
ข้อเสนอแนะ	313
บรรณานุกรม	324
รายนามผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณารายงาน	339
คณะผู้จัดทำ	340



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย	110
ตารางที่ 3.2 กรอบแนวทางการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	123
ตารางที่ 4.1 ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก สถานศึกษา ระดับการศึกษาปฐมวัย รอบสอง (พ.ศ.2549 - 2553) จำแนกตามประเภทของ อปท.	136
ตารางที่ 4.2 ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก สถานศึกษา ระดับการศึกษาประถม - มัธยม รอบสอง (พ.ศ.2549 - 2553) จำแนกตามประเภทของ อปท.	137
ตารางที่ 4.3 ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม - มัธยม ของสถานศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำแนกตามมาตรฐานด้านผู้เรียน ครูและผู้บริหาร	141
ตารางที่ 4.4 ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม-มัธยม ของสถานศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามมาตรฐานด้านผู้เรียน ครูและผู้บริหาร	143

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 4.5 ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม - มัธยม ของสถานศึกษาสังกัดเทศบาล จำแนกตาม มาตรฐานด้านผู้เรียน ครูและผู้บริหาร	145
ตารางที่ 4.6 ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม - มัธยม ของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร จำแนกตาม มาตรฐานด้านผู้เรียน ครูและผู้บริหาร	147
ตารางที่ 4.7 ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม - มัธยม ของสถานศึกษาสังกัด เมืองพัทยา จำแนกตาม มาตรฐานด้านผู้เรียน ครู และผู้บริหาร	149
ตารางที่ 4.8 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ด้านการตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่น ของสถานศึกษาที่อปท. จัดตั้งขึ้นเอง โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา	152
ตารางที่ 4.9 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของ อปท. ด้านการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ของสถานศึกษาที่รับถ่ายโอนมาสังกัด อปท. โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา	153



สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 4.10 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ของ อปท. ด้านการตอบสนองความต้องการ ของท้องถิ่น ของสถานศึกษาโดยการประเมิน ของผู้บริหาร อปท.	154
ตารางที่ 4.11 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ของผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง สำหรับ อปท. ที่จัดตั้งสถานศึกษาเอง โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา	157
ตารางที่ 4.12 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ของผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง สำหรับ อปท.ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา	159
ตารางที่ 4.13 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ของผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยการ ประเมินของผู้บริหาร อปท.	161

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 4.14 ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ของอปท.ที่จัดตั้งสถานศึกษาเอง โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา	165
ตารางที่ 4.15 ผลประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ของ อปท. ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา	166
ตารางที่ 4.16 ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ของ อปท.โดยการประเมินของผู้บริหาร อปท.	167
ตารางที่ 4.17 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ด้านวิชาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา	175
ตารางที่ 4.18 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา	176

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 4.19 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา	178
ตารางที่ 4.20 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ด้านการบริหารทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา	180
ตารางที่ 4.21 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ด้านวิชาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยการประเมินของผู้บริหาร อปท. (อบจ. อบต.และเทศบาล)	182
ตารางที่ 4.22 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยการประเมินของผู้บริหาร อปท. (อบจ. อบต.และเทศบาล)	183



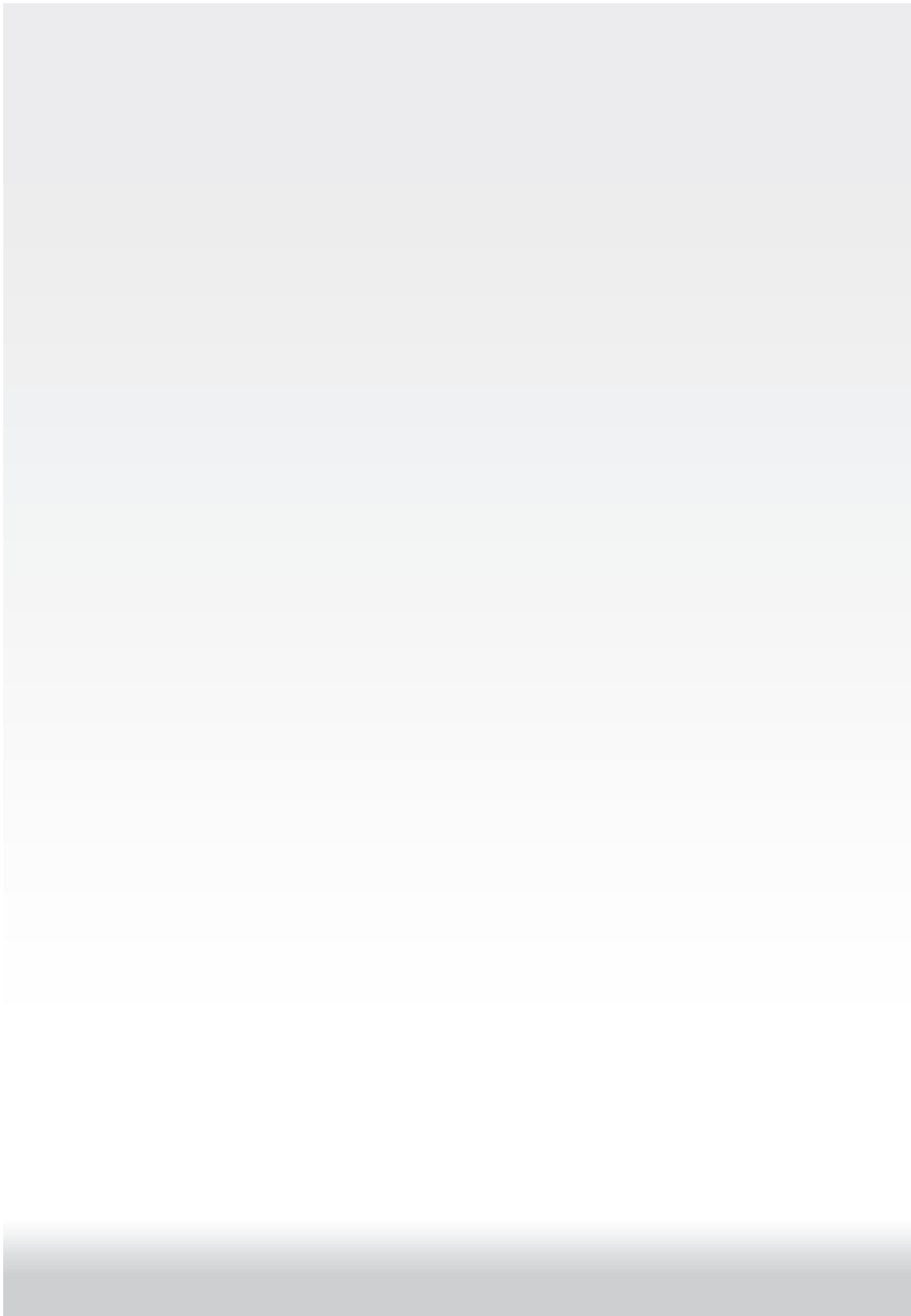
สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 4.23 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยการประเมินของผู้บริหาร อปท. (อบจ. อบต. และเทศบาล)	185
ตารางที่ 4.24 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ด้านการบริหารทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยการประเมินของผู้บริหาร อปท. (อบจ. อบต. และเทศบาล)	187
ตารางที่ 4.25 ภาพรวมของสภาพการเปลี่ยนแปลงของการ จัดการศึกษาของ อปท. (อบจ. อบต. และ เทศบาล) ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยการประเมินของผู้บริหาร อปท.	189



สารบัญแนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	7
แผนภาพที่ 2.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด	24
แผนภาพที่ 2.2 โครงสร้างเทศบาล	27
แผนภาพที่ 2.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล	29
แผนภาพที่ 2.4 โครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร	31
แผนภาพที่ 2.5 โครงสร้างการบริหารงานของเมืองพัทยา	33
แผนภาพที่ 2.6 ระบบการบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น	42
แผนภาพที่ 2.7 แนวคิดการมีส่วนร่วมที่แบ่งตามระดับ ความเข้มของการมีส่วนร่วม	69



บทที่ 1

บทนำ

❖ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนด บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน มาตรา 80 (4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมี ส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้ เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 289 กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรม และการฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายใน ท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นดังกล่าว องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 41 จึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัด การศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความ

เหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และมาตรา 42 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งข้อเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยถือว่าการจัดการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริการสาธารณะ

จากกฎหมายดังกล่าวข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรเพื่อรองรับการจัดการศึกษา และจัดระบบการบริหารจัดการศึกษา รวมทั้งจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น ระยะ 3 ปี (พ.ศ.2552 - 2554) เพื่อเป็นกรอบทิศทางในการดำเนินงานด้านการศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ และสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล โดยยึดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 - 2554) เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ และสนองความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี 2552 พบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนรวมทั้งสิ้น 7,853 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 75 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 6,157 แห่ง เทศบาล 1,619 แห่ง กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง และเมืองพัทยา 1 แห่ง แต่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาในระบบเพียง 428 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่เปิดสอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานรวมทั้งสิ้น 1,590 แห่ง ทั้งนี้จากผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ซึ่งได้ดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วประเทศรอบแรก (พ.ศ. 2544 - 2548) พบว่า สถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมมีคุณภาพอยู่ในระดับดี และสูงกว่าสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เกือบทุกมาตรฐาน

การดำเนินงานในการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เริ่มดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาตั้งแต่ ปีการศึกษา 2549 เป็นต้นมา โดยมีการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในปีการศึกษา 2549-2553 จำนวน 440 แห่ง โดยจำแนกเป็น ปี 2549 มีการถ่ายโอนสถานศึกษา 70 แห่ง ปีการศึกษา 2550 มีการถ่ายโอนสถานศึกษา 196 แห่ง ปีการศึกษา 2551 มีการถ่ายโอนสถานศึกษา 115 แห่ง ปีการศึกษา 2552 มีการถ่ายโอนสถานศึกษา 59 แห่ง และปีการศึกษา 2553 มีสถานศึกษาที่ขอถ่ายโอนและอยู่ในระหว่างดำเนินการ 21 แห่ง



ทั้งนี้จากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจุดแข็งด้านทรัพยากรในการจัดการศึกษา กล่าวคือ มีรายได้และทรัพยากรทางการบริหารค่อนข้างพอเพียงต่อการจัดการศึกษา มีความเป็นอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการ และมีจุดอ่อนด้านบุคลากร กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการศึกษาและอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น

สำหรับโอกาสในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การมีกฎหมายและนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา พร้อมทั้งมีโอกาสในการบริหารการกระจายอำนาจ รวมทั้งมีทรัพยากรเพิ่มมากขึ้นจากรายได้ของท้องถิ่นที่จะช่วยส่งเสริมการจัดการศึกษา ตลอดจนได้กำหนดแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อรองรับตามกฎหมาย และแนวนโยบายของรัฐ เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษา และสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

จากการดำเนินการจัดการศึกษาและการถ่ายโอนสถานศึกษาที่ผ่านมา ยังไม่มีการประเมินผลการจัดการศึกษาในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา และตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นเพียงใด สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงเห็นควรให้มีการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสถานศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเอง และสถานศึกษาที่องค์กรปกครอง



ส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนมาจากกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้ได้ ข้อมูลสารสนเทศสำหรับจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดการศึกษา สำหรับใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของ การจัดการศึกษา

❖ คำถามวิจัย

1. คุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอย่างไร อยู่ในระดับใด
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาให้มีความ เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และความเสมอภาคในด้านคุณภาพ การจัดการศึกษาและด้านการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาหรือไม่ อย่างไร
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา จากกระทรวงศึกษาธิการมีสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป หรือไม่ อย่างไร
4. มีปัจจัยใดบ้างที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการจัด การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ควรมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

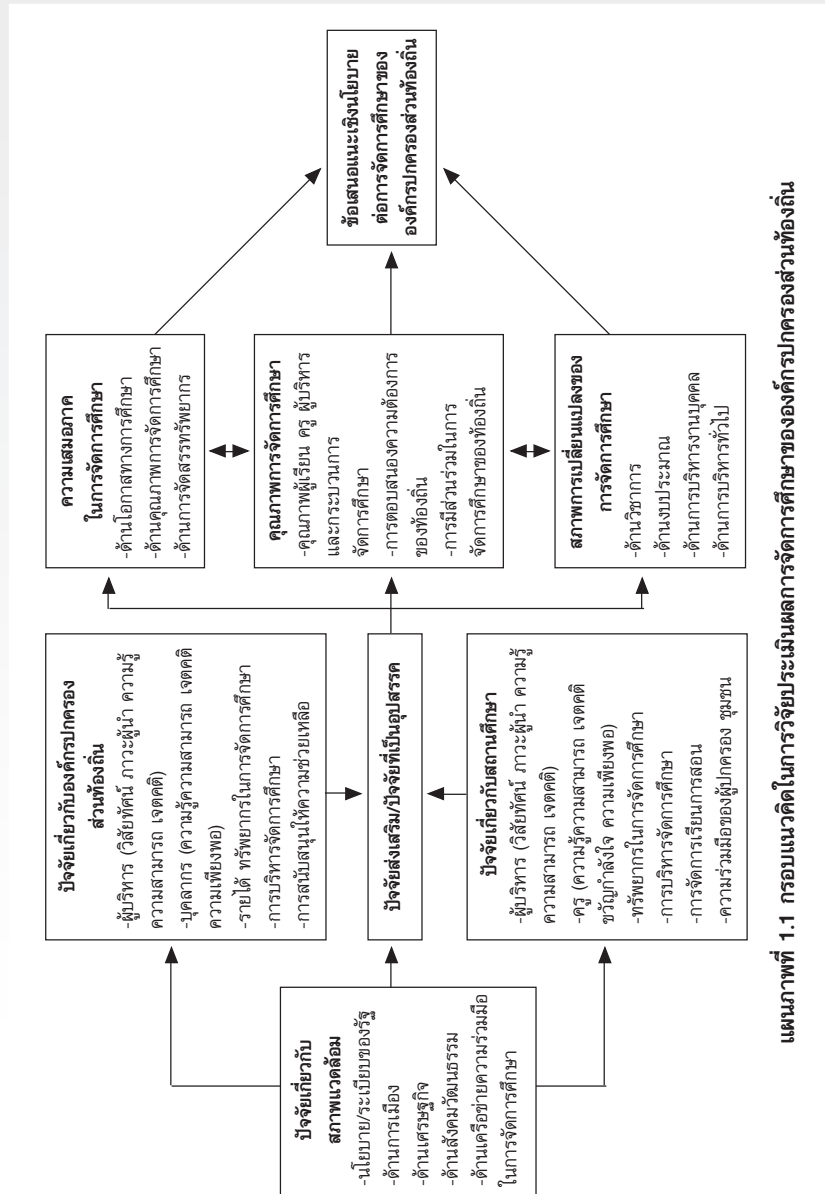


❖ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ
4. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

❖ กรอบแนวคิดในการวิจัย

การประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วจึงกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยให้ครอบคลุมตัวแปรที่มุ่งวิจัยประเมินผล ซึ่งประกอบด้วย คุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวจะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรอบแนวคิดในการวิจัยสรุปได้ ดังในแผนภาพที่ 1.1



แผนภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



❖ ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยประเมินผลครั้งนี้มุ่งประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทที่จัดการศึกษาในระบบประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. ตัวแปรที่มุ่งวิจัยประเมินผล ประกอบด้วย

2.1 คุณภาพการจัดการศึกษาโดยมุ่งประเมินคุณภาพผู้เรียน ครู ผู้บริหารสถานศึกษาและกระบวนการจัดการศึกษา การจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

2.2 ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา โดยมุ่งประเมินความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ความเสมอภาคด้านคุณภาพการจัดการศึกษาและความเสมอภาคด้านการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา

2.3 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา โดยมุ่งประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป

2.4 ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งศึกษาปัจจัยเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา และปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

3. ระยะเวลาดำเนินการวิจัยประเมินผล ตั้งแต่ เดือน พฤษภาคม 2552 ถึง เดือน กุมภาพันธ์ 2553

❖ นิยามศัพท์เฉพาะ

คุณภาพการจัดการศึกษา หมายถึง คุณภาพของผลที่เกิดขึ้นจากการจัดการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย คุณภาพผู้เรียน คุณภาพครู คุณภาพผู้บริหารสถานศึกษา และกระบวนการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และการจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

คุณภาพผู้เรียน หมายถึง คุณลักษณะของผู้เรียนตามมาตรฐานการศึกษาซึ่งวิเคราะห์จากผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษารอบสอง (พ.ศ.2549 - พ.ศ.2553) ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) โดยพิจารณาร่วมกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัด จากภูมิภาคต่างๆ

คุณภาพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและกระบวนการจัดการศึกษา หมายถึง คุณลักษณะของครู และผู้บริหารสถานศึกษาตามมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งองค์ประกอบที่แสดงถึงคุณภาพในการจัดการเรียนการสอนของครู และการบริหารสถานศึกษาของผู้บริหารซึ่งวิเคราะห์จากผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษารอบสอง (พ.ศ.2549 - พ.ศ.2553) ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) โดยพิจารณาร่วมกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัด จากภูมิภาคต่างๆ

การจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น หมายถึง การจัดบริการการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครอง



ส่วนท้องถิ่นที่ให้การตอบสนองตามความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาได้จาก (1) กระบวนการหาความต้องการจำเป็นด้านการศึกษาของท้องถิ่น (2) การดำเนินการจัดการศึกษาตามความต้องการของท้องถิ่นและ (3) คุณภาพการจัดการศึกษา ที่พิจารณาจากความพึงพอใจของผู้รับบริการในท้องถิ่น โดยพิจารณาจากข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งได้จากแบบสอบถามและข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัดจากภูมิภาคต่างๆ

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น หมายถึง การเปิดโอกาสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ผู้ปกครอง และชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดการศึกษาโดยพิจารณาจาก (1) ลักษณะและวิธีการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (2) ระดับการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชน และ (3) เรื่องที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยพิจารณาจากข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งได้จากแบบสอบถามและข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัดจากภูมิภาคต่างๆ

ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา หมายถึง ความเสมอภาคในด้านโอกาสทางการศึกษา ด้านคุณภาพการจัดการศึกษาและด้านการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา โดยพิจารณาจากแผนงาน โครงการ กิจกรรมและการดำเนินงานเกี่ยวกับ (1) โอกาสการเข้าถึงการเรียนรู้ของผู้เรียนกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ (ชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาส ต่างศาสนา เด็กพิการ) (2) โอกาสการเข้าเรียนของเด็กที่อยู่ในท้องถิ่น (3) โอกาสการเข้าถึงการศึกษานอกระบบโรงเรียน (4) โอกาสการเข้าถึงการศึกษา

ตามอัยยาศัย (5) คุณภาพของครู สื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอน กระบวนการจัดการเรียนการสอน และการดูแลช่วยเหลือผู้เรียน (6) การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยพิจารณาจากข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งได้จากแบบสอบถามและข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัด จากภูมิภาคต่างๆ

สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา หมายถึง ลักษณะและวิธีการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา โดยประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ทั้งในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระดับสถานศึกษาที่ครอบคลุม การเปลี่ยนแปลงในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป โดยพิจารณาจากข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งได้จากแบบสอบถามและข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัด จากภูมิภาคต่างๆ

ปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการจัดการศึกษา หมายถึง สิ่งที่เป็นตัวช่วยเอื้ออำนวยและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบาย บรรลุเป้าหมาย และได้คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา ประกอบด้วยปัจจัย 3 กลุ่มคือ **ปัจจัยเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ได้แก่ ผู้บริหาร อปท. (วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถ เจตคติ) บุคลากร (ความรู้ความสามารถ เจตคติ ความเพียงพอ) รายได้/ทรัพยากรในการจัดการศึกษา การบริหารจัดการศึกษา การสนับสนุนให้ความช่วยเหลือ และ

ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา (วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถ เจตคติ) ครู (ความรู้ความสามารถ เจตคติ ขวัญกำลังใจ ความเพียงพอ) ทรัพยากรในการจัดการศึกษา (งบประมาณ อาคาร สถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์) การบริหารจัดการศึกษา การจัดการเรียนการสอนและความร่วมมือของผู้ปกครอง ชุมชน **ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม** ได้แก่ นโยบายระเบียบของรัฐ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมวัฒนธรรม ด้านเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาซึ่งพิจารณาจากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัด จากภูมิภาคต่างๆ

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา หมายถึง สิ่งที่เป็นข้อขัดข้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาไม่สามารถจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบาย บรรลุเป้าหมายและมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาได้ ประกอบด้วยปัจจัย 3 กลุ่ม คือ **ปัจจัยเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ได้แก่ ผู้บริหาร อปท. (วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถ เจตคติ) บุคลากร (ความรู้ความสามารถ เจตคติ ความเพียงพอ) รายได้/ทรัพยากรในการจัดการศึกษา การบริหารจัดการศึกษา การสนับสนุนให้ความช่วยเหลือ และ**ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา** ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา (วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถ เจตคติ) ครู (ความรู้ความสามารถ เจตคติ ขวัญกำลังใจ ความเพียงพอ) ทรัพยากรในการจัดการศึกษา (งบประมาณอาคาร สถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์) การบริหารจัดการศึกษา การจัดการเรียนการสอนและความร่วมมือของผู้ปกครอง ชุมชน **ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม** ได้แก่ นโยบาย ระเบียบของรัฐ ด้านการเมือง ด้าน

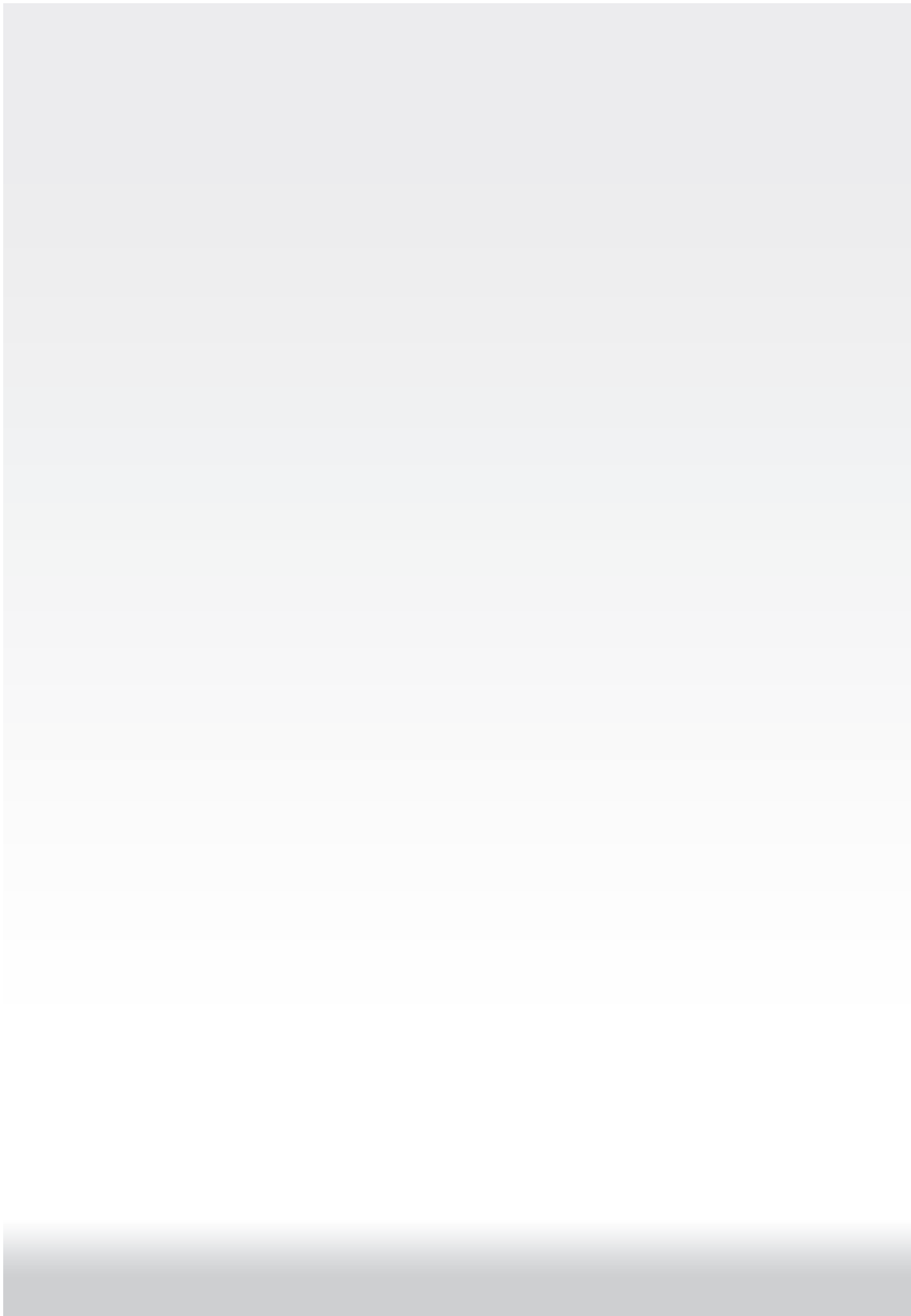
เศรษฐกิจ ด้านสังคมวัฒนธรรม ด้านเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษา ซึ่งพิจารณาจากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัด จากภูมิภาคต่างๆ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษา หมายถึง ข้อกำหนดที่เป็นทิศทางและแนวทางในการจัดการศึกษาและส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายและได้คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้มาจากรฐานข้อมูลผลการวิจัยและผ่านการประเมินเชิงวิพากษ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารและบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

❖ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาและการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาบรรลุเป้าหมายและได้คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา

2. ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดการศึกษาและส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพ จนเป็นที่พึงพอใจและสร้างความเชื่อมั่น ครัทธาต่อประชาชนและชุมชน



บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยนำเสนอสาระแบ่งออกเป็น 5 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 2 ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา

ตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

ตอนที่ 4 ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

ต่อการจัดการศึกษา

ตอนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โดยแต่ละตอนมีสาระสำคัญ ดังนี้

ตอนที่ 1 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งนักวิชาการให้ความหมายไว้ ดังนี้

มองตาญ (Montagu, 1984: 574) ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) เป็นหน่วยการปกครองที่มีอิสระในการเลือกผู้บริหาร มีอำนาจในการรับผิดชอบตนเองในท้องถิ่น โดยปราศจากการควบคุมจากการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงอยู่ภายใต้บทบังคับของราชการส่วนกลางซึ่งมีอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้เป็นรัฐที่เป็นอิสระ

อุทัย หิรัญโต (2523) ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ และผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐ

ทำให้เกิดขึ้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึง เป็นรูปแบบการปกครองใน ลักษณะกระจายอำนาจปกครองจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาชุมชนและการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นจะ มีส่วนร่วมแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในแง่ที่ว่า ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่น และผู้นำส่วนท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ดีกว่าคนต่างถิ่น (ลิขิต อีร์เวคิน, 2539) ซึ่งสอดคล้องกับ ประหยัด หงษ์ทองคำ (ม.ป.ป.) ที่กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบ การปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจปกครอง (decentraliza- tion) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มี โอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตนเอง ส่วน ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) ให้ทัศนะว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วน การปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบใน การดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องที่หรือในขอบเขต แห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าว ให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรอง จากการบริหารของรัฐในส่วนกลางซึ่งตามทัศนะของโกวิทช์ พวงงาม (2544) เห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อ เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน ทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้า อำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

ดังนั้นการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

กล่าวโดยสรุป การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ยึดหลักของการกระจายอำนาจเพื่อประโยชน์ของรัฐและท้องถิ่น เน้นผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรงให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

1.2 หลักการดำเนินการของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการดังนี้ (เมตต์ เมตต์การุญจิต 2553: 39-43)

1) ด้านกฎหมาย โดยทั่วไปการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการตรากฎหมายให้หน่วยงานนั้นๆ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมืองพัทยา และองค์กรบริหารส่วนตำบล มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์กรดังกล่าวในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นรูปแบบใด จึงกล่าวได้ว่าหน่วยงานใดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ หรือเป็นรูปแบบใดพิจารณาได้จากการที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานนั้นเป็นท้องถิ่นหรือไม่ ถ้ามีกฎหมายก็จะกำหนดฐานะรูปแบบของหน่วยงานนั้นๆ ไว้

2) องค์กรประกอบอื่นๆ นอกจากจะพิจารณาจากกฎหมายว่า กำหนดให้องค์กรนั้นเป็นท้องถิ่นแล้ว ยังสามารถพิจารณาจาก องค์กรประกอบอื่นๆ อีกมีดังนี้

2.1) การเป็นนิติบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้ง ขึ้นจะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล (artificial person) ซึ่งการเป็น นิติบุคคลนั้นก็เพื่อที่จะสามารถทำนิติกรรมได้ตามกฎหมาย

2.2) การเลือกตั้งผู้แทน มีการเลือกตั้งประชาชนเพื่อเข้า มาทำหน้าที่บริหารงาน เช่น เลือกตั้งผู้บริหารเพื่อทำหน้าที่กำหนด นโยบายในการบริหารท้องถิ่นและมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อ พิจารณาฎ ระเบียบ งบประมาณ และควบคุมตรวจสอบการทำงานของ ฝ่ายบริหาร เป็นต้น

2.3) ความมีอิสระ ในหลักการปกครองตนเองนั้น ท้องถิ่น จะต้องมื่อิสระ (autonomy) ในการบริหารงาน เช่น มีอำนาจใน การออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับในการดำเนินงานภายในท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด มีอำนาจบังคับบัญชาบุคลากรภายในหน่วยงาน การบริหารงบประมาณและการคลัง เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียม บางประเภท เป็นต้น โดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือก้าวก่าย จากราชการบริหารส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ที่กำหนด

2.4) ด้านเจ้าหน้าที่ มีเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานของตนเอง โดยได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนเป็นงบประมาณของหน่วยงานนั้นๆ ซึ่ง การบริหารงานบุคคลจะไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น

2.5) ด้านรายได้ มีรายได้เป็นของตนเอง ซึ่งหมายถึงมีอำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมภาษีอากรบางประเภท และมีอำนาจในการดำเนินงานงบประมาณเพื่อกำหนดรายรับและรายจ่ายประจำปีด้วยตนเอง

2.6) มีอาณาเขตและพื้นที่ชัดเจน การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารตนเองนั้น เป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ที่ต้องมีการกำหนดพื้นที่ ก็เพราะพื้นที่จะเป็นที่รองรับการใช้อำนาจในการบริหาร ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของพื้นที่ตนเองเท่านั้น จะดำเนินกิจการออกไปทับซ้อนพื้นที่อื่นหรือนอกเขตพื้นที่ของตนย่อมมิได้ อย่างไรก็ตาม เรื่องการดำเนินการภายในเขตพื้นที่นี้มีหลักการและแนวคิดทางทฤษฎีที่ควรนำมากล่าว ดังนี้

(1) ระบบพื้นที่ของท้องถิ่นทับซ้อนกัน เป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่เขตพื้นที่หนึ่งจะมีท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบในพื้นที่นั้นมากกว่า 1 ท้องถิ่น การทับซ้อนพื้นที่กรณีนี้อาจเป็นการทับซ้อน 2 ชั้น หรือ 3 ชั้นก็ได้ โดยมีท้องถิ่นต่างระดับกัน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550: 40) เช่น ประเทศฝรั่งเศส จัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะพื้นที่ทับซ้อนกัน 3 ชั้นคือ ระดับภาคมีพื้นที่กว้างใหญ่ทั้งหมด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่รองลงมา และเทศบาลมีพื้นที่เล็กที่สุด

การที่แต่ละประเทศจัดการปกครองโดยให้พื้นที่ของท้องถิ่นทับซ้อนกันนั้นมีจุดประสงค์เพื่อต้องการให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับการบริการจากท้องถิ่นอื่นๆ เพิ่มขึ้น เพราะกำลังความสามารถของท้องถิ่นมีขนาดเล็กอาจมีข้อจำกัดทั้งในด้านงบประมาณ

สรรพกำลังต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบบการทับซ้อนพื้นที่จะมีข้อดีอยู่ก็ตาม แต่บางกรณีก็มีข้อเสียได้เช่นกัน กล่าวคือ การทับซ้อนของท้องถิ่นมักจะประสบปัญหาด้านการใช้อำนาจ รายได้ ซึ่งต่างก็นำมากล่าวอ้างซึ่งกันและกันเพราะเป็นไปตามหลักการที่ต่างก็มีอิสระในการปกครองตนเอง

(2) ระบบพื้นที่ของท้องถิ่นไม่ทับซ้อนกัน ก็คือในเขตพื้นที่ที่จัดการปกครองมีเพียงท้องถิ่นเดียวเท่านั้นที่เป็นผู้รับผิดชอบแม้ว่าในประเทศนั้นจะจัดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบก็ตาม แต่ท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องดำเนินกิจการภายในพื้นที่ของตน จะก้าวก้าวซึ่งกันและกันมิได้ เช่น ท้องถิ่นประเทศออสเตรเลีย การที่จัดให้พื้นที่ของท้องถิ่นไม่ทับซ้อนกันนั้นมีผลดีในด้านการไม่ทับซ้อนในเรื่องการใช้อำนาจและรายได้ แต่ก็มีข้อเสียก็คือท้องถิ่นนั้นไม่สามารถรับการช่วยเหลือจากท้องถิ่นอื่นได้เหมือนกับการใช้ระบบพื้นที่ทับซ้อนกัน

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย แต่ละแห่งจะมีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน เช่น ในเขตตำบลก็จะมีพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่อยู่ในเขตของเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.7) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ การกำกับดูแลหมายถึง อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สูงกว่า เหนือบุคคลและเหนือการกระทำของการกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป หรืออีกนัยหนึ่ง การกำกับ หมายถึง การตรวจสอบว่านิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การกำกับดูแลเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอย่างจำกัดตามที่กฎหมาย

กำหนด ซึ่งในหลักการปกครองตนเอง ท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ แต่ก็มีเพียงที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งสามารถดำเนินการได้ภายในขอบเขตและอำนาจที่ได้รับมอบหมาย โดยจะไม่ถูกแทรกแซงจากภายนอก

1.3 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2534 มาตรา 70 ได้แบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539) ต่อมาในปี 2537 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทำให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น อีก 1 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล หลังจากนั้นได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมี 5 รูปแบบ คือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) องค์การบริหารส่วนตำบล 4) กรุงเทพมหานคร และ 5) เมืองพัทยา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ได้กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้ ดังนี้

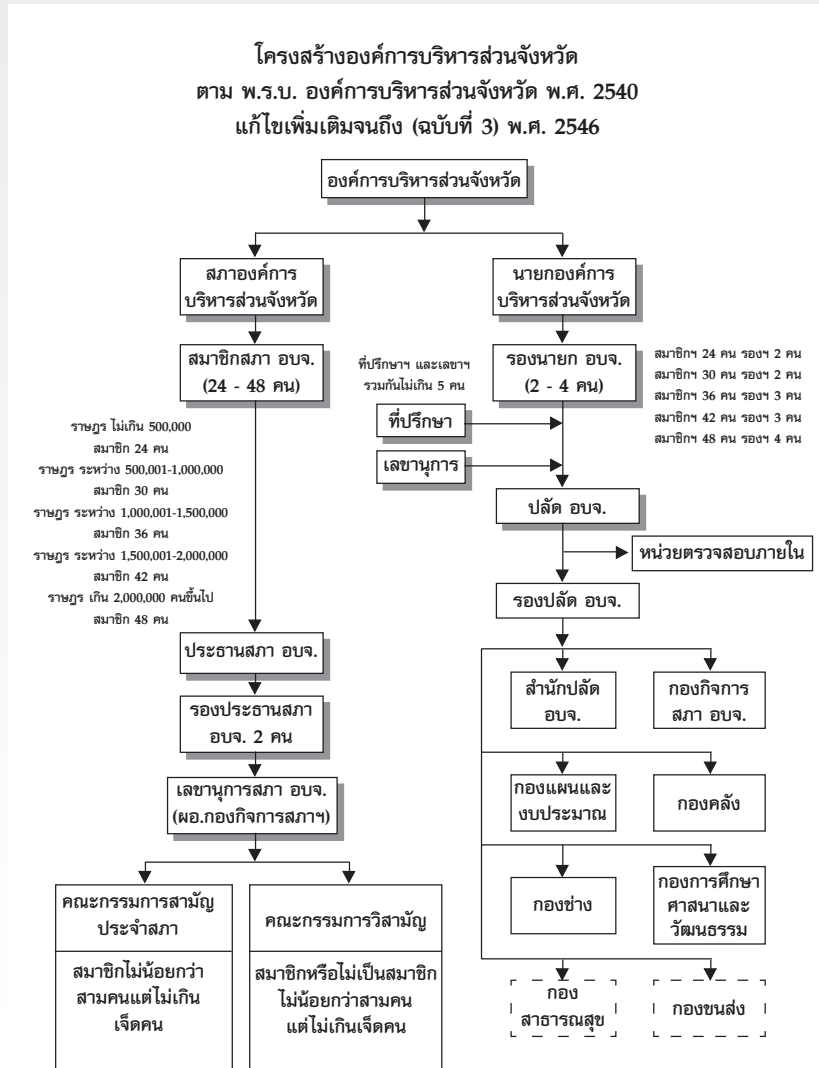
องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด เพื่อ

ทำกิจการส่วนจังหวัดที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่การบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมเขตจังหวัด และเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทั้งสองส่วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ดังแผนภาพที่ 2.1

ในส่วนอำนาจหน้าที่ด้านการศึกษา พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 มาตรา 45(8) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังนั้น “การจัดการศึกษา” เป็นกิจการหนึ่งที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเห็นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ และต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 โดยในมาตรา 17(6) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา



แผนภาพที่ 2.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ที่มา: มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551 หน้า 22

เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 โดยมาตรา 9 ถึงมาตรา 11 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งเทศบาลไว้ ดังนี้

1) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ในพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งหลักเกณฑ์การเป็นเทศบาลตำบลว่า พื้นที่ที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป และอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตร

2) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตาม พระราชบัญญัตินี้

3) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้

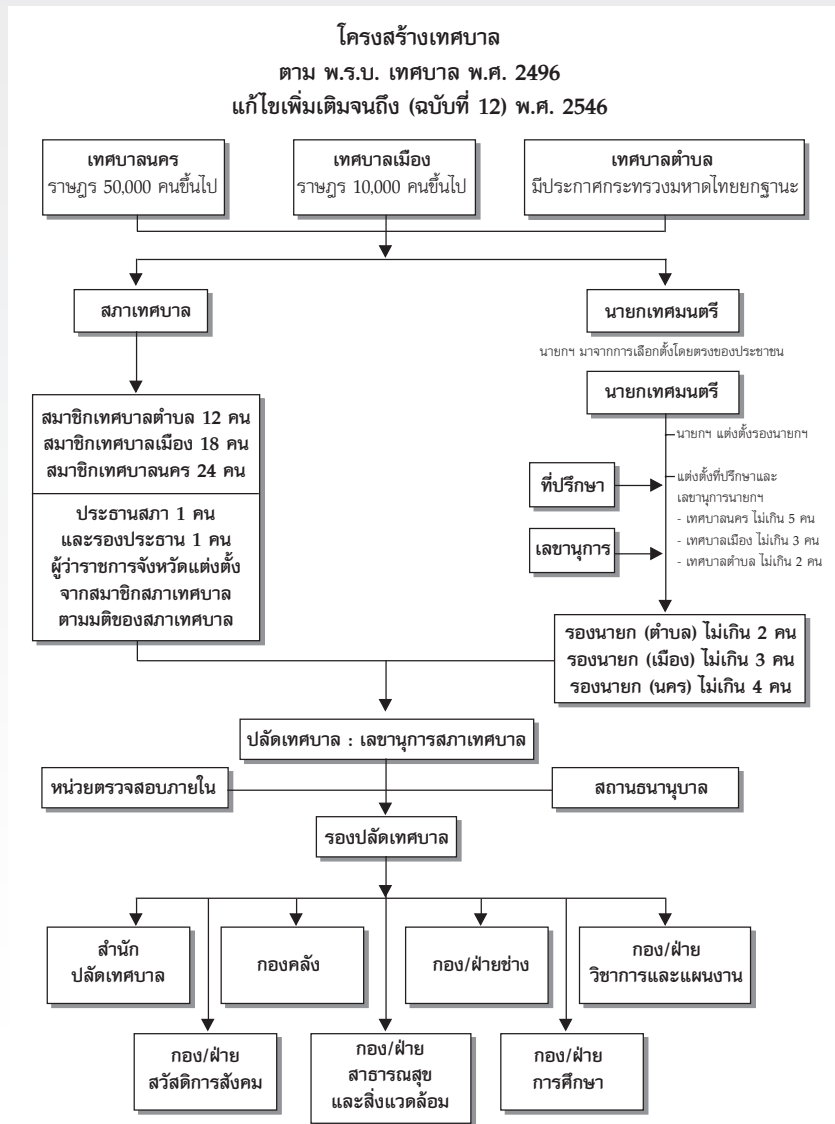
โครงสร้างของเทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาลนั้น สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่ง

ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล

นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โครงสร้างเทศบาลดังแผนภาพที่ 2.2

เมื่อมีการได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 16(9) ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา เทศบาลส่วนใหญ่จึงกำหนดให้มี “กองการศึกษา” เพื่อรับผิดชอบงานที่เกี่ยวกับการบริการการศึกษา การบริหารวิชาการ และงานโรงเรียน เป็นต้น ซึ่งจากข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในปี 2552 มีจำนวนเทศบาลรวมทั้งสิ้น 2,006 แห่ง โดยจำแนกเป็นเทศบาลนคร 23 แห่ง เทศบาลเมือง 142 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,841 แห่ง



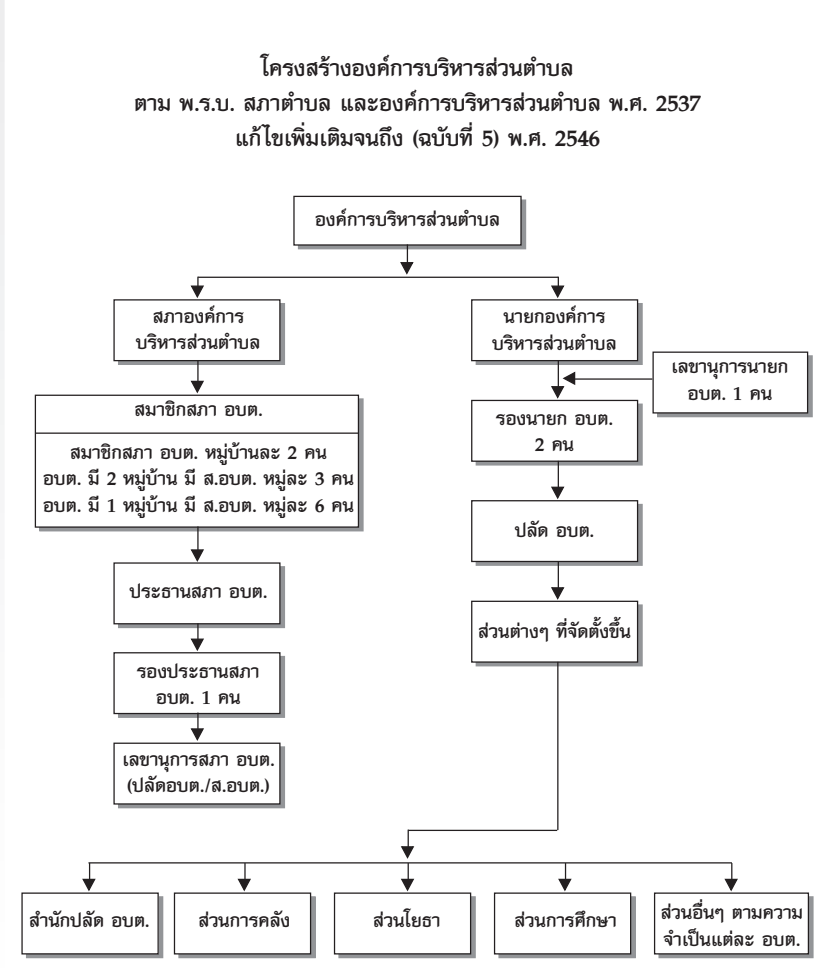
แผนภาพที่ 2.2 โครงสร้างเทศบาล

ที่มา: ปรับจากมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551 หน้า 31

องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะ โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และนายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดและอยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จุดมุ่งหมายของการจัดตั้ง อบต. คือ การกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้ได้มากที่สุด รับผิดชอบในเขตพื้นที่ของตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาล จัดตั้งมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด และสามารถพัฒนา อบต.ไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ดังแผนภาพที่ 2.3

จากบทบัญญัติดังกล่าวมีผลทำให้จำนวนของ อบต. มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและมีแนวโน้มลดลงทุกปี โดยในปี พ.ศ.2547 มีจำนวน อบต. ทั้งสิ้น 6,671 แห่งและ ปี 2552 มีอบต. 5,770 แห่ง ทั้งนี้ อบต.ส่วนใหญ่ ยังคงเป็น อบต. ขนาดเล็ก และเป็น อบต. ที่มีรายได้ต่ำกว่า 10 ล้านบาท



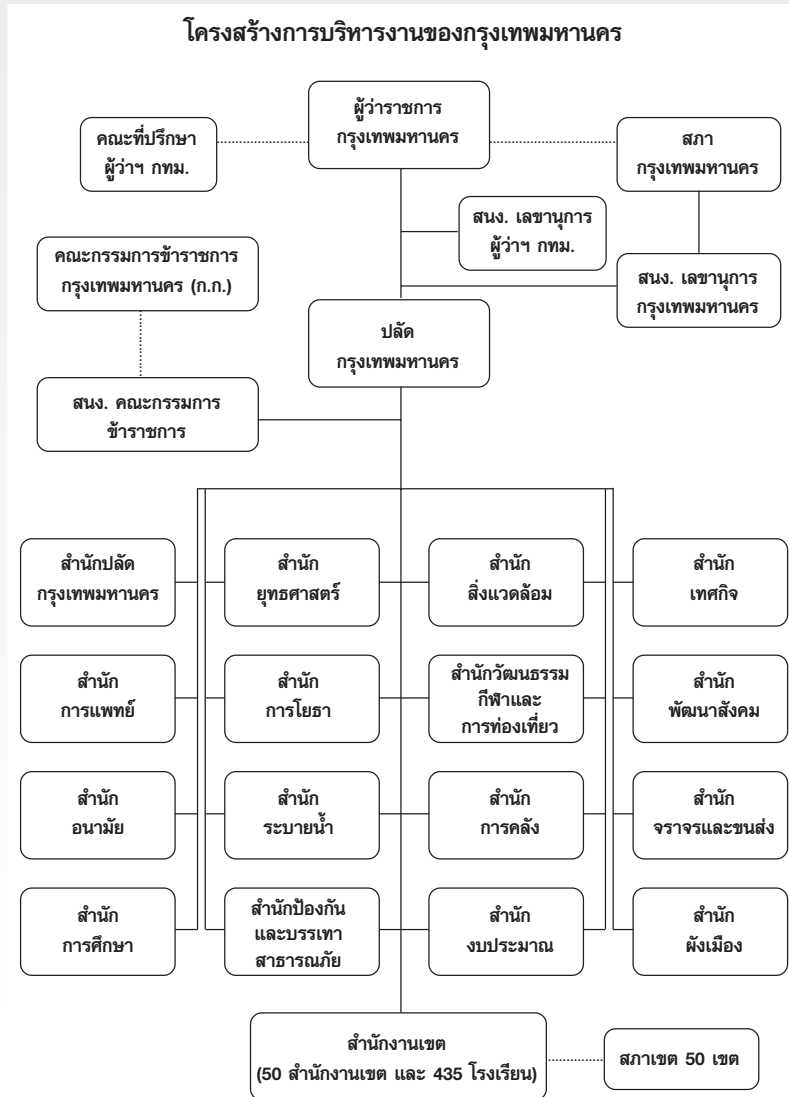
แผนภาพที่ 2.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล
ที่มา: มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551 หน้า 42

การปกครองรูปแบบพิเศษ

การปกครองรูปแบบพิเศษ มี 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

1) กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง และให้แบ่งพื้นที่การบริหารเป็นเขตและแขวง โดยมีโครงสร้างการบริหารงานประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 1 คน รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4 คน สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต ดังแผนภาพที่ 2.4

โครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร



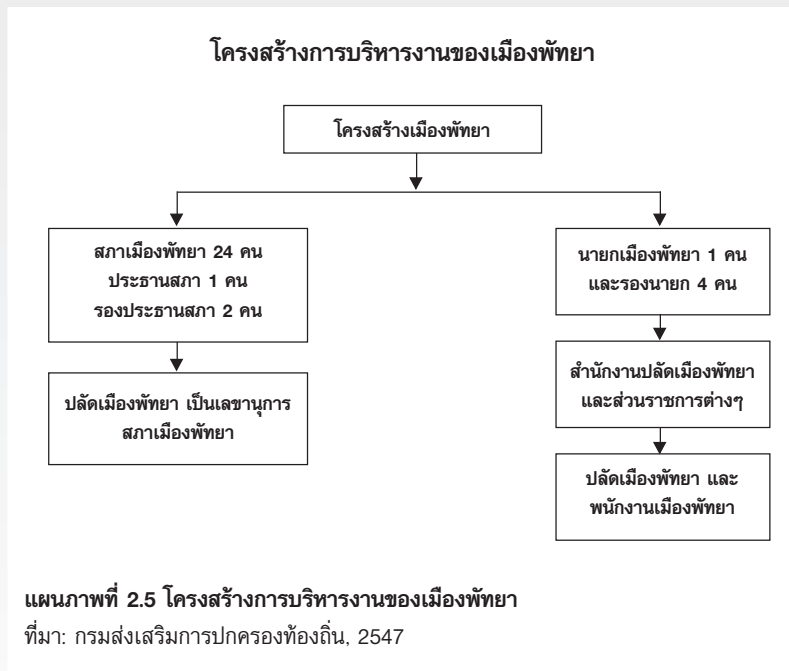
แผนภาพที่ 2.4 โครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร
ที่มา: <http://203.155.220.118/info/Department/Frame.asp>

2) เมืองพัทยา เมืองพัทยาเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ.2521 การจัดโครงสร้างภายในของเมืองพัทยาทตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยา เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่ กลุ่มแรกเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 9 คน ส่วนกลุ่มที่สองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 8 คน สภาเมืองพัทยาทำหน้าที่วางนโยบายและอนุมัติแผนการบริหารเมือง พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติเมืองต่างๆ แต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการสามัญและวิสามัญเพื่อช่วยงาน รวมทั้งควบคุมการทำงานของปลัดเมืองพัทยา

ส่วนปลัดเมืองพัทยาเป็นฝ่ายบริหาร เข้ามาบริหารงานด้วยการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา และต้องเคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 6 มาก่อน หรือเป็นนักบริหารเทียบเท่าระดับ 6 ในรัฐวิสาหกิจ หรือในบริษัทที่มีทุนชำระไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท เป็นต้น

ในปี พ.ศ.2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาฉบับใหม่ โดยมีโครงสร้างแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ สภาเมืองพัทยา และปลัดเมืองพัทยา ดังแผนภาพที่ 2.5



เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 มาตรา 62(14) ซึ่งกำหนดว่าเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ดังนั้น เมืองพัทยาจึงมีหน้าที่ให้ราษฎรได้รับการศึกษาเช่นเดียวกับเทศบาล คือ มาตรา 50(6) และมาตรา 54(8) ตามพระราชบัญญัติเทศบาล และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 16(9) ให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา

1.4 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 289 วรรคสอง กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 41 กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และในมาตรา 42 กำหนดว่าให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษารวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษา เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน

สาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1.4.1 แนวทางการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกับการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายการศึกษาแห่งชาติที่เป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้วางแนวทางที่สำคัญ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป. อ้างถึงในเมตต์ เมตต์การุณจิต, 2553: 8 - 10)

- 1) ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักการจัดการศึกษาตลอดชีวิต การมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของสังคมและการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง
- 2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น จะต้องทั่วถึงประชาชน มีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่ายตลอดจนบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือบุคคลที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น
- 3) ในการจัดกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 4) กระจายอำนาจให้สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาจะต้องกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการ



การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระตามหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : SBM) ทั้งนี้เพราะผลการจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นผลผลิต และผลลัพธ์ก็ตาม ล้วนแต่เป็นผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติของสถานศึกษา ดังนั้นสถานศึกษาจึงควรมีความคล่องตัวในการตัดสินใจอย่างมีอิสระในการจัดการศึกษา

อย่างไรก็ตาม ขณะนี้วิธีการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมิได้กำหนดไว้เหมือนกับการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในอนาคตอาจมีการออกข้อบัญญัติ ระเบียบ การบังคับ คำสั่ง กำหนดอำนาจการสั่งการ อนุญาต ปฏิบัติการ หรือดำเนินการอื่นใดไปยังสถานศึกษาโดยให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจดังกล่าว หรือมอบอำนาจในการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ ปฏิบัติการ หรือดำเนินการอื่นใดซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ปฏิบัติแทน

5) การจัดโครงสร้างองค์กรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เตรียมรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษา จะต้องจัดโครงสร้างองค์กรภายในตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น ระบบบริหารจัดการอย่างครบถ้วน จำนวนบุคลากรโดยการจัดตั้งฝ่าย ส่วน กอง หรือ สำนักการศึกษา ตลอดจนส่วนราชการภายในที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับขององค์กรการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

6) วิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ 2 วิธีคือ การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง และการถ่ายโอนการศึกษาจากสถานศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

7) สวัสดิการและความก้าวหน้าของพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษา พนักงานครู และบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสิทธิ สวัสดิการ และความก้าวหน้าเท่าเทียมกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และในบางรายการจะดีกว่าข้าราชการครูที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

7.1) ครูและผู้บริหารสถานศึกษาจะได้รับความก้าวหน้าตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือสามารถขอประเมินเพื่อมีและเลื่อนวิทยฐานะตามที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดและได้รับเงินวิทยฐานะจนกว่าจะเกษียณอายุโดยไม่มีข้อจำกัด โดยมีได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือขนาดของสถานศึกษา หรือระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน

7.2) พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษา สามารถโอนย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศได้ เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

7.3) บุคลากรทางการศึกษาทุกตำแหน่ง สามารถโอนย้ายเปลี่ยนสายงานที่ตนมีคุณสมบัติ สำหรับผู้บริหารสถานศึกษานอกจากจะสามารถสอบคัดเลือกเปลี่ยนสายงานไปสู่ผู้อำนวยการกอง/สำนักการศึกษาได้แล้ว ยังสามารถเปลี่ยนสายงานไปสู่ตำแหน่งรองปลัดและปลัดองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นและผู้อำนวยการกองอื่นๆ ได้หากมีคุณสมบัติตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนั้นๆ



1.4.2 แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น ระยะ 3 ปี (พ.ศ.2552 - พ.ศ.2554)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ม.ป.ป.: 3-5) มีการกำหนดแผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นเพื่อเป็นทิศทางในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ดังนี้

วิสัยทัศน์

การจัดการศึกษาทุกระดับได้มาตรฐานแบบมีส่วนร่วมตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ความเป็นไทย สู้สังคมแห่งการเรียนรู้และอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน

พันธกิจ

1. จัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน
2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีการพัฒนาในการจัดการศึกษาตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
3. พัฒนาคุณธรรม นำความรู้ เต็มศักยภาพ และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์
4. ปลุกฝังจิตสำนึกให้รักในเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทย
5. จัดให้มีแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อสร้างสรรค์สังคมแห่งการเรียนรู้
6. รณรงค์ ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



7. ส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน และประชาชนมีสุขภาพ
สมบูรณ์แข็งแรง

8. ส่งเสริมให้ครอบครัวอบอุ่น และชุมชนเข้มแข็ง

จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

1. ประชาชนได้รับบริการสาธารณะด้านการศึกษาของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน

2. ประชาชนและภาคีการพัฒนาต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม
ในการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ประชาชนดำรงชีวิตตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจ
พอเพียง

4. เด็ก เยาวชน และประชาชนมีคุณลักษณะที่
พึงประสงค์ตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ

5. ประชาชนมีความรู้เพียงพอสำหรับใช้ในการ
ประกอบอาชีพ

6. เด็ก เยาวชน และประชาชนรักในเอกลักษณ์และ
ค่านิยมความเป็นไทย

7. สังคมท้องถิ่นเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้

8. เด็ก เยาวชน และประชาชนตระหนักถึงความ
สำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

9. เด็ก เยาวชน และประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์
แข็งแรงทั้งร่างกายและจิตใจ

10. ครอบครัวมีความอบอุ่น

11. ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง



ยุทธศาสตร์การพัฒนา

1. พัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐาน
2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีการพัฒนาในการจัดการศึกษา
3. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
4. พัฒนาและส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน และประชาชนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์
5. พัฒนาความรู้ของประชาชนให้มีความสามารถในการประกอบอาชีพ
6. ส่งเสริมและสนับสนุนการปลูกฝังจิตสำนึกในเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทย
7. จัดหาและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อสร้างสรรค์ให้ท้องถิ่นเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้
8. สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
9. ส่งเสริมการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็ก เยาวชน และประชาชน
10. ส่งเสริมความอบอุ่นของครอบครัว
11. เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

1.5 การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ประกอบด้วย โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา และการดำเนินการด้านวิชาการ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.)

1.5.1 โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท. และ ก.อบต.) ได้กำหนดโครงสร้างสำนัก/กอง/ส่วนการศึกษา เพื่อให้เป็นหน่วยรับผิดชอบด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยกำหนดให้ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติทางการศึกษาสำหรับจำนวนบุคลากรด้านการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดตามความเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจที่ดำเนินการในปัจจุบัน และที่ดำเนินการในอนาคต รวมถึงกรณีรับโอนการจัดการศึกษาด้วย โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงในเชิงระบบการจัดการศึกษาท้องถิ่น ดังแผนภาพที่ 2.6



1.5.2 การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา

การบริหารงานบุคคล/บุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลง สืบเนื่องจากนโยบายการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 พระราชบัญญัติเงินเดือน

เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 ซึ่งทำให้การบริหารงานบุคคล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดให้มีความสอดคล้อง ดังนั้น แม้ว่าการบริหารงานบุคคล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะถือปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แต่มาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก็กำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต.) ต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู ในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับในการบริหารงานบุคคล ข้าราชการ พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่นโดยอนุโลม ดังนั้น คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจึงต้องปรับปรุงมาตรฐานและหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายดังกล่าว โดยจัดทำประกาศมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และมีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ของ ก.พ. โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายใดๆ ดังนั้นการบริหารงานบุคคล มาตรฐานวิชาชีพ และความก้าวหน้าทางวิชาชีพ ตลอดจนสวัสดิการ สิทธิประโยชน์ต่างๆ ของข้าราชการ พนักงานครูส่วนท้องถิ่น จึงสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

สำหรับการกำหนดตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีการกำหนดตำแหน่งบุคลากร
ทางการศึกษา จำแนกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ดังนี้

1) บุคลากรในสถานศึกษา

- 1.1) สายงานบริหารสถานศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการ
สถานศึกษา และรองผู้อำนวยการสถานศึกษา
- 1.2) สายงานการสอน ได้แก่ ครูผู้ช่วย และครู
- 1.3) บุคลากรสนับสนุนการสอน (พนักงานจ้างตาม
ภารกิจ) ได้แก่ กลุ่มตำแหน่งการเงิน/บัญชี/พัสดุ กลุ่มตำแหน่งธุรการ/
บันทึกข้อมูล กลุ่มตำแหน่งโภชนาการ/อนามัยโรงเรียน และกลุ่ม
ตำแหน่งคอมพิวเตอร์ โสตทัศนศึกษา

2) ข้าราชการและพนักงานครูไม่สังกัดสถานศึกษา

- 2.1) สายงานบริหารการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่ง
นักบริหารการศึกษา ผู้อำนวยการกองการศึกษา รองผู้อำนวยการ
กองการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักการศึกษานอกระบบและส่งเสริม
การศึกษา
- 2.2) สายงานนิเทศการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่ง
ศึกษานิเทศก์
- 2.3) สายงานการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งสันทนการ
นักวิชาการศึกษา นักวิชาการวัฒนธรรม และบรรณารักษ์
- 2.4) สายงานทั่วไป (บุคลากรทางการศึกษา) ได้แก่
เจ้าพนักงานห้องสมุด เจ้าพนักงานศูนย์เยาวชน เจ้าหน้าที่ห้องสมุด
เจ้าหน้าที่ศูนย์เยาวชน

แนวทางปฏิบัติสำหรับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่นที่ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแล้ว มีดังต่อไปนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548)

1) การกำหนดให้ดำรงตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ และให้ได้รับเงินเดือน เงินวิทยฐานะ ตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2547 เช่นเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

2) การกำหนดวิทยฐานะและอัตราเงินวิทยฐานะ กำหนดให้ข้าราชการพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่นซึ่งได้รับเงินประจำตำแหน่งที่มีวิทยฐานะและได้รับเงินวิทยฐานะสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

1.5.3 การบริหารงานวิชาการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดแนวการบริหารงานวิชาการตามความมุ่งหมาย หลักการและแนวการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ในโรงเรียนซึ่งได้มีการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมด้านวิชาการในด้านต่างๆ ดังนี้

1) ด้านการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน

1.1) การอบรมทบทวนการจัดทำและพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาให้สถานศึกษาดำเนินการจัดหลักสูตรได้สอดคล้องกับ

หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ผู้บริหารสถานศึกษาทุก
โรงเรียน

1.2) พัฒนาบุคลากรระดับปฏิบัติการสอนให้
สามารถวิเคราะห์หลักสูตรสู่แผนการจัดการเรียนรู้ได้อย่างสมบูรณ์ใน
ชั้นที่เริ่มใช้หลักสูตรในปีการศึกษาแรกของทุกชั้นปี

1.3) อบจ. เทศบาล อบต. และเมืองพัทยาจัดตั้ง
งบประมาณสถานศึกษาเพื่อการจัดทำและพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
ทุกโรงเรียน

2) ด้านการจัดกระบวนการเรียนรู้

2.1) การส่งเสริมให้สถานศึกษาจัดการสอนโดยเน้น
ผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยการอบรมครูเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนที่
เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

2.2) การส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนกลุ่ม
ด้อยโอกาส ส่งเสริมให้สถานศึกษาของท้องถิ่นจัดการเรียนการสอน
แก่เด็กพิการ

2.3) การวิจัยในชั้นเรียน โดยนำผลการวิจัยใน
ชั้นเรียนมาเป็นข้อมูลในการพัฒนาการเรียนการสอน

2.4) การสนับสนุนให้มีส่วนร่วมจัดการศึกษาของ
ชุมชน กำหนดให้สถานศึกษาในสังกัดทุกแห่งจัดให้มีคณะกรรมการ
สถานศึกษาที่มีกรรมการจากชุมชนเป็นกรรมการร่วม

2.5) การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ สถานศึกษา
เป็นผู้กำหนดแนวทางการวัดผลการเรียนตามหลักสูตรแต่ละสถานศึกษา
เองทุกท้องถิ่น และต้องมีการประเมินคุณภาพภายในด้านผลสัมฤทธิ์

ทางการเรียน โดยใช้แบบประเมินเดียวกันเพื่อประโยชน์ในการ
วิเคราะห์ผลใช้วางแผนพัฒนาร่วมกันได้ในทุกระดับ

1.6 สภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี
การดำเนินการ ดังนี้

1.6.1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาใน สังกัดและจำนวนสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปี 2552 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษา
ในสังกัดจำนวน 428 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 49 แห่ง อบต. 82 แห่ง
เทศบาล 295 แห่ง เมืองพัทยา 1 แห่ง (สถิติข้อมูลการศึกษาท้องถิ่น
ปีการศึกษา 2552) และกรุงเทพมหานคร 1 แห่ง โดยเปิดสอนระดับ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน มีเพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่เปิดสอน
ถึงระดับอุดมศึกษา (วิทยาลัยแพทยศาสตร์และวิทยาลัยเกื้อการุณย์)
สำหรับสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดสอน
ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีจำนวน 1,590 แห่ง ส่วนใหญ่เปิดสอน
ระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา และเริ่มมีการขยายถึงระดับ
มัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยมีโรงเรียนสังกัด
อบจ. 330 โรงเรียน อบต. 91 โรงเรียน เทศบาล 723 โรงเรียน
เมืองพัทยา 11 โรงเรียน และกรุงเทพมหานคร 435 โรงเรียน

1.6.2 จำนวนนักเรียน

จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาและนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท ในปีการศึกษา 2552 มีทั้งสิ้น 992,828 คน จำแนกเป็นนักเรียนสังกัด กรุงเทพมหานคร จำนวน 338,638 คน (สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร, 2552) และนักเรียนในสังกัดของ อบจ. เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา จำนวน 654,190 คน จำแนกเป็นนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา 130,689 คน ประถมศึกษา 281,639 คน มัธยมศึกษาตอนต้น 177,629 คน และมัธยมศึกษาตอนปลาย 64,233 คน (สถิติข้อมูลการศึกษาท้องถิ่น ปีการศึกษา 2552)

1.6.3 จำนวนครู

จำนวนครูในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา) ในปีการศึกษา 2552 มีครูสอนจริงระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา จำนวน 25,485 คน และครูจ้างสอน ครูผู้ช่วย 6,999 คน (สถิติข้อมูลการศึกษาท้องถิ่น ปีการศึกษา 2552)



ตอนที่ 2 ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ในหมวดที่ 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา มาตรา 10 ที่ระบุเกี่ยวกับความเสมอภาคทางการศึกษาไว้ว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ” ดังนั้น ความเสมอภาคทางการศึกษาจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในหลักการจัดการศึกษา

2.1 ความหมายของความเสมอภาคในการจัดการศึกษา

ความเสมอภาคเป็นคำที่มักจะใช้กล่าวถึงพร้อมๆ กับ สิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และใช้เป็นหลักสำคัญในการเชื่อมประสานสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เข้าไว้ด้วยกัน

ความหมายของ ความเสมอภาค (equality) หากพิจารณาตามหลักสิทธิมนุษยชน หมายถึง ความเท่าเทียมของมนุษย์ทุกคนในการได้รับสิทธิพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยผ่านการปฏิบัติต่อกันระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ ด้วยความเคารพต่อสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความหมายตามหลักกฎหมาย หมายถึง หลักการพื้นฐานของความยุติธรรมที่กำหนดให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกัน ความหมายตามระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การที่ประชาชนทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันในเรื่องสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน (ศรีณยุ หมั่นทรัพย์ 2553, <http://www.powerfulcitizen.com>)

สำหรับความเสมอภาคในการจัดการศึกษา นักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

กอร์ดอน (Gordon, 1972: 423-434) ให้ความหมายของความเสมอภาคในการจัดการศึกษาไว้ว่า ความเสมอภาคมีความหมายครอบคลุมสภาพการณ์ 4 ประการ คือ

1. การมีหลักประกันแก่บุคคลทุกคนที่จะได้ศึกษาตลอดช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งตามความสามารถของสติปัญญาของตน
2. การที่บุคคลมีโอกาสได้รับบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพทัดเทียมกัน
3. บุคคลมีโอกาสพัฒนาทักษะและความสามารถที่แต่ละบุคคลมีอยู่โดยธรรมชาติและโดยการสร้างสมให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้
4. บุคคลได้รับการถ่ายทอดและพัฒนาความรู้และทักษะขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตในสังคม

โคลแมน (Coleman, cited in Tesconi and Hurwitz, 1974: 101) ได้เสนอองค์ประกอบเกี่ยวกับความเสมอภาคทางการศึกษาไว้ 4 ประการ คือ

1. การจัดการศึกษาแบบให้เปล่าเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ในระดับหนึ่ง
2. การจัดหลักสูตรร่วมสำหรับเด็กทุกคนไม่ว่าจะมีพื้นฐานอย่างไร
3. เด็กมีภูมิหลังต่างกันได้เข้าเรียนในโรงเรียนเดียวกัน
4. ภายในชุมชนแต่ละแห่งมีความเสมอภาคกัน

โคห์น (Cohn, 1982:696) กล่าวว่า ความเสมอภาคทางการศึกษาหรือความยุติธรรมทางการศึกษา (educational equity or fairness) หมายถึง การที่นักเรียนทุกคนไม่ว่าจะมาจากชนชั้น เผ่าพันธุ์ ลัทธิ หรือสถานะทางเศรษฐกิจใดๆ ในสังคม จะต้องได้รับการศึกษาเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ความเสมอภาคยังมีความหมายกว้างไปถึงความเสมอภาคของทรัพยากรการศึกษา ซึ่งเป็นตัวป้อน (input) และความเสมอภาคในผลผลิตทางการศึกษา (output)

เดจนอชกา (Dejnozka, 1983:56) ให้ความหมายของความเสมอภาคว่า เป็นหลักการที่ผู้เรียนทุกคนไม่ว่าจะมาจากเผ่าพันธุ์ เพศ อายุชาติกำเนิด ชนชั้น หรือคนพิการ จะได้รับโอกาสทางการศึกษาเท่าเทียมกัน โดยไม่มีลักษณะที่แตกต่าง

ซีกาตา (Secada, 1989: 4) กล่าวว่า ความเสมอภาคนั้นจะไม่ปรากฏความแตกต่างระหว่างกลุ่ม โดยปกติแล้วกลุ่มต่างๆ จะมีลักษณะประชากรตามภูมิหลัง คือ ระดับสังคม วงศ์ตระกูล เพศ เชื้อชาติ ภาษา ที่แตกต่างกัน สิ่งเหล่านี้ใช้เป็นดัชนีที่สำคัญทางการศึกษา โดยความแตกต่างระหว่างกลุ่ม และแสดงถึงความไม่เสมอภาคที่ยังมีอยู่ ดังนั้นความเสมอภาค คือ การไม่ปรากฏความแตกต่างนี้แก่โรงเรียนและผู้เรียนทุกคน โดยไม่ให้เกิดความแตกต่างกันในภูมิหลังของแต่ละบุคคลที่มีความแตกต่างกัน ความเสมอภาคทางการศึกษาต้องขจัดความยากจนให้หมดไปและให้มีการกระจายรายได้ดีขึ้น สิ่งสำคัญที่ควรดำเนินการ คือ การขยายโอกาสทางการศึกษา ทั้งนี้เพราะความรู้ ความชำนาญและขีดความสามารถของคนนับว่าเป็นทุนรอนชีวิตในการเพิ่มพูนรายได้



อุวากา (Uekawa, 2001) นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาไว้ ดังนี้

1. เป็นแนวคิดที่เน้นความเสมอภาคในโอกาสและผลในด้านหนึ่ง ความเสมอภาคทางการศึกษามาจากการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งหมายถึง คุณภาพเครื่องอำนวยความสะดวกในโรงเรียน จำนวนหนังสือในห้องสมุด คุณภาพครู เวลาสอน เป็นต้น อีกด้านหนึ่ง คือ โอกาสที่เกิดจากผลของการศึกษา โดยดูจากตัวชี้วัดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและศีลธรรม การพัฒนาสังคม

2. ความเสมอภาคหรือไม่เสมอภาคสามารถเกิดขึ้นได้ทุกที่ ตัวอย่างเช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่แตกต่างกัน สามารถเกิดได้ในกลุ่มเพื่อน ห้องเรียน กลุ่มเด็กที่มีความสามารถต่างกัน โรงเรียนท้องถิ่น และความแตกต่างของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่เกิดจากความแตกต่างทางสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันเกิดขึ้นได้ทุกที่เช่นกันไม่ว่าที่ใด

3. ความเสมอภาคไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับคุณภาพการศึกษาที่ดีเสมอไป เช่น ผู้เรียนอาจจะมีคุณภาพลดลงมาอย่างเสมอภาคกัน

2.2 องค์ประกอบ/ตัวชี้วัดของความเสมอภาคทางการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2532) กล่าวถึงความเสมอภาคทางการศึกษาว่า มีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

1. ความเสมอภาคในโอกาสการเข้ารับบริการการศึกษา ซึ่งรวมถึงโอกาสเข้าศึกษาในระดับต่างๆ และการเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับการศึกษาตลอดชีวิต



2. การกระจายโอกาสให้แก่บุคคลกลุ่มเป้าหมาย คือ บุคคล
ในท้องถิ่นและกลุ่มผู้ยากไร้ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา

3. ความเสมอภาคในคุณภาพการศึกษา

4. ความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา ซึ่ง
หมายรวมถึงการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ การระดมทรัพยากรของภาค
เอกชน และการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของผู้เรียน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2536: 22-23) กล่าวว่าตัวบ่งชี้บาง
ตัวที่แสดงถึงความไม่เสมอภาคทางการศึกษา เช่น 1) ความเสมอภาค
ที่จะได้รับโอกาสทางการศึกษา 2) การกระจายโอกาสทางการศึกษา
3) ความเสมอภาคในคุณภาพทางการศึกษา มีความแตกต่างกัน
ระหว่างภาคและระหว่างจังหวัดแสดงถึงความไม่เสมอภาคของคุณภาพ
ทางการศึกษา ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน อัตราการตกซ้ำชั้น อัตรา
การออกกลางคัน 4) ความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ

ฟาเรล (Farrell, 1994) กล่าวว่า การมองประเด็นความ
เสมอภาคทางการศึกษา (equity of education) มีองค์ประกอบของ
ความเสมอภาคทางการศึกษา 4 ด้าน ดังนี้

1. ความเสมอภาคในการได้รับโอกาส (equity of access)
หมายถึงการที่เด็กทุกคนที่มาจากกลุ่มสังคมต่างๆ มีโอกาสเข้าสู่ระบบ
โรงเรียน โดยพิจารณาว่าโรงเรียนเป็นแหล่งในการชดเชยทางสังคม

2. ความเสมอภาคในการอยู่รอดในโรงเรียน (equity of
survival) หมายถึงการที่เด็กที่มาจากกลุ่มสังคมต่างๆ มาอยู่ในโรงเรียน
จนถึงระดับที่กำหนด ซึ่งโดยปกติจะหมายถึงระดับชั้นประถมศึกษา ระดับ
มัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา

3. ความเสมอภาคในผลผลิต (equity of output) หมายถึง การที่เด็กที่มาจากกลุ่มสังคมต่างๆ ได้มีโอกาสศึกษาในสิ่งเดียวกันในระดับการศึกษาเดียวกันตามที่โรงเรียนกำหนด

4. ความเสมอภาคในผลลัพธ์ (equity of outcome) หมายถึงการที่เด็กในสังคมต่างๆ ได้เข้าเรียนเหมือนกัน เรียนในสิ่งเดียวกัน เด็กที่จบการศึกษาในระดับเดียวกันควรจะได้มีสภาพชีวิตเหมือนๆ กัน เช่นมีรายได้เท่าๆ กัน มีงานทำเหมือนกัน เป็นต้น

ซิมกินส์ (Simkins, 1995: 221 - 231) ได้แบ่งความเสมอภาคทางการกระจายได้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ความเสมอภาคในเรื่องของทรัพยากรตัวป้อน (input) มีค่านิยม ดังนี้ 1) ค่าใช้จ่ายรายหัวเท่ากัน (expenditure per pupil) 2) ความแปรปรวนสูงสุด (maximum variance) หมายความว่า ความแตกต่างที่ยอมให้เกิดขึ้นได้ในเรื่องค่าใช้จ่ายต่อหัว 3) ความต้องการพื้นฐาน (foundation) หมายความว่า ระดับค่าใช้จ่ายต่ำสุดที่จัดให้ผู้เรียนแต่ละคน 4) การจำแนก (classification) หมายความว่า การกระทำอย่างเท่ากันกับผู้เรียนทุกคนตามแต่ละกลุ่มความต้องการ หรือความสามารถของเด็ก หรือตัวแปรอื่นๆ กลุ่มที่ 2 ความเสมอภาคในด้านผลลัพธ์ (outcome) มีค่านิยม คือ 1) การได้รับทรัพยากรขั้นต่ำ (minimum attainment) หมายความว่า ให้ทรัพยากรอย่างเพียงพอแก่ผู้เรียนทุกคน จนถึงระดับความต้องการขั้นต่ำสุด 2) ให้โอกาสอย่างเต็มที่ (full opportunity) หมายความว่า การจัดสรรทรัพยากรต้องดำเนินอย่างต่อเนื่องแก่นักเรียนทุกคน จนกระทั่งส่วนต่างของผู้เรียนลดลงเป็นศูนย์ 3) การทำให้เท่าเทียมกัน (leveling) หมายความว่า การกระจายทรัพยากรให้



ผู้เรียนจนกระทั่งไม่มีการได้เปรียบหรือเสียเปรียบกัน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนไม่มีความแตกต่างกันมากนัก 4) การแข่งขัน (competition) หมายความว่า การจัดสรรทรัพยากร ควรจัดให้ได้สัดส่วนตามระดับความสามารถของเด็ก (potential) ข้อสังเกตของการกระจายความเสมอภาคในประเทศไทย มักจะใช้หลักค่าใช้จ่ายรายหัวต่อผู้เรียนเท่ากันเป็นหลัก มักจะไม่ใช้หลักความต้องการพื้นฐานหรือความแตกต่าง

2.3 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคของความเสมอภาคทางการศึกษา

การจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคนั้น นักวิชาการได้ศึกษาและนำเสนอปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคของความเสมอภาคทางการศึกษาดังนี้

The Coleman Report (Tesconi and Hurwitz, 1974: 22-27) ศึกษาสำรวจถึงความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาของสหรัฐอเมริกา พบว่า โรงเรียนมีอิทธิพลเล็กน้อยต่อความสำเร็จของผู้เรียน แต่ความแตกต่างในด้านภูมิหลังของผู้เรียนในด้านสิ่งแวดล้อมทางครอบครัว เพื่อนบ้านและกลุ่มเพื่อน เป็นตัวหลักนำไปสู่ความไม่เสมอภาคในโรงเรียน

พีมา (Pema, 1997: 110) กล่าวถึงสาเหตุของความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาเกี่ยวข้องกับนักเรียน นักศึกษาเป็นสำคัญ ได้แก่ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของนักเรียน นักศึกษา ซึ่งนำมาสู่ความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และในทางกลับกันโอกาสทางการศึกษาที่ไม่เท่าเทียมกันจะทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างชนชั้นทางสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ

ยัง (Young, 1997) กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความไม่เสมอภาคทางการศึกษา โดยใช้แนวคิดมาจากทฤษฎีเรื่องทรัพยากรการเงินและการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของครอบครัว รายได้ของครอบครัวจะเป็นตัวตัดสินว่าจะเข้ารับการศึกษาหรือศึกษาต่อหรือไม่ แบบจำลองทุนมนุษย์ของเบคเกอร์และตันส์ (Becker and Tonnes, 1996 อ้างใน Young, 1997) พบว่า การลงทุนทางการศึกษาของผู้ปกครองขึ้นอยู่กับรายได้ของครอบครัว และชนชั้นเป็นตัวกำหนดรายได้ของครอบครัว และชนชั้นเป็นผู้กำหนดรายได้ของผู้ปกครองอีกทีหนึ่ง เด็กที่มาจากครอบครัวยากจนมักจะเรียนต่ำไปด้วยและต้องคำนึงถึงการสนับสนุนของครอบครัว เพราะครอบครัวยังต้องเสียค่าใช้จ่ายทางตรงส่วนหนึ่ง ได้แก่ ค่าเล่าเรียน อุปกรณ์การศึกษา เสื้อผ้า และค่าเดินทาง รวมทั้งค่าใช้จ่ายทางอ้อมที่เกิดจากการเสียโอกาสในการหารายได้ (Boudon, 1974 อ้างใน Young, 1997)

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคในการจัดการศึกษา อาจสรุปได้ว่า องค์ประกอบที่สำคัญของความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ประกอบด้วย ความเสมอภาคในการได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคในคุณภาพการศึกษา และความเสมอภาคในการได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา

ตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

3.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

ดูล์ลาห์ (Douglah, 1970: 90) กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วม (participation) ว่าเป็นคำที่มีความหมายกว้าง และใช้ในบริบทที่แตกต่างกัน นักการศึกษาใช้คำนี้ในการอ้างอิงถึงการมีส่วนร่วมในเหตุการณ์ กิจกรรม หรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา นักรัฐศาสตร์ ใช้คำนี้ในความหมายของการเข้าร่วมกับสถาบันทางการเมืองของชุมชน เช่น การไปออกเสียงเลือกตั้ง นักสังคมวิทยาใช้ในความหมายของการมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ ส่วนกลุ่มอื่นๆ ใช้คำนี้ในความหมายของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

แม้ทัศนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมจะมีความแตกต่างกัน แต่นักวิชาการหลายคน ก็ได้อ้างถึงข้อตกลงของสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Council States) ปี 1929 ที่ได้อภิปรายถึงเรื่องการมีส่วนร่วม และสรุปว่า การมีส่วนร่วมนั้นเป็นความต้องการที่มีส่วนเกี่ยวข้องตามแบบประชาธิปไตย จากประชาชนอย่างสมัครใจใน 3 เรื่อง คือ (1) เป็นเรื่องที่สนับสนุนส่งเสริมต่อการพัฒนา (2) มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นผลจากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาคกัน (3) มีความเชื่อถือในการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบายและแผนรวมทั้งการนำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปสู่การปฏิบัติ (Midgley and others, 1986: 25)

โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1977: 6) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในทัศนะของการพัฒนาชนบทว่า การมี

ส่วนร่วมจะต้องประกอบด้วยการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับประชาชน 4 ประการ ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่า จะทำอะไร และทำ ด้วยวิธีการอย่างไร (2) มีส่วนในการดำเนินโครงการ ตัดสินใจในการ ให้ทรัพยากรสนับสนุนโครงการและการร่วมมือกับองค์กรหรือกลุ่ม กิจกรรมเป็นการเฉพาะ (3) มีส่วนในการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิด จากโครงการพัฒนา และ (4) มีส่วนในการประเมินผลโครงการ

ไวท์ (White, 1982 อ้างถึงในกรมการพัฒนาชุมชน, 2529: 11) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมประกอบด้วย 3 มิติด้วยกัน มิติที่หนึ่ง คือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะทำอะไรควรทำ และทำอย่างไร มิติที่สอง มีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา การลงมือปฏิบัติการตามที่ได้ตัดสินใจ และมิติที่สาม มีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการ ดำเนินงานและยังมีอีกมิติหนึ่งที่น่าจะพิจารณาเป็นมิติที่สี่ คือ การมี ส่วนร่วมในการประเมินผล

กุสตาโว (Gustavo, 1992: 4) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมนั้นโดย ปกติทั่วไปเป็นที่เข้าใจกันว่าหมายถึง การเข้าไปมีหน้าที่หรือมีส่วน รับผิดชอบในบางสิ่งบางอย่าง แต่ต่อมาความหมายของการมีส่วนร่วม มีความชัดเจนและลึกกลงไปกว่าเพียงการมีส่วนรับผิดชอบ เมื่อการมี ส่วนร่วมนี้เชื่อมโยงไปสู่กระบวนการในการเข้าไปมีส่วนรับผิดชอบของ แต่ละบุคคลหรือกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงในภาพรวม

หวัง (Whang, 1981: 91-92) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการในการเข้าไปดำเนินงานของบุคคลหรือกลุ่มเพื่อ ได้สะท้อนถึงความสนใจของตน หรือเพื่อให้การสนับสนุนทางด้าน กำลังงานหรือทรัพยากรต่อสถาบัน/ระบบที่ครอบคลุมการดำเนินชีวิต ของพวกเขา

สหประชาชาติ (United Nations, 1981: 5) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม หมายถึงการสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชน และสมาชิกในสังคมที่กว้างกว่าสามารถเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือ และเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมทั้งมีส่วนได้รับประโยชน์จากผลของการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน

โดยสรุปแล้ว ความหมายโดยทั่วไปของการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และ รับผิดชอบดำเนินการในกิจการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อตัวประชาชน

3.2 ความหมายของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แยกออกเป็นคำสำคัญได้ 2 คำ คือ การมีส่วนร่วมกับการจัดการศึกษา ซึ่งความหมายของการมีส่วนร่วมได้สรุปไว้ข้างต้นแล้ว ส่วนการจัดการศึกษามีความหมายว่า การดำเนินการเพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคคลให้มีความเจริญงอกงาม ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ดังนั้น การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จึงหมายถึง การเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการและร่วมประเมินเพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคคลให้มีความเจริญงอกงามทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข



3.3 ความสำคัญของชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ชุมชนในปัจจุบันมี 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ 1) ชุมชนในความหมายโดยทั่วไป หรือชุมชนแบบดั้งเดิม หมายถึงกลุ่มคนที่อยู่รวมกันในอาณาบริเวณแห่งหนึ่ง มีลักษณะเป็นสังคมขนาดเล็ก โดยบุคคลในชุมชนนั้นมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน มีการทำกิจกรรมร่วมกัน และมีระเบียบสังคมของตน และ 2) ชุมชนรูปแบบใหม่เป็นชุมชนที่สมาชิกไม่จำเป็นต้องรวมตัวอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เพียงแต่สมาชิกเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน มีการทำกิจกรรมร่วมกัน และมีระเบียบเป็นที่ยอมรับยึดถือร่วมกัน เช่น ชุมชนที่เกิดจากการใช้คลื่นวิทยุ หรือ เครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา พบว่า ชุมชนที่มีบทบาทมากคือชุมชนประเภทแรก เนื่องจากมีการรวมตัวกันได้ชัดเจน มีถิ่นที่อยู่แน่นอน ถิ่นฐานของชุมชนเป็นที่ตั้งของสถานศึกษาซึ่งทำให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ชัดเจน ดังนั้นการกล่าวถึงความสำคัญของชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจึงเน้นที่ชุมชนตามความหมายดั้งเดิม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.3.1 ความสำคัญของชุมชน

ชุมชนเป็นองค์กรทางสังคมและเป็นสถาบันระดับพื้นฐานที่สามารถนำพาให้สังคมและประเทศชาติเจริญก้าวหน้าได้อย่างมั่นคงและสมดุล ถ้าสังคมและประเทศชาตินั้นมีชุมชนที่เข้มแข็ง ดังที่ ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (2544) กล่าวถึงชุมชนว่า “พลังชุมชนพลังแผ่นดิน” และเพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของชุมชนชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอสรุปความสำคัญของชุมชนไว้ ดังนี้

1) ชุมชนเป็นศูนย์กลางที่ยึดเหนี่ยวทุกคน ทุกครอบครัว ให้มารวมกัน สังเกตได้จากชุมชนในชนบทหลายแห่งที่มีวัดหรือสุเหร่า เป็นศูนย์กลางของชุมชน เป็นแหล่งให้ประชาชนมาชุมนุมร่วมพิธี หรือ ร่วมกิจกรรมกันอย่างพร้อมเพรียง

2) ชุมชนเป็นสถาบันระดับพื้นฐานที่ช่วยสร้างระบบในการจัดการตนเองได้เหมาะสมกับสภาพของชุมชนมากที่สุด

3) ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน

4) ชุมชนเป็นแหล่งสร้างและอนุรักษ์รากฐานทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น สำหรับประโยชน์ข้อนี้คงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ชุมชนแต่ละแห่งคือผู้สร้างและอนุรักษ์วัฒนธรรมของชาติ ทำให้ประเทศชาติมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม

5) ชุมชนเป็นองค์กรสังคมที่ช่วยถ่วงดุลไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วเกินไป สืบเนื่องจากการแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วในปัจจุบัน ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม ความรู้ และความคิดไปทั่วโลก แต่ความเป็นชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะตนนี้เองที่คอยถ่วงดุลไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วเกินไป

6) ชุมชนเป็นองค์กรท้องถิ่นที่ช่วยจัดระบบความสัมพันธ์ของคนในชุมชนให้เกิดความเหมาะสม รวมทั้งช่วยสร้างแบบแผนการมีปฏิสัมพันธ์ให้กับคนในชุมชน

3.3.2 ความสำคัญของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

เนื่องจากชุมชนเป็นทั้งแหล่งที่อยู่ของกลุ่มคน เป็น ภูมิปัญญา เป็นแหล่งทรัพยากร และเป็นสถานที่หล่อหลอมบุคคลใน

ชุมชนให้อยู่ร่วมกันอย่างเหมาะสม ส่วนการศึกษาเป็นการพัฒนา
ทรัพยากรมนุษย์ให้มีความเจริญงอก ดังนั้นชุมชนจึงมีความสำคัญ
ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สรุปได้ 3 ประการ คือ

- 1) ช่วยให้ระบบการศึกษาทราบความต้องการและ
ปัญหาของชุมชนทำให้สามารถจัดการศึกษาได้เหมาะสมกับชุมชน
- 2) ช่วยให้การศึกษาได้รับการสนับสนุนจากชุมชน
ทั้งด้านทรัพยากรและภูมิปัญญา
- 3) ช่วยให้เกิดความสัมพันธ์อันดีและร่วมมือซึ่งกันและ
กันระหว่างชุมชนกับหน่วยงานที่จัดการศึกษา

3.4 ประเภทของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา หมายถึง การ
เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และ
รับผิดชอบการจัดการศึกษาภายในชุมชน ซึ่งการแบ่งประเภทการมี
ส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษานี้ใช้หลักการแบ่งเช่นเดียวกับการ
การมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะทั่วไป เนื่องจากการศึกษาเป็นกิจการ
สาธารณะประเภทหนึ่ง การนำเสนอเนื้อหาส่วนนี้ประกอบด้วย กรอบ
แนวคิดในการแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วม และประเภทของการมี
ส่วนร่วม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.4.1 กรอบแนวคิดในการแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วม

การแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมของนักวิชาการ
ทั้งหลายยังมีความแตกต่างกันและใช้เกณฑ์ในการแบ่งที่แตกต่างกัน
ตัวอย่างเช่น แนวคิดของ โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff,
1977) ที่มองการมีส่วนร่วมว่ามี 3 มิติ ได้แก่ มีส่วนร่วมในเรื่องอะไร

ใครที่เข้ามามีส่วนร่วม และ มีส่วนร่วมด้วยวิธีการอย่างไร จากแนวคิดดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมจะต้องใช้เกณฑ์หลักถึง 3 เกณฑ์ สำหรับนักวิชาการอื่นๆ เช่น อาร์นสไตน์ (Arnstein, 1969) แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็นบันได 8 ขั้น โดยอาร์นสไตน์ใช้อำนาจในการตัดสินใจของประชาชนเป็นเกณฑ์ในการจำแนกระดับของการมีส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นต่ำที่สุดคือ ประชาชนไม่มีอำนาจตัดสินใจใดๆ ไปจนถึงขั้นสูงสุดคืออำนาจเป็นของประชาชนอย่างใดก็ตาม มีนักวิชาการคนหนึ่ง คือ แวน ดุสเซลดอร์ฟ (Dusseldorp, 1981 : 35 - 53) ได้รวบรวมแนวคิดในการจำแนกประเภทของการมีส่วนร่วม (types of participation) ของนักวิชาการต่างๆ ไว้ โดยใช้คุณลักษณะ (characteristics) 9 ประการมาจำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 9 กลุ่มดังต่อไปนี้

- 1) ระดับความสมัครใจ (degree of voluntariness)
- 2) วิธีของการมีส่วนร่วม (way of involvement)
- 3) ความเข้มของการมีส่วนร่วม (intensities of activities)
- 4) ความถี่ของการมีส่วนร่วม (frequency of activities)
- 5) ระดับของประสิทธิผล (degree of effectiveness)
- 6) พิสัยของกิจกรรม (range of activities)
- 7) ระดับขององค์การ(organizational level)
- 8) ผู้เข้าร่วม (participants) และ
- 9) ลักษณะของการวางแผน (style of planning)

การจำแนกประเภทของการมีส่วนร่วมตามลักษณะ 9 ประการนี้ เป็นประโยชน์ต่อการวัดระดับการมีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก เพราะทำให้เห็นภาพของการมีส่วนร่วมได้อย่างหลากหลายมิติและ



ถ้าได้ผสมผสานคุณลักษณะจากทุกมิติเข้าด้วยกันแล้ว ก็ช่วยให้เห็นลักษณะพฤติกรรมการมีส่วนร่วมได้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาในส่วนรายละเอียดของการมีส่วนร่วมแล้วจะเห็นว่า การมีส่วนร่วมทั้ง 9 ลักษณะนั้นมิได้เป็นอิสระต่อกันเพราะลักษณะภายในของการแบ่งแต่ละวิธีมีความซ้ำซ้อนกัน อย่างไรก็ตามวิธีการแบ่งลักษณะการมีส่วนร่วมของ ดุสเซลดอร์ฟ ก็ช่วยให้เห็นภาพได้หลากหลายมิติยิ่งขึ้น

แม้แนวคิดในการจำแนกการมีส่วนร่วมของ ดุสเซลดอร์ฟ จะมีความครอบคลุมอย่างมาก แต่ก็ยังมีแนวคิดของนักวิชาการบางคนที่อยู่นอกกรอบการแบ่งของ ดุสเซลดอร์ฟ ซึ่งนักวิชาการไทยคนหนึ่ง คือ บัญชร แก้วส่อง (2531: 14) ได้สังเคราะห์แนวคิดของการมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นจากแนวคิดของ ดุสเซลดอร์ฟ อีก 1 ลักษณะ ได้แก่ การมีส่วนร่วมที่จำแนกตามขั้นตอนในการมีส่วนร่วม ดังนั้นลักษณะการมีส่วนร่วมที่บัญญัติ แก้วส่อง รวบรวมไว้จึงมี 10 ลักษณะ ต่อมา ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540: 14) ได้สังเคราะห์แนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวถึงข้างต้นแล้วพบว่า ยังมีวิธีการแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมอีกวิธีการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมที่จำแนกตามประเภทของกิจกรรมที่เข้าร่วม ดังนั้น ผู้วิจัยจึงแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมโดยใช้เกณฑ์การแบ่ง 11 เกณฑ์ คือ 1) การจำแนกตามประเภทของกิจกรรมที่เข้าร่วม 2) การจำแนกตามขั้นตอนของการมีส่วนร่วม 3) การจำแนกตามระดับความสมัครใจในการมีส่วนร่วม 4) การจำแนกตามวิธีของการมีส่วนร่วม 5) การจำแนกตามความเข้มของการมีส่วนร่วม 6) การจำแนกตามความถี่ของการมีส่วนร่วม 7) การจำแนกตามระดับประสิทธิผลของการมีส่วนร่วม 8) การจำแนกตามพิสัยของกิจกรรม 9) การจำแนกตามระดับขององค์การ 10) การจำแนกตามตามประเภทของผู้เข้าร่วม และ 11) การจำแนกตามลักษณะของการวางแผน

3.4.2 ประเภทของการมีส่วนร่วม

จากการจำแนกประเภทของการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น แต่ละประเภทยังมีสาระโดยสังเขป ดังนี้

1. การจำแนกตามประเภทของกิจกรรมที่เข้าร่วม

เป็นการจำแนกที่พิจารณาจากกิจกรรมของโครงการนั้นๆ ว่ามีกิจกรรมอะไรบ้างที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งกิจกรรมต่างๆ อาจมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของงานหรือโครงการ แต่โดยทั่วไปแล้วการพิจารณาการมีส่วนร่วมในมิตินี้จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลัก 3 กิจกรรม ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ และ 3) การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนโครงการ

ตัวอย่างของการแบ่งประเภทการมีส่วนร่วมลักษณะนี้คือ กรมการพัฒนาชุมชน (2529: 16) ซึ่งสรุปลักษณะต่างๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 18 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมใน 1) การเป็นผู้ริเริ่ม 2) การตัดสินใจดำเนินงาน 3) การตัดสินใจใช้ทรัพยากร 4) การออกความเห็นและข้อเสนอแนะ 5) การค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา 6) การคิดหาวิธีในการแก้ปัญหา 7) การวางแผน 8) การประชุม 9) กิจกรรมกลุ่ม 10) การออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านปัญหา 11) การเป็นคณะกรรมการหรือบริหารงาน 12) การเป็นสมาชิก 13) การเป็นผู้ชักชวนหรือประชาสัมพันธ์ 14) การดำเนินตามกิจกรรมที่วางไว้ 15) การลงทุน หรือบริจาคเงิน/ทรัพย์สิน 16) การออกแรงหรือสละแรงงาน 17) การช่วยสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ และ 18) การดูแลรักษา ติดตามหรือประเมินผล



2. การจำแนกตามขั้นตอนของการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชนตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้นๆ

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผน เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงานและกำหนดทรัพยากรและแหล่งของทรัพยากรที่จะใช้ในโครงการ

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่โครงการโดยการร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือโดยการบริหารงานและประสานงาน ตลอดจนการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนในการประเมินว่า โครงการที่เข้ามาร่วมดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยอาจมีการประเมินผลย่อย (formative evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการหรือการประเมินผลรวม (summative evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวมของโครงการทั้งหมด

3. การจำแนกตามระดับความสมัครใจในการเข้าร่วม

โดยแบ่งระดับของความสมัครใจออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) การมีส่วนร่วมโดยสมัครใจ 2) การมีส่วนร่วมโดยการถูกชักนำ และ 3) การมีส่วนร่วมโดยการบังคับหรือการเกณฑ์จากผู้ที่มิอำนาจเหนือกว่า ซึ่งมีสาระโดยสังเขปดังนี้

ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมโดยสมัครใจ เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นจากการคิดริเริ่มของประชาชนเองซึ่งอาจเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ความเดือดร้อน และความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสภาพการณ์ที่เป็นอยู่นั้นแล้วผลักดันให้มีการรวมกลุ่มวางแผนและลงมือกระทำการร่วมกันหรืออาจเกิดจากความศรัทธาที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ โดยสมัครใจ

ระดับที่ 2 การมีส่วนร่วมโดยการถูกชักนำ เป็นการมีส่วนร่วมที่ไม่ได้เกิดจากความคิดริเริ่มของประชาชนเอง แต่เกิดจากการชักนำจากภายนอกหรือจากชนชั้นนำโดยอาศัยความเกรงใจที่ประชาชนอาจจะมีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออาจจะใช้สิ่งล่อใจที่เป็นผลตอบแทนทางวัตถุ หรือทางจิตใจกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา โดยที่ประชาชนยังไม่มีความสมัครใจหรือความศรัทธาอย่างเต็มเปี่ยมในการเข้าร่วมกิจกรรม นั้น ๆ

ระดับที่ 3 การมีส่วนร่วมโดยการบังคับ เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากการใช้อำนาจที่เหนือกว่าไปบังคับหรือระดมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา



4. จำแนกตามวิธีของการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 2 วิธี คือ การมีส่วนร่วมโดยตรง ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในรูปแบบที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงในการกระทำกิจกรรมและการมีส่วนร่วมทางอ้อม ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมที่บุคคลเกี่ยวข้องกับกิจกรรมโดยทางอ้อม หรือ ผ่านตัวแทน

5. จำแนกตามระดับความเข้มของการมีส่วนร่วม แบ่งระดับของความเข้มในการมีส่วนร่วมออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับของการมีส่วนร่วมเทียม 2) ระดับของการมีส่วนร่วมเพียงบางส่วน 3) ระดับของการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

ตัวอย่างของแนวคิดของการมีส่วนร่วมที่แบ่งตามระดับความเข้มของการมีส่วนร่วมนี้ที่สำคัญที่สุด คือ แนวคิดของอาร์นสไตน์ (Arnstein, 1969: 216) ซึ่งเสนอแนวคิดว่าการมีส่วนร่วมมีลักษณะเป็นบันไดการมีส่วนร่วม (participation ladder) 8 ขั้น ดังแผนภาพ ที่ 2.7



แผนภาพที่ 2.7 แนวคิดการมีส่วนร่วมที่แบ่งตามระดับความเข้มของการมีส่วนร่วม
ที่มา: Arnstein, 1969 p.216

ในขั้นต่ำของบันไดคือขั้นถูกจัดกระทำและขั้นที่สอง คือ ขั้นบำบัดรักษานั้น เรียกว่า การมีส่วนร่วมเทียมหรือไม่มีส่วนร่วม เป็นขั้นที่ประชาชนเข้าไม่ถึงการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในการตัดสินใจ ในกรณีนี้จะมีกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยที่อยู่ในอำนาจเท่านั้นทำหน้าที่ตัดสินใจโดยไม่มี การพูดถึงเนื้อหาวิธีการของการตัดสินใจ หรือตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของผู้ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่นั้น ขั้นที่สองนี้สร้างขึ้นมาเพื่อที่จะทดแทนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของสองขั้นนี้ไม่ใช่เป็นการทำให้ประชาชนเข้าถึงการมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือควบคุมโครงการ แต่จะช่วยให้ผู้กุมอำนาจอยู่ดำเนินการให้การศึกษา (educate) หรือการทำการรักษา (cure) ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม

บันไดขั้นที่ 3 ถึง 5 ก้าวหน้าถึงระดับที่เรียกว่าการมีส่วนร่วมแบบพิธีกรรม หรือ การมีส่วนร่วมบางส่วน โดยขั้นที่ 3 ขั้นรับฟังข่าวสาร และขั้นที่ 4 ขั้นปรึกษานั้น ความเห็นหรือ ข้อคิดของประชาชนได้รับการรับฟังจากผู้กุมอำนาจอยู่มากขึ้น แต่ภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้พวกเขาไม่มีอำนาจที่จะรับประกันได้ว่า ความคิดเห็นของพวกเขาจะได้รับการเอาใจใส่จากผู้มีอำนาจเต็ม เมื่อการมีส่วนร่วมถูกจำกัดอยู่ที่ระดับเหล่านี้ จึงไม่มีทางที่จะทำการเปลี่ยนแปลงสภาพได้ ส่วนในขั้นที่ 5 ขั้นปลอบใจ เป็นขั้นสูงของการมีส่วนร่วมบางส่วนที่ยอมให้ประชาชนให้คำแนะนำได้ แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจต่อไป

บันไดระดับสูงขึ้นไปเป็นระดับที่เรียกว่า อำนาจเป็นของประชาชน ซึ่งเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น ประชาชนสามารถเข้าไปสู่ขั้นที่ 6 ขั้นเป็นหุ้นส่วน ซึ่งจะทำให้เขา

สามารถเข้าร่วมในการเจรจาเพื่อผลได้ผลเสีย (trade-offs) กับผู้มีอำนาจดั้งเดิม ส่วนในชั้นที่ 7 ชั้นใช้อำนาจผ่านตัวแทนและชั้นที่ 8 ชั้นควบคุมโดยประชาชน เป็นการใช้อำนาจตัดสินใจของประชาชนโดยผ่านตัวแทนหรือประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั่นเอง

แนวคิดการมีส่วนร่วมของอาร์นสไตน์นี้ มองความเข้มของการมีส่วนร่วมในแง่ของการมีอำนาจในการตัดสินใจของประชาชน ซึ่งมีพิสัยของความเข้มตั้งแต่การไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเลยไปจนถึงการมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่

6. จำแนกตามระดับความถี่ของการมีส่วนร่วม เป็นการพิจารณาจากจำนวนของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม และหรือจำนวนครั้งของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม

7. จำแนกตามระดับประสิทธิผลของการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) การมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิผล หมายถึงการมีส่วนร่วมที่ผู้เข้ามามีส่วนร่วมเข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างชัดเจน และ 2) การมีส่วนร่วมที่ไม่มีประสิทธิผล หมายถึงการมีส่วนร่วมที่ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมเข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการเพียงบางส่วน

8. จำแนกตามพิสัยของกิจกรรม แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) การมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง หมายถึงการมีส่วนร่วมโดยตลอดหรือมีส่วนร่วมตลอดช่วง ตลอดกิจกรรมการมีส่วนร่วม และ 2) การมีส่วนร่วมเป็นช่วงๆ

9. จำแนกตามระดับขององค์การ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ

คือ

1) การมีส่วนร่วมในระดับล่างขององค์การ เป็นการมีส่วนร่วมในงานที่เกี่ยวข้อง หรือการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงานของตนเอง

2) การมีส่วนร่วมในระดับกลางขององค์การซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับสูงขึ้น การมีส่วนร่วมในระดับนี้ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะของการเป็นตัวแทน

3) การมีส่วนร่วมในระดับสูงขององค์การ การมีส่วนร่วมในระดับนี้เป็นการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายขององค์การซึ่งมักจะดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารขององค์การ

10. จำแนกตามประเภทของผู้เข้าร่วม การจำแนกการมีส่วนร่วมตามประเภทของผู้เข้าร่วมนั้น โคเฮน และ อัปฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1980 : 222) ได้จำแนกผู้เข้าร่วมออกเป็น 4 ประเภท คือ 1) ผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น (local residents) 2) ผู้นำท้องถิ่น (local leaders) 3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ (government personnel) และ 4) คนต่างชาติ (foreign personnel) ซึ่งการพิจารณาผู้เข้าร่วมดังกล่าว ต้องพิจารณาถึงคุณลักษณะส่วนตัวต่างๆ เช่น เพศ อายุ สถานภาพ ครอบครัว การศึกษา ระดับชนชั้นทางสังคม ระดับรายได้ ระยะเวลาอยู่อาศัย และสถานภาพการถือครองที่ดินด้วย

11. การจำแนกตามลักษณะของการวางแผน

การจำแนกการมีส่วนร่วมวิธีนี้อาศัยหลักที่ว่าโครงการพัฒนามีวิธีการวางแผนที่แตกต่างกัน ถ้าหากว่าการวางแผนเป็นแบบบนลงล่าง (top-down planning) การมีส่วนร่วมจะน้อย อำนาจจากการตัดสินใจจะอยู่ที่ชนชั้นนำระดับสูง แต่ถ้าเป็นการวางแผนแบบล่างขึ้นบน (bottom-up planning) การมีส่วนร่วมจะมากเพราะอำนาจการตัดสินใจจะอยู่ที่ระดับล่าง จะเห็นได้ว่าการจำแนกประเภท การมีส่วนร่วมวิธีนี้ มีความสัมพันธ์กับการจำแนกลักษณะผู้มีส่วนร่วมและระดับขององค์การที่บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วม

สรุปสาระของการมีส่วนร่วมทั้ง 11 ประเภทข้างต้น เป็นการแบ่งการมีส่วนร่วมโดยใช้มิติที่ต่างกัน อย่างไรก็ตามลักษณะภายในของแต่ละประเภทกลับไม่ได้เป็นอิสระต่อกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ลักษณะภายในของแต่ละประเภทอาจมีความซ้ำซ้อนกันได้ แต่มิติในการจำแนกประเภทของการมีส่วนร่วมดังกล่าวก็ช่วยให้พิจารณา ลักษณะการมีส่วนร่วมได้อย่างหลากหลายและครอบคลุมยิ่งขึ้น

ตอนที่ 4 ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ต่อการจัดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการจัดการศึกษาเบื้องต้น พบว่า สเตียร์ส (Steers, 1977) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยซึ่งมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ โดยจำแนกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1) ลักษณะขององค์การ หมายถึงลักษณะโครงสร้างองค์การและความสัมพันธ์ระหว่างสายงานการบังคับบัญชาตามบทบาทหน้าที่และตัวบุคคลในองค์การ ตลอดจนขนาดขององค์การ โดยมีความเกี่ยวข้องกับ (1) การกระจายอำนาจ (decentralization) (2) ความชำนาญเฉพาะทาง (specialization) (3) ความเป็นทางการ (formalization) (4) ช่วงการบังคับบัญชา (span of control) และ (5) ขนาดขององค์การ (organization size)

2) ลักษณะของสภาพแวดล้อม มีทั้งสภาพแวดล้อมภายนอก ได้แก่ ความสลับซับซ้อน ความมั่นคง และความไม่แน่นอน เช่น สภาพการณ์ด้านการตลาด เศรษฐกิจ และการเมือง เป็นต้น และสภาพแวดล้อมภายในองค์การ หมายถึง บรรยากาศขององค์การ ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงาน ดังนั้นองค์การที่มีประสิทธิผลผู้บริหารต้องทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมภายนอกและปรับโครงสร้างและการปฏิบัติให้เข้ากับสภาวะที่เป็นอยู่

3) ลักษณะของบุคคลในองค์การ พฤติกรรมของบุคคลในองค์การมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือความ

ล้มเหลวขององค์กร องค์กรที่มีประสิทธิผลต้องสร้างบรรยากาศในการทำงานที่เอื้ออำนวยให้บุคลากรไม่เพียงแต่ทำงานตามหน้าที่ แต่ต้องมีความรับผิดชอบต่อการคิดสร้างสรรค์ที่พัฒนาการทำงานให้ไปสู่เป้าหมายขององค์กร

4) ลักษณะของนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและแน่นอน การจัดหาและการใช้ทรัพยากร การสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน กระบวนการติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ การปรับตัวขององค์กรและการริเริ่มสร้างสรรค์

ฮีลลี (Healy, 1994: 68-69) กล่าวถึงจุดเน้นในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา โดยเน้น 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1) ด้านทีมงาน ต้องมีความเป็นอิสระ บุคลากรในทีมได้รับการสนับสนุนให้รับผิดชอบ ได้รับการพัฒนาทักษะในการทำงาน และการแก้ปัญหา รวมทั้งได้รับมอบอำนาจให้สามารถดำเนินการด้านทรัพยากรและงบประมาณ

2) ด้านโครงสร้าง ควรจัดโครงสร้างองค์กรใหม่ที่สะท้อนการพัฒนาให้มีคุณภาพ มีการบริหารแบบแนวราบ รวมทั้งกำหนดให้มีผู้จัดการคุณภาพ (quality manager)

เบอร์ริดจ์ และ ริบบิ้น (Burridge and Ribbins, 1995: 195-196) ได้เสนอหลักการสำคัญในการพัฒนาคุณภาพ 10 ประการ ดังนี้

1) การพัฒนาต้องส่งผลกระทบต่อการเรียนรู้และการเรียนการสอนโดยตรงเท่าที่สามารถจะทำได้

- 2) ต้องสอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษาและกระบวนการของการวางแผนพัฒนา
- 3) ควรให้เกิดจากความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้านการกำกับ ติดตามและการประเมินผล
- 4) ควรให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบและความรู้สึกเป็นเจ้าของของสถานศึกษา
- 5) การจะนำสิ่งต่างๆ เข้ามาในสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องใช้วิธีการฝึกอบรมที่เหมาะสม
- 6) การพัฒนาคุณภาพจะทำได้ดีที่สุดในโครงสร้างองค์การที่ไวต่อการตอบสนอง และมีรูปแบบการบริหารที่เปิดกว้าง รวมทั้งมีข้อตกลงร่วมกันของบุคลากรทั้งหมด
- 7) ควรมีการจัดสรรบทบาทและความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบ
- 8) ควรกำหนดทรัพยากรและนำเทคโนโลยีมาใช้ที่เหมาะสม
- 9) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรเข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่จะทำได้
- 10) วิธีการพัฒนาคุณภาพ ควรได้รับการยอมรับและความเข้าใจ และควรประกอบด้วยการสร้างกลไกการทบทวนคุณภาพ ทั้งระหว่างและสิ้นสุดของแผนพัฒนา การปรึกษาหารืออย่างกว้างขวางในการเลือกและใช้เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูล รวมทั้งวิธีการสร้างเกณฑ์โดยให้จัดทำข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ การจัดทำเอกสารเกี่ยวกับระบบและกระบวนการเพื่อประโยชน์ในการกำกับ ติดตามและการประเมินผล รวมทั้งการกำหนดให้มีการทบทวนภายใน และการตรวจสอบจากภายนอก

สำหรับ แฮริส และ โจน (Harris and Jon, 2003: 37-39) ได้ศึกษาเปรียบเทียบโปรแกรมการปรับปรุงสถานศึกษาของประเทศอังกฤษและประเทศแคนาดา ซึ่งได้ข้อสรุปองค์ประกอบร่วมกันในการปรับปรุงคุณภาพให้ประสบผลสำเร็จ ดังนี้

1) การสนับสนุนของหน่วยงานภายในและภายนอกหน่วยงานภายใน ได้แก่ ครูและบุคลากรที่พร้อมจะทำงานร่วมกัน และสำหรับหน่วยงานภายนอกจะเข้ามามีบทบาทในการเจรจาต่อรองร่วมกับบุคลากร ให้การสนับสนุนทรัพยากรและเงินทุน ให้ความช่วยเหลือและกระตุ้นการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

2) การมีจุดเน้นที่เป้าหมายการสอนและการเรียนรู้ การที่สถานศึกษามีเป้าหมายเน้นที่การสอนและการเรียนรู้จะมีส่วนกระตุ้นและสนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงสถานศึกษาในด้านการสอนและการเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี

3) ข้อตกลงในการพัฒนาครูและพัฒนาวิชาชีพ การพัฒนาครูเป็นหัวใจของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานศึกษา โดยมีการพัฒนาด้านทักษะ ความรู้และความเข้าใจใหม่ๆ มีการสนับสนุนให้ครูได้แสดงความเชี่ยวชาญในรูปแบบการสอนใหม่ๆ และแบ่งปันความรู้ซึ่งกันและกัน

4) ภาวะผู้นำ ผู้นำต้องแสดงความรับผิดชอบและบทบาทต่อการปรับปรุงสถานศึกษา โดยการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของครูในทุกระดับ ผู้นำจะผลักดันให้ครูรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลง

5) การประเมินระหว่างและสิ้นสุดการทำงาน การประเมินเป็นวงจรการปรับปรุงสถานศึกษาเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น เพราะเป็นวิถีทางที่จะได้ข้อมูลป้อนกลับ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นการประเมินที่มีหลักฐานชัดเจนและโปร่งใส

จะเห็นได้ว่า แฮริส และ โจน ได้นำเสนอเพิ่มจากที่ เบอร์ริตจ์ และ ธิบีน รวมทั้ง ฮิลลี กล่าวไว้ในเรื่องการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ความร่วมมือจากบุคลากรภายใน นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาครูและการพัฒนาวิชาชีพ รวมทั้งภาวะผู้นำของผู้บริหาร

เลอวินและ เลอซอท (Levine and Lezotte อ้างถึงใน Cuttance, 1994) กล่าวถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของสถานศึกษา โดยนำเสนอเพิ่มเติมเกี่ยวกับวัฒนธรรมและบรรยากาศของสถานศึกษาไว้ว่า วัฒนธรรมและบรรยากาศของสถานศึกษาที่เอื้อต่อการพัฒนาจะมีสภาพแวดล้อมและบรรยากาศที่เป็นระเบียบเอื้อต่อการพัฒนาวัฒนธรรมการทำงานที่มีการยอมรับของผู้ปฏิบัติงานที่จะร่วมดำเนินการตามพันธกิจที่เน้นผลสำเร็จ การมุ่งเน้นการแก้ปัญหาและมีความสมานสามัคคี ความร่วมมือ การเห็นพ้อง และการสื่อสารของบุคลากรในองค์การที่ถูกต้องคล่องตัว นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่สถานศึกษาให้ความสำคัญกับการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและการติดตามความก้าวหน้าของนักเรียนอย่างเหมาะสม เพื่อนักเรียนจะได้ประโยชน์สูงสุดในการเรียนรู้ จัดหาวัสดุอุปกรณ์การสอนให้สมบูรณ์และเหมาะสม มีการพัฒนานักเรียนเป็นรายบุคคล สำหรับเรื่องภาวะผู้นำ ถือเป็นปัจจัยสำคัญ ผู้นำควรสามารถคัดเลือกและแต่งตั้งบุคลากรอย่างเหมาะสม มีความเป็นอิสระไม่แบ่งพรรคแบ่งพวก สามารถกำกับติดตามกิจกรรมของโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอด้วยตนเอง รู้จักใช้เวลาและพลังงานในการปรับปรุงสถานศึกษาให้การสนับสนุนและพัฒนาครูอาจารย์ จัดหาทรัพยากรให้เพียงพอต่อการ

ปฏิบัติงาน และที่สำคัญคือการทำหน้าที่ผู้นำด้านวิชาการ ปัจจัยภายนอกที่กล่าวถึง คือ การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง

ฟูแลน (Fullan อ้างถึงใน Healy, 1994) เสนอว่าการบริหารจัดการและการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงในสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นอยู่กับปัจจัย 6 ประการ คือ

1) การสร้างวิสัยทัศน์ เป็นสิ่งสำคัญที่บุคลากรจะร่วมรับรู้และตกลงเกี่ยวกับวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ขององค์กรซึ่งจะมีส่วนสนับสนุนการวางแผน

2) การวางแผนการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต้องสามารถตอบสนองความต้องการเปลี่ยนแปลงตามแรงกดดันของสถานศึกษา

3) การเริ่มดำเนินการและการเสริมพลังใจ การเปลี่ยนแปลงในระยะแรกๆ เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบที่ไม่แน่นอนและความกังวลใจ แต่การดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จในระยะต่อมาจะเพิ่มกำลังใจในการทำงาน

4) การพัฒนาบุคลากรและการสนับสนุนด้านทรัพยากร เป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนในการดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

5) การกำกับติดตามและการจัดการกับปัญหา จะมีส่วนผลักดันและสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จเป็นที่ยอมรับได้

6) การปรับโครงสร้างหรือการจัดองค์การใหม่ ในการเปลี่ยนแปลงอาจจำเป็นที่บุคคลแต่ละคนจะต้องเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและการปฏิบัติ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลตามมา คือ การปรับโครงสร้าง หรือการจัดองค์การใหม่

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549) ได้ร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดำเนินโครงการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการศึกษา เพื่อยกย่องเชิดชูเกียรติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการจัดการศึกษาดีเด่น โดยให้ได้รับรางวัลดีเด่นและรางวัลชมเชย ทั้งนี้ได้จำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโรงเรียนในสังกัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีโรงเรียนในสังกัด จากการศึกษาวิเคราะห์เอกสารที่นำเสนอผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการศึกษา พบว่าการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการจัดการศึกษามีจุดเด่นที่อาจจัดเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโรงเรียนในสังกัด ได้แก่ เทศบาลที่มีโรงเรียนในความดูแล พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ กำหนดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาอย่างชัดเจน พัฒนาเด็กและเยาวชนให้ตอบสนองวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น มีแผนเชิงรุกในการจัดการศึกษา เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นซึ่งทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีการแสวงหาและพัฒนาทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนั้นยังมีการบริหารงานแบบองค์รวมและเป็นระบบ เน้นการอนุรักษ์วัฒนธรรมและการพัฒนาเทคโนโลยี มีการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน และสังคมโดยรวม และการสร้างชุมชนเข้มแข็งโดยใช้ทุนทางสังคมรวมทั้งพัฒนาคนแบบองค์รวม และเตรียมความพร้อมด้านเทคโนโลยีด้านการประสานงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประสานงานกับหน่วยงานต่างสังกัดได้เป็นอย่างดี รวมทั้งการได้รับความร่วมมือ



จากหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งเป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีโรงเรียนในสังกัดพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ ให้ความสำคัญกับการศึกษา กำหนดวิสัยทัศน์ไว้อย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมสนับสนุนเพื่อไปสู่การเรียนรู้ตลอดชีวิตและสังคมแห่งการเรียนรู้ กำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการจัดการศึกษาไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาโดยให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วม เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยได้รับความร่วมมือร่วมใจและการสนับสนุนจากชุมชน องค์กรต่างๆ ในท้องถิ่นและสถานศึกษา รวมทั้งมีการระดมทรัพยากรจากภายนอกมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา มีการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษา การจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ด้านการประสานงาน มีการระดมความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ มาใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษา โดยสร้างเครือข่ายความร่วมมืออย่างถาวรสัมพันธ์กับหน่วยงานต่างๆ ทั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรมการพัฒนาชุมชน ใช้พลังประชาชนร่วมสร้างความพร้อมในการถ่ายโอนสถานศึกษา บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมเรียนรู้กระบวนการถ่ายโอนสถานศึกษา ร่วมเตรียมความพร้อม ร่วมจัดทำแผนงานและกิจกรรมการถ่ายโอนสถานศึกษา มีการสร้างความเข้าใจกับประชาชนและประชาสัมพันธ์แผนการถ่ายโอนสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง และผู้บริหาร อปท.ทุกคนเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อประสานการปฏิบัติงานการศึกษาร่วมกับสถานศึกษา

ตอนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการนำเสนองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน คือ งานวิจัยเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา งานวิจัยเกี่ยวกับความเสมอภาคในการจัดการศึกษา และงานวิจัยเกี่ยวกับการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 งานวิจัยเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นันทรัตน์ เจริญกุล (2551) ได้ทำวิจัยเรื่อง การบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการ ในการจัดทำหลักสูตรแกนกลาง มีการศึกษาความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน ปัญหาในการบริหารงานวิชาการที่สำคัญที่สุดคือ ครูขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะในการทำวิจัย ด้านการบริหารงานบุคลากร มีการกระจายความรับผิดชอบให้ครูมีส่วนร่วมในงานต่างๆ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคลากรที่พบมากที่สุดคือ บุคลากรมีหน้าที่รับผิดชอบหลายด้านในเวลาเดียวกัน ด้านการบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุ การดำเนินการให้สถานศึกษาได้รับงบประมาณเพียงพอและทันเวลาในแต่ละปีงบประมาณมีการปฏิบัติค่อนข้างน้อย ปัญหาด้านการบริหารงาน

ธุรการ การเงินและพัสดุที่พบมากที่สุดคือ เจ้าหน้าที่มีน้อยกว่าภาระงานด้านการบริหารงานกิจการนักเรียน สถานศึกษามีการจัดบริการสุขภาพให้นักเรียน รวมทั้งการจัดอาหารกลางวัน อาหารเสริม ปัญหาการจัดกิจกรรมนักเรียนที่พบมากที่สุดคือ สถานศึกษามีกิจกรรมมากเกินไปด้านการบริหารงานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม สถานศึกษามีการสำรวจความต้องการในการใช้อาคารสถานที่และห้องเรียนต่างๆ มีการดูแลความสะอาด การจัดเวรยาม ปัญหาด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่สุดคือ การขาดงบประมาณที่จะซ่อมแซมอาคารสถานที่ที่ชำรุด ด้านการบริหารงานความสัมพันธ์กับชุมชน สถานศึกษามีการเชิญผู้ปกครองและตัวแทนชุมชนเข้าร่วมประชุมและเข้าร่วมกิจกรรมในโอกาสพิเศษต่างๆ ที่สถานศึกษาจัดขึ้น เปิดโอกาสให้ชุมชนมาใช้บริการอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ ปัญหาด้านความสัมพันธ์กับชุมชนที่สำคัญที่สุดคือ ขาดการดำเนินการที่เป็นระบบและต่อเนื่อง

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550) ได้ทำวิจัยเรื่องการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า (1) สภาพการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น *ด้านวิชาการ* ในการจัดทำแผนและแนวปฏิบัติสนับสนุนด้านวิชาการ พบว่า เทศบาลมีการดำเนินการจัดทำแผนงานและโครงการวิชาการมากที่สุด รองลงมา มีการจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานด้านวิชาการ และในการส่งเสริมสนับสนุนงานด้านวิชาการแก่สถานศึกษา เทศบาลมีการสนับสนุนการพัฒนาหลักสูตรมากที่สุด โดยจัดอบรมครู ผู้บริหาร สนับสนุนงบประมาณการส่งบุคลากรในสำนักฯไปพัฒนาการให้การสนับสนุนการเรียนการสอน

สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา สนับสนุนการนิเทศติดตามการจัดการเรียนการสอน และการวัดประเมินผลการเรียนรู้ด้านการบริหารงบประมาณ มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเมื่อเทียบกับรายได้ของเทศบาลส่วนใหญ่มีสัดส่วนของการจัดสรรมากกว่าร้อยละ 10 มีการระดมทรัพยากรและควบคุมการใช้ทรัพยากรจากแหล่งนอกเหนืองบประมาณ ได้แก่ บริษัทเอกชน การจัดกิจกรรมหารายได้เพื่อการศึกษา การขอบริจาคจากประชาชน การบริหารงานบุคคล มีการวางแผนอัตรากำลัง โดยเทศบาลที่มีโรงเรียนส่วนใหญ่มีอัตรากำลังครูเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน การสรรหาบุคลากรใช้การสรรหาโดยเทศบาลร่วมกับสถานศึกษา และมีการจัดหาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาช่วยสอน นอกจากนั้นยังมีการจัดสวัสดิการนอกเหนือจากปกติ เช่น เงินโบนัส จัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่มีค่าตัวเงิน การบริหารทั่วไป เทศบาลที่มีโรงเรียนส่วนใหญ่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ โดยจัดการศึกษาทุกระบบให้ประชาชนอย่างทั่วถึง มีการจัดทำแผนพัฒนาด้านการศึกษา เช่น แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 3 ปี แผนปฏิบัติการประจำปี (2) ปัญหาการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ปัญหาด้านวิชาการ ได้แก่ ไม่มีการวิจัยเพื่อพัฒนาการจัดการศึกษา ขาดการนิเทศและไม่นำผลการนิเทศมาพัฒนาสถานศึกษา ปัญหาด้านงบประมาณ ได้แก่ พัสดุ ครุภัณฑ์ไม่เพียงพอต่อการใช้งาน ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ บุคลากรขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และบุคลากรได้รับมอบหมายงานที่ไม่ตรงกับความรู้และความสามารถ ปัญหาด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ ระบบข้อมูลและสารสนเทศยังไม่เป็นระบบไม่มีความต่อเนื่องและเป็นปัจจุบัน (3) ปัจจัยความสำเร็จในการบริหารจัดการศึกษาของ



เทศบาล ได้แก่ การตรวจสอบจากเทศบาลและประชาชน การบริหารจัดการศึกษาแบบผู้บริหารเข้มแข็ง การให้ความสำคัญกับการศึกษาของผู้บริหารเทศบาล การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม การได้รับงบประมาณแบบเงินอุดหนุนเป็นก้อน ความสามารถบูรณาการการเรียนการสอนและการจัดการศึกษาเข้าไปในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชน ความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล (4) ปัจจัยอุปสรรคในการบริหารงาน ได้แก่ จำนวนบุคลากรในสำนัก/กองการศึกษาไม่เพียงพอต่อภาระงานและโครงสร้างการบริหาร ความไม่ชัดเจนในเรื่องความก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากรในสำนัก/กองการศึกษา การนิเทศกำกับติดตามและประเมินผลการศึกษาดำเนินการได้ไม่เต็มที่ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณในระดับสถานศึกษา พื้นฐานและภูมิหลังของเด็กที่เข้าสู่ระบบโรงเรียนสังกัดเทศบาลมีความหลากหลายสูง

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550) ได้ทำวิจัยเรื่องการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) สภาพและปัญหาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีการจัดการศึกษาในระบบ (2) สภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินให้จัดตั้งสถานศึกษาใหม่ (3) ปัจจัยความสำเร็จและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) สภาพและปัญหาการประสานงานการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ (5) แนวทางการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า (1) สภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับมาก ส่วนใหญ่ จัดการศึกษานอกระบบ โดยจัดกิจกรรมฝึกอบรมหรือให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านต่างๆ มีการจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษาเป็นงบประมาณปกติจัดสรรเป็นงบประมาณเพื่อพัฒนา ไม่เกิน 10 ล้านบาท (2) สภาพปัญหา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีปัญหาด้านการขาดแคลนหลักสูตร เอกสารประกอบหลักสูตร การผลิตสื่อ การจัดการเรียนการสอน ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านวิชาการ ขาดแคลนงบประมาณ การจัดสรรยังมีความล่าช้า ไม่เป็นธรรมและไม่ตรงกับความต้องการ มีระเบียบและเงื่อนไขการใช้มากเกินไป บุคลากรทางการศึกษาไม่เพียงพอและวุฒิการศึกษาไม่ตรงกับลักษณะงาน ระบบและโครงสร้างการบริหารองค์กรไม่ชัดเจน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การศึกษายังขาดนโยบายและแนวการดำเนินงานที่ชัดเจน บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (3) สภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินให้จัดตั้งสถานศึกษาใหม่ โดยส่วนใหญ่จัดการศึกษาในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แต่ยังขาดประสบการณ์ในการจัด (4) ปัจจัยที่ส่งเสริมในการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ ฝ่ายบริหารเป็นทีมเดียวกันและทำงานอย่างต่อเนื่อง ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาและเข้ามามีส่วนร่วม การเมืองที่มีขั้วฝ่ายเดียวกัน ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ การขาดบุคลากรที่รับผิดชอบด้านการศึกษาโดยตรง ผู้บริหารสถานศึกษา และบุคลากรมีเจตคติไม่ดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายการเมืองไม่มุ่งมั่นในการถ่ายโอนสถานศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไม่ประสงค์ที่จะกระจายอำนาจการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

สำราญ ชนวนัน (2546) ได้ทำวิจัยเรื่อง การศึกษาศักยภาพ การส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ใน เขตตรวจราชการที่ 4 ผลการวิจัยพบว่า (1) ศักยภาพการส่งเสริม การจัดการศึกษาของ อบต. โดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยที่ ด้านอาคารสถานที่ที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับน้อย ส่วนด้านการเงิน ด้านสื่อ หรืออุปกรณ์การจัดกิจกรรม ด้านกิจกรรมของโรงเรียน และด้านการ บริหารจัดการโรงเรียน อยู่ในระดับปานกลาง (2) ความคิดเห็นต่อ ศักยภาพการส่งเสริมการจัดการศึกษาของคณะผู้บริหาร อบต. ที่มี วุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี กับปริญญาตรีและสูงกว่าปริญญาตรี โดยรวมทุกด้านแตกต่างกัน โดยคณะผู้บริหาร อบต. ที่มีอายุและ ตำแหน่งต่างกันมีความคิดเห็นแตกต่างกัน (3) ปัญหาการปฏิบัติงาน ส่งเสริมการจัดการศึกษาของ อบต.พบว่า อบต.มีงบประมาณน้อย จึง ให้การช่วยเหลือโรงเรียนได้น้อย ไม่ค่อยมีส่วนร่วมวางแผนจัดหาสื่อ อุปกรณ์กับโรงเรียน ไม่มีบทบาทเข้าไปพัฒนาอาคารสถานที่และ กิจกรรมของโรงเรียน ขาดการประสานงานกับโรงเรียน มีบุคลากรที่มีความรู้ด้านการศึกษาน้อย และไม่ค่อยเข้าใจบทบาทที่แท้จริงของโรงเรียน และ (4) ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริม การจัดการศึกษาของ อบต.คือ อบต. มีความสามารถจัดการศึกษาได้ ยอยากให้การช่วยเหลือโรงเรียนด้านอื่นๆ นอกจากการสนับสนุน งบประมาณ โรงเรียนควรเปิดโอกาสให้ อบต.เข้าไปมีส่วนร่วมจัด การศึกษากับโรงเรียนมากยิ่งขึ้น และควรกำหนดแนวปฏิบัติงานให้ สามารถปฏิบัติงานกับโรงเรียนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ประภาพรณ ไชยวงษ์ (2544) ได้ศึกษาวิเคราะห์บทบาทของ องค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า บทบาทที่ปฏิบัติจริงขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่จัดการศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย มากกว่าการศึกษาในระบบ การจัดการศึกษานอกระบบที่จัดมากที่สุด คือการอบรมด้านสิ่งแวดล้อม การศึกษาตามอัธยาศัยที่ดำเนินการส่วนใหญ่คือการป้องกันและแก้ไขปัญหานักเรียน และประชาสัมพันธ ให้ประชาชนส่งเด็กเข้าเรียน ส่วนในด้านความพร้อม ในปี 2544 องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา แต่ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่พร้อมทั้งในการจัดการศึกษาและมีส่วนร่วมจัดการศึกษาทุกระดับ ในปี 2549 ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา แต่องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า มีความพร้อมถึงระดับประถมศึกษา ส่วนปัจจัยส่งเสริมในการจัดการศึกษาและมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ได้แก่ สถานศึกษาเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมจัดการศึกษา และมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารสถานศึกษากับ องค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจัยอุปสรรค คือประสบการณ์ในการจัดการศึกษาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหาร และบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล จากกรณีศึกษา พบว่า ภาวะผู้นำวิสัยทัศน์ทางการศึกษา และการเห็นความสำคัญของการศึกษาของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการจัดและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

สุรพล ทองชาติ (2544) ได้ทำวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพความพร้อมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดยะลา ปี๒๕๓๖ นราธิวาส พบว่า สภาพความพร้อมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดยะลา ปี๒๕๓๖ นราธิวาส โดยภาพรวมมีความพร้อมการจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านความพร้อมที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ ด้านการควบคุมพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา รองลงมาคือ ด้านบุคลากรมีความพร้อมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านงบประมาณและด้านอาคารสถานที่ วัสดุ และอุปกรณ์ มีความพร้อมอยู่ในระดับน้อย ความคิดเห็นของประธานกรรมการบริหาร อบต. สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง และพนักงานสำนักปลัด อบต. ต่อสภาพความพร้อมของการจัดการศึกษาของ อบต. ในภาพรวมไม่แตกต่างกัน และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่าความคิดเห็นของประธานกรรมการ อบต. กับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและพนักงานสำนักปลัด อบต. ต่อสภาพความพร้อมของการจัดการศึกษาด้านอาคารสถานที่ วัสดุและอุปกรณ์ มีความแตกต่างกัน

ปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับสภาพความพร้อมการจัดการศึกษามีดังนี้
(1) ด้านงบประมาณมีน้อยไม่เพียงพอ ส่วนใหญ่นำไปใช้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษา (2) ด้านบุคลากรมีจำนวนจำกัด ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ในการบริหารงานและจัดการศึกษา (3) ด้านการควบคุมพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ขาดบุคลากร งบประมาณ และยังไม่มีการวางแผน โครงการ หรือมาตรการที่จะส่งเสริมด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมถึงขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานการศึกษาใน

การแนะนำช่วยเหลือเกี่ยวกับการจัดการศึกษา (4) ด้านอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ยังไม่มีความพร้อม ไม่มีแผนงานปรับปรุงหรือขยายเป็น ที่ทำการด้านการศึกษา มีข้อจำกัดเกี่ยวกับที่ดิน สำหรับข้อเสนอแนะ ในการแก้ปัญหาที่มีดังนี้ คือ ควรให้ความสำคัญในเรื่องนโยบาย และแนวดำเนินการจัดการศึกษาที่ชัดเจน เตรียมความพร้อมทางด้านการ ศึกษาให้กับ อบต.ในทุกด้าน จัดให้มีการประชุมชี้แจง การฝึกอบรม และการกำหนดแผนปฏิบัติการร่วมกันระหว่าง อบต.กับหน่วยงาน ทางการศึกษาที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงโครงสร้าง อบต. และกรอบ อัตรากำลังของบุคลากรทางการศึกษาให้เพียงพอ รวมถึงให้มีบุคลากร และหน่วยงานการศึกษาเข้ามาช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับการจัดการ การศึกษา

ศิริธรรม จันทพันธ์ (2544) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมในการ ดำเนินการจัดการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาลในเขต จังหวัดยะลา โดยแบ่งเทศบาลออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีสถานศึกษา ในสังกัดกับกลุ่มที่ไม่มีสถานศึกษาในสังกัด ผลการศึกษา พบว่า เทศบาล ในเขตจังหวัดยะลาส่วนใหญ่ มีความพร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษา ตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในระดับต่ำ โดย กลุ่มเทศบาลที่มีสถานศึกษาในสังกัดอยู่แล้ว คือ เทศบาลนครยะลา มีความพร้อมปานกลาง เทศบาลตำบลเบตง มีความพร้อมต่ำ กลุ่มเทศบาลที่ไม่มีสถานศึกษาในสังกัด คือ เทศบาลแหลมใหญ่และ เทศบาลยะหา มีความพร้อมต่ำ มีข้อเสนอแนะจากการวิจัยว่า ควรมี การปรับปรุงพื้นที่เขตความรับผิดชอบของเทศบาลให้เหมาะสมกับ จำนวนประชากรและรายได้ ควรเร่งพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้มี

ความพร้อม สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มในเขตพื้นที่ส่งเสริมธุรกิจในพื้นที่ให้เติบโตมากขึ้น ควรให้อิสระในการบริหารงานบุคคลแก่เทศบาล ให้สิทธิเทศบาลสรรหาบุคคลให้เพียงพอ ควรเสริมสร้างความรู้และพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ สร้างระบบการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถานศึกษาและท้องถิ่น ควรแสวงหาแหล่งสนับสนุนอุปกรณ์อาคารสถานที่จากแหล่งทุนอื่น และควรพัฒนาการบริหารระบบงบประมาณให้สามารถจัดเก็บได้มากขึ้น

นางนาฏ ชูขาว และคนอื่นๆ (2543) ได้ทำวิจัยเรื่องการวิเคราะห์การจัดระบบโครงสร้างและบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม ผลการวิจัยพบว่า การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ต้องกระทำเนื่องจากกฎหมายบังคับ แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความพร้อมของหน่วยงานที่จะรับการถ่ายโอนไปดำเนินการว่ามีความพร้อมเพียงใด ในด้านการศึกษา เทศบาลขนาดใหญ่หลายแห่ง อาทิ เทศบาลพัทลุง เทศบาลเมืองทุ่งสง เทศบาลภูเก็ท ผู้ปกครองเด็กในเขตเทศบาลมีความต้องการส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเหล่านี้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในการที่ อปท.เข้ามาจัดการศึกษา แต่ในขณะเดียวกันผู้ปกครองไม่อยากจะส่งบุตรหลานเข้าไปเรียนในโรงเรียนของ อปท.บางแห่ง เช่น เทศบาลเมืองห้วยยอด ส่วนใหญ่ การเข้าเรียนก็เนื่องมาจากมีความจำเป็นและไม่มีทางเลือก หรือมีฐานะทางการเงินไม่ดี ส่วนการกระจายอำนาจให้มีความเป็นอิสระมีการดำเนินการมากขึ้น และตรงกับความประสงค์ของประชาชนในพื้นที่มากขึ้น แต่สิ่งที่พึงระวังคือ ความเข้าใจในบทบาทของผู้บริหาร อปท.ที่มีต่อการกำกับดูแลหน่วยงานด้านการศึกษา อย่างไรก็ตาม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า อปท.ปัจจุบันยังไม่มี



ความพร้อมที่จะรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โดยเฉพาะผู้บริหาร อบต. เนื่องจากกระบวนการคัดเลือกผู้บริหารเข้ามามีได้คำนึงถึงระดับการศึกษาของผู้สมัคร แล้วไปกำกับดูแลอาจารย์หรือเจ้าหน้าที่ข้าราชการซึ่งมีการศึกษาสูงกว่า ทำให้มีปัญหาเรื่องขาดการยอมรับ การรับถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ต้องพิจารณาว่าความพร้อมของ อบต.ที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ ระยะเวลาการถ่ายโอนก็ต้องขึ้นอยู่กับเตรียมความพร้อมเป็นสำคัญ หากการถ่ายโอนภารกิจขึ้นอยู่กับประเมินของคณะกรรมการประเมินความพร้อมฯ อาจบอกไม่ได้แน่ชัดว่าจะสามารถถ่ายโอนไปได้เมื่อใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่กำหนดผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมิใช่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนร่วมเป็นกรรมการด้วย อาจจะไม่เป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ อย่างไรก็ตามหากท้องถิ่นที่รับโอนไม่มีความพร้อมก็ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นและบุคลากรจะโอนมาสังกัดท้องถิ่นได้

พิรุณ เสงานนท์ (2539) ได้ทำวิจัยเรื่อง “การกระจายอำนาจ: ปัจจัยที่มีต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล” ผลการวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานและสามารถเป็นหน่วยการบริหารปกครองไม่ว่าจะพิจารณาโครงสร้างหรืออำนาจหน้าที่สามารถร่วมกับหลักการกระจายอำนาจและหลักการปกครองท้องถิ่น และปัจจัยที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลประสบความสำเร็จคือ ความพร้อมของประชาชน และการคลังท้องถิ่นซึ่งตรงกับสมมติฐานที่กำหนดไว้

5.2 งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ยงยุทธ ยะบุญธง (2552) ได้ทำวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัด อบต. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัด อบต. ผลการวิจัยพบว่า ผลการใช้รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วม มีโครงสร้างการบริหารสถานศึกษา มีความเหมาะสมกับขนาด จำนวนนักเรียน ระดับการศึกษา มีความคล่องตัว มุ่งสู่คุณภาพ มีการประสานงานภายในและภายนอกเป็นอย่างดี มีกลุ่มบริหารที่เหมาะสมกับความจำเป็นของโรงเรียนถ่ายโอน และสภาพบริบทของโรงเรียนที่ต้องพัฒนาในทุกด้าน

เฉลิมพล อภัยวี (2546) ได้ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของ อบต.ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตอำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของ อบต.ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกตามวุฒิการศึกษา อาชีพเสริม ตำแหน่งภายในอบต. และประสบการณ์ในการทำงานของผู้บริหาร อบต. ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของ อบต.ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตอำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์อยู่ในระดับปานกลาง แต่เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า ด้านการจัดกิจกรรมของโรงเรียนกับชุมชน ด้านการติดตามประเมินผลการดำเนินงานและประชาสัมพันธ์ของโรงเรียนอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการวางแผนเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ด้านการตัดสินใจในการบริหารและการจัดการศึกษา และด้านการระดมทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่นๆ อยู่

ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของอบต.ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในแต่ละด้าน จำแนกตามวุฒิการศึกษา อาชีพ เสริม ตำแหน่งภายใน อบต. และประสบการณ์ในการทำงานของผู้บริหาร อบต. พบว่าไม่แตกต่างกัน

วีระวัฒน์ พิสัยพันธุ์ (2546) ได้ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของอบต.ต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาอบต.ที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา ผลการวิจัยพบว่า (1) การมีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาตามความคิดเห็นของสมาชิกสภา อบต.ที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่ามีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน คือ ด้านการมีส่วนร่วมงานกิจการนักเรียน และด้านการมีส่วนร่วมความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน นอกนั้นอยู่ในระดับปานกลาง (2) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสบการณ์ต่ำกว่า 5 ปี และผู้มีประสบการณ์ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า การมีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาด้านวิชาการ ด้านงานบุคลากร ด้านกิจการนักเรียน และด้านงานธุรการ การเงินและพัสดุ มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 นอกนั้นไม่แตกต่างกัน

อังศิธร พวงแพ (2544) ได้ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาโรงเรียนเทศบาล จังหวัดนราธิวาส โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบสภาพความต้องการและลักษณะการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา จำแนกตามอาชีพและวุฒิการศึกษา และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสภาพการมีส่วนร่วมและความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของผู้ปกครอง ผลการวิจัยพบว่า (1) สภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของผู้ปกครองทั้งในภาพรวม แต่ละกลุ่มอาชีพและวุฒิการศึกษามีส่วนร่วมในระดับปานกลาง (2) ผู้ปกครองที่มีอาชีพต่างกันและวุฒิการศึกษาต่างกัน มีลักษณะการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 (3) ความต้องการและการจัดการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองที่มีอาชีพและวุฒิการศึกษาต่างกัน ไม่แตกต่างกัน และ (4) สภาพการมีส่วนร่วมและความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของผู้ปกครองมีความสัมพันธ์กันในทางบวก

สมหวัง คันธรส (2543) ได้ทำวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ของรูปแบบการให้ อปท.เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยสรุปได้ว่า (1) ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้ อปท.เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น พบว่า ส่วนใหญ่ของทุกกลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาในระดับอำเภอ กลุ่มเจ้าหน้าที่และสมาชิก อบต.และกลุ่มผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนต่างเห็นด้วยที่จะให้ อบต.เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียนใน 4 ด้าน คือ ด้านกำหนดนโยบายการศึกษาในท้องถิ่น ด้านการสนับสนุนงบประมาณการจัดการศึกษา การเป็นที่ปรึกษาให้

ข้อเสนอแนะในการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยเห็นว่าสมาชิกสภา อบต.เป็นผู้แทนประชาชนย่อมทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี (2) ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมของ อบต.ในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น พบว่าส่วนใหญ่ของทุกกลุ่มเห็นว่า อบต.ยังไม่มีความพร้อม โดยต่างเห็นว่ายังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านการศึกษา และ อบต.ยังไม่มีรายได้เพียงพอที่จะไปช่วยเหลือด้านการศึกษาอย่างเต็มที่ตามความต้องการของโรงเรียนได้ ซึ่งทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่า อบต.จะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยเงื่อนไขสำคัญ คือ มีรายได้หรือได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้น หรือมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการศึกษาเพียงพอและมีคุณภาพ

กรกมล เพชรล้อมทอง (2542) ได้ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของ อบต.ในการดำเนินงานของศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด จังหวัดมหาสารคาม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของ อบต.ในการดำเนินงานของศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัดและเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัดและคณะกรรมการบริหาร อบต.ที่มีต่อการมีส่วนร่วมของ อบต.ในการดำเนินงานของศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด ผลการวิจัยพบว่า (1) คณะกรรมการบริหารศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัดและคณะกรรมการบริหาร อบต.มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของ อบต.ในการดำเนินงานของศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด โดยภาพรวมอยู่ในระดับร่วมรับรู้ และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงสุดเป็นอันดับแรก ได้แก่ ด้านการจัดการศึกษาอบรมเด็ก รองลงมาเป็นด้านการบัญชีและการเงิน ด้านงานบุคลากรและเจ้าหน้าที่

และอันดับสุดท้ายด้านการบริหารงานทั่วไป (2) คณะกรรมการบริหาร ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัดและคณะกรรมการบริหาร อบต. มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการ ดำเนินงานของศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด แตกต่างกันอย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

5.3 งานวิจัยเกี่ยวกับความเสมอภาคในการจัดการศึกษา

ประสาน เลือดทหาร (2547) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความเสมอภาค ของการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดสระแก้ว โดยมีความมุ่งหมาย เพื่อศึกษา สภาพการลงทุนและความเสมอภาคทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดสระแก้ว ประจำปีงบประมาณ 2543-2545 เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสำรวจ เป็นข้อมูลทุติยภูมิ และ วิเคราะห์ข้อมูลโดยการหาค่าร้อยละ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยรายโรงเรียน เฉลี่ย รายหัวนักเรียนโค้งลอเรนต์และดรรชนีจินิ (Lorenz Curve and Gini Index) ผลการวิจัย พบว่า 1) สภาพการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียน มัธยมศึกษา มีจำนวนนักเรียนและงบประมาณโดยรวม แนวโน้มเพิ่ม ขึ้นทุกปี ในช่วง 3 ปีงบประมาณที่ศึกษาพบว่า โรงเรียนขนาดต่างๆ เงินงบประมาณในหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง เป็นหมวดที่มีค่าใช้จ่ายสูง และ หมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้างเป็นหมวดที่มีค่าใช้จ่ายรองลงมาเป็นอันดับสอง หมวดค่าวัสดุเป็นหมวดที่มีค่าใช้จ่ายหรือได้รับจัดสรรน้อยที่สุด โดย ค่าใช้จ่ายต่างๆ ในโรงเรียนขนาดต่างๆ ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ มากกว่าเงินนอกงบประมาณ โรงเรียนขนาดใหญ่ มีค่าเฉลี่ยรายหัวจาก เงินนอกงบประมาณมากกว่าขนาดกลาง และขนาดเล็กซึ่งมีค่าเฉลี่ย



รายหัวน้อยที่สุด 2) ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา พบว่าเงินงบประมาณในแต่ละปีนั้นมีความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษามากกว่าเงินนอกงบประมาณ และในปีงบประมาณ 2545 โรงเรียนขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก มีความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษาโดยรวมมากที่สุด โดยความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษา มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี และความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนแต่ละขนาดมีความแตกต่างกันไปตามประเภทของเงินงบประมาณ และปีงบประมาณ

สุริยง มีแก้ว (2539) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลในเขตการศึกษา 12 โดยมีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลในเขตการศึกษา 12 ในปีงบประมาณ 2533 2535 และ 2537 การลงทุนทางการศึกษาในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้หมายถึง ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ใช้ในการจัดการศึกษา ซึ่งได้แก่ งบประมาณจากรัฐบาลและเงินอุดหนุนจากเทศบาลรวมกัน โดยศึกษาสภาพการลงทุนทางการศึกษาและศึกษาการกระจายการลงทุนทางการศึกษา จำแนกตามสภาพที่ตั้งของเทศบาล รวมทั้งศึกษาความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ เทศบาลที่ตั้งอยู่ในเขตการศึกษา 12 ทั้งหมด 7 จังหวัด จำนวน 15 เทศบาล โดยจำแนกตามสภาพที่ตั้งของเทศบาล ซึ่งแบ่งออกเป็นเทศบาลตำบล 6 เทศบาล เทศบาลเมืองและเมืองพัทยา 9 แห่ง การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้เกณฑ์สองประการในการวัดความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา เกณฑ์ประการแรก คือ ความแปรปรวนที่ยอมรับได้ซึ่งอาศัยวิธีการสถิติสองอย่าง คือ สัมประสิทธิ์ของความ

แปรผันและดัชนีแมคลูน เกณฑ์ประการที่สอง คือ ความเป็นกลาง
ทางการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งอาศัยด้วยวิธีการทางสถิติสองอย่าง คือ
โค้งลอเรนซ์และดัชนีจินี ผลการศึกษา พบว่า (1) สภาพการลงทุน
การศึกษาของโรงเรียนเทศบาลในเขตเทศบาลตำบล มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น
ในแต่ละปีงบประมาณที่ศึกษา โดยปีงบประมาณ 2537 เพิ่มมากที่สุด
รองลงมาคือ ปีงบประมาณ 2535 และเพิ่มน้อยที่สุด คือ ปีงบประมาณ
2533 สำหรับเทศบาลเมืองและเมืองพัทยาไม่ได้เพิ่มขึ้นตามปีที่ศึกษา
โดยปีงบประมาณ 2537 เพิ่มมากที่สุด รองลงมา คือ ปีงบประมาณ 2533
และเพิ่มน้อยที่สุด คือ ปีงบประมาณ 2535 (2) เทศบาลตำบล มีการ
กระจายการลงทุนทางการศึกษาเพิ่มขึ้นในแต่ละปีงบประมาณที่ศึกษา
โดยปีงบประมาณ 2537 เพิ่มมากที่สุด รองลงมา คือ ปีงบประมาณ 2535
และเพิ่มน้อยที่สุด คือ ปีงบประมาณ 2533 สำหรับเทศบาลเมืองและ
เมืองพัทยา มีการกระจายการลงทุนทางการศึกษาเพิ่มขึ้นในแต่ละ
ปีงบประมาณที่ศึกษา โดยปีงบประมาณ 2537 เพิ่มมากที่สุด รองลงมาคือ
ปีงบประมาณ 2535 และเพิ่มน้อยที่สุด คือ ปีงบประมาณ 2533
(3) เทศบาลตำบล มีความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษามากที่สุด
ในปีงบประมาณ 2537 รองลงมาคือ ปีงบประมาณ 2535 และน้อย
ที่สุดในปีงบประมาณ 2533 สำหรับเทศบาลเมืองพัทยา มีความเสมอ
ภาคของการลงทุนทางการศึกษามากที่สุดในปีงบประมาณ 2533
รองลงมาคือ ปีงบประมาณ 2535 และเพิ่มน้อยที่สุด คือ ปีงบประมาณ
2537 ตามลำดับ (4) ความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษาของ
เทศบาล มีมากที่สุดในปีงบประมาณ 2535 เมื่อเปรียบเทียบกับ
ปีงบประมาณ 2533 และ 2537 (5) เทศบาลตำบลมีแนวโน้มของ
ความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษามากกว่าเทศบาลเมืองและ
เมืองพัทยา ในทุกปีงบประมาณที่ศึกษา

5.4 งานวิจัยเกี่ยวกับการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

ประเสริฐ ลาวัลย์วิสุทธิ (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของสมาชิก อบต. มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ความต้องการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของสมาชิก อบต. (2) แนวทางในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของสมาชิก อบต.

ผลการศึกษาพบว่า ความต้องการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของสมาชิก อบต. ในด้านงานวิชาการ ต้องการให้สถานศึกษาปรับหลักสูตร พัฒนาระบบการเรียนการสอนโดยให้ครูพัฒนาตนเอง ยกเลิกการสอบซ่อมเปลี่ยนเป็นตกซ้ำชั้น นำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษามาใช้ในการพัฒนานักเรียน ให้นำสื่อนวัตกรรมและเทคโนโลยีที่หลากหลายมาใช้ในการเรียนการสอน ใช้เครือข่ายการเรียนรู้ให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิชาการของชุมชน *ด้านงบประมาณ* ให้ทำตามระเบียบของราชการ และจัดทำในรูปคณะกรรมการและแจ้งให้ชุมชนได้รับทราบการใช้งานงบประมาณ ให้สถานศึกษาจัดระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา *ด้านการบริหารงานบุคคล* ให้สถานศึกษาจัดทำแผนการรับนักเรียนเพื่อกำหนดอัตราครู การสรรหาและบรรจุแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการของโรงเรียนจะเป็นครูหรือผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการสรรหา เชิญวิทยากรมาให้ความรู้อย่างต่อเนื่อง ให้ครูยึดจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นแนวปฏิบัติตน *ด้านงานบริหารทั่วไป* ให้นำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดทำข้อมูลพื้นฐานของโรงเรียน ทำแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้ปกครองเป็นข้อมูลย้อนกลับ ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของ



สถานศึกษาให้ชุมชนและผู้ปกครองได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง พัฒนาครู
ให้มีความรู้เรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ จัดทำสำมะโนนักเรียนเพื่อให้
นักเรียนได้เข้าเรียนครบทุกคน การบริการของสถานศึกษาขอให้
เบ็ดเสร็จในจุดเดียว และมีความยิ้มแย้มแจ่มใสกับผู้รับบริการ

สมาชิก อบต.เสนอแนวทางในการจัดการศึกษาของ
สถานศึกษาขั้นพื้นฐานใน *ด้านงานวิชาการ* ควรจัดทำหลักสูตร
สถานศึกษาโดยจัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เชิญวิทยากรที่มี
ความรู้ในด้านการพัฒนาหลักสูตรมาเป็นผู้ดำเนินการ พัฒนาครูและ
จัดหาเอกสารให้ครูได้ศึกษาด้วยตนเอง ใช้แหล่งเรียนรู้ในชุมชนมา
พัฒนาคุณธรรมจริยธรรม การสร้างความเข้าใจระหว่างโรงเรียนกับ
ผู้ปกครองเกี่ยวกับการตกซ้ำชั้นของนักเรียน *ด้านงบประมาณ* ให้ยึด
ระเบียบของราชการโดยการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารแต่งตั้ง
คณะกรรมการตรวจสอบภายใน จัดระดมทรัพยากร จัดทำทะเบียน
ภูมิปัญญาชาวบ้านมาช่วยเกี่ยวกับหลักสูตรท้องถิ่น *ด้านการบริหารงาน
บุคคล* การสรรหาและบรรจุแต่งตั้งครูให้สถานศึกษามีส่วนร่วม ครู
ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดจรรยาบรรณวิชาชีพครู *ด้านงานบริหารทั่วไป*
นำคอมพิวเตอร์มาช่วยในการจัดทำข้อมูลพื้นฐาน แจกข้อมูลข่าวสาร
ด้วยหนังสือจากโรงเรียน หอกระจาย การบริการเน้นความรวดเร็ว โดย
ติดป้ายบอกเวลาในการจัดทำ แจกแบบสอบถามผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อ
ทราบข้อมูลย้อนกลับ และจัดทำสำมะโนนักเรียนในเขตบริการโดยให้
ครูลงพื้นที่ รวมทั้งจัดกิจกรรมเสริมให้นักเรียนได้แสดงความสามารถ

ชาติรี ศิริสวัสดิ์ (2546) ได้ทำวิจัยเรื่อง การตอบสนองความ
ต้องการของท้องถิ่นของโรงเรียนมัธยมศึกษา : กรณีศึกษาโรงเรียน
มัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดนครราชสีมา มี



วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในเรื่องการจัดกิจกรรมเพื่อการส่งเสริมการเรียนรู้ด้านการประกอบการของบุคคลในชุมชนของโรงเรียนมัธยมศึกษา และเพื่อศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในเรื่องการจัดกิจกรรมเพื่อการส่งเสริมการเรียนรู้ด้านการประกอบการของบุคคลในชุมชนของโรงเรียนมัธยมศึกษา ผลการวิจัยพบว่า (1) ชุมชนต้องการให้โรงเรียนดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ 1) การเข้ามาถามถึงปัญหาด้านการผลิตและการจำหน่ายสินค้าของชุมชน 2) การเข้ามาร่วมพูดคุยพิจารณาหาสาเหตุของปัญหาด้านการผลิตสินค้าและการจำหน่ายสินค้ากับบุคคลในชุมชน 3) การเข้ามาช่วยวางแผนพัฒนางานด้านการผลิตสินค้าและการจำหน่ายสินค้าของชุมชน 4) การเข้ามาช่วยดำเนินการพัฒนางานด้านการผลิตสินค้าและการจำหน่ายสินค้าของบุคคลในชุมชน (2) ชุมชนส่วนใหญ่ได้รับการตอบสนองความต้องการในเรื่องการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ด้านการประกอบการจากโรงเรียนมัธยมศึกษาที่เป็นกรณีตัวอย่างในระดับน้อย โดยมีหมู่บ้านที่ได้รับการตอบสนองความต้องการในระดับน้อย คิดเป็นร้อยละ 59.38 (3) ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในเรื่องการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ด้านการประกอบการของบุคคลในชุมชน ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05 คือ การรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาอาชีพของคนในชุมชนและการส่งเสริมให้บุคลากรของโรงเรียนมาจัดกิจกรรมการเรียนรู้ด้านการประกอบการของชุมชนของผู้บริหารโรงเรียน

พรรณณี ลิ้มเจริญ (2540) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความต้องการการตอบสนองและแนวทางพัฒนาบุคลากร โรงเรียนสังกัดเทศบาล



และเมืองพัทยา เขตการศึกษา 12 ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า (1) เพื่อศึกษาความต้องการในการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครู อาจารย์ โรงเรียน สังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา 12 โดย จำแนกตามตำแหน่ง วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ และประเภทเทศบาล (2) เพื่อศึกษาการตอบสนองการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครู อาจารย์ โดยจำแนกตามตำแหน่ง วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ และ ประเภทเทศบาล (3) เพื่อเปรียบเทียบความต้องการและการตอบสนอง การพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครู อาจารย์ในแต่ละด้าน (4) เพื่อ ศึกษาแนวทางการพัฒนาบุคลากรของโรงเรียน ตามความคิดเห็นของ ผู้เชี่ยวชาญ

ผลการวิจัย พบว่า (1) ผู้บริหารและครูอาจารย์ โรงเรียน สังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา 12 มีความต้องการใน การพัฒนาบุคลากรอยู่ในระดับมาก (2) ผู้บริหารและครูอาจารย์ที่มี ตำแหน่ง วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ต่างกัน และสังกัดประเภท เทศบาลต่างกัน ได้รับการตอบสนองความต้องการในการพัฒนาบุคลากร ของผู้บริหารและครูอาจารย์ ในระดับปานกลาง (3) ความต้องการและ การตอบสนองการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครู อาจารย์ พบว่า โดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 (4) ความต้องการในพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครูอาจารย์ที่มี ตำแหน่ง วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ และประเภทเทศบาลต่างกัน พบว่า โดยรวมมีความต้องการแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ (5) การตอบสนองในการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครูอาจารย์ ที่มีตำแหน่ง วุฒิการศึกษาและประสบการณ์ต่างกัน พบว่า ได้รับการตอบสนองแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนประเภท

เทศบาลต่างกัน พบว่า โดยรวมได้รับการตอบสนองแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ใน กลุ่มเทศบาลเมืองกับกลุ่มเมืองพัทยา และกลุ่มเทศบาลตำบลกับกลุ่มเมืองพัทยา

ผู้เชี่ยวชาญได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาบุคลากร โรงเรียนสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา ในกิจกรรม 10 ด้าน ดังนี้ (1) *ด้านการปฐมนิเทศ* ผู้บริหารเทศบาลควรจัดเจ้าหน้าที่เฉพาะเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรที่บรรจุใหม่ที่ได้รับการปฐมนิเทศแล้ว และโรงเรียนควรจัดครูพี่เลี้ยงที่มีความรู้ความสามารถให้กับบุคลากรที่บรรจุใหม่ เพื่อเป็นผู้ให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิด (2) *ด้านการศึกษางานไปพร้อมๆ กับการปฏิบัติงาน* เทศบาลและโรงเรียนควรจัดทำโครงการ ที่ลงมือปฏิบัติจริง โดยมีวิทยากรที่มีความรู้ หรือจัดส่งบุคลากรเข้าร่วมฝึกอบรมกับหน่วยงานอื่น และติดตามผลการประเมินอย่างใกล้ชิด (3) *ด้านการประชุมเชิงปฏิบัติการ* เทศบาลควรจัดทำโครงการและวางแผนงานไว้ล่วงหน้าตลอดปี ให้การสนับสนุนงบประมาณหรือส่งบุคลากรเข้ารับการอบรมทุกปีอย่างต่อเนื่อง และจัดตั้งคณะทำงานเพื่อสำรวจปัญหาและความต้องการของบุคลากร (4) *ด้านการประชุม* ผู้บริหารเทศบาลกำหนดเป็นนโยบายจัดให้มีการประชุมทุกเดือนและกำหนด วัน เวลา ว่างล่วงหน้าและมีการสนับสนุนงบประมาณต่างๆ รวมทั้งมีการติดตามผลการประชุมทุกครั้ง (5) *ด้านการระดมความคิด* เทศบาลควรจัดตั้งคณะกรรมการหัวหน้ากลุ่มขึ้น ร่วมกันระดมความคิด เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ โดยมีหัวข้อที่ชัดเจนและกำหนดวันที่เข้าร่วมประชุมได้อย่างพร้อมเพรียง โดยบุคลากรสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระและใช้การลงมติเสียงข้างมาก (6) *ด้านการมอบหมายงานพิเศษ* เทศบาลและโรงเรียนควรมอบหมายงานพิเศษให้กับบุคลากรที่มี

ความรู้ตามความเหมาะสม โดยออกคำสั่งแต่งตั้งเป็นคณะทำงาน และกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ส่วนหนึ่งในการพิจารณาความดีความชอบ (7) ด้านการสนับสนุนให้ศึกษาต่อ ผู้บริหารเทศบาลและผู้บริหารโรงเรียนควรเปิดโอกาส และให้การสนับสนุนบุคลากรได้ไปศึกษาต่อ มีการจัดทำป้ายประกาศและประชาสัมพันธ์ และเพิ่ม ระเบียบหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการลาศึกษาต่อ รวมทั้งเทศบาลควรให้การสนับสนุนโดยจัดหาทุนการศึกษาต่อให้กับบุคลากร (8) ด้านการหมุนเวียนตำแหน่ง เทศบาลควรกำหนดนโยบายระยะเวลาในการหมุนเวียน ตำแหน่ง และร่วมกับโรงเรียนแต่งตั้งคณะกรรมการในการวางหลักเกณฑ์ในการหมุนเวียนตำแหน่ง มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนด (9) ด้านการฝึกอบรมระยะสั้น กองการศึกษาควรจัดทำโครงการหรือส่งบุคลากรเข้าร่วมฝึกอบรมระยะสั้น โดยบุคลากรมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายได้ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผล และเทศบาลควรมีการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ (10) ด้านการจัดทัศนศึกษาและดูงาน เทศบาลและโรงเรียนควรร่วมกันกำหนดนโยบายและให้การสนับสนุนงบประมาณ รวมทั้งนำเสนอเป็นโครงการและแผนพัฒนาเทศบาลระยะต่างๆ ควรแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น โดยมีการหมุนเวียนบุคลากรไปทัศนศึกษาและดูงาน

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สังเคราะห์เนื้อหาสาระใช้เป็นฐานความคิดในการกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยที่แสดงถึงตัวแปรที่มุ่งวิจัยประเมินผล ดังนี้

1. คุณภาพการจัดการศึกษา ประกอบด้วย คุณภาพผู้เรียน ครู ผู้บริหารสถานศึกษา และกระบวนการจัดการศึกษา การจัด



การศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

2. ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ประกอบด้วย ความเสมอภาคในด้านโอกาสทางการศึกษาด้านคุณภาพการจัดการศึกษา และด้านการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา

3. สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา ประกอบด้วย สภาพการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป

4. ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ปัจจัยเกี่ยวกับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา และปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

ผลการศึกษาที่ได้จากกลุ่มตัวแปรทั้ง 4 กลุ่ม จะนำไปเป็นฐานข้อมูลในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ได้ดังแผนภาพที่ 1.1 ในบทที่ 1

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยประเมินผลครั้งนี้ ใช้วิธีวิจัยแบบผสม (mixed-method research) ด้วยการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ วิธีการวิจัยเชิงปริมาณใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่มและใช้การวิจัยกรณีศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโรงเรียนในสังกัดโดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร การสังเกตและการสัมภาษณ์เชิงลึก

❖ การออกแบบการวิจัยประเมินผล

เพื่อให้ได้คำตอบตามคำถามวิจัยหรือวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยจึงได้ออกแบบการวิจัยประเมินผล ซึ่งประกอบด้วย การออกแบบการเลือกกลุ่มตัวอย่าง (sampling design) โดยการวางแผนกำหนดประชากร พิจารณาเลือกกลุ่มตัวอย่าง และแหล่งข้อมูล/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล การออกแบบการวัดตัวแปรที่มุ่งประเมิน (measurement design) โดยการวางแผนกำหนดประเด็น ตัวบ่งชี้การประเมิน กำหนดเครื่องมือ และวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการออกแบบการวิเคราะห์ข้อมูล (statistical design) โดยการวางแผนกำหนดวิธีการและการเลือกใช้สถิติวิเคราะห์ข้อมูล การออกแบบการวิจัยดังกล่าวช่วยให้ได้แนวทางในการดำเนินการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดในการดำเนินการวิจัยดังนี้

❖ ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และ แหล่งข้อมูล/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล

1. ประชากร

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาในระบบ ประกอบด้วย องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 49 แห่ง องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) 82 แห่ง เทศบาล 295 แห่ง กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง และเมืองพัทยา 1 แห่ง รวม 428 แห่ง สถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย สถานศึกษาสังกัด อบจ. 330 แห่ง อบต. 91 แห่ง เทศบาล 723 แห่ง กรุงเทพมหานคร 435 แห่ง และเมืองพัทยา 11 แห่ง รวมทั้งสิ้น 1,590 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2552)

2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาในระบบจำนวนทั้งสิ้น 335 แห่ง จำแนกเป็นกลุ่มตัวอย่างที่มาจากการสุ่ม (อบจ. อบต. และเทศบาล) 333 แห่ง และกลุ่มตัวอย่างที่เลือกแบบเจาะจง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาก็ 2 แห่ง จำนวนสถานศึกษาทั้งสิ้น 779 แห่ง สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ได้มาโดยการสุ่มมีวิธีการดำเนินการ ดังนี้

2.1 กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง โดย การเปิดตารางสำเร็จรูปของ Krejcie และ Morgan (1970: 608) ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง 333 แห่ง

2.2 สุ่มตัวอย่างโดยการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multistage Random Sampling) โดยมีขั้นตอน ดังนี้

2.2.1 สุ่มให้ได้จังหวัดตัวแทนในแต่ละภูมิภาคของกลุ่มประชากรย่อย 3 กลุ่ม คือ อบจ. อบต.และ เทศบาล โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็น 5 ภูมิภาค คือ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออก

2.2.2 สุ่ม อบต.ในแต่ละจังหวัดตามสัดส่วนจาก อบต. ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 333 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 49 แห่ง (เลือกทั้งหมด) อบต. 82 แห่ง (เลือกทั้งหมด) และเทศบาล 202 แห่งรวมกับกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อีก 2 แห่ง รวมทั้งสิ้น จำนวน 335 แห่ง

2.2.3 ในส่วนของ อบจ. อบต. เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาสุ่มให้ได้สถานศึกษาด้วยการสุ่มอย่างง่ายตามสัดส่วน ได้สถานศึกษาจำนวน 180 74 309 205 และ11แห่ง ตามลำดับ (เมืองพัทยา เลือกทั้งหมด) รวมทั้งสิ้น 779 แห่ง รายละเอียดดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย

ประเภท อปท.	ประชากรและ กลุ่มตัวอย่าง (แห่ง)		ประชากรและ กลุ่มตัวอย่าง (โรงเรียน)	
	อปท.	ขนาดตัวอย่าง	โรงเรียน	ขนาดตัวอย่าง
อบจ.	49	49*	330	180
อบต.	82	82*	91	74
เทศบาล	295	202	723	309
กทม.	1 (50 เขต)	1 (50)*	435	205
เมืองพัทยา	1 (4 คน)	1 (4)*	11	11*
รวม	428	335	1,590	779

หมายเหตุ *ประชากรมีจำนวนน้อยจึงเก็บข้อมูลทั้งหมด

3. แหล่งข้อมูล/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล จำแนกได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษาและสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม ผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 2,626 คน ประกอบด้วย

1) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม จำนวน 101 คน ปลัดองค์การบริหาร

ส่วนตำบลและหัวหน้าส่วนการศึกษา จำนวน 118 คน ปลัดเทศบาล และผู้อำนวยการกองการศึกษา จำนวน 404 คน หัวหน้าฝ่ายการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขต ของกรุงเทพมหานคร 67 คน และผู้บริหารและบุคลากรในสำนักงานการศึกษาของเมืองพัทยา จำนวน 4 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 694 คน

2) ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้แทนกรรมการสถานศึกษา จากชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทนศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทน อปท.) สถานศึกษาละ 4 คน (ยกเว้น อบต. สถานศึกษาละ 2 คน) รวมทั้งสิ้น 1,932 คน

กลุ่มที่ 2 สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การสนทนากลุ่ม เพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอน สถานศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม จำนวน 3 ครั้ง มีรายละเอียดดังนี้

1) การสนทนากลุ่มครั้งที่ 1 สำหรับกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษา ซึ่งได้รับรางวัลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาดีเด่น ประจำปี 2550 โดยแบ่งการสนทนากลุ่มออกเป็น 4 กลุ่มย่อย คือ กลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัด กลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มเทศบาล และกรุงเทพมหานคร รวมผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มทั้งสิ้น 44 คน

2) การสนทนากลุ่มครั้งที่ 2 สำหรับกลุ่มขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ แบ่งการสนทนาออกเป็น 4 กลุ่มย่อยคือ กลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัด กลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มเทศบาล และกรุงเทพมหานคร รวมผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มทั้งสิ้น 42 คน

3) การสนทนากลุ่มครั้งที่ 3 สำหรับกลุ่มเมืองพัทยา มีผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มทั้งสิ้น 10 คน

การประชุมสนทนากลุ่มทั้ง 3 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น จำนวน 96 คน ประกอบด้วย

1. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด/รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน แยกเป็นกลุ่มที่ประสบความสำเร็จ 11 คนและกลุ่มอื่น 14 คน รวม 25 คน

2. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล/หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน แยกเป็นกลุ่มที่ประสบความสำเร็จ 10 คนและกลุ่มอื่น 10 คน รวม 20 คน

3. ปลัดเทศบาล/ผู้อำนวยการกองการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน แยกเป็นกลุ่มที่ประสบความสำเร็จ 11 คนและกลุ่มอื่น 9 คน รวม 20 คน

4. ผู้อำนวยการสำนักการศึกษากรุงเทพมหานครศึกษานิเทศก์ หัวหน้าฝ่ายการศึกษาแต่ละสำนักงานเขต ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน แยกเป็นกลุ่มที่ประสบความสำเร็จ 12 คนและกลุ่มอื่น 9 คน รวม 21 คน

5. ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาเมืองพัทยา ศึกษาพิเศษ
ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน จำนวน
10 คน

**กลุ่มที่ 3 สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้กรณีศึกษา
ภาคสนาม** เพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพการจัดการศึกษา ความ
เสมอภาคในการจัดการศึกษา สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัด
การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา
ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเลือก อบจ. อบต. เทศบาล เป็นกรณี
ศึกษาภาคสนาม ในภาคกลาง (จังหวัดนนทบุรี) ภาคตะวันออก (จังหวัด
ชลบุรี) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จังหวัดชัยภูมิ) ภาคเหนือ (จังหวัด
เชียงใหม่) และภาคใต้ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) รวมทั้งเมืองพัทยา และ
กรุงเทพมหานคร ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาสังเกตและ
สัมภาษณ์

ผู้ให้ข้อมูล คือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหาร
สถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน โดยเก็บ
รวบรวมข้อมูลจาก อบจ. อบต. และเทศบาลพร้อมโรงเรียนทั้ง 5 ภูมิภาค
จำนวน 15 แห่ง แห่งละ 6 คน รวมทั้งสิ้น 90 คน กรุงเทพมหานคร
และเมืองพัทยา แห่งละ 12 คนรวมผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 114 คน

กลุ่มที่ 4 การใช้ข้อมูลแบบทฤษฎีจากเอกสาร สำหรับข้อมูล
ผลการประเมินคุณภาพผู้เรียน ครู ผู้บริหารสถานศึกษาและกระบวนการ
จัดการศึกษา ได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากผลการประเมินคุณภาพ
ภายนอกสถานศึกษารอบสอง ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและ



ประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ส่วนการประเมินเกี่ยวกับการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นและ ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ได้ศึกษาข้อมูลจาก แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ด้านการศึกษาของ อปท.และ สถานศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยใช้พิจารณาพร้อมกับข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมด้วยวิธีการอื่นๆ

❖ เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล

1. แบบสอบถาม เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 4 ตอนคือ

- ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม
- ตอนที่ 2 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ตอนที่ 3 คุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ตอนที่ 4 ความเสมอภาคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ตอนที่ 5 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ

2. แนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม โดยมีประเด็นเนื้อหาเกี่ยวกับคุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัด

การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา
ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์ โดยมีประเด็นเนื้อหา
เกี่ยวกับคุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความ
เสมอภาคในการจัดการศึกษา สภาพความเปลี่ยนแปลงของการจัด
การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา
ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด นโยบาย และยุทธศาสตร์
ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วนำ
มาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยและกรอบแนวทางในการประเมิน
โดยกำหนดประเด็นการประเมิน (ตัวแปร/ตัวบ่งชี้ที่มุ่งประเมิน) ให้
ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการประเมิน

2. กำหนดขอบข่ายนิยามของตัวแปร/ตัวบ่งชี้ที่มุ่ง
ประเมินแล้วร่างแบบสอบถาม แนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม
และการสัมภาษณ์ให้สอดคล้อง และครอบคลุมกับนิยามของตัวแปร/
ตัวบ่งชี้ที่มุ่งประเมิน

3. การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือโดยการประชุม
วิพากษ์จากผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาความตรงเชิงเนื้อหา ความเหมาะสม
ความชัดเจนเกี่ยวกับภาษา และปรับปรุงแก้ไขให้มีความครอบคลุม
และมีความสมบูรณ์มากขึ้น



4. จัดทำแบบสอบถามและแนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์ แล้วนำไปทดลองใช้ เพื่อตรวจสอบคุณภาพความเที่ยงกับกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง แต่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่าง

5. วิเคราะห์คุณภาพของแบบสอบถามโดยคำนวณค่าความเที่ยง (reliability) โดยใช้สูตรสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ได้ค่าความเที่ยง 0.86

6. จัดทำแบบสอบถามและแนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์เพื่อใช้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

◆ การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ ผู้วิจัยจัดส่งแบบสอบถามไปให้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้ข้อมูลทางไปรษณีย์ โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1.1 กลุ่มผู้บริหาร อปท.ได้รับแบบสอบถามกลับคืนมา ดังนี้

1) ผู้บริหาร อบจ. จำนวน 101 คน เก็บข้อมูลได้ทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 100

2) ผู้บริหาร อบต. จำนวน 164 คน เก็บข้อมูลได้ 118 คน คิดเป็นร้อยละ 71.95

3) ผู้บริหารเทศบาล จำนวน 404 คน เก็บข้อมูลได้ทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 100

4) ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร จำนวน 100 คน เก็บ
ข้อมูลได้ 67 คน คิดเป็น ร้อยละ 67

5) ผู้บริหารเมืองพัทยา จำนวน 4 คน เก็บข้อมูลได้
ทั้งหมด

1.2 กลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการ
สถานศึกษา ได้รับแบบสอบถามกลับคืนมา ดังนี้

1) ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการ
สถานศึกษาสังกัด อบจ. จำนวน 720 คน เก็บข้อมูลได้ 624 คน
คิดเป็นร้อยละ 86.67

2) ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการ
สถานศึกษาสังกัด อบต.จำนวน 148 คน เก็บข้อมูลได้ 92 คน คิดเป็น
ร้อยละ 62.16

3) ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการ
สถานศึกษาสังกัดเทศบาลที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา จำนวน 272 คน เก็บ
ข้อมูลได้ 139 คน คิดเป็นร้อยละ 51.10 เทศบาลที่จัดตั้งสถานศึกษาเอง
จำนวน 964 คน เก็บข้อมูลได้ 585 คน คิดเป็นร้อยละ 60.68

4) ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการ
สถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 820 คน เก็บข้อมูลได้
468 คน คิดเป็นร้อยละ 57.07

5) ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการ
สถานศึกษาสังกัดเมืองพัทยา จำนวน 40 คน เก็บข้อมูลได้ 24 คน
คิดเป็นร้อยละ 60.00



2. การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสนทนากลุ่ม จำนวน 3 ครั้ง ได้ดำเนินการดังนี้

ครั้งที่ 1 จัดประชุมสนทนากลุ่มในวันที่ 29 ตุลาคม 2552 ณ อาคารสัมมนา 2 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยจัดสนทนากลุ่มจำนวน 4 กลุ่มคือ อบจ. อบต. เทศบาล และกรุงเทพมหานคร มีเข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มจำนวน 44 คน

ครั้งที่ 2 จัดประชุมสนทนากลุ่มในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2552 ณ อาคารสัมมนา 2 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยจัดสนทนากลุ่มจำนวน 4 กลุ่มคือ อบจ. อบต. เทศบาล และกรุงเทพมหานคร มีเข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มจำนวน 42 คน

ครั้งที่ 3 จัดประชุมสนทนากลุ่มในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2552 ณ ห้องประชุมสำนักการศึกษาเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี จำนวน 1 กลุ่ม มีเข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่ม จำนวน 10 คน

ขั้นตอนการประชุมสนทนากลุ่ม ดำเนินการดังนี้

1) ประชุมเตรียมความพร้อม ชี้แจงวัตถุประสงค์และแนวทางการสนทนากลุ่มให้กับคณะวิทยากรที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการสนทนา (moderator) ผู้จดบันทึกการสนทนากลุ่ม (note taker) ก่อนเริ่มการประชุม

2) เตรียมบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ที่เป็นองค์ประกอบของการสนทนากลุ่มให้พร้อม ได้แก่ ผู้ดำเนินการสนทนา ผู้จดบันทึกการสนทนากลุ่ม เครื่องบันทึกภาพและเสียง เป็นต้น

3) ชี้แจงให้ผู้เข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มได้รับทราบ
เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และประโยชน์ที่ทุกฝ่ายจะได้รับจากการ
สนทนากลุ่ม พร้อมทั้งอธิบายแนวทางในประชุมการสนทนากลุ่ม

4) ดำเนินการสนทนากลุ่มตามแนวคำถามสำหรับการ
สนทนากลุ่ม ตามวัน เวลา และสถานที่ในการสนทนากลุ่มที่กำหนดไว้

**3. การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพภาคสนามจากกรณี
ศึกษาอปท. และโรงเรียนในสังกัด** โดยการศึกษาสังเกต สัมภาษณ์
สนทนากลุ่มย่อย ผู้ให้ข้อมูลทั้งระดับอปท.และโรงเรียนในสังกัดโดยมี
รายละเอียดดังนี้

ครั้งที่ 1 เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกรณีศึกษา เมือง
พัทยา และโรงเรียนในสังกัด ในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2552

ครั้งที่ 2 เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกรณีศึกษา อบจ.
อบต.และเทศบาล พร้อมโรงเรียนในสังกัด ในจังหวัดชลบุรี ระหว่างวันที่
19 - 20 พฤศจิกายน 2552

ครั้งที่ 3 เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกรณีศึกษา อบจ.
อบต.และเทศบาล พร้อมโรงเรียนในสังกัด ในจังหวัดนนทบุรี ระหว่าง
วันที่ 26 - 27 พฤศจิกายน 2552

ครั้งที่ 4 เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกรณีศึกษา อบจ.
อบต.และเทศบาล พร้อมโรงเรียนในสังกัด ในจังหวัดชัยภูมิ ระหว่างวันที่
14 - 15 ธันวาคม 2552

ครั้งที่ 5 เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกรณีศึกษา อบจ.
อบต.และเทศบาล พร้อมโรงเรียนในสังกัด ในจังหวัดเชียงใหม่ ระหว่าง
วันที่ 22 - 23 ธันวาคม 2552



ครั้งที่ 6 เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกรณีศึกษา อบจ.
อบต.และเทศบาล พร้อมโรงเรียนในสังกัด ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี
ระหว่างวันที่ 7 - 8 มกราคม 2553

ครั้งที่ 7 เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกรณีศึกษา
โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ในวันที่ 3 และ 12 กุมภาพันธ์ 2553

ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกรณีศึกษา
ดำเนินการดังนี้

1. นัดหมายวัน เวลา และสถานที่เพื่อดำเนินการ
สัมภาษณ์ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรที่
รับผิดชอบงานการศึกษา และกำหนดการเยี่ยมชมสถานศึกษาในสังกัด
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และ
กรรมการสถานศึกษา ตามแนวคำถามที่ได้จัดส่งให้ล่วงหน้า
2. ชี้แจงถึง เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และประโยชน์ที่
ทุกฝ่ายจะได้รับจากการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ พร้อมทั้งอธิบายแนวทาง
ในการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มย่อย
3. ดำเนินการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มย่อยตาม
แนวคำถามที่กำหนดไว้ ตามวัน เวลา และสถานที่ในการสัมภาษณ์ และ
การสนทนากลุ่มย่อย



❖ การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติบรรยาย ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน แล้วแปลความหมายตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้
2. ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์ ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ด้วยโปรแกรม ATLAS.ti สรุปผลการวิเคราะห์จำแนกเป็นหมวดหมู่เพื่อมุ่งตอบคำถามการวิจัย

❖ เกณฑ์การประเมิน

1. เกณฑ์การประเมินจากข้อมูลเชิงปริมาณพิจารณาจากค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นแปลความหมายตามเกณฑ์ของค่าเฉลี่ยดังต่อไปนี้ (ประคอง กรรณสูต, 2538)

4.50 - 5.00	หมายถึง	มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมากที่สุด
3.50 - 4.49	หมายถึง	มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก
2.50 - 3.49	หมายถึง	มีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง
1.50 - 2.49	หมายถึง	มีการดำเนินงานอยู่ในระดับน้อย
1.00 - 1.49	หมายถึง	มีการดำเนินงานอยู่ในระดับน้อยที่สุด

2. เกณฑ์การประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา พิจารณาจากร้อยละของการเปลี่ยนแปลงของค่าเฉลี่ย โดยกำหนดเกณฑ์ร้อยละของค่าเฉลี่ย ดังนี้

60.00 - 100.00	หมายถึง	มีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด
40.00 - 59.99	หมายถึง	มีการเปลี่ยนแปลงมาก
25.00 - 39.99	หมายถึง	มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก
10.00 - 24.99	หมายถึง	มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างน้อย
1.00 - 9.99	หมายถึง	มีการเปลี่ยนแปลงน้อย

3. เกณฑ์การประเมินจำนวนโรงเรียนที่มีคุณภาพได้มาตรฐานของ สมศ. โดยกำหนดเกณฑ์ค่าร้อยละ ดังนี้

70.0 - 100.0	หมายถึง	โรงเรียนส่วนใหญ่มีคุณภาพได้มาตรฐานของ สมศ.
50.0 - 69.9	หมายถึง	โรงเรียนมากกว่าครึ่งหนึ่งมีคุณภาพได้มาตรฐานของ สมศ.
35.0 - 49.9	หมายถึง	โรงเรียนเกือบครึ่งหนึ่งมีคุณภาพได้มาตรฐานของ สมศ.
0.0 - 34.9	หมายถึง	โรงเรียนส่วนน้อยมีคุณภาพได้มาตรฐานของ สมศ.

4. เกณฑ์การประเมินจากข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการใช้การสรุปเชิงเหตุผล (logical approach) ตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่

จากรายละเอียดของการดำเนินการวิจัยดังกล่าว สรุปเป็นกรอบแนวทางการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดังตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 กรอบแนวทางการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล / ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิคที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
1. เพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1.1 คุณภาพผู้เรียนตามผลการประเมินของ ส.ศ. รอบ 2 1.2 คุณภาพครูผู้บริหารสถานศึกษาและกระบวนการจัดการศึกษา 1.3 การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น (การหาความต้องการท้องถิ่น (การหาความต้องการจำเป็น การจัดทำแผน/โครงการและ การดำเนินการจัดการศึกษา ตามความต้องการ)	- รายงานผลการประเมินคุณภาพภายนอกของ ส.ศ. รอบ 2 - ผู้บริหาร อบต. - ผู้บริหารสถานศึกษา - ครู - ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทนศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทน อบต.)	- แบบบันทึกผลการประเมิน - การสอบถาม - การสัมภาษณ์ - การสนทนากลุ่ม	- ความถี่และคำร้อยละ - ค่าเฉลี่ย - ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน - การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)	- ใช้เกณฑ์คำร้อยละ ดังนี้ 70.0 - 100.0 หมายถึง โรงเรียนส่วนใหญ่มีคุณภาพ ได้มาตรฐานของ ส.ศ. 50.0 - 69.9 หมายถึง โรงเรียนมากกว่าครึ่งหนึ่งมีคุณภาพได้มาตรฐานของ ส.ศ. 35.0 - 49.9 หมายถึง โรงเรียนเกือบครึ่งหนึ่งมีคุณภาพได้มาตรฐานของ ส.ศ.



ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล /ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิควิธี เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
	1.4 การมีส่วนร่วม ในการจัดการ ศึกษาของ ท้องถิ่น (ลักษณะวิธีการ มีส่วนร่วม และเรื่องที่มี ส่วนร่วม)				0.0 - 34.9 หมายถึง ถึง โรงเรียนส่วนใหญ่ น้อยมีคุณภาพได้ มาตรฐานของ ส.ม.ศ. - ใช้เกณฑ์ค่าเฉลี่ย ดังนี้ 4.50 - 5.00 หมายถึง มีการ ดำเนินงานมากที่สุด 3.50 - 4.49 หมายถึง ถึงมีการ ดำเนินงานมาก 2.50 - 3.49 หมายถึง มีการ ดำเนินงานปาน กลาง

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล /ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิควิธี เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
					1.50 - 2.49 หมายถึง มีการ ดำเนินงานน้อย 1.00 - 1.49 หมายถึง มีการ ดำเนินงานน้อยที่สุด - สรุปเชิงเหตุผล ตามความเห็นของผู้ ให้ข้อมูลส่วนใหญ่

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล / ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิคที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
2. เพื่อประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2.1 ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา (โอกาสเข้าถึง การเรียนรู้ของผู้เรียนกลุ่มเป้าหมาย หน่วยงาน/โครงการ/กิจกรรม อื่นๆ) โอกาสการเข้าถึงการศึกษา นอกกระบวนการศึกษาตาม อื่นๆ (อียิปต์) 2.2 ความเสมอภาคในคุณภาพการจัดการศึกษา (คุณภาพของครู สื่อ อุปกรณ์ การเรียนการสอน)	- แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ด้านการศึกษาของ อบต. - แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ของสถานศึกษา - ผู้บริหาร อบต. - ผู้บริหารสถานศึกษา - ครู - ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน	- แบบบันทึกสรุปข้อมูล - แบบสอบถาม - การสัมภาษณ์ - การสนทนากลุ่ม	- ค่าเฉลี่ย - ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน - การวิเคราะห์เนื้อหา	- ใช้เกณฑ์ค่าเฉลี่ย ดังนี้ 4.50 - 5.00 หมายถึง มีการดำเนินงานมากที่สุด 3.50 - 4.49 หมายถึง มีการดำเนินงานมาก 2.50 - 3.49 หมายถึง มีการดำเนินงานปานกลาง 1.50 - 2.49 หมายถึง มีการดำเนินงานน้อย 1.00 - 1.49 หมายถึง มีการดำเนินงานน้อยที่สุด



ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล / ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิคที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
	2.3 ความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม				- สรุปเชิงเหตุผลตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่
3. เพื่อประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ	สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา - ด้านวิชาการ - ด้านงบประมาณ - ด้านการบริหารงานบุคคล - ด้านการบริหารทั่วไป	- แผนงาน/ โครงการ/กิจกรรม ด้านการศึกษาของอปท. - แผนงาน/ โครงการ/กิจกรรม ของสถานศึกษา - ผู้บริหาร อปท. - ผู้บริหารสถานศึกษา - ครู - ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน	- แบบบันทึกสรุปข้อมูล - แบบสอบถาม - การสัมภาษณ์ - การสนทนากลุ่ม	- ค่าเฉลี่ย - ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน - ร้อยละของค่าเฉลี่ย - การวิเคราะห์เนื้อหา	- ใช้เกณฑ์ร้อยละของค่าเฉลี่ยดังนี้ 60.00 - 100.00 หมายถึง มีการเปลี่ยนแปลงมาก ที่น้อย 40.00 - 59.99 หมายถึง มีการเปลี่ยนแปลงมาก 25.00 - 39.99 หมายถึง มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก



ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวชี้วัด/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล / ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิคที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
4. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1. ปัจจัยเกี่ยวกับองค์ประกอบของพื้นที่ - ผู้บริหาร (วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ ความรู้ ความสามารถ เจตคติ)	- ผู้บริหาร อบท. - ผู้บริหารสถานศึกษา - ครู - ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน	- การสังเกต - การสัมภาษณ์ - การสนทนากลุ่ม	- การวิเคราะห์เนื้อหา	10.00 - 24.99 หมายถึง มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างน้อย 1.00 - 9.99 หมายถึง มีการเปลี่ยนแปลงน้อย - สรุปเชิงเหตุผลตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ - สรุปเชิงเหตุผลตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่



ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล /ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิควิธี เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
	<ul style="list-style-type: none"> - บุคลากร(ความรู้ ความสามารถ เจตคติ ความพึงพอใจ) - รายได้/ทรัพยากร ในการจัดการศึกษา - การบริหารจัดการศึกษา - การสนับสนุนให้ ความช่วยเหลือ 				
	<p>2. ปัจจัยเกี่ยวกับ สถานศึกษา</p> <ul style="list-style-type: none"> - ผู้บริหารสถานศึกษา (วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ ความรู้ ความสามารถ เจตคติ) 	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้บริหาร อบท. - ผู้บริหารสถานศึกษา - ครู - ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน 	<ul style="list-style-type: none"> - การสังเกต - การสัมภาษณ์ - การสนทนากลุ่ม 	<ul style="list-style-type: none"> - การวิเคราะห์เนื้อหา 	<ul style="list-style-type: none"> - สรุปเชิงเหตุผล ตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่

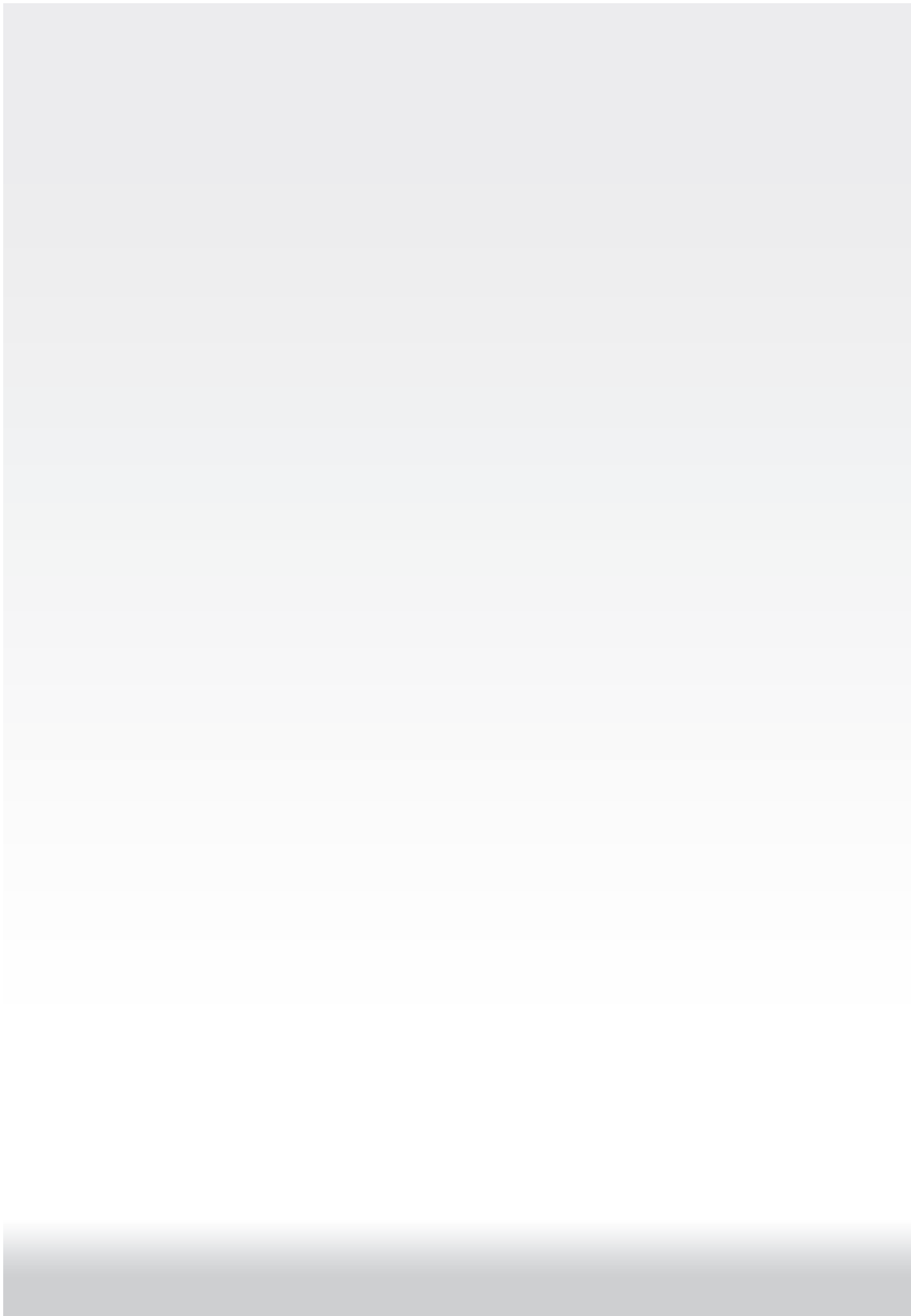


ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล /ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิควิธี เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
	<ul style="list-style-type: none"> - ครู (ความรู้ ความสามารถ เจตคติ ขวัญกำลังใจ ความเพียงพอ) - ทรัพยากรในการจัดการศึกษา (งบ. อาคาร สถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์) - การบริหารจัดการ การศึกษา - การจัดการเรียน การสอน - ความร่วมมือของ ผู้ปกครอง ชุมชน 				

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล /ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิควิธี เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
	3. ปัจจัยเกี่ยวกับ สภาพแวดล้อม - นโยบาย/ระเบียบ ของรัฐ - ด้านการเมือง - ด้านเศรษฐกิจ - ด้านสังคม วัฒนธรรม - ด้านเครือข่าย ความร่วมมือใน การจัด การศึกษา	- ผู้บริหาร อบต. - ผู้บริหารสถาน ศึกษา - ครู - ผู้แทนกรรมการ สถานศึกษาจาก ชุมชน	- การสังเกต - การสัมภาษณ์ - การสนทนากลุ่ม	- การวิเคราะห์ เนื้อหา	- สรุปรูปเชิงเหตุผล ตามความเห็นของผู้ ให้ข้อมูลส่วนใหญ่



บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ

ผลการประเมินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเก็บข้อมูลด้วยวิธีการเชิงปริมาณโดยใช้แบบสอบถาม ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณได้นำเสนอโดยแบ่งออกเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 2 ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 3 ผลการประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ

รายละเอียดของแต่ละตอน มีดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาจากคุณภาพผู้เรียน ครูและผู้บริหารสถานศึกษา การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ผลการประเมินมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 คุณภาพผู้เรียน ครูและผู้บริหารสถานศึกษา จากการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการประเมินของ สมศ. รอบสอง (พ.ศ.2549 - 2553) (ข้อมูล ณ เดือน ธันวาคม 2552) ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินพบว่า สถานศึกษาระดับการศึกษาปฐมวัยของ อบจ. อบต. เทศบาล และ กรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่มีคุณภาพได้มาตรฐาน (ร้อยละ 92.0 85.7 91.5 และ 99.1 ตามลำดับ) โดยมีสถานศึกษาส่วนใหญ่ของ อบจ. อบต. เทศบาล และกรุงเทพมหานคร ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพจาก สมศ. (ร้อยละ 82.0 71.4 92.6 และ 94.8 ตามลำดับ) ในขณะที่สถานศึกษาทุกแห่งของเมืองพัทยา มีคุณภาพได้มาตรฐานและได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพจาก สมศ. (ร้อยละ 100.0) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.1) (การได้รับการรับรองมาตรฐานสถานศึกษาพิจารณาจากผลการประเมินที่ได้ระดับดีขึ้นไม่ต่ำกว่า 11 มาตรฐาน และไม่มีมาตรฐานใดที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับปรับปรุง)

ส่วนสถานศึกษาระดับการศึกษาประถม-มัธยม ของ อบจ. อบต. เทศบาล และกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่มีคุณภาพได้มาตรฐาน (ร้อยละ 95.0 85.7 96.8 และ 98.8 ตามลำดับ) โดยมีสถานศึกษา ส่วนใหญ่ของ อบจ. อบต. เทศบาล และกรุงเทพมหานคร ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพจาก สมศ. (ร้อยละ 77.6 87.5 83.5 และ 91.7 ตามลำดับ) ในขณะที่สถานศึกษาทุกแห่งสังกัดเมืองพัทยา มีคุณภาพได้มาตรฐาน (ร้อยละ 100) และส่วนใหญ่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพจาก สมศ. (ร้อยละ 90.0) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.2)



ตารางที่ 4.1 ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ระดับการศึกษาปฐมวัย
รอบสอง (พ.ศ. 2549 - 2553) จำแนกตามประเภทของ อบต.

ประเภท อบต.	จำนวน	ผลการประเมิน (ร้อยละ)		การรับรอง (ร้อยละ)	
		ได้มาตรฐาน	ไม่ได้มาตรฐาน	รับรอง	ไม่รับรอง
1. อบจ.	50	46(92.0)	4(8.0)	41(82.0)	9(18.0)
2. อบต.	7	6(85.7)	1(14.3)	5(71.4)	2(28.6)
3. เทศบาล	353	343(97.2)	10(2.8)	327(92.6)	26(7.4)
4. เมืองพัทยา	10	10(100.0)	-	10(100.0)	-
5. กรุงเทพมหานคร	427	423(99.1)	4(0.9)	405(94.8)	22(5.2)

ตารางที่ 4.2 ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ระดับการศึกษาประถม - มัธยม
รอบสอง (พ.ศ. 2549 - 2553) จำแนกตามประเภทของ อบต.

ประเภท อบต.	จำนวน	ผลการประเมิน (ร้อยละ)		การรับรอง (ร้อยละ)	
		ได้มาตรฐาน	ไม่ได้มาตรฐาน	รับรอง	ไม่รับรอง
1. อบจ.	161	153(95.0)	8(5.0)	125(77.6)	36(22.4)
2. อบต.	7	6(85.7)	1(14.3)	6(85.7)	1(14.3)
3. เทศบาล	370	358(96.8)	12(3.2)	309(83.5)	61(16.5)
4. เมืองพัทยา	10	10(100.0)	-	9(90.0)	1(10.0)
5. กรุงเทพมหานคร	432	427(98.8)	5(1.2)	396(91.7)	36(8.3)



เมื่อวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอกจำแนกตามประเภทของ อปท. และมาตรฐานด้านผู้เรียน ครู และผู้บริหาร **กรณีของ อบจ.พบว่า ด้านผู้เรียน** สถานศึกษา ทั้งระดับการศึกษาปฐมวัย และประถม-มัธยม ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 82.0-100.0) ที่ผู้เรียนมีคุณภาพได้มาตรฐานเกือบทุกมาตรฐาน โดยมีสถานศึกษามากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 62.1-68.0) ที่ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์ และมีสถานศึกษาระดับการศึกษาประถม-มัธยม ส่วนน้อย (ร้อยละ 27.3) ที่ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร **สำหรับด้านครู** พบว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่ (ร้อยละ 73.3-98.8) มีครูที่มีคุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน โดยครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ และครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ **ส่วนด้านผู้บริหาร** ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ (ร้อยละ 86.0-100.0) มีคุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน (รายละเอียดดังตารางที่ 4.3)

กรณีของ อบต. พบว่า **ด้านผู้เรียน** สถานศึกษาทั้งระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม-มัธยม ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71.1-100.0) ที่ผู้เรียนมีคุณภาพได้มาตรฐานเกือบทุกมาตรฐาน โดยมีสถานศึกษามากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 57.1) ที่ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร และมีสถานศึกษาส่วนน้อยจนถึงเกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 28.6-42.9) ที่ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์ **สำหรับด้านครู** สถานศึกษาระดับปฐมวัยมากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 57.1) ที่ครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ และ

มีสถานศึกษาเกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 42.9) ที่ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ **ส่วนด้านผู้บริหาร** ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71.4-100.0) มีคุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน (รายละเอียดดังตารางที่ 4.4)

กรณีของเทศบาล พบว่า **ด้านผู้เรียน** สถานศึกษาทั้งระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม-มัธยมส่วนใหญ่ (ร้อยละ 72.2-99.5) ที่ผู้เรียนมีคุณภาพได้มาตรฐานเกือบทุกมาตรฐาน โดยมีสถานศึกษา ระดับประถม - มัธยม เกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 46.2) ที่ผู้เรียนมีความรู้ และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร **สำหรับด้านครู** สถานศึกษาส่วนใหญ่ (ร้อยละ 85.9-98.6) ที่ครูมีคุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน โดยครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอและครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ **ส่วนด้านผู้บริหาร** ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ (ร้อยละ 87.5-98.9) มีคุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน (รายละเอียดดังตารางที่ 4.5)

กรณีของกรุงเทพมหานคร พบว่า **ด้านผู้เรียน** สถานศึกษาทั้งระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม - มัธยม ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 83.3-99.8) ที่ผู้เรียนมีคุณภาพได้มาตรฐานเกือบทุกมาตรฐาน โดยมีสถานศึกษา ระดับประถม - มัธยมมากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 60.0) ที่ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร **สำหรับด้านครู** สถานศึกษาส่วนใหญ่ (ร้อยละ 91.6-98.8) ที่ครูมีคุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน โดยครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ และครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ **ส่วนด้านผู้บริหาร** ผู้บริหาร

สถานศึกษาส่วนใหญ่ (ร้อยละ 96.8-99.3) มีคุณภาพได้มาตรฐาน ทุก
มาตรฐาน (รายละเอียดดังตารางที่ 4.6)

กรณีของเมืองพัทยา พบว่า **ด้านผู้เรียน** สถานศึกษาทั้ง
ระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม - มัธยม ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70.0-
100.0) ที่ผู้เรียนมีคุณภาพได้มาตรฐานเกือบทุกมาตรฐาน โดยมี
สถานศึกษาระดับประถม - มัธยมครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 50.0) ที่ผู้เรียนมี
ทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้และพัฒนา
ตนเองอย่างต่อเนื่อง และมีสถานศึกษาระดับประถม - มัธยมส่วนน้อย
ที่ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ
มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์ และผู้เรียนมีความรู้
และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร (ร้อยละ 20.0 และ 30.0 ตามลำดับ)
สำหรับด้านครู สถานศึกษาส่วนใหญ่ (ร้อยละ 80.0-100.0) ที่ครูมี
คุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน โดยครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถ
ตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ และครูมีความสามารถในการ
จัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ
ส่วนด้านผู้บริหาร ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ (ร้อยละ 90.0-100.0)
ที่มีคุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน (รายละเอียดดังตารางที่ 4.7)

ตารางที่ 4.3 ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก
ระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม-มัธยม
ของสถานศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
จำแนกตามมาตรฐานด้านผู้เรียน ครูและผู้บริหาร

มาตรฐาน	ระดับปฐมวัย (n=50)		ระดับประถม-มัธยม (n=161)	
	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)
ด้านผู้เรียน				
1. ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรมและ ค่านิยมที่พึงประสงค์	48(96.0)	2(4.0)	157(97.5)	4(2.5)
2. ผู้เรียนมีสุขนิสัย สุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดี	50(100.0)	-	160(99.4)	1(0.6)
3. ผู้เรียนมีสุนทรียภาพและลักษณะนิสัย ด้านศิลปะ ดนตรี และกีฬา	50(100.0)	-	156(96.9)	5(3.1)
4. ผู้เรียนมีความสามารถในการ คิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรอง และมีวิสัยทัศน์	34(68.0)	16(32.0)	100(62.1)	61(37.9)
5. ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็น ตามหลักสูตร	44(88.0)	6(12.0)	44(27.3)	117(72.7)
6. ผู้เรียนมีทักษะในการแสวงหาความรู้ ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้และพัฒนา ตนเองอย่างต่อเนื่อง	43(86.0)	7(14.0)	132(82.0)	29(18.0)
7. ผู้เรียนมีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับ ผู้อื่นได้และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต	48(96.0)	2(4.0)	156(96.9)	5(3.1)

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

มาตรฐาน	ระดับปฐมวัย (n=50)		ระดับประถม-มัธยม (n=161)	
	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)
ด้านครู				
8. ครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ	43(86.0)	7(14.0)	159(98.8)	2(1.2)
9. ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	39(78.0)	11(22.0)	118(73.3)	43(26.7)
ด้านผู้บริหาร				
10. ผู้บริหารมีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการบริหารจัดการ	49(98.0)	1(2.0)	159(98.8)	2(1.2)
11. สถานศึกษามีการจัดองค์กรโครงสร้างการบริหารงานอย่างเป็นระบบครบวงจรให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา	46(92.0)	4(8.0)	152(94.4)	9(5.6)
12. สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	48(96.0)	2(4.0)	151(93.8)	10(6.2)
13. สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้	43(86.0)	7(14.0)	146(90.7)	15(9.3)
14. สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา	50(100.0)	-	160(99.4)	1(0.6)

ตารางที่ 4.4 ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก
ระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม-มัธยม
ของสถานศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล
จำแนกตามมาตรฐานด้านผู้เรียน ครูและผู้บริหาร

มาตรฐาน	ระดับปฐมวัย (n=7)		ระดับประถม-มัธยม (n=7)	
	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)
ด้านผู้เรียน				
1. ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรมและ ค่านิยมที่พึงประสงค์	6(85.7)	1(14.3)	7(100.0)	-
2. ผู้เรียนมีสุขนิสัย สุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดี	6(85.7)	1(14.3)	7(100.0)	-
3. ผู้เรียนมีสุนทรียภาพและลักษณะนิสัย ด้านศิลปะ ดนตรี และกีฬา	6(85.7)	1(14.3)	7(100.0)	-
4. ผู้เรียนมีความสามารถในการ คิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและ มีวิสัยทัศน์	2(28.6)	5(71.4)	3(42.9)	4(57.1)
5. ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็น ตามหลักสูตร	4(57.1)	3(42.9)	4(57.1)	3(42.9)
6. ผู้เรียนมีทักษะในการแสวงหาความรู้ ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้และพัฒนา ตนเองอย่างต่อเนื่อง	5(71.1)	2(28.6)	6(85.7)	1(14.3)
7. ผู้เรียนมีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับ ผู้อื่นได้และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต	6(85.7)	1(14.3)	7(100.0)	-

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

มาตรฐาน	ระดับปฐมวัย (n=7)		ระดับประถม-มัธยม (n=7)	
	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)
ด้านครู				
8. ครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ	4(57.1)	3(42.9)	7(100.0)	-
9. ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	3(42.9)	4(57.1)	3(42.9)	4(57.1)
ด้านผู้บริหาร				
10. ผู้บริหารมีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการบริหารจัดการ	7(100.0)	-	7(100.0)	-
11. สถานศึกษามีการจัดองค์กรโครงสร้างการบริหารงานอย่างเป็นระบบครบวงจรให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา	6(85.7)	1(14.3)	6(85.7)	1(14.3)
12. สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	5(71.4)	2(28.6)	6(85.7)	1(14.3)
13. สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้	5(71.4)	2(28.6)	6(85.7)	1(14.3)
14. สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา	7(100.0)	-	7(100.0)	-

ตารางที่ 4.5 ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก
ระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม - มัธยม
ของสถานศึกษาสังกัด เทศบาล จำแนกตามมาตรฐาน
ด้านผู้เรียน ครูและผู้บริหาร

มาตรฐาน	ระดับปฐมวัย (n=353)		ระดับประถม-มัธยม (n=370)	
	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)
ด้านผู้เรียน				
1. ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรมและ ค่านิยมที่พึงประสงค์	348(98.6)	5(1.4)	365(98.6)	5(1.4)
2. ผู้เรียนมีสุขนิสัย สุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดี	351(99.4)	2(0.6)	368(99.5)	2(0.5)
3. ผู้เรียนมีสุนทรียภาพและลักษณะนิสัย ด้านศิลปะ ดนตรี และกีฬา	350(99.2)	3(0.8)	364(98.4)	6(1.6)
4. ผู้เรียนมีความสามารถในการ คิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์	284(80.5)	69(19.5)	267(72.2)	103(27.8)
5. ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็น ตามหลักสูตร	339(96.0)	14(4.0)	171(46.2)	199(53.8)
6. ผู้เรียนมีทักษะในการแสวงหาความรู้ ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้และพัฒนา ตนเองอย่างต่อเนื่อง	312(88.4)	41(11.6)	311(84.1)	59(15.9)
7. ผู้เรียนมีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่น ได้และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต	346(98.0)	7(2.0)	362(97.8)	8(2.2)

ตารางที่ 4.5 (ต่อ)

มาตรฐาน	ระดับปฐมวัย (n=353)		ระดับประถม-มัธยม (n=370)	
	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)
ด้านครู				
8. ครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ	343(97.2)	10(2.8)	365(98.6)	5(1.4)
9. ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	321(90.9)	32(9.1)	318(85.9)	52(14.1)
ด้านผู้บริหาร				
10. ผู้บริหารมีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการบริหารจัดการ	349(98.9)	4(1.1)	365(98.6)	5(1.4)
11. สถานศึกษามีการจัดองค์กรโครงสร้างการบริหารงานอย่างเป็นระบบครบวงจรให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา	334(94.6)	19(5.4)	351(94.9)	19(5.1)
12. สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	330(93.5)	23(6.5)	347(93.8)	23(6.2)
13. สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้	309(87.5)	44(12.5)	339(91.6)	31(8.4)
14. สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา	345(97.7)	8(2.3)	362(97.8)	8(2.2)

ตารางที่ 4.6 ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก
ระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม - มัธยม
ของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร
จำแนกตามมาตรฐานด้านผู้เรียน ครูและผู้บริหาร

มาตรฐาน	ระดับปฐมวัย (n=427)		ระดับประถม-มัธยม (n=432)	
	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)
ด้านผู้เรียน				
1. ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรมและ ค่านิยมที่พึงประสงค์	423(99.1)	4(0.9)	431(99.8)	1(0.2)
2. ผู้เรียนมีสุขนิสัย สุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดี	426(99.8)	1(0.2)	431(99.8)	1(0.2)
3. ผู้เรียนมีสุนทรียภาพและลักษณะนิสัย ด้านศิลปะ ดนตรี และกีฬา	424(99.3)	3(0.7)	429(99.3)	3(0.7)
4. ผู้เรียนมีความสามารถในการ คิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและ มีวิสัยทัศน์	393(92.0)	34(8.0)	360(83.3)	72(16.7)
5. ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็น ตามหลักสูตร	412(96.5)	15(3.5)	259(60.0)	173(40.0)
6. ผู้เรียนมีทักษะในการแสวงหาความรู้ ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้และพัฒนา ตนเองอย่างต่อเนื่อง	413(96.7)	14(3.3)	414(95.8)	18(4.2)
7. ผู้เรียนมีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับ ผู้อื่นได้และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต	420(98.4)	7(1.6)	427(98.7)	5(1.2)

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

มาตรฐาน	ระดับปฐมวัย (n=427)		ระดับประถม-มัธยม (n=432)	
	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)
ด้านครู				
8. ครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ	405(94.8)	22(5.2)	427(98.8)	5(1.2)
9. ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	391(91.6)	36(8.4)	396(91.7)	36(8.3)
ด้านผู้บริหาร				
10. ผู้บริหารมีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการบริหารจัดการ	423(99.1)	4(0.9)	428(99.1)	4(0.9)
11. สถานศึกษามีการจัดองค์กรโครงสร้างการบริหารงานอย่างเป็นระบบครบวงจรให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา	421(98.6)	6(1.4)	426(98.6)	6(1.4)
12. สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	415(97.2)	12(2.8)	426(98.6)	6(1.4)
13. สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้	415(97.2)	12(2.8)	418(96.8)	14(3.2)
14. สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา	424(99.3)	3(0.7)	429(99.3)	3(0.7)

ตารางที่ 4.7 ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก
ระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม - มัธยม
ของสถานศึกษาสังกัด เมืองพัทยา
จำแนกตามมาตรฐานด้านผู้เรียน ครู และผู้บริหาร

มาตรฐาน	ระดับปฐมวัย (n=10)		ระดับประถม-มัธยม (n=10)	
	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)
ด้านผู้เรียน				
1. ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรมและ ค่านิยมที่พึงประสงค์	10(100.0)	-	10(100.0)	-
2. ผู้เรียนมีสุขนิสัย สุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดี	10(100.0)	-	10(100.0)	-
3. ผู้เรียนมีสุนทรียภาพและลักษณะนิสัย ด้านศิลปะ ดนตรี และกีฬา	10(100.0)	-	10(100.0)	-
4. ผู้เรียนมีความสามารถในการ คิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและ มีวิสัยทัศน์	7(70.0)	3(30.0)	2(20.0)	8(80.0)
5. ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็น ตามหลักสูตร	10(100.0)	-	3(30.0)	7(70.0)
6. ผู้เรียนมีทักษะในการแสวงหาความรู้ ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้และพัฒนา ตนเองอย่างต่อเนื่อง	10(100.0)	-	5(50.0)	5(50.0)
7. ผู้เรียนมีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับ ผู้อื่นได้และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต	10(100.0)	-	10(100.0)	-

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

มาตรฐาน	ระดับปฐมวัย (n=50)		ระดับประถม-มัธยม (n=161)	
	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)
ด้านครู				
8. ครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ	10(100.0)	-	10(100.0)	-
9. ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	10(100.0)	-	8(80.0)	2(20.0)
ด้านผู้บริหาร				
10. ผู้บริหารมีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการบริหารจัดการ	10(100.0)	-	10(100.0)	-
11. สถานศึกษามีการจัดองค์กรโครงสร้างการบริหารงานอย่างเป็นระบบครบวงจรให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา	9(90.0)	1(10.0)	9(90.0)	1(10.0)
12. สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	10(100.0)	-	8(80.0)	2(20.0)
13. สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้	10(100.0)	-	10(100.0)	-
14. สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา	10(100.0)	-	10(100.0)	-

1.2 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่นของสถานศึกษา สังกัด อบท.

ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นของสถานศึกษา สังกัด อบท. พบว่าโดยภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษาเห็นว่าสถานศึกษาที่ อบท.จัดตั้งขึ้นเอง สามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.71 - 4.87) โดยมีการหาความต้องการจำเป็นด้านการจัดการศึกษา การจัดทำแผนงาน/โครงการตามความต้องการ และการดำเนินงานตามแผนโครงการในระดับมากถึงมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.35 - 4.95) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.8) ซึ่งสอดคล้องกับ อบท.ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ ที่ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษาเห็นว่าสถานศึกษาที่รับถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการมาสังกัด อบจ. อบต.และเทศบาล สามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.76 - 4.77) โดยมีการหาความต้องการจำเป็นด้านการจัดการศึกษา การจัดทำแผนงาน/โครงการตามความต้องการ และการดำเนินงานตามแผนโครงการในระดับมากถึงมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.51 - 4.87) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.9) รวมทั้งสอดคล้องกับความเห็นของผู้บริหาร อบท.ที่เห็นว่า สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.70 - 5.00) โดยมีการหาความต้องการจำเป็นด้านจัดการศึกษา การจัดทำแผนงาน/โครงการตามความต้องการ และการดำเนินงานตามแผนโครงการในระดับมากถึงมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.51 - 5.00) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.10)



ตารางที่ 4.8 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น
ของสถานศึกษาที่อปท.จัดตั้งขึ้นเอง โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา
ครู และกรรมการสถานศึกษา

รายการ	อบจ. (n=7)		อบต. (n=28)		เทศบาล (n=585)		กทม. (n=468)		เมืองพัทยา (n=24)	
	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.
1. การหาความต้องการจำเป็น ด้านการจัดการศึกษา	4.86	0.38	4.75	0.67	4.60	0.73	4.70	0.64	4.35	1.07
2. การจัดทำแผนงาน/โครงการ ตามความต้องการ	4.83	0.41	4.76	0.72	4.84	0.57	4.92	0.39	4.87	0.45
3. การดำเนินงานตามแผนโครงการ	4.86	0.38	4.85	0.78	4.83	0.64	4.95	0.33	4.92	0.41
รวมเฉลี่ย	4.83	0.28	4.79	0.72	4.78	0.48	4.87	0.35	4.71	0.45

ตารางที่ 4.9 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของ อบต.ด้านการตอบสนองความต้องการ
ของท้องถิ่นของสถานศึกษาที่รับถ่ายโอนมาสังกัด อบต. โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา
ครูและกรรมการสถานศึกษา

รายการ	อบจ.(n=617)		อบต.(n=92)		เทศบาล(n=139)	
	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.
1. การหาความต้องการจำเป็นด้านการจัดการศึกษา	4.57	0.77	4.51	0.68	4.52	0.97
2. การจัดทำแผนงาน/โครงการตามความต้องการ	4.85	0.57	4.71	0.96	4.81	0.66
3. การดำเนินงานตามแผนโครงการ	4.83	0.65	4.85	0.53	4.87	0.53
รวมเฉลี่ย	4.76	0.60	4.77	0.38	4.77	0.53

ตารางที่ 4.10 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของ อบต.ด้านการตอบสนองความต้องการ
ของท้องถิ่นของสถานศึกษาโดยการประเมินของผู้บริหาร อบต.

รายการ	อบจ. (n=101)		อบต. (n=118)		เทศบาล (n=404)		กทม. (n=67)		เมืองพัทยา (n=4)	
	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.
1. การหาความต้องการจำเป็น ด้านการจัดการศึกษา	4.63	0.60	4.51	0.72	4.57	0.79	4.57	0.94	5.00	0.00
2. การจัดทำแผนงาน/โครงการ ตามความต้องการ	4.81	0.63	4.81	0.74	4.92	0.45	4.97	0.17	5.00	0.00
3. การดำเนินงานตามแผนโครงการ	4.93	0.44	4.75	0.80	4.85	0.59	4.97	0.17	5.00	0.00
รวมเฉลี่ย	4.81	0.34	4.70	0.61	4.80	0.40	4.84	0.33	5.00	0.00

1.3 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น **กรณีของ อบท. ที่จัดตั้งสถานศึกษาเอง** พบว่า โดยภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา เห็นว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมากถึงมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.45-4.70) เมื่อพิจารณาตามประเภทของ อบท. พบว่า อบท.ทุกประเภท ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมากถึงมากที่สุดทั้ง 8 เรื่อง คือ มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน การระดมทรัพยากรทางการศึกษา การจัดทำแผนของสถานศึกษา การนิเทศติดตามการดำเนินงานการจัดการศึกษา การจัดหาสนับสนุนสื่อ อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร (ค่าเฉลี่ย 3.54 - 5.00) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.11)

ส่วนสถานศึกษาที่รับถ่ายโอนมาจากกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า โดยภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา เห็นว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมากถึงมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.45-4.50) โดยมีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร การจัดทำแผนของสถานศึกษา การนิเทศติดตามการดำเนินงานการจัดการศึกษา การจัดหาสนับสนุนสื่อ อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้ การส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน การระดม



ทรัพยากรทางการศึกษา และการบริหารจัดการศึกษาในระดับมากถึงมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 3.96 - 4.62) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.12) และโดยภาพรวมผู้บริหาร อปท.เห็นว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของ อปท.ในระดับมากถึงมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.36-4.65) โดยมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุน การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การจัดทำแผนของสถานศึกษา การส่งเสริมพัฒนาบุคลากร การบริหารจัดการศึกษา การนิเทศติดตามการดำเนินงานการจัดการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน การระดมทรัพยากรทางการศึกษา และการจัดหาสนับสนุน สื่อ อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้ในระดับมากถึงมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.00-5.00) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.13)

ตารางที่ 4.11 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาดำเนินการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
ของผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง สำหรับ อบต.ที่จัดตั้งสถานศึกษาเอง
โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา

รายการ	อบจ. (n=7)		อบต. (n=28)		เทศบาล (n=585)		กทม. (n=468)		เมืองพัทยา (n=24)	
	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.
1. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา	5.00	0.00	4.67	1.04	4.66	0.90	4.65	0.96	4.62	1.01
2. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา	4.71	0.49	4.75	0.90	4.64	0.97	4.60	1.00	4.64	0.95
3. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน	4.17	1.60	4.81	0.79	4.61	0.98	4.58	1.00	4.33	1.30
4. การมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรทางการศึกษา	5.00	0.00	4.82	0.66	4.55	1.04	4.68	0.84	4.13	1.48



ตารางที่ 4.11 (ต่อ)

รายการ	อบจ. (n=7)		อบต. (n=28)		เทศบาล (n=585)		กทม. (n=468)		เมืองพัทยา (n=24)	
	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.
5. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนของสถานศึกษา	4.17	1.60	4.77	0.53	4.55	1.08	4.50	1.17	4.00	1.73
6. การมีส่วนร่วมในการนี้เทศติดตามการดำเนินงานการจัดการศึกษา	4.83	0.41	4.65	0.83	4.46	1.21	4.50	1.18	4.27	1.48
7. การมีส่วนร่วมในการจัดหาสนับสนุนสื่อ/อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้	4.29	1.25	4.48	1.27	4.48	1.12	4.51	1.11	4.12	1.39
8. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร	4.57	0.79	3.96	1.72	4.30	1.36	4.31	1.35	3.54	1.79
รวมเฉลี่ย	4.63	0.47	4.70	0.73	4.61	0.76	4.63	0.79	4.45	0.95

ตารางที่ 4.12 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา
ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของผู้ปกครอง
ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง สำหรับ อปท.
ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา โดยการประเมินของ
ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา

รายการ	อบจ.(n=617)		อบต.(n=92)		เทศบาล(n=139)	
	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.
1. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา	4.62	0.97	4.44	1.13	4.61	1.03
2. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา	4.52	1.09	4.22	1.40	4.49	1.20
3. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน	4.48	1.16	4.28	1.34	4.51	1.20
4. การมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรทางการศึกษา	4.55	1.03	4.38	1.18	4.26	1.40
5. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนของสถานศึกษา	4.32	1.29	4.16	1.41	4.45	1.21
6. การมีส่วนร่วมในการเฝ้าติดตามการดำเนินงานการจัดการศึกษา	4.26	1.38	4.18	1.45	4.32	1.40

ตารางที่ 4.12 (ต่อ)

รายการ	อบจ.(n=617)		อบต.(n=92)		เทศบาล(n=139)	
	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.
7. การมีส่วนร่วมในการ จัดหาสนับสนุนสื่อ/อุปกรณ์ และแหล่งการเรียนรู้	4.34	1.25	4.22	1.27	4.27	1.43
8. การมีส่วนร่วมในการ ส่งเสริมพัฒนาบุคลากร	4.24	1.36	3.96	1.63	4.23	1.43
รวมเฉลี่ย	4.50	0.85	4.45	0.98	4.49	0.93

หมายเหตุ เมืองพัทยาไม่มีการถ่ายโอนสถานศึกษา กรุงเทพมหานครมีการรับถ่ายโอน
สถานศึกษาจำนวน 1 แห่ง จึงไม่นำเสนอ

ตารางที่ 4.13 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
ของผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
โดยการประเมินของผู้บริหาร อปท.

รายการ	อบจ. (n=101)		อบต. (n=118)		เทศบาล (n=404)		กทม. (n=67)		เมืองพัทยา (n=4)	
	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.
1. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา	4.11	1.01	4.51	0.85	4.60	0.88	4.73	0.81	4.33	0.57
2. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา	4.26	1.26	4.41	1.18	4.43	1.14	4.48	1.19	4.00	1.00
3. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน	4.21	1.21	4.44	1.11	4.53	1.02	4.72	0.78	5.00	0.00
4. การมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรทางการศึกษา	4.33	1.76	4.47	1.02	4.43	1.13	4.58	0.93	5.00	0.00

ตารางที่ 4.13 (ต่อ)

รายการ	อบจ. (n=101)		อบต. (n=118)		เทศบาล (n=404)		กทม. (n=67)		เมืองพัทยา (n=4)	
	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.
5. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนของสถานศึกษา	4.24	1.23	4.45	1.03	4.40	1.22	4.66	0.82	4.00	1.73
6. การมีส่วนร่วมในการนิเทศติดตามการดำเนินงานการจัดการศึกษา	4.17	1.38	4.44	1.18	4.34	1.32	4.46	1.10	5.00	0.00
7. การมีส่วนร่วมในการจัดทาสัมมนา สื่อ/อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้	4.39	1.12	4.58	0.98	4.51	1.11	4.60	1.02	5.00	0.00
8. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร	4.10	1.41	4.24	1.27	4.33	1.33	4.45	1.19	4.00	1.73
รวมเฉลี่ย	4.36	0.98	4.52	0.80	4.53	0.82	4.65	0.71	4.62	0.53

ตอนที่ 2 ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาในด้านสื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอน กระบวนการจัดการเรียนการสอน การดูแลช่วยเหลือผู้เรียนและการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ผลการประเมินในกรณีของ **อปท. ที่จัดตั้งสถานศึกษาเอง** พบว่า โดยภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา เห็นว่า อปท. ที่จัดตั้งสถานศึกษาเองมีการจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในระดับมากถึงมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.43 - 4.90) เมื่อพิจารณาตามประเภทของอปท.พบว่า อปท.ทุกประเภทมีการจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในระดับมากถึงมากที่สุดทั้ง 5 เรื่องคือ การจัดสื่อ อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีระบบการดูแลช่วยเหลือผู้เรียนอย่างทั่วถึง มีการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง และมีการจัดสรร สื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง (ค่าเฉลี่ย 3.75 - 5.00) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.14) ส่วนกรณีของ **อปท.ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา** พบว่า โดยภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา เห็นว่า อบจ. อบต. และเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา จัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในระดับมากถึงมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.42 - 4.55) โดยมีการจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในระดับมากที่สุด 4 เรื่องคือ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีระบบการดูแล



ช่วยเหลือผู้เรียนอย่างทั่วถึง มีการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา
อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง และมีการจัดสรร สื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์
ให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง (ค่าเฉลี่ย 4.55 - 4.82) ในขณะที่
อบจ. อบต. และเทศบาล มีการจัดสื่อ อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้
เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนอยู่ในระดับมากและปานกลาง (ค่าเฉลี่ย
3.62 3.38 และ 3.48 ตามลำดับ) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.15) สำหรับ
ผู้บริหาร อบท. เห็นว่า อบท. จัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในระดับ
มากถึงมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.44 - 5.00) โดยมีการจัดการศึกษาให้ม
ีความเสมอภาคในระดับมากที่สุด 4 เรื่องคือ มีการจัดกิจกรรมการเรียน
การสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีระบบการดูแลช่วยเหลือผู้เรียนอย่าง
ทั่วถึง มีการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง
และมีการจัดสรร สื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้สถานศึกษาอย่างเป็น
ธรรมและทั่วถึง (ค่าเฉลี่ย 4.63 - 5.00) ในขณะที่ อบต. อบจ. เทศบาล
กทม.และเมืองพัทยา มีการจัดสื่อ อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้เพื่อ
สนับสนุนการเรียนการสอนอยู่ในระดับปานกลาง มากและมากที่สุด
(ค่าเฉลี่ย 3.34 4.12 4.13 4.64 และ 5.00 ตามลำดับ) (รายละเอียด
ดังตารางที่ 4.16)

ตารางที่ 4.14 ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของ อบต. ที่จัดตั้งสถานศึกษาเอง
โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา

รายการ	อบจ. (n=7)		อบต. (n=28)		เทศบาล (n=585)		กทม. (n=468)		เมืองพัทยา (n=24)	
	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.
1. มีการจัดสื่อ อุปกรณ์และแหล่ง การเรียนรู้เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน	5.00	0.00	4.15	1.20	4.27	1.15	4.33	1.11	3.75	1.33
2. การจัดการเรียนการสอน ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	4.83	0.41	4.74	0.86	4.75	0.75	4.85	0.59	4.79	0.72
3. มีระบบการดูแลช่วยเหลือผู้เรียน อย่างทั่วถึง	4.86	0.38	5.00	0.00	4.79	0.75	4.90	0.46	4.52	1.27
4. มีการจัดสรรงบประมาณให้ สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง	5.00	0.00	5.00	0.00	4.85	0.60	4.91	0.78	4.05	1.61
5. มีการจัดสรร สื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรม และทั่วถึง	4.86	0.38	5.00	0.00	4.86	0.56	4.87	0.61	4.71	0.90
รวมเฉลี่ย	4.90	0.24	4.78	0.35	4.71	0.48	4.80	0.41	4.43	0.90

ตารางที่ 4.15 ผลประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของ อปท.
ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา โดยการประเมินของ
ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา

รายการ	อปจ.(n=617)		อบต.(n=92)		เทศบาล(n=139)	
	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.	\bar{X}	S.D.
1. มีการจัดสื่อ อุปกรณ์ และแหล่งการเรียนรู้ เพื่อสนับสนุน การเรียนการสอน	3.62	1.39	3.38	1.38	3.48	1.45
2. การจัดกิจกรรม การเรียนการสอนที่เน้น ผู้เรียนเป็นสำคัญ	4.67	0.94	4.72	0.81	4.55	1.11
3. มีระบบการดูแล ช่วยเหลือผู้เรียนอย่างทั่วถึง	4.82	0.71	4.78	0.84	4.60	1.10
4. มีการจัดสรรงบประมาณ ให้สถานศึกษาอย่าง เป็นธรรมและทั่วถึง	4.76	0.81	4.67	0.81	4.69	0.89
5. มีการจัดสรร สื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ ให้สถานศึกษาอย่าง เป็นธรรมและทั่วถึง	4.69	0.94	4.76	0.77	4.57	1.12
รวมเฉลี่ย	4.55	0.60	4.55	0.55	4.42	0.77

ตารางที่ 4.16 ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของ อบต.
โดยการประเมินของผู้บริหาร อบต.

รายการ	อบจ. (n=101)		อบต. (n=118)		เทศบาล (n=404)		กทม. (n=67)		เมืองพัทยา (n=4)	
	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.
1. มีการจัดสื่อ อุปกรณ์และแหล่ง การเรียนรู้เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน	4.12	1.29	3.34	1.34	4.13	1.26	4.64	0.85	5.00	0.00
2. การจัดการเรียนการสอน ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	4.72	0.84	4.63	0.99	4.65	1.00	4.83	0.75	5.00	0.00
3. มีระบบการดูแลช่วยเหลือผู้เรียน อย่างทั่วถึง	4.85	0.66	4.66	1.00	4.76	0.85	4.88	0.57	5.00	0.00
4. มีการจัดสรรงบประมาณให้ สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง	4.97	0.22	4.64	0.91	4.82	0.72	4.80	0.81	5.00	0.00
5. มีการจัดสรร สื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรม และทั่วถึง	4.96	0.24	4.76	0.72	4.88	0.56	4.83	0.73	5.00	0.00
รวมเฉลี่ย	4.73	0.42	4.44	0.59	4.68	0.53	4.82	0.43	5.00	0.00

ตอนที่ 3 ผลการประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงของ การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ

ผลการประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งพิจารณาสภาพการเปลี่ยนแปลงในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป **ผลการประเมินด้านวิชาการ** พบว่า โดยภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษาเห็นว่า สภาพการจัดการศึกษาของ อบจ.และ อบต. ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา มีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 12.75 และ 18.25 ตามลำดับ) ส่วนเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับน้อย (ร้อยละ 8.50) และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า สถานศึกษาสังกัด อบจ. อบต. และเทศบาล มีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการทั้ง 5 เรื่อง ไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับน้อยถึงค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 4.00 - 23.5) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.17)

ผลการประเมินด้านงบประมาณ พบว่า โดยภาพรวมสภาพการจัดการศึกษาของ อบจ. และอบต. ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา มีการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก (ร้อยละ 25.00) ส่วนเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 18.00) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าทั้ง อบจ.และ อบต. มีการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก 4 เรื่องคือ การจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริม



และพัฒนาบุคลากรด้านการเรียนการสอน การเพิ่มงบประมาณเพื่อ
การจัดการศึกษา/การเรียนการสอน การจัดสรรงบประมาณเพื่อการ
ก่อสร้างอาคารเรียน และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการปรับปรุง
อาคารสถานที่ (ร้อยละ 25.75 - 32.25) ในขณะที่ เทศบาล มีการ
เปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก
1 เรื่อง คือ การจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างอาคารเรียน
นอกนั้นมีการเปลี่ยนแปลงในระดับน้อยถึงค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 32.00)
(รายละเอียดดังตารางที่ 4.18)

ผลการประเมินด้านการบริหารงานบุคคล พบว่า โดย
ภาพรวมสภาพการจัดการศึกษาของ อบจ. อบต. และเทศบาลที่รับ
ถ่ายโอนสถานศึกษา มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลไปใน
ทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 17.25 20.50 และ 14.50
ตามลำดับ) โดย อบจ.มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลไป
ในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อยทั้ง 8 เรื่อง (ร้อยละ 13.25-20.00)
ในขณะที่ อบต. มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลไปใน
ทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก 2 เรื่องคือ การวางแผนและการ
ปรับกรอบอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมกับภาระงาน
และการสรรหาบุคลากรที่ได้คุณภาพและตรงกับความต้องการของ
หน่วยงาน (ร้อยละ 28.50 และ 27.50 ตามลำดับ) ส่วนเทศบาลมีการ
เปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับน้อย
2 เรื่อง คือ การสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากร และ การจัด
สวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่บุคลากร (ร้อยละ 4.00 และ 1.50
ตามลำดับ) นอกนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับ
ค่อนข้างน้อย (รายละเอียดดังตารางที่ 4.19)

ผลการประเมินด้านการบริหารทั่วไป พบว่า โดยภาพรวม อบจ. และ อบต. มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 14.50 และ 21.00 ตามลำดับ) ส่วนเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับน้อย (ร้อยละ 9.25) โดย อบจ. และเทศบาล มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานทั่วไปไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับน้อยถึงค่อนข้างน้อยทั้ง 9 เรื่อง (ร้อยละ 5.75-24.75) ในขณะที่ อบต. มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก 2 เรื่องคือ การปรับปรุงด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม การปรับโครงสร้างและแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาให้เอื้อต่อบริบทและลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร้อยละ 27.75 และ 25.00 ตามลำดับ) นอกนั้นมีการเปลี่ยนแปลงในระดับค่อนข้างน้อย (รายละเอียดตารางที่ 4.20)

สำหรับผู้บริหาร อบต. ที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา เห็นว่า โดยภาพรวมสภาพการจัดการศึกษาของ อบจ. มีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก (ร้อยละ 27.50) ส่วน อบต. และเทศบาล มีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 19.50 และ 18.50 ตามลำดับ) โดย อบจ. มีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก 4 เรื่องคือ การจัดทำหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการท้องถิ่น การจัดการเรียนการสอนที่เน้นความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น การจัดการเรียนการสอนที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและแหล่งเรียนรู้ในชุมชน และการสนับสนุนสื่อการเรียนการสอน (ร้อยละ 25.50 - 37.50) ในขณะที่ อบต. และเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อยทั้ง 5 เรื่อง (ร้อยละ 16.75 - 22.50) (รายละเอียด

ดังตารางที่ 4.21) **ส่วนด้านงบประมาณ** ผู้บริหาร อบท.เห็นว่าโดยภาพรวมสภาพการจัดการศึกษาของ อบจ. มีการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับมาก (ร้อยละ 40.00) ส่วน อบต. และเทศบาล มีการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก (ร้อยละ 27.50 และ 27.75 ตามลำดับ) โดย อบจ.มีการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับมาก 5 เรื่อง คือ การจัดสรรงบประมาณให้ตอบสนองตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาของท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านการเรียนการสอน การเพิ่มงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษา/การเรียนการสอน การจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างอาคารเรียน และ การจัดสรรงบประมาณเพื่อการปรับปรุงอาคารสถานที่ (ร้อยละ 40.25-48.00) นอกจากนี้มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก กรณีของ อบต.และเทศบาล มีการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก 4 - 5 เรื่อง คือ การจัดสรรงบประมาณให้ตอบสนองตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาของท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างอาคารเรียน การจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านการเรียนการสอนและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการปรับปรุงอาคารสถานที่ (ร้อยละ 25.00 - 35.25) นอกจากนี้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย (รายละเอียดดังตารางที่ 4.22) สำหรับ**ด้านการบริหารงานบุคคล** ผู้บริหาร อบท.เห็นว่า โดยภาพรวมสภาพการจัดการศึกษาของ อบจ. มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก (ร้อยละ 32.75) ส่วน อบต.และเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงด้าน

การบริหารงานบุคคลค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 23.25) โดย อบจ. มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมากทั้ง 7 เรื่อง (ร้อยละ 29.75 - 37.50) กรณีของอบต. มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก 3 เรื่อง คือ การสรรหาบุคลากรที่ได้คุณภาพและตรงกับความต้องการของหน่วยงาน การจัดระบบส่งเสริมและการพัฒนาบุคลากร และการวางแผนและการปรับกรอบอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมกับภาระงาน (ร้อยละ 25.00 - 25.25) กรณีของ เทศบาล มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลค่อนข้างมาก 1 เรื่อง คือ การวางแผนและการปรับกรอบอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมกับภาระงาน (ร้อยละ 26.00) นอกนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย (รายละเอียดดังตารางที่ 4.23) สำหรับ**ด้านการบริหารทั่วไป** ผู้บริหาร อบท. เห็นว่าโดยภาพรวมสภาพการจัดการศึกษาของ อบจ.มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก (ร้อยละ 29.25) ส่วน อบต. และเทศบาล มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 22.00) โดย อบจ. มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปในระดับมากในเรื่อง การปรับปรุงด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม (ร้อยละ 41.50) และมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างน้อยในเรื่อง การปรับเปลี่ยนคณะกรรมการสถานศึกษา (ร้อยละ 18.25) นอกนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก (ร้อยละ 25.25 - 31.25) กรณีของ อบต. มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก 1 เรื่อง คือ การปรับปรุงด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม (ร้อยละ 28.00)



นอกจากนี้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อยกรณีของเทศบาล มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก 2 เรื่องคือ การปรับปรุงด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม และการปรับโครงสร้างและแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาให้เอื้อต่อบริบทและลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร้อยละ 30.25 และ 25.75 ตามลำดับ) (รายละเอียดดังตารางที่ 4.24)

เมื่อพิจารณาภาพรวมของสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของ อปท.ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการโดยการประเมินของผู้บริหาร อปท. พบว่า ด้านวิชาการและด้านการบริหารทั่วไปมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย (20.75 และ 24.00 ตามลำดับ) ส่วนด้านการบริหารงานบุคคลและด้านงบประมาณ มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก (25.75 และ 30.75 ตามลำดับ) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า **ด้านวิชาการ**มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมากในเรื่อง การสนับสนุนสื่อการเรียนการสอน (ร้อยละ 25.50) **ด้านงบประมาณ** มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก ทั้ง 7 เรื่อง คือ การเพิ่มงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษา/การเรียนการสอน การจัดสรรงบประมาณให้ตอบสนองตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาของท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณเพื่อปรับปรุงอาคารสถานที่ การจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างอาคารเรียน การจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมและพัฒนานักบุคลากรด้านการเรียนการสอน การจัดทำระเบียบข้อบังคับและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการ

จัดสรรและใช้งบประมาณ และ การกำกับ ติดตามและตรวจสอบระบบงบประมาณ (ร้อยละ 26.00 - 36.00) สำหรับ**ด้านการบริหารงานบุคคล** มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมากในเรื่อง การวางแผนและการปรับกรอบอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมกับภาระงาน การสรรหาบุคลากรที่ได้คุณภาพและตรงกับความต้องการของหน่วยงาน การมอบหมายให้บุคลากรได้ปฏิบัติงานตรงความรู้ ความสามารถ การจัดระบบส่งเสริมและการพัฒนาบุคลากร และการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากร (ร้อยละ 25.50 - 28.75) ส่วน**ด้านการบริหารทั่วไป** มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมากในเรื่อง การปรับโครงสร้างและแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาให้เอื้อต่อบริบทและลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปรับปรุงด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม (ร้อยละ 25.00 และ 32.50 ตามลำดับ) นอกนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย (รายละเอียดดังตารางที่ 4.25)

ตารางที่ 4.17 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านวิชาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา
ครูและกรรมการสถานศึกษา

รายการ	อบจ.(n=617)			รอยละของการเปลี่ยนแปลง			อบต.(n=92)			รอยละของการเปลี่ยนแปลง			เทศบาล(n=139)			ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง
	ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน		ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน		ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน		ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน		ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน		
		\bar{x}	S.D.		\bar{x}	S.D.		\bar{x}	S.D.		\bar{x}	S.D.		\bar{x}	S.D.	
1. การจัดทำหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการท้องถิ่น	2.75	0.73	3.22	0.69	11.75	2.34	0.93	3.09	0.76	18.75	2.49	0.84	2.87	0.80	9.50	
2. การจัดการเรียนการสอนที่เน้นความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น	2.73	0.75	3.23	0.71	12.50	2.46	0.83	3.15	0.75	17.25	2.51	0.90	2.93	0.82	10.50	
3. การจัดการเรียนการสอนที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและแหล่งเรียนรู้ในชุมชน	2.81	0.77	3.18	0.77	9.25	2.54	0.93	3.23	0.71	17.25	2.63	0.85	2.94	0.82	7.75	
4. การสนับสนุนสื่อการเรียนการสอน	2.55	0.79	3.39	0.74	21.00	2.17	0.78	3.11	0.75	23.5	2.57	0.80	3.12	0.82	13.75	
5. การนิเทศ/ส่งเสริมสนับสนุนการเรียนการสอน	2.76	0.74	3.08	0.82	8.00	2.33	0.80	2.95	0.89	15.5	2.72	0.85	2.88	0.87	4.00	
รวม	2.72	0.61	3.23	0.58	12.75	2.36	0.72	3.09	0.65	18.25	2.59	0.74	2.93	0.72	8.50	

ตารางที่ 4.18 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านงบประมาณ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ
โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา

รายการ	อบจ.(n=617)			ร้อยละ			อบต.(n=92)			ร้อยละ			เทศบาล(n=139)			ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง	
	ก่อน		หลัง	ของการ เปลี่ยนแปลง		ของ การ เปลี่ยนแปลง	ก่อน		หลัง	ของการ เปลี่ยนแปลง		ของ การ เปลี่ยนแปลง	ก่อน		หลัง		
	ถ่ายโอน	S.D.		ถ่ายโอน	S.D.		ถ่ายโอน	S.D.		ถ่ายโอน	S.D.		ถ่ายโอน	S.D.			ถ่ายโอน
1. การเพิ่มงบประมาณเพื่อการจัด การศึกษา/การเรียนการสอน	2.28	0.72	3.41	0.69	28.25		2.04	0.77	3.09	0.76	26.25		2.35	0.77	3.16	0.76	20.25
2. การจัดสรรงบประมาณให้ตอบสนอง ตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ การจัดศึกษาของท้องถิ่น	2.38	0.71	3.34	0.70	24.00		2.01	0.68	3.02	0.74	25.25		2.40	0.73	3.11	0.76	17.75
3. การจัดสรรงบประมาณเพื่อ การปรับปรุงอาคารสถานที่	2.11	0.78	3.40	0.73	32.25		1.87	0.66	2.99	0.84	28.00		2.27	0.79	3.19	0.84	23.00
4. การจัดสรรงบประมาณ เพื่อการก่อสร้างอาคารเรียน	1.99	0.82	3.22	0.91	30.75		1.73	0.65	2.88	0.93	28.75		2.09	0.84	3.37	0.74	32.00

ตารางที่ 4.18 (ต่อ)

รายการ	อบจ.(n=617)			อบต.(n=92)			ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง			เทศบาล(n=139)			ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง	
	ก่อน	หลัง	ถ่ายโอน	ก่อน	หลัง	ถ่ายโอน	ก่อน	หลัง	ถ่ายโอน	ก่อน	หลัง	ถ่ายโอน		
														\bar{x}
5. การจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านการเรียนการสอน	2.33	0.75	3.36	0.73	1.96	0.71	3.11	0.67	28.75	2.44	0.83	3.10	0.72	16.50
6. การจัดทำระเบียบข้อบังคับและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดสรรและใช้งบประมาณ	2.57	0.70	3.19	0.76	2.14	0.75	2.93	0.74	19.75	2.60	0.79	2.93	0.76	8.25
7. การกำกับ ติดตาม และตรวจสอบงบประมาณ	2.65	0.74	3.32	0.73	2.29	0.75	3.06	0.81	19.25	2.60	0.79	3.00	0.76	10.00
รวม	2.33	0.60	3.33	0.60	2.01	0.55	3.01	0.63	25.00	2.38	0.66	3.10	0.63	18.00

ตารางที่ 4.19 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ
โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา

รายการ	อบจ.(n=617)			ร้อยละ			อบต.(n=92)			ร้อยละ			เทศบาล(n=139)			ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง	
	ก่อน		หลัง	ของการ เปลี่ยนแปลง		ของ การ เปลี่ยนแปลง	ก่อน		หลัง	ของการ เปลี่ยนแปลง		ของ การ เปลี่ยนแปลง	ก่อน		หลัง		
	S.D.	\bar{x}		S.D.	\bar{x}		S.D.	\bar{x}		S.D.	\bar{x}		S.D.	\bar{x}			S.D.
1. การวางแผนและการปรับกรอบ อัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษา ให้เหมาะสมกับภาระงาน	2.43	0.78	3.23	0.75	20.00		1.98	0.84	3.12	0.74	28.50		2.48	0.82	3.06	0.80	14.50
2. การสรรหาบุคลากรที่ได้คุณภาพ และตรงกับความต้องการของหน่วยงาน	2.51	0.75	3.29	0.78	19.50		2.02	0.78	3.12	0.76	27.50		2.46	0.87	3.04	0.85	14.50
3. การมอบหมายให้บุคลากร ได้ปฏิบัติงานตรงความรู้ ความสามารถ	2.69	0.74	3.30	0.73	15.25		2.24	0.84	3.12	0.81	22.00		2.52	0.81	3.01	0.80	12.25
4. การจัดระบบส่งเสริมและ การพัฒนาบุคลากร	2.65	0.70	3.31	0.74	16.50		2.27	0.75	3.12	0.81	21.25		2.58	0.76	3.01	0.72	10.75

ตารางที่ 4.19 (ต่อ)

รายการ	อบจ.(n=617)			รอยละของการเปลี่ยนแปลง			อบต.(n=92)			รอยละของการเปลี่ยนแปลง			เทศบาล(n=139)			รอยละของการเปลี่ยนแปลง
	ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน	S.D.	ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน	S.D.	ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน	S.D.	ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน	S.D.	ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน	S.D.	
5. การส่งเสริมสนับสนุนความก้าวหน้าในวิชาชีพของบุคลากร	2.71	0.72	3.36	0.72	16.25	2.45	0.85	3.05	0.72	15.00	2.70	0.84	3.11	0.78	10.25	
6. การสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากร	2.62	0.76	3.30	0.78	17.00	2.32	0.80	2.90	0.90	14.50	2.63	0.87	2.79	0.86	4.00	
7. การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่บุคลากร	2.66	0.77	3.19	0.82	13.25	2.33	0.75	2.91	0.86	14.50	2.69	0.87	2.75	0.82	1.50	
รวม	2.61	0.61	3.30	0.62	17.25	2.23	0.69	3.05	0.70	20.50	2.38	0.66	2.96	0.74	14.50	



ตารางที่ 4.20 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านการบริหารทั่วไป
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ
โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา

รายการ	อบจ.(n=617)			ร้อยละ			อบต.(n=92)			ร้อยละ			เทศบาล(n=139)			ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง
	ก่อน ถ่ายโอน	หลัง ถ่ายโอน	S.D.	ก่อน ถ่ายโอน	หลัง ถ่ายโอน	S.D.	ก่อน ถ่ายโอน	หลัง ถ่ายโอน	S.D.	ก่อน ถ่ายโอน	หลัง ถ่ายโอน	S.D.	ก่อน ถ่ายโอน	หลัง ถ่ายโอน	S.D.	
	เปลี่ยนแปลง			เปลี่ยนแปลง			เปลี่ยนแปลง			เปลี่ยนแปลง						
1. การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบายและยุทธศาสตร์การจัด การศึกษาเพื่อท้องถิ่น	2.75	0.71	3.29	0.68	13.50	2.30	0.85	3.04	0.80	18.50	2.69	0.78	3.02	0.71	8.25	
2. การปรับโครงสร้างและแนวทาง การบริหารจัดการสถานศึกษา ให้เอื้อต่อบริบทและลักษณะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2.68	0.72	3.31	0.70	15.75	2.17	0.78	3.17	0.73	25.00	2.65	0.77	3.08	0.79	10.75	
3. การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ในการจัดการศึกษา	2.76	0.71	3.15	0.76	9.75	2.20	0.80	2.90	0.87	17.50	2.66	0.81	2.93	0.83	6.75	
4. การปรับปรุงด้านอาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อม	2.41	0.75	3.40	0.72	24.75	2.04	0.80	3.15	0.82	27.75	2.46	0.74	3.12	0.84	16.50	

ตารางที่ 4.20 (ต่อ)

รายการ	อบจ.(n=617)			อบต.(n=92)			เทศบาล(n=139)			ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง
	ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน	S.D.	ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน	S.D.	ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน	S.D.	
5. ความสนใจเข้าร่วมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชน	2.60	3.16	0.80	2.30	3.09	0.82	2.54	2.98	0.87	11.00
6. ความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนกับชุมชนและ อบท.	2.57	3.23	0.78	2.25	3.20	0.69	2.65	3.07	0.77	10.50
7. การระดมทรัพยากรทางการศึกษา	2.59	3.12	0.80	2.29	3.01	0.73	2.61	2.95	0.81	8.50
8. การปรับเปลี่ยนคณะกรรมการสถานศึกษา	2.66	3.06	0.79	2.27	2.89	0.83	2.61	2.86	0.94	6.25
9. การปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา	2.71	3.23	0.75	2.26	3.18	0.77	2.72	2.95	0.84	5.75
รวม	2.63	3.21	0.61	2.23	3.07	0.64	2.61	2.98	0.74	9.25

ตารางที่ 4.21 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านวิชาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ
โดยการประเมินของผู้บริหาร อบท. (อบจ. อบต. และเทศบาล)

รายการ	อบจ.(n=101)				อบต.(n=118)				เทศบาล(n=404)				ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง
	ก่อน		หลัง		ก่อน		หลัง		ก่อน		หลัง		
	ถ่ายโอน	S.D.	ถ่ายโอน	S.D.	ถ่ายโอน	S.D.	ถ่ายโอน	S.D.	ถ่ายโอน	S.D.	ถ่ายโอน	S.D.	
1. การจัดทำหลักสูตรที่ตอบสนอง ความต้องการท้องถิ่น	2.24	0.74	3.26	0.73	2.36	0.70	3.18	0.63	2.37	0.96	3.10	0.80	18.25
2. การจัดการเรียนการสอนที่เน้น ความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น	2.17	0.85	3.19	0.74	2.59	0.72	3.34	0.64	2.40	0.90	3.11	0.76	17.75
3. การจัดการเรียนการสอนที่ใช้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและแหล่งเรียนรู้ ในชุมชน	2.36	0.88	3.34	0.72	2.51	0.81	3.29	0.69	2.50	0.93	3.17	0.77	16.75
4. การสนับสนุนสื่อการเรียนการสอน	2.10	0.79	3.60	0.61	2.42	0.89	3.32	0.72	2.51	0.94	3.38	0.70	21.75
5. การนิเทศ/ส่งเสริมสนับสนุน การเรียนการสอน	2.29	0.84	3.24	0.76	2.40	0.82	3.07	0.78	2.39	0.94	3.17	0.75	19.50
รวม	2.25	0.69	3.35	0.68	2.46	0.64	3.24	0.47	2.44	0.80	3.18	0.67	18.50

ตารางที่ 4.22 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านงบประมาณ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ
โดยการประเมินของผู้บริหาร อบท. (อบจ. อบต.และเทศบาล)

รายการ	อบจ.(n=101)			ร้อยละ			อบต.(n=118)			ร้อยละ			เทศบาล(n=404)			ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง
	ก่อน ถ่ายโอน	หลัง ถ่ายโอน		ก่อน ถ่ายโอน	หลัง ถ่ายโอน		ก่อน ถ่ายโอน	หลัง ถ่ายโอน		ก่อน ถ่ายโอน	หลัง ถ่ายโอน		ก่อน ถ่ายโอน	หลัง ถ่ายโอน		
		\bar{x}	S.D.		\bar{x}	S.D.		\bar{x}	S.D.		\bar{x}	S.D.		\bar{x}	S.D.	
1. การเพิ่มงบประมาณเพื่อการจัด การศึกษา/การเรียนการสอน	1.91	0.64	3.61	0.53	2.22	0.78	3.33	0.74	2.75	2.37	0.85	3.34	0.75	24.50		
2. การจัดสรรงบประมาณ ให้ตอบสนองตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์การจัดการศึกษา ของท้องถิ่น	1.98	0.73	3.59	0.61	2.32	0.85	3.30	0.72	25.00	2.29	0.84	3.31	0.74	25.50		
3. การจัดสรรงบประมาณ เพื่อการปรับปรุงอาคารสถานที่	1.74	0.78	3.66	0.58	2.06	0.84	3.33	0.81	31.75	2.16	0.97	3.39	0.82	30.75		
4. การจัดสรรงบประมาณ เพื่อการก่อสร้างอาคารเรียน	1.81	0.81	3.63	0.53	2.00	0.87	3.13	0.92	28.25	2.01	0.97	3.42	0.83	35.25		



ตารางที่ 4.22 (ต่อ)

รายการ	อบจ.(n=101)				อบต.(n=118)				เทศบาล(n=404)				ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง
	ก่อน		หลัง		ก่อน		หลัง		ก่อน		หลัง		
	ถ่ายโอน		ถ่ายโอน		ถ่ายโอน		ถ่ายโอน		ถ่ายโอน		ถ่ายโอน		
	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	
5. การจัดสรรงบประมาณ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร ด้านการเรียนการสอน	2.00	0.76	3.64	0.56	2.15	0.83	3.31	0.74	2.23	0.96	3.31	0.78	27.00
6. การจัดทำระเบียบข้อบังคับและ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดสรร และใช้งบประมาณ	2.13	0.82	3.43	0.69	2.32	0.84	3.22	0.66	2.27	0.97	3.23	0.79	24.00
7. การกำกับ ติดตาม และตรวจสอบ ระบอบงบประมาณ	2.21	0.89	3.46	0.73	2.38	0.86	3.34	0.62	2.32	1.00	3.29	0.78	24.25
รวม	1.98	0.66	3.58	0.47	2.19	0.73	3.29	0.60	2.23	0.84	3.34	0.68	27.75

ตารางที่ 4.23 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ
โดยการประเมินของผู้บริหาร อบต. (อบจ. อบต.และเทศบาล)

รายการ	อบจ.(n=101)			อบต.(n=118)			เทศบาล(n=404)			ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง			
	ก่อน ถ่ายโอน	หลัง ถ่ายโอน		ก่อน ถ่ายโอน	หลัง ถ่ายโอน		ก่อน ถ่ายโอน	หลัง ถ่ายโอน					
		\bar{x}	S.D.		\bar{x}	S.D.		\bar{x}	S.D.				
1. การวางแผนและการปรับกรอบ อัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษา ให้เหมาะสมกับภาระงาน	1.95	0.75	3.45	0.68	2.21	0.77	3.22	0.72	2.20	0.97	3.24	0.82	26.00
2. การสรรหาบุคลากรที่ได้คุณภาพ และตรงกับความต้องการของหน่วยงาน	2.02	0.79	3.46	0.70	2.23	0.76	3.23	0.73	2.22	0.97	3.19	0.85	24.25
3. การมอบหมายให้บุคลากร ได้ปฏิบัติงานตรงความรู้ ความสามารถ	2.18	0.80	3.49	0.60	2.26	0.81	3.18	0.78	2.34	0.92	3.26	0.78	23.00
4. การจัดระบบส่งเสริมและ การพัฒนาบุคลากร	2.22	0.83	3.53	0.58	2.29	0.81	3.29	0.79	2.38	0.94	3.35	0.76	24.25



ตารางที่ 4.23 (ต่อ)

รายการ	อบจ.(n=101)			ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง			อบต.(n=118)			ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง			เทศบาล(n=404)			ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง
	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน	
	\bar{x}	S.D.		\bar{x}	S.D.		\bar{x}	S.D.		\bar{x}	S.D.		\bar{x}	S.D.		
5. การส่งเสริมสนับสนุนความก้าวหน้าในวิชาชีพของบุคลากร	2.42	0.88	3.61	0.64	29.75	2.52	0.86	3.34	0.76	20.50	2.42	0.95	3.37	0.78	23.75	
6. การสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากร	2.29	0.84	3.61	0.63	33.00	2.38	0.82	3.27	0.65	22.25	2.42	0.96	3.38	0.77	24.00	
7. การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่บุคลากร	2.31	0.88	3.56	0.63	31.25	2.48	0.80	3.34	0.74	21.50	2.48	0.99	3.36	0.74	22.00	
รวม	2.21	0.71	3.52	0.53	32.75	2.33	0.69	3.26	0.65	23.25	2.39	0.87	3.32	0.66	23.25	

ตารางที่ 4.24 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านการบริหารทั่วไป
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ
โดยการประเมินของผู้บริหาร อบท. (อบจ. อบต. และเทศบาล)

รายการ	อบจ.(n=101)				อบต.(n=118)				ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง				เทศบาล(n=404)				ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง
	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน		ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน		ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน		ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน		
	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	
1. การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบายและยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเพื่อท้องถิ่น	2.23	0.84	3.45	0.71	30.50	2.41	0.72	3.29	0.62	22.00	2.41	0.99	3.28	0.76	21.75		
2. การปรับโครงสร้างและแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาให้เอื้อต่อบริบทและลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2.17	0.83	3.38	0.67	30.25	2.40	0.75	3.31	0.64	22.75	2.34	0.98	3.37	0.80	25.75		
3. การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษา	2.23	0.82	3.24	0.75	25.25	2.42	0.75	3.22	0.69	20.00	2.37	0.96	3.29	0.81	23.00		
4. การปรับปรุงด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม	1.95	0.79	3.61	0.62	41.50	2.28	0.74	3.40	0.72	28.00	2.30	0.96	3.51	0.68	30.25		



ตารางที่ 4.24 (ต่อ)

รายการ	อบจ.(n=101)			รอยละของการเปลี่ยนแปลง			อบต.(n=118)			รอยละของการเปลี่ยนแปลง			เทศบาล(n=404)			รอยละของการเปลี่ยนแปลง
	ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน	S.D.	ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน	S.D.	ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน	S.D.	ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน	S.D.	ก่อนถ่ายโอน	หลังถ่ายโอน	S.D.	
5. ความสนใจเข้าร่วมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชน	2.22	0.81	3.40	0.61	29.50	2.44	0.79	3.31	0.70	21.75	2.33	0.90	3.28	0.74	23.75	
6. ความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนกับชุมชนและ อบต.	2.15	0.79	3.40	0.66	31.25	2.42	0.74	3.30	0.69	22.00	2.46	0.93	3.36	0.72	22.50	
7. การระดมทรัพยากรทางการศึกษา	2.19	0.79	3.39	0.71	30.00	2.39	0.78	3.26	0.70	21.75	2.39	0.92	3.29	0.69	22.50	
8. การปรับเปลี่ยนคณะกรรมการสถานศึกษา	2.21	0.79	2.94	0.81	18.25	2.34	0.82	3.13	0.75	19.75	2.33	0.97	3.10	0.85	19.25	
9. การปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา	2.29	0.78	3.41	0.64	28.00	2.41	0.84	3.31	0.69	22.50	2.41	0.92	3.27	0.76	21.50	
รวม	2.19	0.70	3.36	0.50	29.25	2.39	0.67	3.27	0.59	22.00	2.41	0.87	3.29	0.64	22.00	

ตารางที่ 4.25 ภาพรวมของสภาพการเปลี่ยนแปลง
ของการจัดการศึกษาของ อปท. (อบจ. อบต. และเทศบาล)
ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ
โดยการประเมินของผู้บริหาร อปท.

รายการ	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน		ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง
	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	
1. การเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการ					
1.1 การจัดทำหลักสูตรที่ตอบสนอง ความต้องการท้องถิ่น	2.34	0.85	3.16	0.75	20.50
1.2 การจัดการเรียนการสอนที่เน้น ความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น	2.39	0.85	3.19	0.73	20.00
1.3 การจัดการเรียนการสอนที่ใช้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและแหล่งเรียนรู้ในชุมชน	2.47	0.89	3.25	0.74	19.50
1.4 การสนับสนุนสื่อการเรียนการสอน	2.40	0.91	3.42	0.69	25.50
1.5 การนิเทศ/ส่งเสริมสนับสนุน การเรียนการสอน	2.37	0.89	3.17	0.76	20.00
รวม	2.40	0.74	3.23	0.62	20.75
2. การเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณ					
2.1 การเพิ่มงบประมาณเพื่อ การจัดการศึกษา/การเรียนการสอน	2.22	0.80	3.40	0.71	29.50
2.2 การจัดสรรงบประมาณให้ตอบสนอง ตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ การจัดการศึกษาของท้องถิ่น	2.22	0.83	3.38	0.71	29.00
2.3 การจัดสรรงบประมาณ เพื่อการปรับปรุงอาคารสถานที่	2.03	0.91	3.45	0.77	35.50

ตารางที่ 4.25 (ต่อ)

รายการ	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน		ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง
	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	
2.4 การจัดสรรงบประมาณ เพื่อการก่อสร้างอาคารเรียน	1.96	0.91	3.40	0.81	36.00
2.5 การจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริม และพัฒนาบุคลากรด้านการเรียนการสอน	2.15	0.88	3.40	0.73	31.25
2.6 การจัดทำระเบียบข้อบังคับและ แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดสรรและใช้งบประมาณ	2.24	0.90	3.28	0.74	26.00
2.7 การกำกับ ติดตาม และตรวจสอบ ระบบงบประมาณ	2.31	0.94	3.35	0.73	26.00
รวม	2.16	0.77	3.39	0.62	30.75
3. การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคล					
3.1 การวางแผนและการปรับ กรอบอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษา ให้เหมาะสมกับภาระงาน	2.14	0.88	3.29	0.76	28.75
3.2 การสรรหาบุคลากรที่ได้คุณภาพ และตรงกับความต้องการของหน่วยงาน	2.17	0.88	3.27	0.79	27.50
3.3 การมอบหมายให้บุคลากร ได้ปฏิบัติงานตรงความรู้ ความสามารถ	2.28	0.86	3.30	0.74	25.50
3.4 การจัดระบบส่งเสริม และการพัฒนาบุคลากร	2.32	0.88	3.38	0.73	26.50
3.5 การส่งเสริมสนับสนุนความก้าวหน้า ในวิชาชีพของบุคลากร	2.44	0.91	3.42	0.75	24.50

ตารางที่ 4.25 (ต่อ)

รายการ	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน		ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง
	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	
3.6 การสร้างขวัญและกำลังใจ ให้แก่บุคลากร	2.38	0.90	3.41	0.71	25.75
3.7 การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ แก่บุคลากร	2.44	0.92	3.41	0.72	24.25
รวม	2.32	0.79	3.35	0.63	25.75
4. การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไป					
4.1 การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบายและยุทธศาสตร์การจัดการศึกษา เพื่อท้องถิ่น	2.36	0.89	3.33	0.71	24.25
4.2 การปรับโครงสร้างและแนวทางการ บริหารจัดการสถานศึกษาให้เอื้อต่อ บริบทและลักษณะขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	2.31	0.89	3.31	0.73	25.00
4.3 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ในการจัดการศึกษา	2.35	0.88	3.26	0.76	22.75
4.4 การปรับปรุงด้านอาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อม	2.21	0.88	3.51	0.68	32.50
4.5 ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการ จัดการศึกษาของชุมชน	2.34	0.85	3.32	0.70	24.50
4.6 ความร่วมมือในการจัดการศึกษา ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนและ อปท.	2.37	0.86	3.36	0.69	24.75
4.7 การระดมทรัพยากรทางการศึกษา	2.34	0.85	3.31	0.69	24.25

ตารางที่ 4.25 (ต่อ)

รายการ	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน		ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง
	\bar{x}	S.D.	\bar{x}	S.D.	
4.8 การปรับเปลี่ยนคณะกรรมการ สถานศึกษา	2.30	0.89	3.06	0.82	19.00
4.9 การปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพ การจัดการศึกษา	2.38	0.87	3.32	0.71	23.50
รวม	2.35	0.78	3.31	0.59	24.00
รวมทั้งหมด	2.31	0.74	3.34	0.56	25.75

บทที่ 5

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

ผลการประเมินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเก็บข้อมูลด้วยวิธีการเชิงคุณภาพจากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา ในแต่ละภูมิภาคโดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพได้นำเสนอโดยแบ่งออกเป็น 4 ตอน ดังนี้

- ตอนที่ 1 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ตอนที่ 2 ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ตอนที่ 3 ผลการประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ
- ตอนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายละเอียดของแต่ละตอน มีดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาในด้านคุณภาพผู้เรียน กระบวนการจัดการศึกษา การตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของ ท้องถิ่น ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา มีดังนี้

1.1 คุณภาพผู้เรียน

เด็กที่เข้าเรียนในโรงเรียนของสังกัด อบต.ส่วนใหญ่เป็นเด็กที่ ขาดความพร้อม โดยเฉพาะความพร้อมด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ ผู้ปกครองไม่อยู่ในฐานะที่จะให้เข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนหรือส่งเด็ก ไปเรียนในเมืองได้ เด็กบางส่วนเป็นเด็กที่สอบเข้าโรงเรียนประจำ อำเภอรอบหรือประจำจังหวัดไม่ได้ เด็กเหล่านี้จึงไม่ใช่เด็กที่มีความสามารถ ด้านการเรียนอยู่ในระดับดี แต่มีความสามารถอยู่ในระดับปานกลาง หรือค่อนข้างต่ำ ดังนั้น อบต.จึงต้องจัดการศึกษาให้กับเด็กที่ขาดความ พร้อมให้มีคุณภาพและพัฒนาการที่ดีขึ้น จากข้อมูลการสนทนากลุ่ม และการศึกษากรณีศึกษา พบว่าคุณภาพของผู้เรียนที่สังกัด อบต. มี ลักษณะ ดังนี้

1.1.1 คุณภาพของผู้เรียนด้านวิชาการมีลักษณะที่แตกต่างกัน โดยภาพรวมแล้วผู้เรียนมีคุณภาพในระดับที่ชุมชนพึงพอใจ กรณี โรงเรียนของ อบจ. และ กทม.พบว่า คุณภาพของผู้เรียนส่วนใหญ่มี พัฒนาการดีขึ้นกว่าเดิม เมื่อเข้าแข่งขันทางวิชาการส่วนใหญ่ก็ได้รับ รางวัลและเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานอื่นมากขึ้น สำหรับโรงเรียน

เทศบาลพบว่า ผู้เรียนส่วนใหญ่มีคุณภาพเป็นที่พึงพอใจ โรงเรียนหลายแห่งได้จัดการศึกษาให้กับผู้เรียนโดยเน้นการพัฒนาที่หลากหลายสอดคล้องกับศักยภาพของผู้เรียน เช่น โรงเรียนที่เด็กมีความสามารถทางวิชาการไม่โดดเด่น จะจัดการศึกษาโดยเน้นความโดดเด่นในด้านอื่นๆ เช่น สนับสนุนส่งเสริมด้านกีฬา จนสามารถได้เป็นตัวแทนและชนะเลิศในระดับภาคและระดับประเทศ และยังเน้นการพัฒนาความสามารถด้านวิชาการของผู้เรียน ซึ่งพบว่าในโรงเรียนบางแห่ง “ผลการสอบ O-NET ปี50 สูงกว่าระดับจังหวัดและระดับประเทศ” อย่างไรก็ตามกรณีโรงเรียนของ อบต. ผู้เรียนส่วนใหญ่ที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีคุณภาพเพียงผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำ ในขณะที่มีผู้เรียนส่วนหนึ่งมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นและสามารถสอบเข้าเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นได้

นอกจากนี้ยังพบว่า มีผู้เรียนบางส่วนมีปัญหาด้านการอ่านและการเขียน คือ การอ่านและเขียนไม่คล่อง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่ผู้เรียนย้ายโรงเรียนและขาดเรียนบ่อย ผู้เรียนส่วนหนึ่งที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีพื้นฐานความรู้ไม่ดีเมื่อไปศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษา จึงศึกษาไม่จบ เนื่องจากอ่านหนังสือและคิดเลขไม่คล่อง มีความท้อถอยในการเรียน อย่างไรก็ตามครูได้พยายามดำเนินการแก้ปัญหาโดยใช้วิธีการสอนซ่อมเสริมและจัดตั้ง “ชมรมการอ่าน” โดยมีสื่อช่วยการอ่าน เช่น หนังสือเรียน แบบฝึกหรือชุดฝึกการอ่าน

1.1.2 ผู้เรียนส่วนใหญ่มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ โรงเรียนสังกัด อบต.มุ่งจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ โดยปลูกฝังคุณลักษณะที่พึงประสงค์ให้เด็กในเรื่องมารยาทในการพูดและ

การไหว้ การเคารพบนอบต่อผู้ใหญ่จนทำให้เด็กมีมารยาทในการพูด และการเคารพกราบไหว้ที่ดี นอกจากนี้ยังมีการเสริมสร้างความสามารถในด้านดนตรี ศิลปะ รวมทั้งการส่งเสริมคุณลักษณะด้านจิตสาธารณะ ซึ่งทำให้ผู้เรียนได้ใช้ความรู้ความสามารถพิเศษของตน และรู้จักเสียสละและทำประโยชน์เพื่อสังคม ชุมชน เช่น ผู้เรียนที่มีความสามารถด้านดนตรีไทย ให้ความช่วยเหลือโดยให้โอกาสได้จัดแสดงในงานต่างๆ ของชุมชน

1.2 กระบวนการจัดการศึกษา

1.2.1 โรงเรียนจัดการเรียนการสอนที่หลากหลายตามศักยภาพผู้เรียน เนื่องจากผู้เรียนส่วนใหญ่มีความพร้อมในหลายๆ ด้าน โรงเรียนจึงพยายามจัดการเรียนการสอนที่หลากหลายตามศักยภาพของผู้เรียน เช่น ผู้เรียนที่มีความสามารถด้านกีฬาหรือดนตรีจะได้รับการสนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาความสามารถด้านนั้นให้สามารถเข้าแข่งขันและได้รับรางวัล ซึ่งทำให้ผู้เรียนเกิดความภาคภูมิใจและมีความเชื่อมั่นในตนเองมากขึ้น โรงเรียนมีการสำรวจการศึกษาต่อของผู้เรียน ซึ่งพบว่า นักเรียนที่จบมัธยมศึกษาตอนต้นไม่มีโอกาสได้ศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาปลายมากนัก โรงเรียนจึงแนะแนวให้ศึกษาต่อในสายอาชีพ เช่น วิทยาลัยเกษตรกรรม วิทยาเทคนิค หรือวิทยาลัยอาชีวศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็จัดหลักสูตรฝึกอาชีพเป็นวิชาเลือกให้ผู้เรียน เช่น งานช่าง งานเกษตร เป็นต้น นอกจากนี้โรงเรียนยังส่งเสริมสนับสนุนให้ครูจัดการเรียนการสอนโดยใช้วิธีการที่หลากหลายที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ เช่น การสอนแบบบูรณาการ การสอนแบบร่วมมือ และวิธีการสอนแบบอื่นๆ ดังที่ครูฝ่ายวิชาการคนหนึ่งกล่าวว่า

“ในการจัดการเรียนการสอน ต้องพยายามให้โรงเรียนเข้าสู่ระบบ
มาตรฐานคุณภาพของสมศ. มีการจัดการเรียนที่หลากหลาย
โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ. . .”

**1.2.2 โรงเรียนจัดการเรียนการสอนโดยบูรณาการสาระ
เกี่ยวกับท้องถิ่นเพื่อให้ผู้เรียนนำไปใช้ในชีวิตจริง** โรงเรียนสังกัด
อปท.หลายแห่งมีการจัดการเรียนการสอนโดยบูรณาการสาระเกี่ยวกับ
ท้องถิ่น เช่น เรื่อง วัฒนธรรม ประเพณี และอาชีพในท้องถิ่นซึ่งเรียนรู้
จากวิทยากรหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยมุ่งหวังที่จะปลูกฝัง เสริมสร้าง
และพัฒนาให้ผู้เรียนเห็นคุณค่า วัฒนธรรม ประเพณี และอาชีพใน
ท้องถิ่นซึ่งมุ่งให้ผู้เรียนสามารถนำไปใช้ในชีวิตจริงได้ ดังกรณีโรงเรียน
ของ อบต.แห่งหนึ่งได้จัดให้ผู้เรียนได้เรียนรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรม ประเพณี
ท้องถิ่นและประเพณีไทยโดยให้ แต่งกายชุดไทย หรือชุดประจำท้องถิ่น
ในทุกวันศุกร์ และร่วมเรียนรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นและ
ประเพณีไทย เช่น การลอยกระทง การถวายเทียนพรรษา งานบุญบั้งไฟ
งานบุญข้าวปุ้น การวิ่งแข่งควาย และการแข่งขันกีฬาในรูปแบบต่างๆ
และกรณีของโรงเรียนเทศบาลแห่งหนึ่งจัดการเรียนการสอนในระดับ
มัธยมศึกษาโดยจัดเป็นสายอาชีพช่างต่างๆให้กับผู้เรียนอย่างหลากหลาย
มีการประสานเครือข่ายกับวิทยาลัยสารพัดช่างเพื่อให้ผู้เรียนเข้าไป
เรียนวิชาช่างต่างๆ แล้วมาศึกษาต่อที่โรงเรียน “เราก็มาดูคนในชุมชน
อีกว่าที่เด็กไปเรียนจากสารพัดช่างมาแล้วใครในชุมชนที่จะมาต่อยอด
ให้เด็กนักเรียนของเรา คนในชุมชนที่เป็นช่างเสริมสวยเราก้เอามา
อบรมต่อยอดให้เด็ก เปิดเป็นห้องเสริมสวยในโรงเรียน ดึงภูมิปัญญาคน
ที่เป็นช่างเสริมสวยเข้ามาสอนในโรงเรียน” และในบางกรณีกำหนดให้
ผู้เรียนไปเรียนรู้กับวิทยากรที่สถานประกอบการหรือแหล่งเรียนรู้นอก

โรงเรียน โรงเรียนในบางพื้นที่สอนให้ผู้เรียนรู้จักการทำงาน เลี้ยงโค กระบือ การแกะตัวหนังสือ และฟ้อนเชินโดยจัดการเรียนการสอน 2 ลักษณะ คือ เชิญวิทยากรท้องถิ่นเข้ามาสอนที่โรงเรียนและให้ผู้เรียนเรียนรู้จากชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น นอกจากนี้มีการจัดการเรียนการสอนโดยใช้แหล่งเรียนรู้จากชุมชน มีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้นอกห้องเรียนมากขึ้น เช่น เรียนเรื่องสุขภาพอนามัยจากศูนย์อนามัยชุมชน ปลูกฝังด้านคุณธรรม จริยธรรมและเรียนรู้เรื่องประเพณี วัฒนธรรมจากการร่วมปฏิบัติกิจกรรมที่วัด เป็นต้น

1.2.3 โรงเรียนจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรให้ผู้เรียนอย่างหลากหลายทั้งกิจกรรมเชิงวิชาการและกิจกรรมเสริมสร้างคุณลักษณะของผู้เรียน โรงเรียนส่วนใหญ่มีการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรให้ผู้เรียนอย่างหลากหลาย โดยการจัดกิจกรรมเชิงวิชาการที่หลากหลาย สอดแทรกในกระบวนการเรียนการสอน เช่น การทำโครงงาน การเข้าค่ายเยาวชนมีทั้งด้านวิชาการ คือค่ายคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คณิตคิดเร็ว จินตคณิต และกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียน โดยจัดกิจกรรมฝึกมารยาทในการพูด การไหว้ ทำความเคารพพ่อแม่และผู้ใหญ่ โรงเรียนบางแห่งจัดโครงการฝากออมทรัพย์เพื่อเสริมสร้างลักษณะนิสัยการประหยัดและออมให้แก่ผู้เรียน การที่โรงเรียนสามารถจัดกิจกรรมได้หลากหลายนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ อปท.จัดสรรงบประมาณสนับสนุนค่อนข้างมาก ผู้เรียนสามารถเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ซึ่งครูคนหนึ่งกล่าวว่า “โรงเรียนของท้องถิ่นมีข้อดีที่ว่าเวลาทำโครงการเรา ได้เงินสนับสนุนตลอดเวลา”

1.2.4 โรงเรียนจัดระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน โดยดำเนินการ ในลักษณะต่างๆ ดังนี้

1) **จัดโครงการเยี่ยมบ้าน** โดยให้ครูประจำชั้นเยี่ยมบ้านนักเรียนทุกภาคเรียนเพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวนักเรียน และสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ปกครอง ทำให้มีข้อมูลเกี่ยวกับนักเรียนเพื่อการดูแล ป้องกัน หรือให้ความช่วยเหลือ ซึ่งช่วยให้ครูและผู้ปกครองมีโอกาสที่จะร่วมมือกันป้องกัน แก้ไขปัญหา และดูแลช่วยเหลือนักเรียน รวมทั้งช่วยกันเสริมสร้างและพัฒนาให้นักเรียนได้ดีขึ้น ซึ่งจะช่วยลดปัญหาด้านการเรียนและด้านพฤติกรรมของนักเรียนสำหรับปัญหาเรื่องยาเสพติดในโรงเรียน ผู้ให้ข้อมูลระบุว่ามีน้อยมาก และถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นครูซึ่งส่วนใหญ่ใกล้ชิดกับนักเรียนและครอบครัวจะสามารถเข้าถึงปัญหาและให้ความช่วยเหลือได้ค่อนข้างดี การมีระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนมีประโยชน์ต่อนักเรียนซึ่งทำให้ผู้ปกครองมีความพึงพอใจ และให้การสนับสนุนร่วมมือเป็นอย่างดี

2) **จัดโครงการ และกิจกรรมด้านความปลอดภัย การดูแลรักษาสุขภาพอนามัยของผู้เรียน** อปท.และโรงเรียนตระหนักในความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของผู้เรียน จึงดำเนินการ ดังนี้

2.1) การดูแลความปลอดภัยด้านอาคารสถานที่ โดยได้จัดสภาพอาคาร บริเวณโรงเรียน สนามเด็กเล่นให้สะอาด ปลอดภัย จัดทำรั้วรอบบริเวณโรงเรียน กั้นรั้วรอบสระน้ำ มีการปรับปรุงห้องน้ำให้เหมาะสมกับวัยเด็กเพื่อให้เกิดความปลอดภัย และขณะที่เด็กอยู่ในโรงเรียน ครูจะเฝ้าระวังอย่างดีเพื่อไม่ให้เกิดอุบัติเหตุและข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้ ครูจึงทำตัวเสมือนผู้รักษาความปลอดภัยในโรงเรียน



2.2) การเอาใจใส่ดูแลเรื่องสุขภาพอนามัยของผู้เรียน โรงเรียนบางแห่งจัดโครงการพิเศษสำหรับดูแลช่วยเหลือการบริการทางด้านสุขภาพทางกายและทางจิตใจ ครูคนหนึ่งเล่าว่า “เรามีโครงการ หนูน้อยสุขภาพดี มีการชั่งน้ำหนัก หยอดโพลีไอ สอนวิธีแปรงฟัน มีโครงการหมักเหาเพื่อช่วยเด็กที่มีเหา และจัดโครงการพบพระชำระใจ ก็จะพาเด็กไปวัด พระก็จะสอนให้” ในกรณีที่เด็กเจ็บป่วย จะพาไปรักษาที่โรงพยาบาล มีการกวดขันเรื่องการมาเรียนและมีโครงการป้องกันยาเสพติด โดยเฉพาะการสูบบุหรี่ของเด็ก มีการติดตามเด็กที่ขาดเรียนให้มาเรียนและหามาตรการป้องกันไม่ให้เด็กสูบบุหรี่และให้เลิกสูบบุหรี่

2.3) การสอนให้ผู้เรียนรู้จักการปฏิบัติตนเพื่อดูแลสุขภาพปลอดภัยของตัวเอง โดยเฉพาะเด็กปฐมวัย ครูจะคอยสอน ทบทวนให้เด็กรู้จักและปฏิบัติตามกฎ ระเบียบในการทำภารกิจและ กิจกรรมต่างๆ ทั้งการเดินแถว การรับประทานอาหาร การล้างหน้า แปรงฟันและการเล่นจะต้องปฏิบัติตนให้ปลอดภัยและมีความระมัดระวัง

2.4) การดูแลความปลอดภัยผู้เรียนนอกโรงเรียน อปท.หลายแห่งได้จัดบริการรถรับ-ส่งผู้เรียนฟรีเพื่อช่วยเหลือผู้ปกครอง โดยมีครูคอยกำกับดูแลผู้เรียนตลอดเวลาในการเดินทางไปและกลับ จากโรงเรียน รวมทั้งการทำประกันชีวิตของผู้เรียนในกรณีที่ต้องไป ศึกษาเรียนรู้นอกสถานที่

1.2.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจัดสื่อ และ อุปกรณ์การเรียนการสอนสนับสนุนอย่างเพียงพอ อปท.จัดสื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอนที่มีความหลากหลายอย่างเพียงพอและทั่วถึงทุกกิจกรรม

โดยมีทั้งหนังสือเรียน สื่อ เกมการศึกษา อุปกรณ์ดนตรี ภาพโปสเตอร์ สื่อเครื่องเรขาคณิต อุปกรณ์ที่เด็กต้องใช้เป็นประจำเช่น สมุด ดินสอ รวมทั้งวัสดุการศึกษาและวัสดุสำนักงาน การใช้สื่อที่เป็นของจริง ส่วนใหญ่ครูจะจัดหาเอง บางครั้งก็ให้ผู้เรียนช่วยหามาจากบ้านและผู้ปกครองก็ให้การสนับสนุน สำหรับวิธีการจัดสรรสื่อ อุปกรณ์ให้โรงเรียนมีหลายรูปแบบ เช่น อปท.ให้ฝ่ายการศึกษาเป็นผู้จัดซื้อ โดยให้ครูเสนอรายการสื่อ อุปกรณ์ที่ต้องการต่อฝ่ายการศึกษาเพื่อดำเนินการจัดซื้อ ให้ครูเป็นผู้ไปเลือกสื่อเองที่ร้านค้า โดยครูร่วมกันพิจารณาเลือกซื้อสื่อ ทำให้ได้สื่ออุปกรณ์การเรียนการสอนที่ตรงกับความต้องการของครูและเป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอน

1.2.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา อปท. ส่งเสริมสนับสนุนให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนาฝึกอบรมหรือศึกษาต่อในสาขาที่ตรงกับภาระงานสอนมากขึ้น สำหรับครูที่ยังไม่จบปริญญาตรี อปท. สนับสนุนให้ศึกษาต่อ เช่น ศึกษาต่อทางการศึกษาปริญญาตรี ส่วนเนื้อหาการอบรมมีทั้ง เรื่องการเรียนการสอน การจัดประสบการณ์การสอนเด็กอนุบาลในเรื่อง IQ และ EQ ของเด็ก และ การใช้คอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนการสอนและการทำงาน ทั้งนี้เพื่อให้ครูมีความรู้ ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนเพิ่มขึ้น



1.3 การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

1.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทและโรงเรียน
ในสังกัดมีการศึกษาความต้องการจำเป็นด้านการศึกษาของท้องถิ่น โดยมี
มีรูปแบบและวิธีการดำเนินการดังนี้

1) การทำประชาคมหรือการจัดเวทีประชาคม โดยการออกไปหาประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ อปท.บางแห่งมีการออกประชาคมตามชุมชนต่างๆ ไม่น้อยกว่า 2 ครั้งต่อเดือน ครูและบุคลากรเข้าไปพูดคุยสอบถามความต้องการเพื่อนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจวางแผนและดำเนินการให้ตอบสนองความต้องการของชุมชน ผู้อำนวยการกองการศึกษาแห่งหนึ่งกล่าวว่า “เราออกไปหาประชาชนให้มีส่วนร่วมในการทำงานทุกครั้ง ถ้าเรื่องใดประชาชนไม่เอา ก็จะไม่ทำโครงการต่างๆ ที่จะสอน เช่น โครงการสอนอาชีพให้กับชุมชนก็ต้องถามชุมชนก่อนว่า เขาพร้อมที่จะรับไหม ทำประชาคมก่อน ถ้าประชาคมเขาบอก เอาโครงการนี้ เราก็มายื่นแผนโครงการ”

2) การใช้แบบสอบถาม โดย อปท.แต่ละประเภทหรือโรงเรียนส่วนหนึ่งจัดทำแบบสอบถามผู้ปกครองเกี่ยวกับความต้องการหรือข้อเสนอแนะต่อการจัดการศึกษาแล้ว อปท.นำข้อมูลที่ได้มาใช้ในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ เช่น การจัดตั้งโรงเรียนอนุบาล การจัดรถบริการรับส่งนักเรียน การพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรหรือโครงการพัฒนาผู้เรียนในลักษณะต่างๆ

3) การหาความต้องการจำเป็นโดยผ่านคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนจากฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะฝ่ายที่เป็นตัวแทนของชุมชน ซึ่งกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองหรือชุมชน

ส่วนใหญ่จะแสดงความคิดเห็นหรือแจ้งความต้องการของตนมาทางคณะกรรมการสถานศึกษา

4) การเยี่ยมบ้านนักเรียน โดยที่โรงเรียนทุกแห่งได้จัดระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนและมี “โครงการเยี่ยมบ้านนักเรียน” โดยครูประจำชั้นจะไปเยี่ยมบ้านนักเรียนในทุกปีการศึกษา เพื่อจะไปดูสภาพความเป็นอยู่ของนักเรียน ซึ่งเป็นโอกาสที่ครูจะได้พบปะสนทนากับผู้ปกครองนักเรียน ทำให้ครูได้ทราบปัญหาและความจำเป็นของนักเรียนและผู้ปกครองอย่างแท้จริง

1.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงเรียนสามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างดี อปท. และโรงเรียนมีการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชน ดังนี้

1) การตอบสนองความต้องการด้านคุณภาพการศึกษา
จากข้อมูลที่ได้พบว่า ผู้ปกครอง ชุมชนต้องการให้มีการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ ผู้เรียนมีคุณภาพและได้มาตรฐาน เป็นผู้มีความรู้ความสามารถให้เหมาะสมกับระดับชั้นที่จบการศึกษา และสามารถสอบเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นได้ ซึ่งในปัจจุบันโรงเรียนในสังกัดอปท.สามารถยกระดับคุณภาพมาตรฐานการศึกษาจนผู้ปกครองมีความพึงพอใจ โดยเฉพาะ กทม.สามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้ดีขึ้น
กรรมการสถานศึกษาท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า “จากประสบการณ์เห็นว่าตอบสนอง เพราะถ้าไม่ตอบสนองผมก็ต้องย้ายลูกแล้ว ลิงยีนยันคือ Output ออกมา ลูกเราสามารถ Entrance เข้ามหาวิทยาลัยได้”



2) การจัดหลักสูตรและการเรียนการสอนที่ตอบสนอง

ความต้องการของท้องถิ่น จากการศึกษาความต้องการเฉพาะของท้องถิ่น **ในกรณีของเทศบาล** พบว่า ท้องถิ่นเป็นแหล่งท่องเที่ยว จึงจัดการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศ ภาษาที่สอง และภาษาที่สาม ให้กับนักเรียน เช่น จัดครูสอนภาษาจีน และชาวต่างชาติสอนภาษาอังกฤษ “สิ่งที่ประชาชนเขานิยมชมชอบมากที่สุด คือท่านนายกให้มีการเรียนการสอนภาษาที่สองที่สามขึ้น ให้มีการเรียนภาษาอังกฤษและภาษาจีนในโรงเรียน การเรียนภาษาจีนเป็นสิ่งที่เขาอยากได้ เราจ้างครูจีนมาสอนทุกโรงเรียนซึ่งได้ผลมาก เด็กนักเรียนของเราพูดภาษาจีนและภาษาอังกฤษนำเที่ยวได้แม้จะไม่คล่องมาก” **กรณีของกทม.** มีการจัดหลักสูตรให้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น โดยโรงเรียนสังกัดกทม. มีการรับฟังความต้องการของท้องถิ่นก่อนที่จะจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น ดังที่ครูคนหนึ่งเล่าถึงกระบวนการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นว่า “...เราจะเชิญกรรมการสถานศึกษามาปรึกษา โรงเรียนเราเป็นโรงเรียนชายทะเล (เขตบางขุนเทียน) เราก็จัดให้มีหลักสูตรการอนุรักษ์ป่าชายเลน และนำภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามาสอน จึงเกิดแหล่งอนุรักษ์ป่าชายเลน ก็รับกับความต้องการของชุมชน” **สำหรับเมืองพัทยา** มีการดำเนินการในหลายลักษณะ เช่น (1) จัดทำหลักสูตรสถานศึกษาตามความต้องการของท้องถิ่น และจัดทำหลักสูตรแกนกลางร่วมกันระหว่างสำนักงานการศึกษาและโรงเรียนทั้ง 11 แห่ง ส่วนหลักสูตรท้องถิ่นโรงเรียนแต่ละแห่งจัดทำให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น (2) จัดโครงการเรียนร่วมในโรงเรียนของเมืองพัทยา เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่บุตรหลานเป็นเด็กพิเศษ และ (3) การ

จัดตั้งสถาบันการทอญเที้ยวและเทคโนโลยีเพื่อตอบสนองความต้องการ
ด้านบุคลากรสายบริการและสายช่างของสถานประกอบการในเมืองพัทยา

นอกจากนี้โรงเรียนยังจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนอง
ความต้องการของผู้ปกครองและนักเรียนกลุ่มต่างๆ เช่น การจ้าง
วิทยากรเฉพาะด้านมาสอนหลังเลิกเรียน ได้แก่ ยูโด เทควันโด หรือ
การจัดสอนพิเศษในตอนปิดภาคเรียน เพื่อแบ่งเบาภาระเกี่ยวกับการ
การดูแลบุตรหลานของผู้ปกครองในช่วงปิดภาคเรียน รวมทั้งจัด
กิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นด้วย เช่น ด้านนาฏศิลป์

**3) การตอบสนองความต้องการให้มีการจัดการศึกษา
ระดับที่สูงขึ้น กรณีของ อบจ. เทศบาล และ อบต.** มีข้อมูลสอดคล้อง
กันว่า ผู้ปกครองต้องการส่งลูกเข้ามาเรียนมากขึ้นและต้องการให้
โรงเรียนจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น คือระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
เนื่องจากเด็กในพื้นที่ไม่มีที่ศึกษาต่อ เพราะโรงเรียนที่เปิดสอนถึงระดับ
มัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นโรงเรียนประจำจังหวัดหรือประจำอำเภอ
อยู่ห่างไกลจากชุมชน ทำให้การเดินทางไปเรียนลำบาก **กรณีของเมือง
พัทยา** ประชาชนต้องการให้เมืองพัทยามีโรงเรียนมัธยมศึกษาชั้นดีสัก
1 แห่ง เพื่อรองรับเด็กนักเรียนของเมืองพัทยา ผู้บริหารจึงมีนโยบายให้
จัดตั้งโรงเรียนเมืองพัทยา 11 ชั้น **สำหรับกทม.** ประชาชนต้องการให้
จัดการศึกษาปฐมวัยให้มากขึ้น เนื่องจากผู้ปกครองต้องทำงานนอกบ้าน
มากขึ้น จึงต้องส่งลูกหลานเข้าเรียนตั้งแต่อายุ 3 ขวบ ในปัจจุบัน กทม.มี
โรงเรียน 435 โรงเรียน มีการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย 334 โรงเรียน
แต่ในชุมชนบางแห่งโรงเรียนมีข้อจำกัดด้านสถานที่และปัจจัยประกอบ
อื่นๆ จึงไม่สามารถให้บริการด้านการจัดการศึกษาได้ทั้งหมด

4) การตอบสนองความต้องการที่ช่วยลดภาระของผู้ปกครอง แม้จะมีนโยบาย “เรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ” ของรัฐบาลซึ่งอาจช่วยลดภาระของผู้ปกครองได้ส่วนหนึ่งแล้วก็ตาม อปท.ทุกประเภทก็ยังจัดบริการฟรีเสริมเพิ่มอีกหลายเรื่อง เช่น การจัดชุดนักเรียน ชุดกีฬา ชุดประจำท้องถิ่น สื่ออุปกรณ์การเรียนการสอนและจัดบริการรถรับส่งนักเรียน บริการอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) ซึ่งเป็นสิ่งตอบสนองความต้องการของผู้ปกครอง เพราะช่วยลดภาระเรื่องค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง โดยเฉพาะกทม.มีนโยบายเรียนฟรี 20 อย่างมาก่อนที่รัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จะมียุทธศาสตร์เรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ **สำหรับเมืองพัทยา** ประชาชนต้องการให้เมืองพัทยารับเด็กพิเศษเข้าเรียนร่วมกับเด็กปกติ ซึ่งเมืองพัทยาก็ดำเนินการให้ครอบคลุมและตอบสนองความต้องการผู้ปกครอง แม้ไม่ครบทุกโรงเรียน แต่เนื่องจากโรงเรียนในเมืองพัทยายู่อันหนึ่งห่างไกลกัน ทำให้ผู้ปกครองมีช่องทางที่จะส่งบุตรหลานที่เป็นเด็กพิเศษเข้าเรียนได้ ดังที่ผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่งกล่าวว่า “ที่ว่าครอบคลุมความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพราะในอดีต เด็กไม่ปกติ จะหาที่เรียนลำบาก ตอนนี่จากการที่เมืองพัทยาให้โอกาสด้วยการที่จัดการศึกษาครอบคลุม ก็ทำให้ผู้ปกครองส่วนหนึ่งมีความสุข ซึ่งก็บรรลุนโยบายความต้องการของประชาชนในพื้นที่...”

5) การตอบสนองต่อความต้องการด้านความปลอดภัย สิ่งที่ผู้ปกครอง ชุมชนต้องการให้โรงเรียนดูแลอย่างมากคือเรื่องความปลอดภัย โดยต้องการให้โรงเรียนจัดระบบดูแลรักษาความปลอดภัยให้แก่เด็ก ซึ่งอปท.และโรงเรียนก็ตระหนักในเรื่องนี้โดยเฉพาะความปลอดภัยในเรื่องของการจราจร ความปลอดภัยภายใน

โรงเรียนได้แก่ เรื่องการป้องกันอุบัติเหตุต่างๆ รวมถึงมุมลับตาต่างๆ ภายในโรงเรียน ซึ่ง อปท.และโรงเรียนสามารถดำเนินการให้ประชาชนวางใจได้เป็นอย่างดี เช่น การทำรั้วกันบ่อน้ำในโรงเรียนเพื่อป้องกันอุบัติเหตุที่จะเกิดกับนักเรียน **เฉพาะกรณีของ กทม.** ได้เพิ่มมาตรการดูแลความรักษาปลอดภัยให้เด็กมากขึ้น โดย กทม.ติดตั้งกล้องวงจรปิดหน้าโรงเรียนเกือบทุกแห่งและจัดเจ้าหน้าที่ดูแลรักษาความปลอดภัยของโรงเรียนตลอดเวลา

6) การส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดการศึกษานอกระบบ โดยอปท.หลายแห่งให้การส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดการศึกษานอกระบบเพื่อให้โอกาสคนในท้องถิ่นได้เรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองโดยให้การสนับสนุนด้านสถานที่เรียน งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์และครุภัณฑ์ต่างๆ โดยส่งเสริมสนับสนุนในลักษณะต่างๆ ดังนี้

(1) จัดศูนย์การศึกษานอกระบบอยู่ที่หน่วยงานของอปท.โดยมีการเรียน การสอนในวันเสาร์ อาทิตย์

(2) จัดกิจกรรมอบรม พัฒนาหรือให้ความรู้กับกลุ่มอาชีพต่างๆ ตามความต้องการของชาวบ้าน เช่น การเพาะเห็ด การทำน้ำพริก การทำชิงพวง การผลิตน้ำดื่ม การจักสาน การทอผ้า การทำดอกไม้จัน การนวดแผนไทย การเรียนซ่อมรถ การเรียนภาษาอังกฤษ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มภูมิปัญญาของท้องถิ่นหรือกลุ่มของปราชญ์ชาวบ้านที่มีความสามารถเป็น “หมอทำขวัญนาค หมอยาสมุนไพร หมอดูลักษณะและน้ำหนักรของกระบือ” ซึ่ง อปท.ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ อุปกรณ์ในการอบรม สถานที่ฝึกอบรม วิทยากร รวมทั้งจัดหาตลาดจำหน่ายผลิตภัณฑ์

(3) จัดโครงการอาชีพเสริมแต่ละหมู่บ้าน โดย อบท. บางแห่งสนับสนุนงบประมาณให้หมู่บ้านละ 1 แสนบาทเพื่อจัดทำโครงการอาชีพเสริมโดยให้แต่ละหมู่บ้านเขียนโครงการอาชีพเสริมเอง เช่น โครงการบ้านร่องตีมืด โครงการสานเสื่อ โครงการทำขนม โครงการเย็บผ้าหรือทำมู่ลี่ เป็นต้น

(4) จัดโครงการเสริมสร้างสถาบันครอบครัวให้มีความพร้อมโดยจัดการอบรมร่วมกับกรมอนามัยในการเลี้ยงดูบุตร ตั้งแต่แรกเกิดถึง 5 ปี และมีกิจกรรมหรือโครงการทำร่วมกันอย่างต่อเนื่องเพื่อเสริมสร้างสถาบันครอบครัวให้มีความพร้อมในการอบรมเลี้ยงดูบุตร เช่น โครงการสานสายใยจากใจแม่สู่ลูก

7) การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย
โดย อบท.ได้จัดกิจกรรมบริการในลักษณะต่างๆ ดังนี้

(1) จัดศูนย์อ่านหนังสือและที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน พร้อมจัดหนังสือที่น่าสนใจและหนังสือพิมพ์ไว้ให้เด็กและชาวบ้านอ่านซึ่งมีผู้มาใช้บริการค่อนข้างมาก

(2) จัดห้องสมุดชุมชนเป็นศูนย์เชิงบูรณาการประกอบด้วยห้องสมุด ศูนย์อินเทอร์เน็ตและศูนย์วัฒนธรรมท้องถิ่น โดยเปิดให้บริการแก่เด็กและชาวบ้านทุกวันทำการไม่เว้นวันหยุดราชการ

(3) สร้างศูนย์เรียนรู้ มีทั้งห้องสมุดมีชีวิต ห้องฟ้าจำลองหรืออุทยานการเรียนรู้ เพื่อให้นักเรียนโรงเรียนในสังกัดและบุคคลอื่นๆ มาใช้บริการด้วย

(4) จัดวิทยุชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสื่อสารให้ความรู้และความบันเทิงแก่ชุมชน

1.3.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงเรียนยังไม่สามารถ ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ในบางเรื่อง

1) การจัดการศึกษาปฐมวัยในบางพื้นที่ยังไม่เพียงพอ
กับความต้องการของชุมชน อปท. หลายแห่งพยายามจัดการศึกษา
ปฐมวัยตามความต้องการของชุมชน แต่ในบางพื้นที่ซึ่งขาดความพร้อม
และมีสถานศึกษาเอกชนอยู่มาก การเปิดสถานศึกษาใหม่หรือขยาย
ห้องเรียนให้มากขึ้นจะกระทบการจัดการศึกษาของเอกชนโดยตรง ทำให้
อปท.ไม่สามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของชุมชนได้

2) การจัดการศึกษาระดับที่สูงขึ้นไปยังไม่เพียงพอ
กับความต้องการของชุมชน แม้ว่า อปท. และโรงเรียนในสังกัดจะดำเนินการ
ต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ปกครอง ชุมชนได้ในหลายเรื่อง
แต่ในบางพื้นที่ก็มีความต้องการอีกหลายเรื่อง ที่ อปท. และโรงเรียนใน
สังกัดบางแห่งไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ครบถ้วน
ได้แก่ การขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษา
ตอนปลาย เนื่องจากข้อจำกัดด้านสถานที่ของโรงเรียนไม่สามารถขยาย
ชั้นเรียนได้ และมีครูไม่เพียงพอหรือในบางที่ขาดแคลนครูในบางวิชา เช่น
คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

3) การจัดการศึกษายังไม่สามารถตอบสนองความ
ต้องการของสถานประกอบการด้านบุคลากรสายอาชีพ ในบางพื้นที่
เป็นชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น เมืองพัทยาซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยว ทำให้
มีสถานประกอบการจำนวนมากตั้งอยู่ และบุคลากรที่สถานประกอบการ
ต้องการอย่างมากคือ ช่างฝีมือและบุคลากรสายบริการ แต่เมือง
พัทยาไม่มีสถานศึกษาที่ผลิตบุคลากรลักษณะนี้ จึงไม่สามารถตอบ
สนองความต้องการของชุมชนได้ ด้วยเหตุนี้เมืองพัทยาก็มีแนวคิด



ในการจัดตั้งสถาบันการทอเย็บและเทคโนโลยี ซึ่งเป็นการศึกษาระดับ
อาชีวศึกษาเพื่อผลิตบุคลากรสนองความต้องการของสถานประกอบการ
ในเรื่องนี้กรรมการสถานศึกษาซึ่งเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาให้ข้อมูลว่า
“สิ่งที่ยังขาดอยู่ คือ ความต้องการของท้องถิ่นในบางเรื่อง ในฐานะ
คณะกรรมการสถานศึกษาเห็นว่างานวิชาชีพที่ตลาดต้องการ คือ งานช่าง
เราต้องไปเอาช่างจากสัทธิบมาและกิจการบริการทั้งหมด”

**1.3.4 ผู้ปกครอง และชุมชนมีความพึงพอใจต่อการจัด
การศึกษา** ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการจัดการศึกษาของ
อปท. ในเรื่องต่อไปนี้

1) การให้บริการการศึกษาฟรีในทุกเรื่อง ซึ่งช่วย
ลดภาระค่าใช้จ่ายในการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียน อปท.ส่วนใหญ่มี
นโยบายต่อยอด “เรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ” ของรัฐบาล โดยให้
โรงเรียนจัดบริการเพิ่มเติมได้แก่ อาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม)
นักเรียน ทุกคนได้รับฟรี บางแห่งให้ชุดนักเรียนเพิ่ม มีการจัดบริการรถ
รับ-ส่งนักเรียน สำหรับ อปท.ที่ขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาทำ
ให้นักเรียนไม่ต้องเดินทางไกล ลดภาระค่าใช้จ่าย มีความปลอดภัย และ
ผู้ปกครองสามารถดูแลเด็กได้อย่างใกล้ชิด การดำเนินการดังกล่าว
ทำให้ผู้ปกครองมีความพึงพอใจ โดยตัวชี้วัดที่แสดงถึงความพึงพอใจ
เกี่ยวกับผู้เรียนคือการส่งบุตรหลานเข้ามาเรียนในโรงเรียนสังกัด อปท.
มากขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่อง

2) การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ อปท. สามารถจัด
การศึกษา ดูแลนักเรียนอย่างใกล้ชิด มีครูเพียงพอและมีคุณภาพ โรงเรียน
เป็นที่นิยมของชุมชน เด็กที่เข้ามาเรียนในปัจจุบันไม่ใช่เพียงบุตรหลาน
ของคนยากจนเท่านั้น แต่เป็นบุตรหลานของข้าราชการที่เป็นนายความ

แพทย์ พยาบาล ผู้ปกครองของโรงเรียนแห่งหนึ่งกล่าวว่า “เราพอใจระดับของโรงเรียน ครูก็ไม่บ้านนอก พูดตรง ๆ สู้ครูกรุงเทพฯ ได้”

1.4 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

1.4.1 ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษามากขึ้น ข้อมูลจากทุกส่วนบ่งชี้ว่าผู้ปกครอง และชุมชนมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษาของ อปท.โดยวิธีการและเรื่องที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มีดังนี้

1) วิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้ปกครอง และชุมชน มีหลายลักษณะดังนี้

(1) การเข้าร่วมประชุมเพื่อร่วมรับฟังและเสนอความคิดเห็นหรือความต้องการผ่านที่ประชุม การเสนอความคิดเห็นหรือความต้องการโดยการเขียนหนังสือ หรือจดหมายถึงผู้บริหาร และการตอบแบบสอบถามที่ อปท.สำรวจความต้องการของผู้ปกครอง และชุมชน หรือในระหว่างที่ผู้บริหาร ครูและผู้ปกครองพบปะกันในที่ชุมชน หรือในช่วงเวลาการมารับ-ส่งเด็กที่โรงเรียน

(2) การเข้าร่วมจัดกิจกรรมของโครงการต่างๆ ของโรงเรียน โดยเข้าร่วมทำกิจกรรม มาดูแลและช่วยสอนเด็ก เพราะผู้ปกครองคิดว่าโรงเรียนเป็นของชุมชนและเป็นของผู้ปกครองด้วย จึงทำให้เกิดความผูกพันระหว่างครู นักเรียน ผู้ปกครอง และอปท.

(3) การเข้ามามีส่วนร่วมโดยมีตัวแทนของชุมชน เข้าร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษา ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการร่วมคิดร่วมวางแผน ตัดสินใจ และร่วมดำเนินการในการจัดการศึกษา

(4) การเข้าร่วมในลักษณะการจัดตั้งชมรมผู้ปกครองหรือเครือข่ายความร่วมมือ โดยมีการจัดกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครอง จัดแข่งขันกรีฑาของผู้ปกครอง มีการจัดตั้งชมรมหรือเครือข่ายผู้ปกครอง ซึ่งมีบทบาทในการช่วยเหลือดูแลส่งต่อความประพฤติของนักเรียนและให้ความร่วมมือกับโรงเรียนในการดูแลเด็ก

(5) การมีส่วนร่วมในการบริจาคเงิน หรือซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ให้กับโรงเรียน ชมรมผู้ปกครองของโรงเรียนบางแห่งจัดงานหาทุนซื้อรถบัสให้โรงเรียน ผู้ปกครองบางคนที่มีความรู้ และเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นก็เข้ามาช่วยสอนนักเรียนในโรงเรียน

2) เรื่องที่ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษากับโรงเรียนมีหลากหลายเรื่อง ได้แก่ การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การจัดการเรียนการสอน สื่อการเรียนการสอนและวัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน การให้ทุนการศึกษา การจัดแหล่งเรียนรู้ การเป็นวิทยากร การประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของโรงเรียน การแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่โรงเรียน การส่งต่อดูแลนักเรียน การดูแลความปลอดภัยให้แก่นักเรียน การดูแลสุขภาพอนามัยของนักเรียน การจัดตั้งศูนย์การเรียน และการประเมินคุณภาพภายในโรงเรียน

1.4.2 บทบาทการมีส่วนร่วมของกรรมการสถานศึกษา จากข้อมูลการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาโรงเรียนในภูมิภาคต่างๆ ได้ข้อมูลสอดคล้องกันว่า กรรมการสถานศึกษามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยให้คำปรึกษาแนะนำแนวทางในการบริหารจัดการโรงเรียน การให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาและการจัดการเรียนการสอน ในบางกรณีคณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทช่วยเหลือโครงการสำคัญๆ

เช่น โครงการพระราชดำริที่มีการส่งเสริมอาชีพ การเลี้ยงปลาในกระชัง การปลูกผัก การทอผ้า การส่งเสริมการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การสนับสนุนให้ครูหรือโรงเรียน ส่งเสริมพัฒนานักเรียนในด้านต่างๆ เช่นโครงการส่งเสริมการหารายได้ระหว่างเรียน และการร่วมเป็น คณะกรรมการประเมินคุณภาพภายในของโรงเรียน

ตอนที่ 2 ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากข้อมูลการสนทนากลุ่มและการศึกษากรณี อปท.และโรงเรียนในด้านความเสมอภาคในการจัดการศึกษา มีผลการประเมิน ดังนี้

2.1 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์และนโยบาย สร้างความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา

ผู้บริหาร อปท. มีวิสัยทัศน์และนโยบายในการสร้างความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษากับเด็กทุกกลุ่มให้เข้ารับการศึกษาร้อยเปอร์เซ็นต์ ทั้งเด็กในเขตพื้นที่และนอกเขตพื้นที่บริการที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน ดังที่ผู้บริหารอปท.แห่งหนึ่งให้ทัศนะว่า “ความเสมอภาคคือเราไม่ได้เลือกปฏิบัติ ไม่ได้เลือกว่าเป็นใคร ถ้าอยู่ในประเทศไทยเรารับได้หมด” และ “...เราให้ความเสมอภาคเท่ากัน ไม่ว่าจะเป็นคนที่มีสตางค์ หรือว่าเป็นคนที่ด้อยโอกาส ถ้าเป็นคนในพื้นที่เราจะให้การสนับสนุนเหมือนกัน ตรงนั้นก็ถือเป็นการยกระดับให้มีความ



เท่าเทียมกัน” ให้โอกาสเด็กทุกศาสนาได้เข้ามาเรียน “...ทุกศาสนาเราก็ให้หมด เราก็เปิดโอกาสให้เค้ามาเรียนรู้หมด...” ซึ่งโรงเรียนใน อปท. ทุกประเภทสามารถตอบสนองนโยบายได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ในส่วนของนโยบายด้านการดูแลเด็กพิเศษ ผู้บริหารของ อปท.ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญ และให้งบประมาณเพิ่มเติมในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษในโรงเรียน การมีวิสัยทัศน์และนโยบายที่ชัดเจนเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า อปท.และโรงเรียนในสังกัด มีความมุ่งมั่นและตั้งใจในการให้โอกาสทางการศึกษาแก่เด็กอย่างเสมอภาค

2.2 โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้โอกาสกับเด็กทุกกลุ่มเข้ารับการศึกษา

โรงเรียนสังกัด อปท.ส่วนใหญ่ได้ให้โอกาสแก่เด็กทุกคนในการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นเด็กนักเรียนยากจน เด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส เด็กพิเศษ รวมทั้งเด็กต่างด้าวทั้งหลาย ทั้งที่อยู่ในเขตพื้นที่และนอกเขตพื้นที่ของ อปท. โดยรับกลุ่มเด็กเหล่านี้โดยไม่มีเงื่อนไข ผู้อำนวยการกองการศึกษาท่านหนึ่งกล่าวว่า “เรารับเด็กทั้งในและนอกพื้นที่ ไม่กีดกันแม้แต่นานาชาติ เป็นพม่าบ้าง เป็นเมียวบ้างที่มาอยู่ใกล้บางที่ก็มาก่อสร้าง ผมเอ้ออาทรหมดเป็นนโยบายไว้ว่าเด็กผมทั้งไม่ได้เพราะบางที่ถ้าปล่อยไปก็อาจจะเป็นภัยต่อสังคม...” นอกจากนี้ยังให้โอกาสเด็กเข้าเรียนระหว่างปี ระหว่างชั้น เพื่อให้โอกาสแก่เด็กที่บิดามารดาเป็นแรงงานที่ต้องเคลื่อนย้ายถิ่นเพื่อการทำงาน ยกเว้นแต่ในบางโรงเรียนซึ่งมักจะเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่จะมีเงื่อนไข คือ ขอให้มิใช่ทะเบียนบ้านในเขตท้องถิ่นจึงสามารถรับได้ โดยลักษณะของการรับเด็กเข้าเรียนนั้น โรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษาและเข้าร่วมสนทนากลุ่ม



เกือบทุกแห่งให้ข้อมูลสอดคล้องกันว่า จะรับเด็กทุกคนที่มาสมัคร นอกจากว่าเกินปริมาณที่จะรับได้ก็จะส่งเด็กให้กับโรงเรียนอื่นต่อไป

2.3 มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษเฉพาะ

โรงเรียนในสังกัด อปท.ส่วนใหญ่ให้โอกาสทางการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ เนื่องจาก เด็กเหล่านี้ขาดโอกาสในการศึกษา ดังนั้นโรงเรียนสังกัด อปท. ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนจึงจำเป็นต้องรับและดูแลเด็กเหล่านี้ โดยในช่วงต้นจะรับสมัครเด็กทุกคน และใช้วิธีการคัดแยกเด็กออกเป็นกลุ่ม สำหรับกลุ่มที่สามารถเรียนร่วมได้ก็ให้เรียนร่วมกับเด็กปกติ ถ้าไม่สามารถเรียนร่วมได้ก็แยกเด็กต่างหากและมีครูพิเศษคอยดูแล ถ้าในบางจังหวัดมีโรงเรียนที่รับเด็กพิเศษนี้โดยตรงอยู่แล้ว โรงเรียนก็ส่งต่อเด็กเหล่านี้ไปอยู่กับโรงเรียนที่รับเด็กพิเศษโดยเฉพาะ ลักษณะการจัดการเรียนการสอนส่วนใหญ่เป็นการจัดการเรียนร่วม ซึ่งการดำเนินการของ อปท. แต่ละแห่งมีการดำเนินการที่แตกต่างกัน แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะคือ **(1) การจัดการศึกษาเต็มรูปแบบ** มีการรับโอนศูนย์การศึกษาพิเศษหรือจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษเป็นการเฉพาะ ผู้บริหาร อปท.แห่งหนึ่งมีนโยบายให้โรงเรียนรับเด็กพิเศษเป็นการเฉพาะ โดยให้งบประมาณจัดจ้างครูการศึกษาพิเศษ และจ้างนักกิจกรรมบำบัดเข้ามาเสริมในการจัดการเรียนการสอน **(2) การจัดแบบเรียนร่วม** โดยมีการอบรมครูเพื่อให้สามารถดูแลเด็กพิเศษในโครงการเรียนร่วม ซึ่งครูสามารถให้การดูแลและช่วยเหลือเด็กเหล่านี้ได้ และ **(3) การส่งต่อให้โรงเรียนหรือหน่วยงานเฉพาะทาง** คือ โรงเรียนบางแห่งพิจารณาว่าโรงเรียนมีความพร้อมน้อย ขาดครูที่ดูแลเด็กพิเศษ จะรับในกรณีที่จำเป็นจริงๆ และเลือกรับเด็กที่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้มากๆ



หากมีเด็กพิเศษเข้ามา โรงเรียนได้แนะนำผู้ปกครองให้นำเด็กไปเข้า
โรงเรียนเฉพาะทาง เช่น โรงเรียนโสตศึกษา หรือโรงเรียนศึกษา-
สงเคราะห์ หรือหน่วยงานที่จะสามารถดูแลได้เป็นการเฉพาะ โดย
อปท.จะสนับสนุนงบประมาณเพิ่มพิเศษให้กับโรงเรียนสำหรับจ้างครู
หรือดำเนินการเพื่อดูแลเด็กพิเศษเหล่านี้ต่อไป

2.4 มีการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย สำหรับเยาวชนและ ประชาชนทุกระดับ

การจัดการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษา
ให้กับเยาวชนและประชาชน ซึ่งโรงเรียนส่วนใหญ่จัดการศึกษาตาม
อัธยาศัยโดยเปิดห้องสมุดให้ประชาชนได้เข้ามาใช้บริการยืมหนังสือ ใช้
คอมพิวเตอร์เพื่อการศึกษาค้นคว้า ซึ่งยังมีผู้ปกครองเข้ามาใช้ไม่มาก แต่
มี อปท.บางแห่งเช่น เมืองพัทยาให้บริการโดยการติดตั้งอินเทอร์เน็ตระบบ
Wireless LAN ที่ให้ทุกคนเข้าถึงข้อมูลได้ (free access) ในโรงเรียน
ทุกแห่ง และมีการจัดรายการวิทยุชุมชนเพื่อให้ความรู้และสื่อสารกับ
ประชาชนซึ่งนักเรียนได้มีโอกาสฝึกเป็นผู้จัดรายการวิทยุด้วย โรงเรียน
ของ อปท.หลายแห่งเปิดโอกาสให้นักเรียนเข้ามาใช้อุปกรณ์การเรียน
การสอนนอกเวลาเรียนปกติ เช่น นักเรียนที่สนใจดนตรี กีฬา ก็สามารถ
เข้ามาใช้เครื่องดนตรี กีฬาได้ในวันเสาร์ - อาทิตย์ นอกจากนั้นในบาง
แห่งมีการจัดตั้งศูนย์ดาราศาสตร์ ห้องสมุด การจัดแหล่งเรียนรู้ และ
จัดการศึกษาระหว่างปิดภาคเรียนซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการ
ของท้องถิ่นที่ต้องการให้บุตรหลานใช้เวลาว่างในระหว่างปิดภาคเรียน
ให้เกิดประโยชน์ โดยโรงเรียนจัดทำเป็นโครงการเพิ่มเติมซึ่งได้รับการ
สนับสนุนงบประมาณจาก อปท.

2.5 ให้การสนับสนุนในด้านอื่นๆ เพื่อเพิ่มโอกาสเด็กทุกคน นอกเหนือจากสิ่งที่ได้จากนโยบายเรียนฟรีของรัฐแล้ว

แม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐได้ให้การสนับสนุนเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับเด็กในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับโอกาสในการเข้าศึกษาโดยไม่เสียค่าเล่าเรียน ค่าเสื้อผ้า หนังสือ และอุปกรณ์การศึกษาบางส่วนซึ่งก็เป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ปกครองได้ในระดับหนึ่ง แต่เนื่องมาจากเด็กที่เข้าศึกษาในโรงเรียนสังกัด อปท. ส่วนใหญ่จะเป็นเด็กจากครอบครัวที่มีฐานะยากจน อปท. ใ้ห้งบประมาณเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนในด้านต่างๆ ได้แก่ ค่าอาหารกลางวัน ค่าสื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอน และเงินทุนการศึกษาซึ่งจะให้กับเด็กที่มีฐานะยากจนเป็นพิเศษ ทั้งนี้ “เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายให้ผู้ปกครองมากขึ้น จัดโครงการอาหารกลางวันฟรีทุกคนทุกระดับ เพิ่มชุดนักเรียน และจัดบริการรถรับส่งนักเรียนฟรีทุกคน...” รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการร่วมกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียน เช่น ค่าอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม ค่ายนันทนาการ ค่ายเยาวชน ค่ายคุณธรรม เป็นต้น การให้การสนับสนุนเพิ่มเติมเหล่านี้ เป็นการเพิ่มโอกาสให้แก่เด็กได้มีโอกาในการศึกษาได้อย่างเสมอภาคกัน

2.6 โรงเรียนจัดการศึกษาตามความพร้อมของเด็ก

เพื่อให้ผู้เรียนทุกคนมีโอกาสได้พัฒนาตนเองตามความพร้อม และศักยภาพของแต่ละคน โรงเรียนจัดการศึกษาและจัดกิจกรรมให้สอดคล้องกับศักยภาพที่หลากหลายของเด็กแต่ละคน “โรงเรียนของเราที่มีจุดเด่นก็คือ เราจัดกิจกรรมให้เด็กตามศักยภาพที่หลากหลาย เด็ก



บางคนวิชาการไม่โดดเด่นมาก แต่ศักยภาพด้านอื่นน่าจะพัฒนาได้ดีขึ้น
อย่างเช่น เด็กที่ทางวิชาการพอไปได้ แต่ทางด้านกีฬาเขาจะโดดเด่น
เราก็จะพัฒนาทางด้านกีฬา...” อปท.บางแห่งจัดตั้งโรงเรียนกีฬาขึ้นมา
เป็นการเฉพาะ โดยคัดเลือกเด็กที่มีความสามารถด้านกีฬาเป็นพิเศษ
เด็กเหล่านี้อาจมีความสามารถทางด้านวิชาการอยู่ในระดับปานกลาง
แต่จะได้รับการพัฒนาในด้านกีฬาให้มีความโดดเด่นเพิ่มขึ้น ในขณะที่
บางโรงเรียนส่งเสริมนักเรียนที่สนใจด้านดนตรี และศิลปะ

2.7 โรงเรียนให้โอกาสเด็กได้เรียนกับครูที่มีคุณภาพ

โรงเรียนสังกัด อปท.เกือบทุกแห่งได้สรรหาครูที่มีคุณภาพใน
การจัดการเรียนการสอนซึ่งถือว่าเป็นความเสมอภาคในการให้โอกาส
เด็กได้เรียนรู้กับครูที่มีวุฒิ มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์
ตรงกับสาระและระดับการศึกษาที่สอน ดังทัศนะของหัวหน้าฝ่าย
การศึกษา อปท.แห่งหนึ่งว่า “ความเสมอภาคเราดูหลายวิธี วิธีการที่เรา
จัดให้เด็กได้เรียนกับครูที่จบตรงกับกลุ่มสาระที่สอนถือว่า เป็นการให้
ความเสมอภาค เพราะการที่เราจัดครูที่มีประสบการณ์โดยตรงให้เด็ก
เราถือว่ามีความเสมอภาคทางการศึกษา” ปัจจุบันโรงเรียนทุกแห่งได้
รับการจัดสรรอัตรากำลังครูตามอัตราส่วนมาตรฐาน และบางส่วนได้
รับจัดสรรอัตราครูเพิ่มเติมจากอัตราครูที่กรมส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่นจัดสรรมาให้ ไม่ว่าจะเป็นอัตราว่างที่ยังหาครูบรรจุไม่ได้หรือ
การจัดสรรครูให้เพิ่มเติมตามนโยบายของผู้บริหาร เช่น ครูภาษา
ต่างประเทศ เป็นต้น

ตอนที่ 3 ผลการประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงของ การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ

หลังการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการมาสังกัด
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัด
การศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล
และด้านการบริหารทั่วไป ดังนี้

3.1 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านวิชาการ

3.1.1 โรงเรียนมีการพัฒนาครู ปรับปรุงหลักสูตรและการจัด
ประสบการณ์การเรียนรู้โดยนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามาช่วยใน
การจัดการเรียนรู้ โรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัด อบต. มีการเปลี่ยนแปลง
ในเรื่องการพัฒนาครูให้มีความรู้ความสามารถในการจัดการเรียนการสอน
โดยการส่งครูเข้ารับการอบรมในเรื่องการจัดการเรียนรู้ในกลุ่มสาระ
การเรียนรู้ที่สอน การปรับปรุงหลักสูตร เนื่องจากเป็นช่วงที่มีการ
เปลี่ยนแปลงหลักสูตรจากหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544
มาเป็นหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 และการเชิญ
ภูมิปัญญาและผู้ปกครองมาช่วยในการจัดการเรียนรู้ โดยสถานศึกษา
แต่ละแห่งใช้พลังจากภูมิปัญญาและผู้ปกครองมาช่วยจัดการเรียนรู้
ในเรื่องต่างๆ กัน เช่น ช่วยสอนการทำขนม สอนดนตรี สอนงานฝีมือ
และสอนงานอาชีพ ซึ่งผู้อำนวยการกองการศึกษาคนหนึ่งเล่าว่า “สำหรับ
กิจกรรมต่างๆ ก็เชิญผู้ปกครองมาร่วมเป็นวิทยากรท้องถิ่น ไม่ว่าจะ
เป็นการทำดอกไม้ การทอเงิน ดอกไม้จันทร์ ก็มีหลายกิจกรรมซึ่งก็มี



ส่วนร่วมดี"... “ชุมชนของเราเป็นชุมชนแกะสลักไม้ เราก็พยายามเชิญภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามาสอนหรือบางครั้งเราก็ส่งเด็กไปเรียนกับภูมิปัญญาเหล่านี้ ซึ่งท่านก็ให้การดูแลเด็กของเราเป็นอย่างดีถือว่าเป็นการสืบต่อมรดกของชุมชน”

3.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดสรรสนับสนุนสื่ออุปกรณ์ คอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนการสอนเพิ่มขึ้น โดยภาพรวมหลังการถ่ายโอน โรงเรียนมีการดำเนินงานด้านวิชาการได้ดีขึ้น ส่วนหนึ่งมาจากการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก อบต.ที่มีการจัดสรรสนับสนุนสื่อ อุปกรณ์การเรียน เครื่องดนตรี และคอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนการสอนเพิ่มขึ้น ส่งผลให้โรงเรียนที่ถ่ายโอนมีสื่อ อุปกรณ์การเรียนอย่างเพียงพอ หรือได้รับการจัดสรรให้มากกว่าก่อนการถ่ายโอน โดยเฉพาะคอมพิวเตอร์ และสื่อเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน อบต. เข้ามาช่วยดูแลให้มีระบบ wireless ในโรงเรียนและจัดสรรค่าใช้จ่ายในการทำ website ของโรงเรียน ซึ่งครูสังกัดเทศบาลคนหนึ่งเล่าว่า “คอมพิวเตอร์ที่เราได้รับมา แต่ก่อนเครื่องหนึ่งต้องใช้กันสามถึงสี่คน ตอนนี้เราสามารถเพิ่มเครื่องคอมพิวเตอร์ให้ใช้ได้พอเครื่องละหนึ่งคน และเทศบาลยังออกค่าใช้จ่ายในการเข้าพื้นที่บนเว็บไซต์ ค่าใช้จ่ายเรื่องการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต มี wireless เราได้รับงบประมาณจากกรมฯ... เมื่อก่อนเป็นเครื่องคอมพิวเตอร์เก่าๆ ตอนนี้เป็นเครื่องใหม่หมด เมื่อก่อนไม่มีทีวี ตอนนี้มีทีวีสี 42 นิ้ว มีเครื่องโปรเจคเตอร์ มีห้องโสตทัศนศึกษา อุปกรณ์วิทยาศาสตร์มีใหม่หมด คนละอย่างกับที่เคยมี”

3.1.3 ผู้ปกครองและชุมชนให้ความสนใจและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น หลังจากมีการถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัด อบต. พบว่า ผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมใน



การจัดการศึกษาของท้องถิ่นมากขึ้น ผู้ปกครอง ชุมชนแสดงความรู้สึกว่าใกล้ชิดกับโรงเรียนมากขึ้น โดยผู้ปกครองเอาใจใส่ ให้ความสนใจและสอบถามเกี่ยวกับการเรียนของลูกอยู่เสมอ มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเรียนและพฤติกรรมของลูกเพื่อให้ครูช่วยแก้ไขและปรับพฤติกรรม รวมทั้งแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะต่อการจัดการเรียนการสอน เพื่อให้มีคุณภาพมากขึ้น นอกจากนี้ยังเข้ามาร่วมประชุม มาช่วยงาน ร่วมจัดงานและให้การสนับสนุนโรงเรียนมากขึ้น ในวันสำคัญๆ เช่น วันพ่อ วันแม่ หรือแม้กระทั่งเป็นวันเกิดของผู้ปกครองเอง ก็จะเข้ามาร่วมจัดงานและนำอาหารมาเลี้ยงนักเรียนด้วย ดังที่ผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งเล่าว่า “เมื่อก่อนที่โรงเรียนจะเปลี่ยนมาเข้า อบต.พ่อแม่ ผู้ปกครองกับครูจะห่างไกลกันมาก แต่เดี๋ยวนี้เวลาประชุมเก้าอี้ไม่พอนั่ง แล้วเค้าก็เปิดใจมากขึ้นว่า ลูกเป็นอย่างนี้นะ ครูช่วยหน่อย ชัยอยากให้การศึกษา มันเป็นอย่างนี้ ในวันสำคัญๆ วันพ่อ วันแม่ หรือแม้กระทั่งวันเกิดของเค้าเอง นักเรียนจะได้ทานอาหารฟรีจากพ่อแม่ ผู้ปกครอง เค้าบอกว่า เค้ามาทำบุญกับนักเรียนดีกว่า ลูกหลานมาอยู่ที่นี่แล้วเค้าสบายใจ” ในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาพบว่า มีการทำโครงการความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยกับ อบต.เพื่อให้มหาวิทยาลัยเข้ามาช่วยดูแลงานด้านวิชาการ เช่น อบจ.แห่งหนึ่งทำโครงการความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยเพื่อให้เข้ามาช่วยดูแลเรื่องการพัฒนาหลักสูตรและคัดเลือกครูต่างประเทศที่จะจ้างมาสอนภาษาอังกฤษให้กับโรงเรียนต่างๆ ใน อบจ.

3.1.4 โรงเรียนที่ถ่ายโอนมีการเปลี่ยนแปลงด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน จากการสนทนากลุ่ม ผู้บริหารอบต. และบุคลากรที่เกี่ยวข้องได้ข้อมูลตรงกันว่า โรงเรียนส่วนใหญ่เมื่อถ่ายโอนมาสังกัด



อปท.แล้วระยะหนึ่ง จะเกิดความเปลี่ยนแปลงด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนไปในทิศทางที่ดีขึ้น ส่วนใหญ่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนสูงขึ้นอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพราะโรงเรียนมีความพร้อมในการจัดการศึกษามากขึ้น ทั้งด้านสื่อ วัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่เรียนงบประมาณสำหรับการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน และที่สำคัญคือ การที่ อปท.จัดสรรอัตราครูให้เพียงพอ นอกจากนี้ อปท.หลายแห่งยังจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการสอนเสริมให้กับนักเรียนอีกด้วย

แม้ในภาพรวม โรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัด อปท.จะมีการเปลี่ยนแปลงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนไปในทิศทางที่ดีขึ้นก็ตาม แต่โรงเรียนบางแห่งกลับมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนต่ำลง ทั้งนี้ที่มีความพร้อมของอาคารสถานที่ สื่อ วัสดุอุปกรณ์ที่ดีขึ้น โดยเรื่องดังกล่าวบุคลากรในโรงเรียนให้ข้อมูลว่า เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ อปท.และผู้บริหารโรงเรียนให้ความสำคัญกับงานวิชาการน้อยไป แต่ให้ความสนใจในการพัฒนาอาคาร สถานที่เป็นหลัก ซึ่งไม่ส่งผลโดยตรงกับการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน นอกจากนี้ยังพบว่า สาเหตุที่ทำให้งานวิชาการของ อปท.ไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งมาจาก กองการศึกษาของ อปท.ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถที่จะเข้ามาส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ โดย อปท.จำนวนมากไม่มีศึกษานิเทศก์ บางแห่งมีศึกษานิเทศก์เพียงคนเดียวซึ่งไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และแม้บางแห่งจะมีศึกษานิเทศก์ 2-3 คน แต่ไม่ได้ทำหน้าที่ในการนิเทศโดยตรง

3.1.5 มีการสนับสนุนการจัดกิจกรรมเพื่อเพิ่มทักษะทางวิชาการ การป้องกันภัยยาเสพติดและปลูกฝังด้านคุณธรรม จริยธรรมมากขึ้น หลังจากถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัดอปท. อปท.ได้ให้การ

สนับสนุนโรงเรียนจัดกิจกรรมพัฒนาทางวิชาการ การป้องกันยาเสพติด และปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมแก่ผู้เรียนมากขึ้น เช่น อปท.แห่งหนึ่งจัดให้มีกิจกรรมที่เป็นจุดเน้นในการพัฒนาผู้เรียนในแต่ละปีต่างกัน โดยปีแรกมีการจัดกิจกรรมเพื่อเพิ่มทักษะใน 3 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านการป้องกันภัยยาเสพติด และด้านการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม โดยจัดกิจกรรมการสอนบูรณาการในทุกวิชา ช่วงปีที่ 2 จัดกิจกรรมพัฒนาเป็นฐานกลุ่มตามความสนใจโดยเน้นทางด้านกีฬา ช่วงปีที่ 3 จัดกิจกรรมเน้นด้านคุณธรรม จริยธรรม และขยายการจัดค่ายวิชาการ วิชาต่างๆ ให้มากขึ้น

สำหรับการป้องกันยาเสพติด ผู้บริหาร อปท.บางแห่งจัดให้มีนโยบายเรื่องนี้โดยตรง โดยประสานขอความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกเข้ามาช่วยเหลือดูแลโรงเรียนและสังคมรอบๆ บริเวณโรงเรียนนอกเหนือจากการที่โรงเรียนได้จัดกิจกรรมการเรียนรู้ให้กับนักเรียนแล้ว ดังที่ผู้บริหาร อปท. แห่งหนึ่งกล่าวว่า “เรื่องยาเสพติด ผมไม่มีนะ ผมเป็นตำรวจเก่า ผมร่วมมือกับตำรวจในพื้นที่ปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจัง เรื่องนี้ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญจะมีไม่ได้”

3.1.6 การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีความหลากหลายมากขึ้น โรงเรียนสังกัด อปท.ส่วนใหญ่มีการจัดกิจกรรมที่หลากหลายมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งกิจกรรมภายในโรงเรียนและการจัดกิจกรรมเสริมความรู้ภายนอกโรงเรียนโดยมีงบประมาณสนับสนุนจากอปท.ซึ่งโรงเรียนจัดทำเป็นโครงการทั้งในภาพรวมของโรงเรียนและจัดตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ ในอปท.บางแห่งที่มีความพร้อมด้านงบประมาณมากก็มีการจัดรถรับ-ส่งพานักเรียนไปทัศนศึกษา ทำให้นักเรียนมีประสบการณ์ตรงมากขึ้น ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งให้ข้อมูลว่า “ด้านวิชาการ



ถือว่านักเรียนนั้นก็ได้รับการพัฒนาอย่างหลากหลายในทุกๆ ด้าน กิจกรรม
ของทุกกลุ่มสาระมีหลากหลาย”

สำหรับกรณีที่ อปท.บางแห่งพบว่า มีนักเรียนอ่าน
ไม่ออกเขียนไม่ได้ อปท.ได้ส่งเสริมให้โรงเรียนจัดทำโครงการเพื่อ
พัฒนานักเรียนเหล่านี้เป็นการเร่งด่วนโดยสนับสนุนด้านงบประมาณ
ในการดำเนินการให้กับโรงเรียน

**3.1.7 นักเรียนมีความสามารถและเข้าศึกษาต่อในระดับที่
สูงกว่าได้มากขึ้น** ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์ พบว่า
ผู้ปกครอง และชุมชนจะดูความสำเร็จของโรงเรียนจากการที่นักเรียน
สอบเข้าศึกษาต่อในระดับสูงได้มากขึ้น หรือเข้าร่วมประกวด แข่งขัน
กับสถาบันการศึกษาอื่นแล้วได้รับรางวัลต่างๆ ซึ่งเป็นข้อมูลเชิง
ประจักษ์สำหรับผู้ปกครองและชุมชนที่จะวัดความสำเร็จทางด้าน
วิชาการของโรงเรียน ดังที่ผู้อำนวยการกองการศึกษาของ อบจ.แห่งหนึ่ง
ให้ข้อมูลว่า “ยอมรับอย่างภาคภูมิใจว่าโรงเรียนเราไปแข่งกีฬาท้องถิ่น
ครั้งแรก เราได้ที่สองของภาคในกลุ่ม อบจ. ด้วยกัน ครั้งนี้ก็เหมือนกัน
เราได้ที่สองของภาคในกลุ่ม อบจ. ในระดับประเทศในด้านกีฬาเราก็
ถือว่าสำเร็จ ทางด้านโครงการสอบคนเก่งของท้องถิ่น 4 รายวิชา
ภาษาไทย สังคม วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ คณิตศาสตร์ของเรา
ได้เป็นที่หนึ่งของประเทศ” นอกจากนี้ยังมีข้อมูลว่า นักเรียนในโรงเรียน
ที่โอนมาสังกัด อปท. สามารถสอบเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงกว่า
ได้มากขึ้น ซึ่งเป็นความคาดหวังของผู้ปกครอง ดังเสียงสะท้อนจาก
ผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งว่า “เดิมทีเดียวโรงเรียน มีนักเรียนสอบโควตา
ตรงเข้ามหาวิทยาลัยได้ปีละคน สองคน ทุกวันนี้เราได้ 100 เปอร์เซนต์
ก็คือ ประมาณปีละ 20 กว่าคน ผู้ปกครองก็มีความพึงพอใจ”

3.2 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านงบประมาณ

3.2.1 มีการจัดสรรงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์สนับสนุน
การจัดการศึกษาของโรงเรียนมากขึ้น หลังการถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัด
อปท. แล้ว โรงเรียนส่วนใหญ่ได้รับงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษา
จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจาก อปท.เพิ่มมากขึ้น ทำให้
เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน สภาพแวดล้อม อาคาร
สถานที่ วัสดุอุปกรณ์และอัตรากำลังของครู รวมทั้งสิ่งอื่นๆ ที่เป็น
ปัจจัยเอื้อต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน สภาพการเปลี่ยนแปลง
ดังกล่าว เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นซึ่งทำให้ผู้ปกครองมีความพึงพอใจมาก
ส่งผลให้มีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นและผลการประเมินคุณภาพการศึกษา
ของโรงเรียน โดย สมศ.บ่งชี้ว่าดีมาก ดังข้อมูลจากผู้บริหารโรงเรียน
แห่งหนึ่งที่ระบุว่า “ความเปลี่ยนแปลงที่โรงเรียนได้รับนี้ถือว่าเยอะมาก
เริ่มตั้งแต่เรื่องของอาคารสถานที่ ได้ตึกหลังใหม่ ได้รั้วใหม่ ถนนใหม่ แล้ว
ก็วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ดีๆ ที่โรงเรียนพึงมี ก็ได้มากมาย อัตรครุเพิ่มขึ้น
อย่างรวดเร็ว จากเดิมที่เราจะต้องมีการจ้างครูอัตราจ้าง พอช่วงนี้
ก็ถือว่าเต็มที่แล้ว” เช่นเดียวกับความเห็นของผู้บริหาร อปท. แห่งหนึ่ง
ว่า “เสียงสะท้อนมาจากโรงเรียน เขาบอกว่าพลิกจากหน้ามือเป็น
หลังมือเลย คือ งบประมาณของเขานี้ได้ขึ้นมาถึง 300% ก้าวกระโดด
ขึ้นมาเร็วมาก ประชาชนพอใจมาก จำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้น ผลการ
ประเมินของ สมศ.ทั้งๆที่เพิ่งโอนมาไม่ถึง 2 ปีขึ้นมาอย่างดีมาก
ซึ่งตรงนี้ผมคิดว่ามันเป็นผลจากการที่เขาเปลี่ยนมาอยู่กับ อบจ.
อย่างนี้ประชาชนเขาก็คงพึงพอใจ”

3.2.2 โรงเรียนบางแห่งเห็นว่าหลังการถ่ายโอน ระบบงบประมาณมีความคล่องตัวมากขึ้น ขณะที่อีกส่วนหนึ่งเห็นว่ายุ่งยากกว่าเดิม ในส่วนของระบบงบประมาณรวมทั้งการเบิกจ่ายงบประมาณของโรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัด อปท. มีทัศนะที่แยกเป็นสองกลุ่ม โดยกลุ่มหนึ่งเห็นว่า หลังการถ่ายโอน การบริหารงบประมาณมีความคล่องตัวมากขึ้น อปท.ให้การสนับสนุนงบประมาณแก่โรงเรียนได้อย่างรวดเร็วตรงตามความจำเป็น โดย อปท.จะโอนเงินให้กับโรงเรียน แล้วให้โรงเรียนดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ และเมื่อ อปท.อนุมัติก็สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามระเบียบ ส่วนโรงเรียนกลุ่มที่สองเห็นว่า หลังการถ่ายโอนมาสังกัด อปท. การเบิกจ่ายงบประมาณมีความยุ่งยากมากขึ้น อำนาจของโรงเรียนลดลง โดยแต่เดิมโรงเรียนที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล ผู้บริหารมีอำนาจสั่งซื้อสิ่งจ้างได้ในวงเงิน 100,000 บาท และสามารถทำ e-Auction ได้เอง แต่เมื่อถ่ายโอนมาสังกัด อปท. ผู้บริหารไม่มีอำนาจดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เพราะ อปท.เป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถมีนิติบุคคลซ้อนนิติบุคคลได้ ดังนั้นในเรื่องการบริหารงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณของโรงเรียนจึงต้องขึ้นอยู่กับอยู่ภายใต้การดำเนินการของ อปท. โดยตรง ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างของโรงเรียนขาดความคล่องตัว การสั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ บางอย่างของโรงเรียนไม่ได้ตามความต้องการ รวมทั้งในการบริหารงบประมาณของ อปท. มีขั้นตอนการดำเนินการที่แตกต่างกับขั้นตอนที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปฏิบัติ ทำให้โรงเรียนต้องปรับตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณ ครูในสถานศึกษากล่าวถึงความยุ่งยากในการเบิกจ่ายงบประมาณว่า “การเบิกจ่ายมีขั้นตอนมากขึ้น ตอนนี้อย่างนี้ต้องแยกทำฎีกาแต่ละเรื่อง ฎีกา

หนึ่งมี 3-4 เรื่องแต่ละยอดต้องขออนุมัติ ต้องคุมยอด เมื่อก่อนเขตฯ
เป็นคนทำให้โรงเรียน”

สำหรับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล ผู้ให้ข้อมูลจาก
กรณีศึกษาสะท้อนว่า เมื่อถ่ายโอนมาอยู่กับ อปท. บุคลากรไม่สามารถ
เบิกจ่ายตรงได้ จำเป็นต้องทดลองจ่ายไปก่อน แต่ในโรงเรียนบางแห่ง
ซึ่งมีสวัสดิการของโรงเรียน ผู้บริหารจะช่วยลดภาระครูโดยการใช้เงิน
สวัสดิการทดรองจ่ายให้ครูก่อน การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้ครูและ
บุคลากรไม่ค่อยพอใจในความไม่คล่องตัวของเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล
ทำให้ครูและบุคลากรบางคนแจ้งความจำนงต้องการขอโอนกลับไปสังกัด
สพฐ.ตามเดิม

3.3 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านการบริหาร งานบุคคล

3.3.1 มีการจัดสรรครูที่มีวุฒิตรงกับภาระงานที่สอนให้กับ
โรงเรียนและครูได้สอนตรงตามวุฒิมากขึ้น ผู้ให้ข้อมูลทั้งในส่วนของผู้
บริหาร อปท. ผู้บริหารสถานศึกษาและครูส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกัน
ว่า ก่อนการถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัด อปท. โรงเรียนมีครูไม่เพียงพอ
ทำให้ครูแต่ละคนต้องสอนหลายกลุ่มสาระหรือสอนทุกกลุ่มสาระ จึง
มักสอนไม่ตรงกับวุฒิหรือสาขาวิชาที่จบมา แต่สภาพหลังการถ่ายโอน
อปท.ได้จัดสรรครูให้โรงเรียนที่มีวุฒิตรงกับภาระงานที่สอนและเพียง
พอกับความต้องการมากขึ้น ทำให้ครูได้สอนตรงตามวุฒิมากขึ้น ดังที่
ผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งกล่าวว่า “ก่อนที่ยังไม่ได้โอน คุณครูก็มีแค่
7 คน แต่ตอนนี้มีทั้งหมด 21 คน การจัดการเรียนการสอนเมื่อก่อนนี้
คุณครูแต่ละคนก็ต้องดูแล สอนทั้ง 8 กลุ่มสาระกันเลย หลังจากถ่าย
โอนแล้วดีขึ้น ครูไม่ต้องสอนหลายกลุ่มสาระ”



**3.3.2 มีการส่งเสริมสนับสนุนให้ครูได้รับการอบรมพัฒนา
มากขึ้น** หลังการถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัด อปท. ครูได้รับการอบรม
พัฒนามากขึ้น ด้วยวิธีการที่หลากหลาย ดังนี้ (1) การอบรมพัฒนาโดย
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมักจัดเป็นโครงการใหญ่ โดยจัด
เป็นภูมิภาคหรือรวมกันทั้งประเทศ (2) การอบรมพัฒนาโดยแต่ละ
อปท.หรือแต่ละโรงเรียน ซึ่งเชิญวิทยากรจากมหาวิทยาลัยในพื้นที่ หรือ
ศึกษานิเทศก์จากเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องมา
บรรยาย (3) การเข้าอบรมร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะโรงเรียน
สังกัด อปท.บางแห่งที่มีการประสานงานและเป็นเครือข่ายกับเขตพื้นที่
การศึกษาก็จะเข้าอบรมร่วมกับเขตพื้นที่การศึกษา และ (4) การศึกษา
ดูงานในโรงเรียน จากแหล่งเรียนรู้ต่างๆ และหน่วยงานอื่นๆ สาธิต
การอบรมและการศึกษาดูงานส่วนใหญ่เกี่ยวกับการจัดทำหลักสูตร
สถานศึกษาและการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งมีการสนับสนุนให้ครู
ศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานที่สอนมากขึ้น

**3.3.3 มีการส่งเสริมสนับสนุนครูให้มีความก้าวหน้าทาง
วิชาชีพมากขึ้น** ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษา
อปท.และโรงเรียนในแต่ละภูมิภาค ส่วนใหญ่สอดคล้องกันว่า อปท.และ
โรงเรียนส่งเสริมสนับสนุนให้ครูมีความก้าวหน้าทางวิชาชีพมากขึ้น โดย
มีการอบรม แนะนำการพัฒนาตนเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการในระดับ
ที่สูงขึ้น ดังเสียงสะท้อนของครูคนหนึ่งว่า “ส่งเสริมหมดเลยค่ะ
แม้กระทั่งการจะเข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์ 3 ตอนนั้นคือ ทำผลงานมาเรื่อย
ทำแล้วไม่ผ่าน 3 ครั้ง 4 ครั้งไม่ผ่าน พอเข้ามาถึงครั้งที่ผ่าน จะอบรม
เขามีการเยียวยา อปท.ก็ช่วยลุ้น ช่วยตาม เค้จะถ่ายเอกสารมาให้
อ่านเป็นแนวการทำของ อปท. แล้วก็แนะนำให้เราขึ้นไปหาที่ฝ่ายศึกษา”

นอกจากนี้ อปท.หลายแห่งยังจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาผลงานทางวิชาการของครูในกรณีที่ต้องปรับปรุงผลงานทางวิชาการซึ่งทำให้ครูสังกัด อปท.มีความพึงพอใจเป็นอย่างมาก “กรมก็จะบอกเลยว่า ใครไม่ผ่าน และกรมก็บอกว่าให้คนเหล่านี้ไปเยียวยา ก็คือ ไปอบรม และ เบิกค่าใช้จ่ายได้ด้วย ถ้าเป็นของเขตเมื่อก่อนออกเองทั้งหมด รวมทั้ง การส่งผลงานเหมือนกัน แต่พอมาที่นี้เป็นหน้าที่ของกองการศึกษาคือ เจ้าหน้าที่นำไปส่งให้กรม เราไม่ต้องเดือดร้อน”

3.4 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านการบริหาร ทั่วไป

3.4.1 มีการปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์และนโยบายในการจัดการศึกษา หลังการถ่ายโอนโรงเรียน ผู้บริหาร อปท.และผู้บริหารโรงเรียนมีการปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์และกำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาให้ชัดเจนขึ้น โดยมุ่งให้โรงเรียนเป็นของชุมชนและมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการศึกษาอย่างแท้จริง ทั้งงานด้านวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป มีการกระจายอำนาจทางการบริหาร มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับโรงเรียนในลักษณะของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งผู้บริหาร อปท.ให้เกียรติและความไว้วางใจแก่โรงเรียน ส่งผลให้โรงเรียนสามารถบริหารได้อย่างอิสระ มีความคล่องตัว ผู้บริหาร อปท.จะไม่เข้าไปก้าวกายการบริหารงาน แต่จะให้การสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียน ดังคำกล่าวของผู้บริหาร อปท.แห่งหนึ่งว่า “ที่ผมรับถ่ายโอนมาไม่ใช่โรงเรียนของ อบต. เป็นโรงเรียนของชุมชน ตอนนี้เราก็เปลี่ยนวิสัยทัศน์ ผมให้พอ.เปลี่ยนวิสัยทัศน์ทันทีว่า ทำโรงเรียนนี้ให้เป็นโรงเรียนของชุมชน



ตอนนี้ ผมก็ต้องดำเนินการให้ผม เพื่อนครูอาจจะกลัวว่าท้องถิ่นจะไป
ก้าวก่าย ไม่มีครับ ผมให้ความเป็นอิสระ..” และผู้บริหารโรงเรียนแห่ง
หนึ่งเล่าว่า “ทาง อบต.ไม่ได้ลงมาก้าวก่ายโรงเรียนเลย ก็ยังมอบอำนาจ
การตัดสินใจให้กับโรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการทุกอย่างโดยเฉพาะท่านนายก
ท่าน ผอ.กองการศึกษาให้ความสำคัญและให้เกียรติกับโรงเรียน เมื่อ
ปรึกษาหารือได้ข้อสรุปแล้วก็ดำเนินการในลักษณะของการให้ความ
ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ไม่ได้เป็นอย่างที่คิดเลยว่า เมื่อโรงเรียนถ่าย
โอนมาอยู่ในท้องถิ่นแล้วนักการเมืองท้องถิ่นจะมาบีบบังคับสั่งนี่”
ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินงานของเทศบาลและอบจ.ที่ผู้บริหารจะ
กระจายอำนาจให้กับโรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการ ดังที่ผู้อำนวยการ
กองการศึกษาท่านหนึ่งกล่าวว่า “ส่วนมากผมไม่ค่อยได้ยุ่งเกี่ยวกับ
หลักสูตรเท่าไร เพราะเป็นอำนาจของผู้บริหารโรงเรียน มอบอำนาจ
การบริหารจัดการให้เขาดูแลเองหมดเลย เราเป็นฝ่ายสนับสนุนส่งเสริม
เขาต้องการจะไปด้านไหน จะเอาครูคนไหนไป จะจัดเรื่องอะไรให้
โรงเรียนบริหารเองหมดเลย”

สำหรับนโยบายการจัดการศึกษามีความชัดเจนมากขึ้น
โดยเฉพาะด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการขยายโอกาส
ทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นเพื่อให้เด็กที่อยู่ในท้องถิ่นได้มีโอกาสได้
เรียนในระดับที่สูงขึ้นอย่างมีคุณภาพในโรงเรียนใกล้บ้าน โดยผู้บริหาร
ทั้งของ อบจ. อบต. เทศบาลใดที่มีความพร้อมและเป็นความต้องการ
ของชุมชนก็สามารถขอดำเนินการได้



3.4.2 มีการปรับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากกรณีศึกษาของ อบท.และโรงเรียนในแต่ละภูมิภาค พบว่า หลังการถ่ายโอนโรงเรียน อบท.มีการปรับโครงสร้างการบริหารงานโดยมีการปรับขยาย หรือจัดตั้งส่วนงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมขึ้นเพื่อรองรับการจัดการศึกษาและกำหนดกรอบโครงสร้างอัตรากำลังที่ชัดเจน โดยเฉพาะใน อบจ. อบต.หรือเทศบาลที่มีความพร้อม จะกำหนดเป็นฝ่ายการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม สำหรับ อบท.ที่ไม่พร้อมยังไม่มีมีการปรับโครงสร้างการบริหารงาน ไม่ได้จัดตั้งส่วนงานที่จะทำหน้าที่จัดการศึกษาของ อบท.โดยตรง แต่ฝากงานการศึกษาให้ปลัดอบท.เป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการศึกษา ซึ่งพบมากใน อบต. เนื่องจาก อบต.เป็นองค์กรที่มีขนาดเล็กกว่า อบจ.และเทศบาล แต่อบต.บางแห่งก็มีแนวคิดและเตรียมการจัดฝ่ายงานที่จะรับผิดชอบดำเนินการจัดการศึกษาของ อบต.ให้มีความชัดเจนขึ้น

3.4.3 มีการจัดทำแผนปรับปรุงและพัฒนาสถานศึกษา ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มผู้บริหาร อบท. พบว่า หลังจากที่ถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัด อบท.แล้ว สิ่งที่ อบท.ให้การสนับสนุนเป็นอันดับแรกๆ คือ การพัฒนาด้านอาคารสถานที่ เพราะเป็นสิ่งที่ผู้ปกครอง ชุมชนเห็นการเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจน ดังนั้น อบท.ส่วนใหญ่ได้จัดทำแผนปรับปรุงพัฒนาด้านอาคาร สถานที่ มีการปรับปรุงห้องเรียน ห้องปฏิบัติการทางภาษา ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ และห้องปฏิบัติการทางคอมพิวเตอร์รวมทั้งมีการปรับภูมิทัศน์ภายในโรงเรียนด้วย โรงเรียนบางแห่งในช่วงระยะเวลา 3-4 ปี ก็มีอาคารเรียนเพิ่มขึ้น 2 อาคาร บ้านพักเป็นแฟลต 2 ชั้น สนามกีฬา ห้องเรียนรู้ 2 ภาษา



ห้องศาสนา ห้องสมุดและกิจกรรมทุกอย่างก็เริ่มเกิดขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้ปกครองหรือชุมชนมองเห็นและมีความพึงพอใจว่าในช่วงระยะที่ถ่ายโอนโรงเรียนมาอยู่กับอปท.ได้มีการพัฒนาเป็นรูปธรรมที่มองเห็นชัดเจน

3.4.4 มีนโยบายฝากลูกไว้กับโรงเรียนในช่วงปิดภาคเรียน

จากการสนทนากลุ่มกับผู้บริหาร อปท. และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง พบว่าผู้บริหาร อปท. และโรงเรียนบางแห่งมีนโยบายการรับฝากเด็กไว้กับโรงเรียนในช่วงปิดภาคเรียนเพื่อเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของผู้ปกครองที่ต้องไปทำงานและได้มีโอกาสเสริมสร้าง พัฒนาเด็กเพิ่มเติมเป็นการให้เด็กในชุมชนใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ ซึ่งผู้บริหาร อบต.แห่งหนึ่งกล่าวว่า “ศูนย์เด็กเล็ก ผมไม่ให้ปิดเทอม ผม serious มากนะที่เขาจะปิดเทอม พ่อแม่เด็กจะต้องไปทำงาน แล้วก็ปิดเทอมสามเดือน สองเดือน เขาจะเอาเด็กไปฝากที่ไหน มันไม่ได้” นอกจากนี้มีโรงเรียนบางแห่งได้จัดโครงการฝากลูกไว้กับโรงเรียนในช่วงปิดเทอม ซึ่งถือว่าเป็นโครงการหลักที่ทำต่อเนื่อง 3 ปี โดยโรงเรียนได้จัดกิจกรรมเสริมความรู้และพัฒนาเด็ก ผู้ปกครองก็จะเข้ามามีบทบาทร่วมสอน และจะเข้ามาช่วยดูแลลูกหลานทำกิจกรรมต่างๆ ทำให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานกับโรงเรียนมากขึ้น ซึ่งช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์และความผูกพันกันระหว่างผู้ปกครอง นักเรียน ครู ผู้บริหารและบุคลากรของ อปท.ด้วย

ตอนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัย ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษาโดยการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษา
อปท.และโรงเรียนในแต่ละภูมิภาค พบว่า มีปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัย
ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของ อปท.อยู่หลายประการ เมื่อ
วิเคราะห์แล้วจำแนกเป็นกลุ่มปัจจัยได้ 3 กลุ่มคือ 1) ปัจจัยเกี่ยวกับ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา และ 3) ปัจจัย
เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ซึ่งทั้ง 3 กลุ่มปัจจัยมีทั้งส่วนที่ส่งเสริมและ
ส่วนที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของ อปท.แม้ในเรื่องเดียวกัน
การนำเสนอในส่วนนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอตาม
สภาพจริงที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาในพื้นที่ที่เก็บข้อมูล
ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 ปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

4.1.1 ปัจจัยเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) **ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์และตระหนักในความสำเร็จ
ของการศึกษา** ผู้ให้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษา อปท.และ
โรงเรียนในแต่ละภูมิภาคส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ความสำเร็จ
ของการจัดการศึกษาของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร
อปท.เป็นสำคัญ อปท.ที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาจนเป็นที่
ยอมรับจะมีผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์และตระหนักถึงความสำคัญกับ
งานการศึกษา และสามารถกำหนดนโยบายทางการศึกษาที่ชัดเจนที่

โรงเรียนและผู้ปฏิบัติงานสามารถจะนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างชัดเจน “นายกของพมหายากนะ หนึ่งท่านมีนโยบายชัดเจน เขียนตั้งไว้เลย แล้วก็แจกไปทุกโรงเรียน สองมีวิสัยทัศน์ ท่านทำมาเลยโรงเรียนเดินไปตามนี้ คุณเพียงทำวิสัยทัศน์ของโรงเรียนให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และนโยบายของนายก คุณก็ทำงานได้สบายแล้ว ก็นายกเขาเป็นคน คิดนำการศึกษาไปสู่อินเตอร์ คือเขาไปอินเตอร์แล้ว...” ผู้บริหาร อปท.ตระหนักว่าการจัดการศึกษาให้กับเยาวชนในท้องถิ่นเป็นเรื่อง สำคัญและถือเป็นภาระหน้าที่ที่ อปท.จะต้องดูแลประชาชนในท้องถิ่น ต้องเอาเด็กในท้องถิ่นเป็นตัวตั้งและการศึกษาต้องมาก่อน ดังนั้น การที่ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์และให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษา จึงถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการจัดการศึกษาของอปท. เพราะ ผู้บริหารเป็นผู้นำที่จะขับเคลื่อนให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินงาน ดังเช่น ผู้บริหารสถานศึกษาแห่งหนึ่งกล่าวว่า “ถ้าผู้บริหารให้ความสำคัญ การจัดการศึกษาก็จะไปได้ ถ้าหัวให้ความสำคัญเสียอย่าง ส่วนล่างก็ สามารถขับเคลื่อนไปได้ แม้ว่ามันจะไม่มิงงบประมาณ เราก็สามารถ ที่จะทำตามความพอเพียงของเรา แต่ถ้าผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญ มันก็จบ”

2) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความกล้าคิด

กล้าตัดสินใจในการบริหาร ปัจจัยด้านผู้บริหารที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการศึกษาของ อปท.อีกประการหนึ่ง คือ การที่ผู้บริหาร อปท. มีความกล้าคิดและกล้าตัดสินใจในการบริหารจัดการศึกษา ดังกรณี ตัวอย่างที่ผู้บริหาร อปท.แห่งหนึ่งตัดสินใจลงทุนเพื่อการศึกษาโดยการ จัดตั้งศูนย์ ICT เพื่อให้บริการการศึกษาแก่นักเรียนและประชาชนในพื้นที่ ซึ่งถือว่าเป็นการลงทุนค่อนข้างสูง “...ตอนที่ท่านนายกคิดจัดตั้งศูนย์ ICT



ขึ้นมาคนกึ่งเหมือนกันว่าเพื่ออะไร แต่ตั้งมาได้หนึ่งปีนี้ทุกคนยอมรับว่าเป็นการก้าวใหม่ที่ทันสมัยที่สุด...” ในการบริหารจัดการหลายส่วน อปท.ต้องดำเนินการตามนโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่ผู้บริหารบางคนที่มีความกล้าคิด กล้าตัดสินใจ ก็จะผลักดันการดำเนินการให้รวดเร็ว มุ่งหวังให้เกิดผลสำเร็จอย่างรวดเร็ว โดยไม่รองบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หัวหน้าฝ่ายการศึกษาของ อปท.แห่งหนึ่งกล่าวถึงความกล้าตัดสินใจของผู้บริหารของตนว่า “ท่านนายกให้การศึกษามาเป็นอันดับหนึ่ง ท่านบอกว่าไม่รองบประมาณจากกรมแล้ว เราตั้งโรงเรียนแล้วเอาเงินรายได้จ้างครูเลย การปรับโครงสร้างพื้นฐาน ปรับถนนงดไปก่อน แล้วก็เอางบมาทุ่มเรื่องการศึกษา ท่านเป็นผู้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจริงๆ”

3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร รับฟังและให้เกียรติผู้อื่น เนื่องจากงานการศึกษาเป็นงานที่มีความละเอียดอ่อน และมีลักษณะของความเป็นวิชาชีพเฉพาะ ผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษามีความจำเป็นต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะงานทางการศึกษาในระดับหนึ่ง แต่การจะพัฒนางานให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้นจำเป็นต้องได้ รับความร่วมมือจากบุคลากรทางการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารโรงเรียน ครู อาจารย์หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้บริหาร อปท.ที่มีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร รับฟังและให้เกียรติผู้อื่นจะช่วยให้การดำเนินการได้รับความร่วมมือ และสามารถจะรวมพลังและศักยภาพของบุคลากรเพื่อการพัฒนางานได้มากขึ้น ผู้ให้ข้อมูลจากเทศบาลบางแห่งสะท้อนว่า “นายกฯ ท่านดี ท่านรับฟัง ท่านอยากให้เราช่วยคิด ช่วยทำ บางเรื่องท่านให้เราเสนอ ท่านฟังนะ พวกเราก็สบายใจ ผมว่าท่านให้เกียรติครู



อาจารย์” การที่ผู้บริหาร อปท.ให้เกียรติ ผู้บริหารโรงเรียน ครู อาจารย์ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ส่งผลให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีต่อกันและทำให้การบริหารงานมีความราบรื่นคล่องตัว นอกจากนั้นการมีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร เป็นนักประสานงานทำให้สามารถติดต่อประสานความร่วมมือกับหน่วยงานและเครือข่ายต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ผู้บริหาร อปท.แห่งหนึ่งกล่าวถึงคุณลักษณะส่วนตัวของตนเองที่ทำให้การปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่นประสบความสำเร็จว่า “...เราต้องไม่ถือตัวเองสำคัญ บางทีลองขยายความคิด แล้วรับฟัง จะได้อะไรดีๆ ...ผมจะให้เกียรตินะ บางทีผมขอให้ ผอ.เขตฯ เป็นประธาน...”

4) บุคลากรทางการศึกษาและบุคลากรที่เกี่ยวข้องของท้องถิ่นมีเพียงพอ มีความรู้ความสามารถ และเป็นที่ยอมรับของโรงเรียน บุคลากรทางการศึกษาและบุคลากรที่เกี่ยวข้องมีบทบาทสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการจัดการศึกษาของอปท. ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาพบว่า อปท.ที่จัดการศึกษามานานและประสบความสำเร็จ ส่วนใหญ่มีบุคลากรทางการศึกษาที่มีความรู้ความสามารถ และมีจำนวนเพียงพอที่ต้องดูแลทั้งในงานวิชาการ งานการเงิน และงานบุคลากร “ขณะนี้ข้าราชการประจำ 8 คน นอกนั้นเป็นน้องๆ ลูกจ้างตามภารกิจ จ้างเป็นรายปี สัญญา 4 ปี ภารกิจจะมีอยู่ 4 คน ภาคสนามคนงานทั่วไป 5 คน สำนักงานไม่มีปัญหาอะไร จะมีก็คือจะแย่งงานกันทำ แต่ละคนจะรับผิดชอบดี เวลาเขาทำก็จะทำตั้งแต่ต้นจนจบ” อย่างไรก็ตามบุคลากรของกองการศึกษาซึ่งส่วนใหญ่จะไม่เพียงพอ คือ ศึกษานิเทศก์ เทศบาล แต่ละแห่งจะมีศึกษานิเทศก์เพียง 1-3 คน ซึ่งหากเทียบกับภาระงานนิเทศแล้วไม่เพียงพอ แต่มีจุดแข็งประการหนึ่งคือแม้ศึกษานิเทศก์จะมีน้อย แต่เป็นศึกษานิเทศก์ที่มี

ความรู้ความสามารถและเป็นที่ยอมรับของครูก็สามารถเป็นปัจจัยเสริมให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพขึ้นได้ “แม้เราจะคนเดียว แต่ก็มี การเยี่ยมชั้นเรียน มีการประชุม มีการอบรม การเป็นวิทยากร ถ้าเรื่องใดที่ โรงเรียนต้องการความรู้ก็จะไปเป็นวิทยากรให้”

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมเรื่อง รายได้และทรัพยากรในการจัดการศึกษา จากข้อมูลที่ได้การสนทนา กลุ่มและกรณีศึกษา อปท.และโรงเรียนในแต่ละภูมิภาค พบว่า อปท. ที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษานั้น โดยส่วนใหญ่จะจัดงบประมาณเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาค่อนข้างมาก ดังกรณี ตัวอย่างของเทศบาลแห่งหนึ่ง ในปีงบประมาณ ประจำปี 2552 โดย รวมจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาค่อนข้างสูง ถึง 45.41% ทำให้ สามารถพัฒนาโรงเรียนให้มีความพร้อมด้านอาคารสถานที่ ห้องเรียน ห้องปฏิบัติการต่างๆ และวัสดุ สื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอน “ปีหนึ่ง เราก็ได้งบประมาณในด้านการศึกษา ด้านการพัฒนา เป็นโครงการ รายจ่ายทั้งหมด เงินเดือนค่าจ้างด้วยก็ร้อยละล้าน ไม่นับเงินอุดหนุน ที่ทางกรมให้มา” ตัวอย่างงบประมาณที่ค่อนข้างมากเช่นนี้ ทำให้ อปท.สามารถเข้าไปสนับสนุนการจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่ โดย จัดสรรในด้านวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ให้กับโรงเรียน เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ และสื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอนต่างๆ ให้มีเพียงพอกับความต้องการ จำเป็นของโรงเรียน สื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอนส่วนใหญ่จัดให้ตรงกับ ความต้องการของครูและสอดคล้องกับเป้าหมายของหลักสูตร ครู คนหนึ่งกล่าวว่า “เขาก็จะมีสื่อมาสนับสนุนให้จัดสื่อตรงกับความต้องการ ตรงตามเป้าหมายหลักสูตรประมาณ เจ็ดสิบเปอร์เซ็นต์ ใช้พัฒนา ผู้เรียนได้” เทศบาลแห่งหนึ่งมีงบประมาณสนับสนุนเด็กให้เข้าเรียนใน

สถาบันเอกชน เช่น เรียนจินตคณิต โดยให้งบประมาณเป็นรายหัว หัวละ 1,700 บาท เพื่อเป็นการเสริมให้เด็กในพื้นที่ที่มีความสนใจทางด้านนี้ นอกจากนี้ยังจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษานอกระบบ เพื่อฝึกอาชีพให้กับประชาชน โดยสนับสนุนอุปกรณ์การเรียน เช่น ถ้าไปเรียนเย็บผ้า จะมีค่าผ้า ค่าสายวัด ค่ากรรไกร ค่าวิทยากรสำหรับครูโรงเรียนสารพัดช่าง

6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว รวดเร็ว อปท.ส่วนใหญ่มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณถือว่าเป็น “ปัจจัยภายในที่ส่งเสริมต่อการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ” ทำให้แก้ปัญหาการจัดการศึกษาได้อย่างรวดเร็ว ดังกรณีปัญหาด้านครูผู้สอนไม่เพียงพอ ก็สามารถจ้างพนักงานตามภารกิจที่มีวุฒิการศึกษาที่ตรงกับวิชาเอกที่ต้องการมาทำการสอนได้เลย และปัญหาด้านงบประมาณ ในกรณีที่มีเรื่องเร่งด่วนต้องปรับปรุงพัฒนาโรงเรียน ทำแผนแล้วผนวกกับแผนของระบบบริหารงบประมาณของอปท. สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาการจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อนักเรียน นอกจากนี้ระบบการบริหารงานบุคคลก็มีความคล่องตัวสามารถที่จะสรรหา คัดเลือกครูผู้สอนได้อย่างเพียงพอและตรงกับภาระงานที่สอน รวมทั้งมีการกระจายอำนาจทางการบริหารให้สถานศึกษาซึ่งทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารงานได้มากขึ้น การจัดระบบบริหารการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษาถือว่าเป็นปัจจัยส่งเสริมต่อการจัดการศึกษา



7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ อปท.ที่จัดการศึกษาได้จนเป็นที่ยอมรับของชุมชนนั้น ส่วนใหญ่บริหารจัดการโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ เช่น อบจ. ก็จะมีการกระจายอำนาจการบริหารโดยนายก อบจ.มักจะมอบอำนาจการบริหารให้กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมซึ่งรับผิดชอบดูแลงานด้านการศึกษาให้มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการบริหารจัดการ โดยมีนายก อบจ.เป็นผู้ให้คำปรึกษาและส่งเสริมสนับสนุน นอกจากนี้ยังใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การกระจายอำนาจให้กับโรงเรียนส่งผลให้โรงเรียนสามารถบริหารได้อย่างอิสระ มีความคล่องตัว สำหรับการบริหารงบประมาณ อปท.บางแห่งจะโอนเงินงบประมาณเป็นก้อนเพื่อให้โรงเรียนสามารถบริหารจัดการได้เอง รวมทั้งการบริหารงานบุคคล ผู้บริหารเทศบาลจะให้อำนาจแก่โรงเรียน การเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือนเทศบาลเป็นฝ่ายสนับสนุนโดยไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินการภายในโรงเรียน

8) ระบบการสอบคัดเลือกครูมีความเที่ยงตรงไม่มีระบบเส้นสายหรือระบบอุปถัมภ์ จากกรณีศึกษา อปท.และโรงเรียนในแต่ละภูมิภาค พบว่า ระบบการสอบคัดเลือกครูของ อปท. หลายแห่งมีความเที่ยงตรง ไม่มีระบบเส้นสายหรือระบบอุปถัมภ์ โดยจะใช้การสอบคัดเลือกครูในลักษณะที่เป็นการจัดสอบเอง อปท.จะตั้งกรรมการจัดสอบคัดเลือก หรือในบางแห่งต้องการลดเวลาในการจัดสอบจึงอาจใช้บัญชีสอบของหน่วยงานอื่นแทน อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในอปท.ที่จัดการศึกษาได้ประสบความสำเร็จให้ข้อมูลว่า ในการสอบจะใช้ความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ มีการสอบข้อเขียนและสอบสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ครูที่มีคุณภาพ มีความตั้งใจจริงในการเป็นครู

มีความสามารถในการสอน ต้องมีความรู้ ความเข้าใจเรื่องวัฒนธรรม ประเพณีของท้องถิ่นด้วย เพราะครูต้องทำงานเกี่ยวกับวัฒนธรรมและ ต้องเป็นแบบอย่างและมีความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนด้วย โรงเรียน ครู และชุมชนจึงแยกออกจากกันไม่ได้

4.1.2 ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา

1) **ผู้บริหารโรงเรียนมีประสบการณ์ และความมุ่งมั่น ในการบริหารโรงเรียน** จากกรณีศึกษาโรงเรียน พบว่า ประสบการณ์ การบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนส่งผลต่อความสำเร็จของการจัด การศึกษา เพราะการมีประสบการณ์มากทำให้มีทักษะหรือความชำนาญ ในการคิดวิเคราะห์และการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน วางแผนงานและจัดระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการนิเทศ ติดตามผลการดำเนินงานเพื่อการพัฒนางานให้มีคุณภาพ ดังกรณี ตัวอย่างของโรงเรียนเทศบาลแห่งหนึ่งที่ครูกล่าวถึงผู้บริหารที่มี ประสบการณ์ในการบริหารโรงเรียนมากกว่า 10 ปีว่า “ท่านมี ประสบการณ์มาก ท่านจะวางแผนเป็นระบบ โดยมีการวิเคราะห์งาน ดูสภาพแวดล้อม กำหนดนโยบายชัดเจน มีการวางแผน แล้วก็จัด กระบวนการดำเนินงานอย่างชัดเจนว่า ใครจะดูแลส่วนนี้ ทีมงาน จะเป็นอย่างไร สร้างความเข้าใจในการดำเนินงานก่อนที่เราจะไป ดำเนินงานอย่างชัดเจน” และความมุ่งมั่นตั้งใจในการบริหารจัดการ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนเป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้ปกครอง ชุมชนให้การยอมรับ และความเคารพเชื่อถือซึ่งก็ส่งผลต่อความร่วมมือ ในการดำเนินการจัดการศึกษา

2) ผู้บริหารโรงเรียนมีวิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ และมีกระบวนการบริหารจัดการสถานศึกษาที่ดี ปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนอีกประการหนึ่ง คือ การมีวิสัยทัศน์และภาวะผู้นำของผู้บริหาร รวมถึงมีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบยึดหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม ใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารที่สำคัญยึดกระบวนการทำงานเป็นฐานในการบริหารและนิเทศติดตามผล เช่น ในกระบวนการจัดการเรียนการสอนต้องมีการใช้สื่อ มีการมอบหมายงานหรือการบ้านให้เด็กและต้องมีการตรวจการบ้านหรืองานของเด็ก มีการสอนซ่อมเสริมเด็ก ส่วนผู้บริหารก็มีการนิเทศติดตามงานอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง เพื่อให้ครูทำงานอย่างมีกระบวนการที่ครบถ้วนดังกรณีของผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งทีกล่าวว่า “...ความสำเร็จของผมบริหารไม่เหมือนผู้บริหารคนอื่น เค้าจะเอาที่เป้าหมายวัตถุประสงค์เป็นตัวตั้ง แต่ผมจะเอาที่กระบวนการทำงานเป็นตัวยืน เช่น กระบวนการจัดการเรียนการสอนต้องมีสื่อ มีการมอบงานให้ทำการบ้าน มีการตรวจการบ้าน ผู้บริหารก็ต้องมีกระบวนการการนิเทศติดตามงาน การนิเทศให้ครูปรับพฤติกรรมการสอน ก็ไม่มีอะไรมากมี 4 อย่าง คือ เข้าสอนตรงต่อเวลา ตรวจงานทุกข้อ มีใบงานการบ้าน และเตรียมการสอน นี่คือนปัจจัยของความสำเร็จ”

3) ผู้บริหารมีการพัฒนาตนเองทั้งในด้านความรู้ความสามารถและบุคลิกภาพ ปัจจัยที่ส่งเสริมการจัดการศึกษาอีกประการหนึ่งคือ การที่ผู้บริหารมีการพัฒนาตนเองทั้งด้านความรู้ ความสามารถและบุคลิกภาพ ดังกรณีของโรงเรียนสังกัด กทม. พบว่าปัจจุบันผู้บริหารโรงเรียนของ กทม.มีการพัฒนาอย่างมากทั้งความรู้ความสามารถในการบริหาร บุคลิกภาพ การแต่งกาย การวางตัว และ



การเข้าถึงประชาชนโดยผู้บริหารส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาโท และบางคนจบปริญญาเอก ผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งกล่าวถึงเรื่องนี้ว่า “อีกข้อหนึ่งคือตัวผู้บริหาร เราจะเห็นได้ว่าผู้บริหารโรงเรียนสังกัด กทม.ยุคใหม่ ไม่เหมือนสมัยเมื่อ 20 กว่าปีก่อน เดี่ยวนี้เราแปรเปลี่ยน ไปเยอะ เรามองแล้วตั้งแต่ Look ของการแต่งกาย เราจะเห็น ได้เลยว่าไม่ได้เหมือนเมื่อก่อน เดี่ยวนี้เราแต่งตัวนี้เหมือนกับผู้จัดการ บริษัทเลยก็มี เราพัฒนาทั้งการวางตัว การพูดจากับผู้ปกครอง การให้ เกียรติผู้ปกครอง...”

4) ครูมีความพร้อม มีความรับผิดชอบและทุ่มเทกับ

ภาระงานสอน จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาอปท. และโรงเรียน ในแต่ละภูมิภาค ได้ข้อมูลตรงกันว่า ครูมีความพร้อม มีความรับผิดชอบ ทุ่มเทต่อภาระงานสอน ถือว่าเป็นปัจจัยส่งเสริมต่อการจัดการศึกษา โดย ธรรมชาติของโรงเรียนสังกัด อปท. ครูต้องมีงานหลายด้าน ทั้งงาน การเรียนการสอนและงานที่ได้รับมอบหมายจาก อปท. ซึ่งผู้บริหาร และครูหลายคนให้ข้อมูลสอดคล้องกันว่าครูของ อปท. ทำงานหนักกว่า ครูสังกัดอื่น นอกจากนั้นยังพบว่า โรงเรียนในสังกัดอปท.ส่วนใหญ่มีครู ที่มีความพร้อม มีความรับผิดชอบ มีความร่วมมือกันและทุ่มเทกับ ภาระงานสอน ดังเสียงสะท้อนจากครูคนหนึ่งว่า “คณะครูมีศักยภาพ ร่วมไม้ร่วมมือกันดี ซึ่งให้ใจเต็มร้อยกับการที่จะพัฒนาแล้วก็ทำให้ โรงเรียนไปได้ดี” และกล่าวถึงความมุ่งมั่นในการทำงานร่วมกันว่า “ทีมงานของโรงเรียนเราค่อนข้างที่จะชัดเจนมานานแล้ว ในเรื่องของ ความคิดหรือในเรื่องของความมุ่งมั่นนี้ เราไม่เคยท้อแท้ ที่ผ่านมาเรา ค่อนข้างที่จะปากกัดตีนถีบ แต่ทำยังไงได้ เมื่อเรามีหน้าที่ เมื่อเรามี ความรับผิดชอบเราก็ต้องทำให้มันถึงจุดหมายปลายทาง ก็เป็นสิ่งที่เรา



ได้ทำเต็มความสามารถ” ในขณะที่ครูอีกคนหนึ่งได้สะท้อนให้เห็นว่าความสำเร็จมาจาก “ใจที่ทุ่มเท” ของครูในการทำงานว่า นอกจากนี้ครูต้องมีความสำนึกนำคือ มีจิตวิทยาและจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และมีความเมตตาต่อเด็ก ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญผลักดันให้ครูทำงานการศึกษาได้สำเร็จ

5) ครูได้รับการอบรม พัฒนาให้มีความรู้ความสามารถอย่างสม่ำเสมอ หลังจากถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัด อปท.แล้ว ผู้บริหารและครูสังกัดอปท.ให้ข้อมูลตรงกันว่า ครูได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถในการสอนเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ โดยอปท.จัดสรรงบประมาณให้อย่างเพียงพอในการส่งครูเข้ารับการอบรมและการพัฒนาในหลักสูตรต่างๆ ทั้งในเรื่องของ เทคนิคการสอน การจัดทำสื่อการสอน การวิจัย การจัดทำหลักสูตร และในกรณีครูสอนไม่ตรงวุฒิก็ได้รับการอบรมพัฒนา หรือให้ทุนเพื่อการศึกษาต่อ โดยครูส่วนใหญ่ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถและมีวุฒิเพิ่มขึ้น จากข้อมูลการศึกษากรณีศึกษา กทม. พบว่า ครูสังกัด กทม.ปัจจุบันมีวุฒิปริญญาโทจำนวนมาก อย่างไรก็ตามข้อมูลของเทศบาลแห่งหนึ่ง พบว่าครูที่สอนในโรงเรียนเทศบาลมักมีการโยกย้าย ทำให้โรงเรียนขาดครูอยู่เสมอ เนื่องจากครูไม่ใช่คนในท้องถิ่น จึงมีโครงการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนในท้องถิ่นที่เรียนดี ความประพฤติดีเพื่อเรียนครูและกลับมาเป็นครูในโรงเรียนในสังกัดเทศบาลต่อไป โดยจัดตั้งเป็นมูลนิธิเพื่อดำเนินการด้านนี้โดยตรง ซึ่งทำให้ได้ครูรุ่นใหม่ที่มีความรู้ ความสามารถ มีความมุ่งมั่นตั้งใจสอนและรักท้องถิ่นของตนเอง

6) ครูมีจำนวนเพียงพอ และได้สอนตรงกับวิชาเอก
ปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการจัดการศึกษาของ อปท.ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ



การที่โรงเรียนของอปท.มีครูเพียงพอ และได้สอนตรงกับวิชาเอกที่จบมา โดยผู้บริหาร อปท.ส่วนใหญ่จะให้ความสนใจกับปัญหาการขาดแคลนครู หากพบว่า ครูมีจำนวนไม่เพียงพอแต่ยังไม่สามารถจัดสรรอัตรามาทดแทนได้ทันที ก็จะใช้วิธีการจัดหาครูอัตราจ้างมาปฏิบัติงานทดแทนให้เพียงพอ โดยคัดสรรให้ได้ครูที่มีวิชาเอกตรงกับวิชาที่ต้องสอน การที่มีครูเพียงพอก็จะทำให้ครูมีชั่วโมงการสอนไม่มากเกินไป ทำให้ครูมีเวลาตรวจงานเด็กและจัดเตรียมสื่อการเรียนการสอนมากขึ้น กรณีของโรงเรียนสังกัด อบจ. แม้ต้องเผชิญปัญหาการขาดแคลนครูในระยะแรกของการถ่ายโอนมา เนื่องจากครูบางคนไม่ประสงค์จะโอนมา แต่อบจ.ก็พยายามแก้ปัญหาโดยการรับย้าย เรียบรรจุ รวมทั้งจ้างครูอัตราจ้างเพื่อให้โรงเรียนสามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังข้อมูลที่ผู้บริหาร อบจ.แห่งหนึ่งซึ่งแสดงทัศนะว่า **งานวิชาการคือหัวใจสำคัญของโรงเรียน** โดยกล่าวว่า “ผมถือว่าโรงเรียนในสังกัดของเราได้คุยกันแล้วว่า หัวใจสำคัญของโรงเรียน คืองานวิชาการต้องมาเป็นอันดับหนึ่ง ครูขาดไม่ได้ เพราะครูต้องจัดการเรียนการสอน ถ้าครูขาดต้องจัดมาก่อนอันดับหนึ่งเลย เพราะเป็นหัวใจสำคัญของเด็ก อาคารเรียนไม่มียังรอจนกว่าจะก่อสร้างได้ 1-2 ปี อาคารอยู่ตามสถานที่ต่างๆ ไปก่อน แต่ถ้าโรงเรียนขาดอัตรากำลังถือว่าหมดสิทธิ์พัฒนาเลย”

7) สถานศึกษามีการนิเทศ กำกับติดตามการทำงานอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มและจากกรณีศึกษาโรงเรียนพบว่า ปัจจัยของความสำเร็จในการจัดการศึกษาของโรงเรียนก็คือการที่โรงเรียนมีการนิเทศ ติดตามการทำงานอย่างต่อเนื่อง เพราะการนิเทศติดตามงานจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน กระตุ้นจูงใจ



การทำงานให้มีความก้าวหน้าหรือพัฒนาเพิ่มขึ้น รูปแบบการนิเทศติดตามการทำงานได้แก่ การประชุมปรึกษาหารือกันทุกสัปดาห์ ดังที่ครูคนหนึ่งสะท้อนว่า “โรงเรียนของเราจะมีการประชุมทุกๆ เย็นวันอังคาร เราทำเป็นปกติแล้วมันจะมีการพัฒนางาน มันจะมีการนิเทศติดตามงานที่เราทำไปแล้วและกำลังจะทำ การประชุมบ่อยๆ นี้ทำให้งานของโรงเรียนพัฒนาสูงขึ้น” ในส่วนของการเรียนการสอน รองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการมีการนิเทศการเรียนการสอนและนิเทศเกี่ยวกับการจัดทำแผนการสอน นอกจากนี้โรงเรียนยังมีการทำวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการนิเทศภายในโรงเรียน เพื่อเสริมให้การนิเทศในโรงเรียนมีการดำเนินการและพัฒนาการเรียนการสอนได้อย่างเป็นรูปธรรม

8) สถานศึกษามีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาแบบมีส่วนร่วมและมีความยืดหยุ่น โรงเรียนของ อปท. มีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยจะมีการประชุมครูและตัวแทนจากท้องถิ่น ในโรงเรียนบางแห่งคณะกรรมการสถานศึกษาจะเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำแผนนี้ด้วย เพื่อนำปัญหาการดำเนินการต่างๆ เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ปัญหาการขาดทรัพยากรมาอภิปราย เพื่อจะได้ข้อสรุปในการแก้ปัญหาและกำหนดเป้าหมายในการจัดการศึกษา ซึ่งจะนำไปจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา และแผนของโรงเรียนไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี อย่างไรก็ตามผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า แผนที่จัดทำขึ้นหากดำเนินการไปแล้วพบปัญหาอุปสรรคหรือข้อบกพร่องก็สามารถนำเสนอเพื่อการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมได้ “โรงเรียนเรามีแผนขึ้นมา ต้องมีทีมงาน โรงเรียนจะต้องส่งแผนของโรงเรียนขึ้นมาที่สำนัก ทางสำนักก็จะจัดลำดับความสำคัญ เรียกประชุมเพื่อจัดลำดับความสำคัญในการทำแผน จะมี



ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน ถ้าทำไปแล้วพบข้อบกพร่องเราก็ต้องมาทำ
แผนเพิ่มเติม เป็นครั้งคราว แล้วก็ประชุมแผน อนุมัติให้ใช้แผนนั้นได้”

**9) บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมและให้ความ
ร่วมมือในการจัดการศึกษา** ผู้ให้ข้อมูลเห็นสอดคล้องกันว่า ความสำเร็จของการจัดการศึกษา ส่วนหนึ่งมาจากการที่ ครู ผู้ปกครอง ชุมชน
มีความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียน จึงให้ความร่วมมือ และประสานงาน
ในการจัดการศึกษาเป็นอย่างดีทำให้การจัดการศึกษาประสบความสำเร็จ
ดังที่ปลัด อบต.แห่งหนึ่งให้ข้อมูลว่า “การจัดการศึกษามีความสำเร็จได้
มาจากปัจจัยความตั้งใจของ อบต. และความร่วมมือคนในชุมชนด้วย
รวมไปถึงคณะกรรมการสถานศึกษาก็ต้องเป็นคนที่มีความวิสัยทัศน์ เข้าใจ
และต้องมองเห็นคุณค่าของการศึกษา” ในบางพื้นที่ ชุมชนมีความรู้สึก
เป็นเจ้าของโรงเรียน เมื่อกระทรวงศึกษาธิการต้องการยุบโรงเรียน
ขนาดเล็ก ชาวบ้านไม่เห็นด้วย และขอให้ อบต.รับโอนโรงเรียนเข้ามา
ดูแลเอง ซึ่งความรู้สึกเป็นเจ้าของเช่นนี้มีส่วนทำให้เกิดความร่วมมือใน
การดำเนินการของโรงเรียนอย่างมาก

4.1.3 ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

**1) นโยบายของรัฐเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถ
จัดการศึกษาได้** จากข้อมูลการสนทนากลุ่ม ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม
ส่วนหนึ่งเห็นว่า ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมการจัดการศึกษา
ของ อบต. ประการหนึ่งก็คือนโยบาย ระเบียบของรัฐเปิดโอกาสหรือ
กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ ทำให้คนในท้องถิ่น
ได้มีโอกาสและตั้งใจทำงานการศึกษาเพื่อ “ลูกหลานในท้องถิ่น” ของ
ตนเองโดยดำเนินการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบและโอกาสที่
ได้รับจากการกระจายอำนาจ ดังคำพูดของผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งที่ว่า



“...ผมคิดว่าปัจจัยภายนอกที่ส่งเสริมให้การจัดการศึกษาของ อบต.ประสบความสำเร็จก็คือ การมีระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาหรือรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาได้ กำหนดไว้ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจ ก็เป็นสิ่งที่ผมมีความตั้งใจพร้อมกับคณะครูแล้วก็กรรมการสถานศึกษาเห็นพ้องต้องกันสมัครใจเข้ามา เพื่อจะพัฒนาบุตรหลานให้มีคุณภาพดีขึ้น...”

2) ปัจจัยด้านการเมืองที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเป็นทีมเดียวกันและทำงานต่อเนื่องจะช่วยส่งเสริมการจัดการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษา อบต. และโรงเรียนในแต่ละภูมิภาค สะท้อนตรงกันว่า การที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเป็นทีมเดียวกันและทำงานต่อเนื่องจะช่วยส่งเสริมการจัดการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ ดังที่หัวหน้าฝ่ายการศึกษาของ อบต. แห่งหนึ่งให้ข้อมูลว่า “...นายกก็ดี สภาก็ดี เป็นทีมเดียวกันไปด้วยกันและถือว่าเป็นปัจจัยเอื้อส่งเสริม... การมีผู้บริหารที่ต่อเนื่องและทีมนายก กับทีมสภาเป็นทีมเดียวกันนั้นถือว่าเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการทำงาน...”

3) การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและนักการเมือง อบต. บางแห่งที่จัดตั้งโรงเรียนหรือรับถ่ายโอนโรงเรียนมาใหม่ให้ข้อมูลว่า ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในด้านต่างๆ เป็นอย่างดี ทั้งในเรื่องงบประมาณ เรื่องอาคารเรียน การจัดหลักสูตรฝึกอบรมให้กับครูในโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอบรมครู ซึ่งผู้ให้ข้อมูลเห็นสอดคล้องกันว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ รวมทั้งจัดอัตรากำลังให้กับโรงเรียนได้



สอดคล้องกับความต้องการจำเป็น และจากข้อมูลในการเยี่ยมชมโรงเรียนสังกัดเทศบาลแห่งหนึ่งพบว่า ความสำเร็จในการจัดการศึกษาของเทศบาลเกิดจากการได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษจากฝ่ายการเมือง โดยนายกเทศมนตรีสามารถนำเสนอการดำเนินการและเป้าหมายในการพัฒนาการศึกษาต่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ไปเยี่ยมโรงเรียนที่เพิ่งถ่ายโอนไปสังกัดเทศบาลได้อย่างชัดเจน ทำให้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการขยายโอกาสทางการศึกษาจนถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 เป็นเงินมากถึง 7 ล้านบาท ส่งผลให้โรงเรียนมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วชัดเจน นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังจัดให้มีการประกวด อปท.ที่มีการบริหารจัดการด้านการศึกษาดีเด่น โดยอปท.ที่ได้รับรางวัลก็จะได้รับเงินรางวัลเป็นงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่น ซึ่งโครงการเหล่านี้มีส่วนช่วยส่งเสริมให้ท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษา และเป็นขวัญกำลังใจในการพัฒนางานการศึกษาของท้องถิ่น

4) ชุมชนในบางพื้นที่ต้องการให้บุตรหลานได้เรียน

ใกล้บ้าน จากการเยี่ยมชมโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษา พบว่าผู้ปกครองในโรงเรียนเทศบาลแห่งหนึ่งมีความพึงพอใจอย่างมากที่เทศบาลรับโอนโรงเรียนมาและขยายการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา โดยให้เหตุผลว่าสังคมในปัจจุบันมีอันตรายมาก การที่บุตรหลานต้องเข้าไปเรียนในเมืองซึ่งห่างไกล อาจต้องไปอยู่หอพัก ทำให้ผู้ปกครองไม่ไว้วางใจ เป็นห่วงด้านความปลอดภัย และเป็นอุปสรรคในการดูแลบุตรหลาน จึงอยากให้บุตรหลานเรียนที่โรงเรียนใกล้บ้าน และเรียนในท้องถิ่นจนมีอายุพอสมควรที่สามารถรับผิดชอบตัวเองในระดับหนึ่งแล้วจึงไปเรียนต่อในเมือง ด้วยเหตุผลนี้เองการที่ท้องถิ่นจัดการศึกษาได้

ตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนเช่นนี้ จึงได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากชุมชนเป็นอย่างดี ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการจัดการศึกษา และจากข้อมูลการสนทนากลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลสะท้อนว่า ชุมชนชาวไทยมุสลิมต้องการให้บุตรหลานศึกษาที่โรงเรียนในท้องถิ่นมากกว่าไปศึกษาที่โรงเรียนในเมืองใหญ่ เนื่องจากในท้องถิ่นจะมีวัฒนธรรมความเป็นอยู่แบบมุสลิมที่เข้ากับความเป็นอยู่ของเด็ก และเด็กได้เรียนรู้วัฒนธรรมประเพณีได้ดี จึงให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาของ อปท.อย่างเต็มที่

5) เศรษฐกิจชุมชนดีช่วยส่งเสริมการจัดการศึกษาในท้องถิ่น ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม การเยี่ยมชมอปท.และโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษาในแต่ละภูมิภาคสะท้อนว่า ฐานะทางเศรษฐกิจมีส่วนช่วยส่งเสริมการจัดการศึกษา สภาพแวดล้อมที่มีเศรษฐกิจดี อยู่ใกล้สถานประกอบการ ผู้ปกครองมีอาชีพและมีรายได้ดี ก็ส่งผลต่อการจัดการศึกษา เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจดีทำให้อปท.สามารถจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้ดี และสามารถนำมาใช้เพื่อการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้ปกครองมีอาชีพ มีฐานะทางเศรษฐกิจดีก็จะส่งผลดีต่อการสนับสนุนการศึกษาของบุตรหลาน ดังคำกล่าวของผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งว่า “ด้านเศรษฐกิจ หากผู้ปกครองอยู่ใกล้สถานประกอบการ เขาก็มีโอกาสที่จะมีอาชีพ มีรายได้เพิ่มขึ้นมา ทำให้เขามีปัจจัยสนับสนุนการศึกษาของเราได้...” และ “...เศรษฐกิจชุมชนค่อนข้างดี เพราะฉะนั้นปัจจัยทางเศรษฐกิจนี้ ถือว่าเป็นปัจจัยเอื้อต่อการจัดการศึกษา”



6) ประชาชนในชุมชนมีความรู้และให้ความสำคัญกับการศึกษา การที่ประชาชนในชุมชนมีความรู้และให้ความสำคัญกับการศึกษา โดยผู้ปกครองที่มีความรู้ จะมีส่วนช่วยดูแลสนับสนุนการศึกษาของบุตรหลานได้อย่างดี ทั้งในเรื่องการตรวจการบ้าน การสอนเสริม และการควบคุมดูแลความประพฤติของบุตรหลาน ดังคำกล่าวของผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งว่า “ผู้ปกครองเขามีความรู้ รู้เท่าทัน เขากลับไปที่บ้าน เขาสอนลูกเขาได้” เช่นเดียวกับผู้ปกครองที่เห็นความสำคัญของการศึกษา จะให้ความร่วมมือกับครูเป็นอย่างดี เช่น ในการประชุมผู้ปกครองของโรงเรียนหลายแห่งที่มีผู้ปกครองเข้าร่วมประชุมมากถึงร้อยละ 90 ในการจัดกิจกรรมแสดงผลงานของนักเรียนในแต่ละภาคเรียน ผู้ปกครองก็ให้ความร่วมมือและเข้าร่วมกิจกรรมเป็นอย่างดี นอกจากนี้ โรงเรียนยังได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ในชุมชน ทั้งด้านวิชาการและด้านการสนับสนุนการดำเนินงานอื่นๆ

7) การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากด้านเครือข่ายความร่วมมือภายนอก ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษา อปท.และโรงเรียนในแต่ละภูมิภาค สะท้อนให้เห็นว่า การที่ อปท.ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษา ปัจจัยที่ส่งเสริมส่วนหนึ่งคือ การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากเครือข่ายความร่วมมือจากภายนอก ซึ่งมีทั้ง มหาวิทยาลัย วิทยาลัย องค์กรเอกชนและมูลนิธิต่างๆ โดยมีความร่วมมือในลักษณะต่างๆ กัน เช่น การทำความตกลง (MOU) ในเรื่องของการใช้ทรัพยากรร่วมกัน การจัดตั้งศูนย์ Software การทำวิจัยค้นคว้าเพื่อการศึกษาและอาชีพในท้องถิ่น การสอนภาษาจีน การดูแลเด็กพิเศษของศูนย์การศึกษาพิเศษ เป็นต้น นอกจากนี้ เครือข่ายที่มีความสำคัญอีกกลุ่มหนึ่งคือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่ง อปท.ที่



จัดการศึกษาได้ประสบความสำเร็จส่วนใหญ่มีความร่วมมือกับเขตพื้นที่การศึกษาค่อนข้างดี โดยทั่วไปเป็นความร่วมมือกันในเรื่องการบริหารวิชาการ เช่น การฝึกอบรม การจัดแสดงนิทรรศการ และในบางพื้นที่มีความร่วมมือในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

8. การใช้เทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนและการบริหารจัดการ อปท. นำเทคโนโลยีมาใช้สนับสนุนการจัดการเรียนการสอนและการบริหารจัดการ โดยส่วนใหญ่ อปท. จะจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดสรรหาสื่อและเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการ การจัดการเรียนการสอน และการส่งเสริมสนับสนุนการเรียนการสอนอื่นๆ ทำให้ อปท. มีความพร้อมในการบริหารจัดการ และการจัดการเรียนการสอนทั้งในสำนักงานและโรงเรียน ดังคำกล่าวของผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งว่า “โรงเรียนมีคอมพิวเตอร์เพียงพอ มีถึง 3 ห้อง และมีห้อง TOT ซึ่งได้งบประมาณมาจาก TOT ให้คอมพิวเตอร์ที่เชื่อมต่อ Internet มีเครื่องประมาณ 20 เครื่องให้นักเรียนเข้ามาค้นคว้า ซึ่งจะมีนักเรียนเข้ามาค้นอยู่มาก” ในโรงเรียนหลายแห่งได้รับการสนับสนุนจากอปท. ให้ติดตั้ง wireless ในโรงเรียนซึ่งช่วยให้เกิดความสะดวกในการติดต่อสื่อสารและการประสานกับหน่วยงานต่างๆ เป็นอย่างมาก ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนสังกัดกทม. ที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มคนหนึ่งให้ความเห็นว่า “ด้านเทคโนโลยี กทม. ก็มีความทันสมัย แม้แต่สื่อ เราก็ใช้สื่อ CAI e-BOOK สื่อเทคโนโลยีมีเยอะมาก ทำให้เด็กเกิดความกระตือรือร้นที่อยากจะเรียนรู้ เข้าไปในห้องสมุด เด็กได้ค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเองจากอินเทอร์เน็ต เด็กก็จะเกิดความอยากรู้อยากเรียน สู้อีกกว้าง”



4.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2.1 ปัจจัยเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ผู้บริหาร อปท.ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษา และไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา ผู้ให้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม และกรณีศึกษา อปท.และโรงเรียนบางแห่งพบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดการศึกษาของ อปท. คือ ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ ทำให้ อปท.ขาดทิศทางในการดำเนินการจัดการศึกษา โดยผู้บริหาร อปท. บางแห่งที่ได้รับเลือกเข้ามาบริหารงานไม่เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษา ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษา และไม่เข้าใจหลักการ บริหารจัดการศึกษา ทำให้ไม่มีนโยบายและเป้าหมายในการจัดการศึกษาที่ชัดเจน สิ่งที่สะท้อนถึงการไม่เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษา ได้แก่ การไม่จัดสรรอัตราครูหรือจัดจ้างครูให้กับสถานศึกษา อย่างเพียงพอทั้งที่มีงบประมาณในการดำเนินการ แต่ให้ความสำคัญกับการสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมากกว่าการสนับสนุนด้านการจัดการเรียนการสอนซึ่งทำให้ครูและบุคลากรอื่นๆไม่สามารถขับเคลื่อนการทำงานด้านการศึกษาได้อย่างจริงจัง จึงทำให้การจัดการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร “ถ้าผู้บริหารของเรา รักวิชาการ รักการศึกษา อยากจะส่งเสริมการศึกษาอย่างแท้จริง เพียงข้างในของเราก็จะหมุน” ผู้ให้ข้อมูลจากสถานศึกษาแห่งหนึ่งกล่าวว่า “ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ ไม่มีนโยบาย เป้าหมายที่ชัดเจน ไม่มีพลังแห่งการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาบุคลากรหรือพัฒนาองค์กรแล้ว ตรงนี้ ล้มเลย ล้มเหลวแน่นอน”

ปัจจัยสำคัญเกี่ยวกับการที่ผู้บริหารและคณะที่เข้ามาใหม่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบ พระราชบัญญัติที่สำคัญที่จำเป็นต้องใช้ในการบริหารจัดการศึกษา ทำให้ผู้บริหารและคณะให้ความสำคัญในการจัดและพัฒนากิจการศึกษาน้อยกว่าด้านอื่นจึงเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา ในกรณีของ กทม.พบว่าผู้อำนวยการเขตส่วนใหญ่จบการศึกษาทางสายรัฐศาสตร์ จึงอาจให้ความสำคัญต่องานทางการศึกษาไม่มากนัก ประกอบกับงานที่รับผิดชอบของสำนักงานเขตมีหลายด้าน งานการจัดการศึกษาจึงเป็นเพียงงานหนึ่งของสำนักงานเขต

2) บุคลากรของกองการศึกษาไม่เพียงพอและขาดประสบการณ์ในการจัดการศึกษา กองการศึกษาของ อปท.เป็นหน่วยงานสำคัญที่จะเข้าไปสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาของโรงเรียนในด้านวิชาการ โดยมีศึกษานิเทศก์เข้าไปนิเทศให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และมีบุคลากรอื่นๆ เช่น เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่ธุรการ และนักวิชาการศึกษาที่จะเข้าไปช่วยเหลือสนับสนุนโรงเรียนในด้านต่างๆ ในเทศบาลบางแห่งพบว่า บุคลากรของกองการศึกษาไม่เพียงพอกับภาระงานที่กำหนดไว้ จึงทำให้การปฏิบัติงานต่างๆ ขาดความคล่องตัว และมีปัญหาทำให้เกิดความล่าช้า ปัญหาความไม่เพียงพอของบุคลากรของกองการศึกษานี้เป็นปัญหาทั้งใน อปท.ที่จัดตั้งโรงเรียนเอง และ อปท.ที่รับโอนโรงเรียนเข้ามาใหม่ สำหรับ อปท.ที่รับโอนโรงเรียนพบว่า ผู้บริหาร อปท.ส่วนหนึ่งเห็นว่า บุคลากรที่มีอยู่ก็สามารถปฏิบัติงานได้แม้จะรับโอนโรงเรียนเข้ามา ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระงาน และจากกรณีศึกษาของ อบต.ในแต่ละภูมิภาคพบว่า สิ่งที่เป็นอุปสรรค คือการขาดผู้อำนวยการกองการศึกษาที่มีความรู้และ



ประสบการณ์ทางการศึกษา ซึ่งทำให้ อบต.ขาดแนวทางการจัดการศึกษาที่ชัดเจน ขาดความมั่นใจและไม่กล้าทุ่มเทให้การจัดการศึกษาอย่างเต็มที่ ดังที่นายก อบต.แห่งหนึ่งได้สะท้อนความรู้สึกว่า “ขาด ผอ.กองการศึกษา การจัดทำแนวทางการจัดการศึกษาก็ต้องพึ่ง สพฐ. เรื่องการศึกษานี้ ผมก็ไม่ได้จับลงไปเต็มที่ เพราะไม่มีความชำนาญ และกลัวว่าจะผิดพลาด ผมเลยทำเฉพาะเรื่องของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้มันดี อนุบาลก็เพิ่งเริ่มได้ แต่ก็ยังไม่เป็นรูปเป็นร่าง ยังกล้าเข้าไม่ถูก เพราะขาดครูและไม่มี ผอ.กองการศึกษา” ในส่วนของ อบจ.ซึ่งถือได้ว่าเป็นอปท.ขนาดใหญ่ก็ยังคงมีความขาดแคลนเช่นเดียวกัน กล่าวคือ “ในกองการศึกษาโครงสร้างบุคลากรก็ยังมีไม่ครบ ยังขาดบุคลากรทางการศึกษาและศึกษานิเทศก์ รวมทั้งต้องมีการพัฒนาบุคลากรเหล่านี้ด้วย อย่างไรก็ตาม อบรม.บางแห่งเมื่อพบปัญหาเช่นนี้ก็จะโอนการดำเนินการต่างๆ ไปให้โรงเรียนดำเนินการแทนซึ่งเป็นการเพิ่มภาระให้กับโรงเรียน ในส่วนของงานด้านวิชาการ ซึ่ง อบรม.ส่วนใหญ่ยกเว้น กทม.มีศึกษานิเทศก์เพียง 1-2 คน หรือในบางที่ไม่มีศึกษานิเทศก์เลย ทำให้การนิเทศช่วยเหลือดูแลด้านวิชาการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สำหรับปัญหาด้านการขาดแคลนศึกษานิเทศก์นั้น ผู้ให้ข้อมูลระบุถึงสาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ ไม่มีผู้ที่ต้องการเป็นศึกษานิเทศก์ มีการประกาศรับสมัครแต่ไม่มีผู้มาสมัคร เนื่องจากเห็นว่ามาตรฐานการเข้าสู่ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ที่คุรุสภากำหนดไว้สูงเกินไป กล่าวคือ ผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ต้องมีประสบการณ์เป็นครูอย่างน้อย 10 ปี และต้องมีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโท ทำให้ครูส่วนใหญ่ไม่ต้องการเข้ามาเป็นศึกษานิเทศก์ เพราะการเป็นครูก็สามารถมีความก้าวหน้าทางวิชาการได้

นอกจากนั้น อปท.บางแห่งที่เพิ่งมีการจัดตั้งโรงเรียนหรือรับโอนโรงเรียนพบอุปสรรคที่สำคัญคือ บุคลากรของกองการศึกษา ยังขาดความรู้และประสบการณ์ในการจัดการศึกษาหรือขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบงานของโรงเรียน รวมทั้งงานวิชาการโดยไม่สามารถให้ความช่วยเหลือ แนะนำทางวิชาการแก่โรงเรียนได้ ผู้อำนวยการกองการศึกษาของเทศบาลแห่งหนึ่งยอมรับว่า “พอรับโอนมาทั้งโรงเรียน และกองเองก็ต้องปรับตัวมากพอสมควร...กองยังไม่มี ความชำนาญ ไม่เข้มแข็งพอที่ขับเคลื่อนการศึกษาได้”

3) อปท.บางแห่งขาดความพร้อมด้านงบประมาณแต่รับโอนสถานศึกษาเข้ามาดูแลจำนวนมาก ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัด อปท. พบว่า ปัจจัยอุปสรรคในการจัดการศึกษาประการหนึ่ง คือ การที่ อปท.ต้นสังกัดขาดความพร้อมด้านงบประมาณ มีรายได้น้อย และสภาพเศรษฐกิจใน อปท. ไม่ดีนัก แต่กลับรับโอนสถานศึกษาเข้ามาดูแลจำนวนมาก ส่งผลให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาสถานศึกษาได้เพียงพอ และทั่วถึง

4) ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณไม่คล่องตัวเท่าที่ควร ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษา อปท.และโรงเรียนในแต่ละภูมิภาคพบว่า ปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ อปท.และโรงเรียนได้รับผลกระทบค่อนข้างมากคือ เรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่งระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยังไม่ได้ปรับเพื่อรองรับในเรื่องของการมีภารกิจด้านการจัดการศึกษาโดยเฉพาะบุคลากรจากโรงเรียนที่ถ่ายโอนมาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความเห็นว่า ระเบียบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่คล่องตัวและมีความยุ่งยากมากกว่าที่เคยปฏิบัติ



**5) ผู้บริหาร อปท.บางแห่งก้าวก่ายการทำงานและ
ไม่ให้อิสระในการบริหารจัดการแก่สถานศึกษา** การที่ผู้บริหารของ
อปท.บางแห่งเข้ามาก้าวก่ายการทำงานของโรงเรียนมากเกินไป ทำให้
โรงเรียนขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการจัด
การศึกษา โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายการเมืองยังไม่เข้าใจหลักการจัดการศึกษา
ดีพอ ถ้าโรงเรียนบริหารงานตามฝ่ายการเมืองโดยไม่คำนึงถึงหลักวิชา
ด้านการบริหารจัดการศึกษาก็จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา
ดังนั้น การบริหารโรงเรียนจึงควรมีอิสระจากฝ่ายการเมืองโดยบริหาร
ตามหลักวิชาการและหลักธรรมาภิบาลที่ยึดประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดกับ
ผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนเป็นสำคัญ เรื่องที่โรงเรียนระบุว่า
ถูกก้าวก่ายมากที่สุดคือ การบรรจุแต่งตั้ง หรือการจ้างครูอัตราจ้าง ทั้งนี้
เพราะเรื่องเหล่านี้พนักงานท้องถิ่นจะเข้ามามีบทบาทมาก และมักจะมี
“ระบบเส้นสาย” ในการคัดสรรบุคลากรทำให้โรงเรียนไม่ได้ครูที่มี
คุณภาพตามที่ต้องการ ข้อมูลจากกรณีศึกษา อบต. พบว่า ผู้บริหาร อบต.
ไม่มอบอำนาจในเรื่องการบริหารงานบุคคล การสรรหาครู ทำให้
โรงเรียนขาดความคล่องตัวในการบริหารและการตัดสินใจ หัวหน้า
ฝ่ายวิชาการโรงเรียนแห่งหนึ่งสะท้อนว่า “...ด้านการบริหารงานบุคคล
การสรรหาบุคลากรครู ไม่มอบอำนาจให้ผู้บริหารโรงเรียน กว่าจะได้มา
ต้องออกแรงกันมาก จนทางจังหวัดต้องเข้าไปช่วยคุย”

6) ระบบการบริหารงานของ อปท.ยังขาดประสิทธิภาพ
ระบบการบริหารจัดการภายในของ อปท.บางแห่งยังมีลักษณะของการ
รวมศูนย์อำนาจ รอคอยสั่งการจากผู้บริหาร และผู้บริหารเองก็มีลักษณะ
ที่สั่งการ ซึ่งทำให้การปฏิบัติพัฒนางานขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ใน
กรณีเทศบาลพบว่า เทศบาลบางแห่งมีปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการ



งบประมาณในส่วนของเงินรายหัว โดยเทศบาลไม่ได้โอนเงินให้โรงเรียนบริหารจัดการ แต่ให้กองคลังเป็นผู้ดำเนินการ และยังพบว่า การบริหารงานของเทศบาลยังมีลำดับขั้นค่อนข้างมาก อุปสรรคอีกประการหนึ่ง คือ การบริหารจัดการภายในของ อบท.มีลักษณะของการบริหารแบบแยกส่วนขาดการบูรณาการงานเข้าด้วยกัน ทำให้งานขาดประสิทธิภาพ เช่น กิจกรรมลักษณะเดียวกันแต่ทำโดยหลายหน่วยงานและทำในลักษณะต่างคนต่างทำ ซึ่งผู้อำนวยการกองการศึกษาของเทศบาลแห่งหนึ่งให้ข้อมูลว่า “ปัญหาของท้องถิ่นคือ แม้แต่เรื่องเดียวกันก็ยังมีการทำงานกันคนละส่วน เช่น โครงการยาเสพติด กองอนามัยก็ทำ กองศึกษาก็ทำ สวัสดิการเด็กและเยาวชนก็ทำ แต่ไม่สามารถจะมาทำร่วมกันได้ เนื่องจากว่า จะยืมงบประมาณของใครของมัน ซึ่งหากทำแผนปฏิบัติแบบบูรณาการ สามารถทำให้เป็นรูปธรรม และสามารถลดปัญหาเรื่องงบประมาณที่กระจัดกระจายได้”

สำหรับ กทม. มีข้อมูลสะท้อนถึงอุปสรรคในด้านการบริหารที่สำคัญคือ โครงสร้างด้านการศึกษาของ กทม.นั้นฝ่ายการศึกษาและโรงเรียนสังกัดอยู่กับสำนักงานเขตขณะที่หน่วยงานที่ดูแลด้านการศึกษาโดยตรงของ กทม. คือสำนักงานการศึกษา แต่สำนักงานการศึกษาไม่มีอำนาจในการสั่งการไปยังสำนักงานเขตได้

4.2.2 ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา

1) **ผู้บริหารสถานศึกษาขาดวิสัยทัศน์ และขาดความมุ่งมั่นในการบริหาร** ผู้บริหารสถานศึกษาบางแห่งไม่มีวิสัยทัศน์หรือทิศทางในการบริหารสถานศึกษาของตนเอง การบริหารสถานศึกษาในทุกเรื่องถูกกำหนดโดยนักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารมีลักษณะคล้อยตามและขาดความเป็นตัวของตัวเอง โดยเฉพาะในสถานศึกษาบางแห่ง



ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญกับการบริหารวิชาการแต่เน้นในเรื่องงานชุมชนและการพัฒนาอาคารสถานที่เป็นหลักตามทิศทางการเมืองท้องถิ่นกำหนด นอกจากนั้นสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาอีกประการหนึ่งคือ การที่ผู้บริหารขาดความกระตือรือร้นและความมุ่งมั่นในการบริหารงาน ผู้อำนวยการกองการศึกษาของเทศบาลแห่งหนึ่งกล่าวถึงผู้อำนวยการโรงเรียนว่า “พอโรงเรียน เขาเคยอยู่โรงเรียน ซึ่งอยู่ข้างนอกพื้นที่ทะเลไป แล้วเขาก็ย้ายเข้ามา พอย้ายเข้ามาเขาเป็นครูบ้านนอกเช้าสามเย็นเก้าโมงในการทำงาน ระบบการบริหารโรงเรียนในเมืองกับนอกเมืองมันจะต่างกัน มันต้องมีแรง active มาทำงานสายแบบนี้ไม่ได้ ต้องเคลื่อนไหวตามประชาชนของชุมชน นี่เป็นเหตุให้คุณภาพโรงเรียนต่ำลงไป” กรณีของอบต.ที่ครูเห็นว่า ผู้บริหารโรงเรียนขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน ดังคำพูดของครูคนหนึ่งว่า “มีความรู้สึกที่ผู้อำนวยการไม่อยากจะทำอะไร กว่าที่จะเห็นได้ กว่าทำอะไรได้จนนาทีสุดท้าย บางทีผมต้องสำรองก่อน คือมันไม่สะดวกเหมือนท่านเป็นคนไม่มีวิสัยทัศน์ทางการศึกษาเลย ตรงนี้เป็นอุปสรรคอย่างแรงต่อการทำงานของโรงเรียน”

2) โรงเรียนบางแห่งยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารที่เข้ามารับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษา โรงเรียนของ อบต. บางแห่งไม่มีผู้บริหาร เนื่องจากอยู่ระหว่างการขอรับโอนบุคลากรจากต่างสังกัดมาเป็นผู้บริหาร ทำให้ขาดผู้นำทางวิชาการที่จะเข้ามาดูแลเรื่องการจัดการเรียนการสอน จึงต้องให้ปลัด อบต.เป็นผู้รักษาการ แต่ปลัด อบต. ขาดความรู้และประสบการณ์ทางการจัดการศึกษา และไม่มีเวลาเพียงพอที่จะดูแลงานการศึกษา เนื่องจากมีภาระงานในหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบมากอยู่แล้ว ดังเสียงสะท้อนของครูในโรงเรียนแห่งหนึ่ง



ว่า “ไม่มีหัวหน้าสถานศึกษาที่จริงก็เป็นอุปสรรค ปลัดรักษาการก็ไม่ได้มีความรู้เกี่ยวกับการศึกษา ก็เป็นแค่รักษาการโดยตำแหน่ง และปลัดท่านก็มีเรื่องคิดอยู่หลายเรื่อง” การที่โรงเรียนขาดผู้บริหารทำให้โรงเรียนขาดความพร้อมในการจัดการศึกษา ถ้าได้ผู้บริหารสถานศึกษามาหรือได้อัตรามาก็จะทำให้เกิดความพร้อมมากขึ้น

3) ครูมีภาระงานมากและบุคลากรสนับสนุนการเรียนการสอนไม่เพียงพอกับภาระงานที่ปฏิบัติ ครูมีภาระงานมากทั้งในส่วนที่เป็นภาระงานสอน และงานกิจกรรมอื่นๆ ที่ต้องดำเนินการร่วมกับ อปท. และชุมชน ข้อมูลสะท้อนไปในทิศทางเดียวกันว่า ครูในสังกัด อปท. ทำงานหนักมากกว่าครูในสังกัดอื่นๆ ซึ่งปัจจัยนี้ทำให้ครูจำนวนหนึ่งไม่ต้องการโอนหรือบรรจุเข้ามาทำงานในโรงเรียนของ อปท. ครูโรงเรียนเทศบาลแห่งหนึ่งสะท้อนว่า “...อยู่ที่เทศบาลค่อนข้างหนัก เราดูแลเด็กทำกิจกรรมทั้งเสาร์ อาทิตย์ มีส่วนร่วมในชุมชนค่อนข้างสูง ครูที่มาอยู่ในชุมชนนี้ไม่ค่อยอยากจะมา กิจกรรมปิดเทอมไม่ค่อยได้ปิด มีการอบรมเยอะแยะ...” การที่ครูมีภาระงานหนักส่วนหนึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการมีภาระมาก ทั้งภาระงานสอนและภาระงานด้านอื่นๆ ทำให้ครูไม่มีเวลาเตรียมการสอนและตรวจงานเด็ก ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอน ครูจากโรงเรียนในสังกัด อบต. แห่งหนึ่งกล่าวว่า “...ครูที่มีอยู่กับภาระงานที่ทำอยู่ขณะนี้ ยังไม่เพียงพอภาระงานมีทั้งงานสอนและงานอื่นๆ อีกหลายอย่าง ...” นอกจากนี้ยังขาดบุคลากรสนับสนุนการเรียนการสอน เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่พัสดุ

4) การขาดแคลนครูในบางวิชาเอก ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ระบุว่าโรงเรียนได้รับการสนับสนุนอัตราครูจากหน่วยงานต้นสังกัด

ทั้งในส่วนที่เป็นอัตราข้าราชการและอัตราจ้าง แต่อย่างไรก็ตามยังพบว่า โรงเรียนบางแห่งยังมีสภาพการขาดแคลนครูในบางวิชาเอก ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญและส่งผลต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน โดยวิชาเอกที่ขาดแคลนคือ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ “ตั้งแต่ ม.1 ถึง ม.3 ขึ้นมา ไม่มีอาจารย์คณิตศาสตร์ แม้แต่คนเดียว ไม่มีวิทยาศาสตร์ เด็กจะได้อะไร ภาษาอังกฤษก็มีอยู่คนเดียวตั้งแต่ชั้นอนุบาลยันประถม ผมว่ามันก็จบแล้วถ้ามองไม่เห็นคุณภาพทางการศึกษา” นอกจากนี้ครูสอนคอมพิวเตอร์ก็ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะเมื่อโรงเรียนในท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยีในการศึกษา มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อซื้อคอมพิวเตอร์ให้กับโรงเรียนอย่างเต็มที่ แต่ปัญหาที่พบคือขาดครูที่จะจัดการเรียนการสอนในด้านนี้ “มีเครื่องคอมตั้งหก เจ็ดสิบ เครื่อง เด็กมี 400 คน แต่มีครูสอนคนเดียว”

5) ครูในสถานศึกษาที่จัดตั้งใหม่ยังขาดประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอน โรงเรียนที่อปท.จัดตั้งขึ้นใหม่ส่วนใหญ่จะมีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับครูขาดประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอน ทั้งนี้เพราะโรงเรียนที่จัดตั้งเองนั้นจะมีครูบรรจุใหม่มากกว่าครูที่รับย้ายมาจากโรงเรียนอื่น ครูเหล่านี้ยังขาดประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอน ทำให้การจัดการเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพและส่งผลต่อคุณภาพของผู้เรียน ซึ่งโรงเรียนก็พยายามเร่งรัดพัฒนาให้ครูมีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการสอนให้มากขึ้น ดังที่ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มคนหนึ่งให้ข้อมูลว่า “โรงเรียนที่เราเปิดขึ้นมาเราก็จะได้พนักงานจ้าง ซึ่งยังขาดประสบการณ์ ตรงนี้เป็นจุดอ่อน เป็นอุปสรรคกับโรงเรียนที่เราจัดตั้งขึ้นมาเอง ตรงนี้เราก็ต้องพยายามที่จะพัฒนา จะพัฒนาได้อย่างไร นี่คือโจทย์ของเรา เราจะต้องแก้ปัญหาตรงนี้”



6) ความไม่พร้อมของสถานศึกษาที่ขอถ่ายโอนมา ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า มีโรงเรียนที่ขอถ่ายโอนมาจำนวนมากเป็นโรงเรียนที่มีขนาดเล็ก และอยู่ในสภาพที่ขาดแคลนในทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นวัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และบุคลากร เมื่อถ่ายโอนมาอยู่กับ อปท. แล้ว อปท.ต้องทุ่มเทพัฒนาการต่างๆ อย่างมากเพื่อให้โรงเรียนนั้นๆ มีความพร้อมที่จะพัฒนาได้ต่อไป

7) ระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครุมีช่องทางให้ใช้ระบบเส้นสายทำให้ไม่ได้ครุที่มีคุณภาพและตรงกับความต้องการของโรงเรียน การคัดเลือกครูเพื่อบรรจุแต่งตั้งของอปท. โดยเฉพาะ อบจ. เทศบาล และ อบต.มีการรับครูโดยการสอบคัดเลือกเอง เรียกว่าเป็นการ “สอบตรง” และการคัดเลือกโดยการรับโอนหรือการขอใช้บัญชีของหน่วยงานอื่นๆ เช่น บัญชีของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือ อปท.อื่น ซึ่งหากดำเนินการตามระเบียบอย่างเคร่งครัดก็มั่นใจได้ว่าจะได้คนดีมีคุณภาพเข้ามาเป็นครู ในการสอบคัดเลือกเองมีข้อดีคือทำให้อปท.สามารถคัดเลือกบุคลากรได้ตรงกับความต้องการ แต่หากไม่ดำเนินการอย่างโปร่งใสเที่ยงตรงก็จะเป็นช่องทางที่ทำให้เกิด “ระบบเส้นสาย” ได้ จากข้อมูลการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษา พบว่าในบางแห่งระบบเส้นสายยังสามารถแทรกแซงระบบการคัดเลือกของอปท.ได้ ส่งผลให้โรงเรียนไม่ได้ครุที่มีคุณภาพ นอกจากนี้ อปท.บางแห่งอาจใช้ช่องทางบรรจุครูอัตราจ้างที่ได้รับการจ้างและปฏิบัติการสอนมาครบเวลาตามระเบียบให้เข้าสู่กระบวนการสอบคัดเลือกแบบพิเศษและบรรจุเป็นครู ทั้งนี้โดยนำผลงานย้อนหลังมาพิจารณา ซึ่งช่องทางนี้อาจถูกแทรกแซงจากระบบอุปถัมภ์ได้อีกช่องทางหนึ่ง

8) ระบบการบริหารงานบุคคลไม่สามารถสร้างความมั่นคงในชีวิตของการทำงานของครูจ้างตามภารกิจได้ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ครู พบว่า ครูจ้างตามภารกิจซึ่งเป็นครูที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้ามาสอนในโรงเรียนและได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความสามารถในการจัดการเรียนสอนเพิ่มขึ้น แต่ครูจ้างตามภารกิจก็รู้สึกไม่มั่นคงในชีวิตการทำงาน เพราะระบบการบริหารงานบุคคลไม่เอื้อให้ครูได้มีโอกาสบรรจุ จึงพยายามไปสอบบรรจุที่อื่น เมื่อสอบได้แล้วจึงลาออกทำให้โรงเรียนต้องปรับตารางสอนและมีการเปลี่ยนแปลงครูผู้สอนบ่อย ซึ่งมีผลกระทบต่อจัดการเรียนการสอนและคุณภาพของผู้เรียน ดังเสียงสะท้อนของครูฝ่ายวิชาการคนหนึ่งที่ “...ครูที่เข้ามาเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจก็ดี เป็นครูจ้างก็ดี เมื่อไม่ได้บรรจุ ก็จะไปสอบที่อื่นๆ เมื่อสอบได้ก็ไป คนที่เราคัดมาอยู่กับเรามีคุณภาพทั้งนั้น แต่ต้องไปก็มีเวลาเราไป สภาพการจัดการเรียนการสอนก็เคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา ต้องปรับตารางสอนปีหนึ่ง 3 หรือ 4 ครั้ง พอเราฝึก เราสอนเขาให้มีความชำนาญแล้วเขาก็หนีหมด”

9) คณะกรรมการสถานศึกษายังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาเท่าที่ควร ส่วนใหญ่คณะกรรมการสถานศึกษายังคงเข้ามามีบทบาทในเรื่องการสนับสนุนงบประมาณ เรื่องอาคารสถานที่ และการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์เป็นหลัก แต่ในด้านการร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจนั้น คณะกรรมการฯยังไม่ค่อยได้มีบทบาทมากนักที่เป็นเช่นนี้เพราะกระบวนการได้มาของคณะกรรมการสถานศึกษายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้คณะกรรมการสถานศึกษาที่ได้รับการสรรหาเป็นกลุ่มพวกของผู้บริหารโรงเรียนหรือกลุ่มพวกของผู้บริหาร อปท.ครูที่ให้ข้อมูลคนหนึ่งกล่าวว่า “คณะกรรมการก็เริ่มใช้



ระบบของนักการเมืองมากก็คือ ตั้งแต่พวกตัวเองเข้ามาเป็นคณะกรรมการ เคยถามเขาว่า ทำไมไม่เอาคนข้างนอกบ้าง อย่างตัวแทนผู้ปกครอง หรือตัวแทนใคร เลือกคนอื่นบ้าง เอาที่เขาสนใจในเรื่องการบริหารจริงๆ เขาบอกว่า ถ้าเลือกมาแล้วต่างความคิดมากจะมีปัญหาในโรงเรียน” ผลจากการดำเนินการดังกล่าวทำให้คณะกรรมการสถานศึกษาไม่สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้เกี่ยวข้องที่จะแสดงบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนได้อย่างแท้จริง ซึ่งกรรมการสถานศึกษาท่านหนึ่งสะท้อนบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ว่า “คณะกรรมการสถานศึกษา คงจะเป็นเสมือนทางผ่านในความเห็นชอบ ก็เป็นความคิดของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น แต่หลังจากนั้นพอมมีปัญหา ก็มาผ่านคณะกรรมการสถานศึกษา”

10) ผู้ปกครองไม่เข้าใจหลักการจัดการศึกษาและไม่ให้ความร่วมมือในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ผู้บริหารและครูที่ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า ผู้ปกครองส่วนหนึ่งไม่เข้าใจและไม่ยอมรับหลักการและแนวทางการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่ต้องสอนทั้งวิชาการและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ แต่ผู้ปกครองต้องการให้มุ่งเน้นสอนความรู้ด้านวิชาการให้มาก ไม่อยากให้บุตรหลานทำงานมาก โดยเฉพาะงานที่โรงเรียนให้เด็กทำเพื่อฝึกความรับผิดชอบ หรือความมีวินัย จะมีผู้ปกครองร้องเรียน ดังข้อมูลที่ครูท่านหนึ่งเล่าถึงทัศนคติของผู้ปกครองว่า “ถ้าให้เด็กทำงานมากผู้ปกครองเขาบอกว่า จะเอาเด็กออกที่จริงเราสอนวิชาการและปลูกฝังวินัยในการเรียน มีความรับผิดชอบ และส่งงานตรงต่อเวลา” นอกจากนี้ยังพบว่าผู้ปกครองนักเรียนของโรงเรียนปฐมวัยแห่งหนึ่ง แสดงความไม่พึงพอใจที่ครูไม่สอนให้เด็กอ่านออกเขียนได้เหมือนโรงเรียนเอกชน และเรียกร้องให้ครูเปลี่ยน

วิธีการสอน ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนและครูต้องพยายามชี้แจงเหตุผลและหลักการการจัดการเรียนการสอนในระดับปฐมวัยให้ผู้ปกครองเข้าใจ

11) การใช้สื่อ วัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนที่ไม่คุ้มค่า

ปัจจัยอุปสรรคในการจัดการศึกษาของอปท.อีกประการหนึ่ง คือ การที่โรงเรียนใช้สื่อและวัสดุอุปกรณ์ไม่คุ้มค่า โดยโรงเรียนในสังกัด อปท. ส่วนใหญ่มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์การศึกษาใช้อย่างเพียงพอ และในบางแห่งพบว่า สื่อ วัสดุอุปกรณ์มีมากเกินความจำเป็น ข้อมูลจากกรณีศึกษาพบว่า สื่อ วัสดุอุปกรณ์หลายอย่าง อปท.หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จัดสรรให้มาเองโดยไม่มีการสำรวจความต้องการจำเป็นและโรงเรียนไม่ได้มีความต้องการโดยตรง ผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งกล่าวว่า “เขาให้มาเลย ไม่ได้ถาม ห้องศูนย์การเรียนรู้ ซึ่งได้งบประมาณจากกรมฯ ห้องนี้จุๆ กรมฯก็ให้บริษัทมาติดตั้งให้ โดยที่ทางโรงเรียนไม่ได้ขอไปเลยงบประมาณสำหรับเรื่องนี้ประมาณ 5 ล้านบาท ผมว่าไม่คุ้มค่าและก็ไม่ใช้สิ่งที่ทางโรงเรียนอยากได้” อย่างไรก็ตามยังพบว่า ครูไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อไม่ยอมใช้สื่อ และโรงเรียนเองก็ขาดระบบการบริหารจัดการใช้สื่อ อุปกรณ์ ทำให้ไม่สามารถใช้สื่อได้อย่างคุ้มค่า ซึ่งทำให้การเรียนการสอนขาดประสิทธิภาพ

12) ความยุ่งยากในการจัดการศึกษาหลายระดับใน

สถานศึกษาแห่งเดียว เนื่องจากมีสถานศึกษาหลายแห่งที่จัดการศึกษา ทั้งระดับปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลายในสถานศึกษาเดียวกัน ทำให้จัดได้ยาก เพราะมีเด็กนักเรียนถึง 4 ระดับ และแต่ละระดับมีลักษณะและจุดเน้นในการพัฒนาที่มีความแตกต่างกัน ทำให้ต้องมีการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับในแต่ละระดับ ตั้งแต่อาคารสถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ หลักสูตร และคุณลักษณะ

ของครูที่มีความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกันให้อยู่ในโรงเรียนเดียวกัน ทำให้การบริหารจัดการเพิ่มความยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการจัดการศึกษา

4.2.3 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม

1) ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ที่ไม่เป็นทีมเดียวกัน เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา จากการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบต. พบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของท้องถิ่นคือการเมืองภายในองค์กรมี 2 ช่วงการเมือง คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา อยู่คนละช่วงการเมือง หัวหน้าฝ่ายการศึกษาของ อบต. แห่งหนึ่งระบุว่า “คนละขั้ว อำนาจ เหมือนเสือเหลือง เสือด่างเลยคะ พอฝั่งนู้นทำไม่ดีก็ค้ำไปทุกอย่าง บรรยากาศจะเป็นอย่างนี้ ทางนี้ทำดีแล้ว ก็บอกว่ายังไม่ดี เพราะว่าเป็นคนละพรรคคนละพวก” ซึ่งทำให้มีความขัดแย้งในการบริหารและเป็นอุปสรรคทำให้งานสะดุดหรือมีความล่าช้า โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายการเมืองอีกขั้วหนึ่งไม่ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษา เมื่อมีการประชุมสภาฝ่ายบริหารนำเสนอขออนุมัติงบประมาณเพื่อการดำเนินการและการพัฒนาต่างๆ ก็จะถูกตัดทอนลงหรือไม่ผ่านงบประมาณ ซึ่งทำให้แผนงาน โครงการที่กำหนดไว้ไม่สามารถปฏิบัติได้ ผู้บริหารเทศบาลแห่งหนึ่งกล่าวว่า “... เรายังคิดอยู่ว่าห้องเรียนอัจฉริยะมีห้องเดียวมันน้อยไป นักเรียนทั้งโรงเรียน เราก็บอกว่าเอาเข้าแผนไว้ก่อน พอเราเอาเรื่องเข้าสภา เรื่องสื่อการเรียนการสอนที่เราคิดว่ามีประโยชน์ แต่พอเขาเห็นว่าเป็นจำนวนเงินเยอะ เขาก็ตั้งป้อมเลยว่าจะไม่ผ่านก็จะเป็นอุปสรรค”



อย่างไรก็ตาม การบริหารงานของ อปท.โดยส่วนใหญ่ มักเกี่ยวข้องกับนักการเมืองระดับประเทศ หากนักการเมืองระดับท้องถิ่นเป็นทีมเดียวกันกับนักการเมืองระดับประเทศ จะตอบสนองไปทางเดียวกัน ปลัด อบต.แห่งหนึ่งสะท้อนว่า “พูดถึงดั้งเดิมก่อนถ้าเป็นคนละพรรคกัน โอกาสที่จะได้รับการสนับสนุน หรือว่าได้รับการเกื้อหนุนในเรื่องงบประมาณ หรือ เรื่องอะไรต่างๆ จะไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างชัดเจน แต่ในปัจจุบันถึงแม้ว่าจะเป็นคนละพรรค แต่นักการเมืองระดับที่ใหญ่กว่า หมายถึงระดับประเทศ เขาจะไม่ขัดกับท้องถิ่น ถ้า ส.ส.ไม่มาสนองท้องถิ่น การเลือกตั้งครั้งหน้า มีโอกาสสูงที่เขาอาจไม่ได้ เขาต้องดูแลเกื้อหนุนกัน”

ในส่วนของ กทม.มีประเด็นปัญหาที่แตกต่างกัน คือ หากคณะผู้บริหาร กทม.เป็นพรรคเดียวกับรัฐบาล จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นอย่างไรดี แต่ในทางตรงกันข้ามการดำเนินงานของ กทม. อาจไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานทางการศึกษาด้วย อย่างไรก็ตามภายใน กทม.ยังมีการเมืองอีก 2 ระดับ คือ สมาชิกสภา กทม. (สก.) และสมาชิกสภาเขต (สข.) ซึ่งถือเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน และใกล้ชิดกับสถานศึกษา และเข้ามามีอิทธิพลกับสถานศึกษาทั้งในทางบวกและทางลบ สำหรับทางบวกเป็นการเข้ามาส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนให้สามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนทางลบโดยการเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองในรูปแบบคณะกรรมการที่เข้าไปใช้โรงเรียนเป็นฐานการแสวงหาผลประโยชน์ในเรื่องของงบประมาณและด้านอื่นๆ ซึ่งจะทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน

2) ระเบียบของรัฐในบางเรื่องล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับการบริหารจัดการในปัจจุบัน ระเบียบราชการในบางเรื่องเป็นระเบียบที่มีการใช้มานาน ซึ่งในสภาพปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมมาก ทำให้ระเบียบเหล่านี้ล้าสมัยไม่เหมาะที่จะนำมาใช้ โดยเฉพาะระเบียบการเงิน เช่น การกำหนดราคากลางของวัสดุครุภัณฑ์ที่สำนักงานประมาณกำหนดไว้ยังไม่มีเปลี่ยนแปลง ทั้งที่ค่าของเงินและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปมาก ส่วนในเรื่องการบริหารงานบุคคล พบว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังไม่ปรับระเบียบให้ทันสมัยเป็นปัจจุบัน ดังนั้น ระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่จึงต้องเดินตามระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ทำให้ล่าช้าและครูขาดความมั่นใจเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของตน โดยเฉพาะกับโรงเรียนที่ยังไม่ตัดลินใจถ่ายโอน เช่น ระเบียบเกี่ยวกับการเลื่อนวิทยฐานะของครู รวมทั้งระเบียบเกี่ยวกับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ

3) เศรษฐกิจไม่ดี ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ลดลง และการได้รับความช่วยเหลือจากชุมชน หน่วยงานภายนอกน้อยลง เนื่องจากช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอยและผลจากภาวะความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ ส่งผลให้การจัดเก็บรายได้ของ อปท.ลดน้อยลง การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาโดยส่วนใหญ่จึงมีสัดส่วนที่ลดลงไปด้วยนอกจากนั้นการได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากชุมชน ภาคเอกชนน้อยลงด้วย ซึ่งหัวหน้าฝ่ายการศึกษาของอบต.แห่งหนึ่งให้ข้อมูลว่า “ถ้าจะพูดถึงอุปสรรคในส่วนนี้ เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจนี้ เนื่องจากว่าสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันมันเหมือนกับ



รัดเข็มขัด ฉะนั้นในบางส่วนการช่วยเหลือจากองค์กรภายนอก หรือว่า
ปัจจัยภายนอกที่จะมาช่วยเหลือโรงเรียนเราจะลดลง การสนับสนุน
ต่าง ๆ มันจะลดลง”

4) ผู้ปกครองของนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน

เนื่องจากผู้ปกครองส่วนใหญ่มีฐานะยากจน โดยมีอาชีพด้านการเกษตร
และรับจ้าง บางคนต้องโยกย้ายเพื่อรับจ้างตามโรงงานอุตสาหกรรม
ทำให้ต้องทิ้งลูกไว้ให้ปู่ ย่า ตา ยาย เลี้ยงดู ซึ่งแทบไม่มีเวลาที่จะดูแล
เอาใจใส่ในเรื่องการศึกษาเล่าเรียนของบุตร รวมทั้งในบางครั้งไม่มี
โอกาสในการให้ความร่วมมือกับทางโรงเรียนในการประชุมผู้ปกครอง
หรือการติดต่อประสานงานกับโรงเรียน ซึ่งเป็นอุปสรรคประการหนึ่ง
ในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

5) นักเรียนจำนวนมากมาจากครอบครัวที่มีปัญหา

อุปสรรคอีกประการหนึ่ง คือ การที่นักเรียนจำนวนมากมาจาก
ครอบครัวที่มีปัญหาโดยเฉพาะโรงเรียนในเมืองใหญ่ เช่น กทม. พบว่า
มีปัญหาครอบครัวแตกแยกทำให้ขาดความอบอุ่นและความพร้อมใน
การเรียน ศิษยานิเทศก์สังกัดสำนักการศึกษาซึ่งศึกษาเรื่องดังกล่าวโดย
การตรวจเยี่ยมบ้านและการส่งจดหมายติดตามเมื่อนักเรียนขาดเรียน ให้
ข้อมูลว่า “เด็กไม่มีผู้ปกครอง บางโรงเรียน 80% นี่คือข้อเท็จจริง และ
เราได้สำรวจนักเรียนเหล่านี้ เด็กเหล่านี้ขาดการดูแลเพราะผู้ปกครอง
ไปคนละทิศคนละทาง ฝากลูกไว้กับยาย ฝากคนเลี้ยงแล้วทิ้งไป
เด็กพวกนี้อาจมีผู้มาส่งเสียและให้ทุนการศึกษาโดยมูลนิธิต่างๆ เขา
สามารถอยู่ได้ในชุมชน เด็กเหล่านี้เป็นปัญหาที่ควรจะต้องตอบสนองให้
เขาได้รับการศึกษาเท่าเทียมกับคนอื่น” สำหรับโรงเรียนในชนบท ก็พบ
ว่ามีปัญหาเช่นกัน แต่อาจจะมีลักษณะปัญหาที่มีความแตกต่างกัน ซึ่ง

ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มพบว่า นักเรียนจำนวนมากถูกทอดทิ้ง เนื่องจากพ่อแม่ต้องออกไปทำมาหากินต่างถิ่น ทั้งนา ทั้งลูกไว้ โดยไม่ค่อยได้ส่งเสีย ภาระจึงตกแก่ปู่ ย่า ตา ยาย ส่งผลกระทบมาถึงโรงเรียนที่ต้องรับภาระในการดูแลนักเรียนเหล่านี้ด้วย ข้อมูลจากผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งเล่าว่า “...ประมาณ 70% นักเรียนโรงเรียนขยายโอกาส มีปัญหาครอบครัวแตกแยก เมื่อแต่งงานกันแล้วมีครอบครัวมีลูกมีเต้าแล้ว ทั้งนา ทั้งไร่ ออกไปทำงานในเมือง ทั้งลูกไว้กับตากับยาย ปู่กับย่า แต่ไม่ยอมทิ้งสตางค์ไว้ด้วย ก็มาหาอาหารกลางวันที่โรงเรียนเป็นหลัก”

6) ชุมชนบางส่วนยังถือว่าการจัดศึกษาเป็นเรื่องของโรงเรียน จากข้อมูลในการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาโรงเรียนในแต่ละภูมิภาคพบว่า แม้ผู้ปกครอง ชุมชนในบางแห่งจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาค่อนข้างมาก แต่ก็ยังมีบางแห่งที่ผู้ปกครองและชุมชนไม่ค่อยได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยเฉพาะในชุมชนเมือง ซึ่งประชาชนมีภารกิจต้องทำงานนอกบ้านจะมีส่วนร่วมน้อยกว่าชุมชนในชนบท เนื่องจากชุมชน พ่อ แม่ผู้ปกครอง ยังต้องทำงานหาเช้ากินค่ำ และบางครั้งโรงเรียนนัดหมายให้มาประชุมในวันที่ผู้ปกครองส่วนหนึ่งต้องทำงาน ซึ่งครูในโรงเรียนแห่งหนึ่งให้ข้อมูลว่า คนในชุมชนเห็นว่าการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของโรงเรียน “ในส่วนของกรมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคนในชุมชน ถ้านอกเหนือจากที่มีตัวแทนในชุมชนที่เข้ามาเป็นกรรมการสถานศึกษาแล้วนอกเหนือจากนั้น จะมีน้อยมากที่ชุมชนจะเดินเข้ามาในโรงเรียน เพราะเขาถือว่าการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของโรงเรียน”

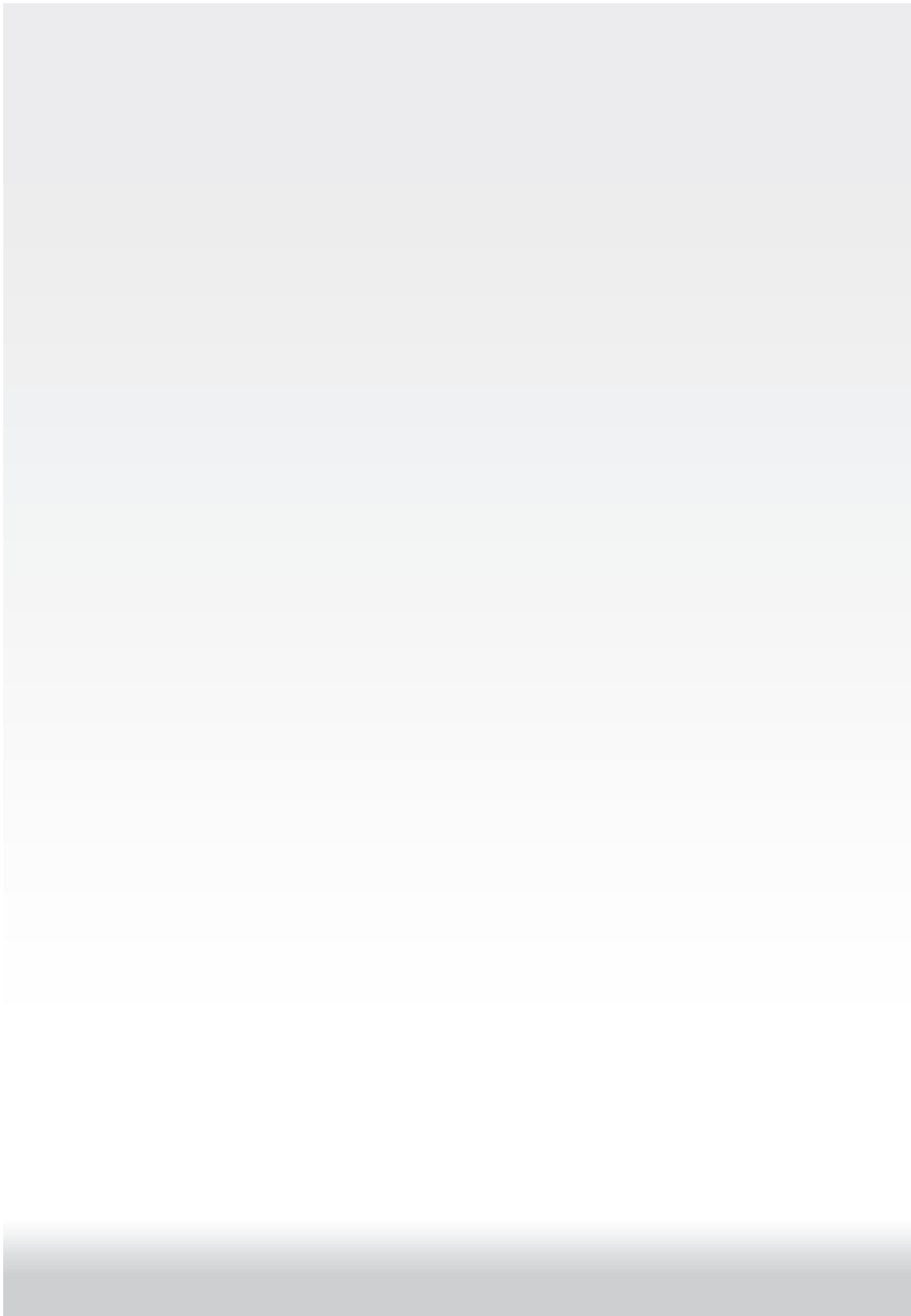
7) ผู้ปกครองมีค่านิยมว่าโรงเรียนของท้องถิ่นเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพไม่ด้อย โรงเรียนของ อปท.หลายแห่งเป็นโรงเรียนที่มีความพร้อมในเกือบทุกด้าน บางแห่งได้รับรางวัลดีเด่น แต่ก็ยังไม่เป็นที่นิยมของประชาชน ทั้งนี้เนื่องมาจากค่านิยมของผู้ปกครองที่มองว่า โรงเรียนของท้องถิ่นมีคุณภาพไม่ดี ประกอบกับชื่อของโรงเรียนส่วนใหญ่มักใช้ชื่อว่า “โรงเรียนวัด” ซึ่งผู้ปกครองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมักมีค่านิยมว่าโรงเรียนวัดเป็นโรงเรียนเก่าที่มีความล้าหลัง ไม่ทันสมัย จึงไม่นิยมนำบุตรหลานเข้ามาเรียน ดังคำพูดของผู้ให้ข้อมูลที่กล่าวว่า “สำหรับคนที่มีโอกาสเขาก็ดูเหมือนว่า เขามีค่านิยมบางอย่างว่าการที่เข้ามาเรียนในโรงเรียนเทศบาลเป็นอีกเกรดหนึ่ง เขาจะส่งลูกเข้าเอกชนหรือโรงเรียนอื่นๆ สำหรับคนที่นี่เขาก็ยังมีค่านิยมเก่าอยู่ จะว่าไปโรงเรียนที่ได้รับทางเลือกก่อนอาจจะมีภาพพจน์เหนือกว่าจริงๆ”

8) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเครือข่ายไม่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน จากการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาให้ข้อมูลสอดคล้องกันว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายังไม่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการเท่าที่ควร ซึ่งตามกฎหมายแล้วสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการต้องให้การสนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการแก่ อปท.ให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ผู้บริหาร อปท.แห่งหนึ่งกล่าวว่า “...ผมบอกได้เลย ด้านวิชาการ ด้านกิจกรรมต่างๆ เราไม่ได้รับการดูแลจากเขตพื้นที่เท่าที่ควร ผมอยากให้การศึกษารองท้องถิ่นเราก้าวหน้าไปคู่กัน ด้านวิชาการผมจำเป็นต้องพึ่งเขตพื้นที่ ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ผมถูกตัดขาด เขตพื้นที่ไม่ได้เข้ามาดูในทางวิชาการเลย” และอีกท่านหนึ่งกล่าวว่า “...พอเขาโอน



มาแล้วเราประสานกลับไปในบางเรื่อง เขาบอกว่าเปลี่ยนสังกัดแล้ว
อปท.ก็ดำเนินการไปสิ ไปถามปรึกษาอะไร เช่น ขอใช้บัญชีครูเพื่อ
สรรหาครูใหม่ก็ไม่ให้ ไม่รับคำปรึกษา เราจะไปขอคำปรึกษาเรียนรู้
ส่วนตัวหรือโดยระบบราชการก็ไม่เอื้อ...”

9) การอพยพย้ายถิ่นของผู้ปกครอง ปัจจัยที่เป็น
อุปสรรคอย่างมากในการจัดการศึกษาของโรงเรียนคือ การอพยพ
ย้ายถิ่นของผู้ปกครองซึ่งต้องย้ายนักเรียนที่เป็นบุตรหลานติดตามไปด้วย
การที่นักเรียนต้องย้ายโรงเรียนบ่อยๆ ทำให้เรียนไม่ต่อเนื่อง และเป็น
อุปสรรคต่อการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน



บทที่ 6

สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสม (mixed-method research) ด้วยการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้มาจากแหล่งข้อมูล/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล 4 กลุ่ม คือ **กลุ่มที่ 1 สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ** เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถาม ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน รวมทั้งสิ้น 2,626 คน **กลุ่มที่ 2 สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ** เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน รวมทั้งสิ้น 96 คน **กลุ่มที่ 3 สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้กรณีศึกษาภาคสนาม** จาก อบจ. อบต. เทศบาลและสถานศึกษาในสังกัดในแต่ละภูมิภาค ได้แก่ ภาคกลาง (จังหวัดนนทบุรี) ภาคตะวันออก (จังหวัดชลบุรี) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จังหวัดชัยภูมิ)



ภาคเหนือ (จังหวัดเชียงใหม่) และ ภาคใต้ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) จำนวน 15 แห่ง แห่งละ 6 คน รวม 90 คน รวมทั้งเมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร พร้อมสถานศึกษาในสังกัด โดยเก็บข้อมูลแห่งละ 12 คน รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 114 คน ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกต การสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการสถานศึกษา จากชุมชน **กลุ่มที่ 4 การใช้ข้อมูลแบบทฤษฎีภูมิประเภทเอกสาร** จากผลการประเมินคุณภาพการศึกษารอบสอง (พ.ศ.2549 - พ.ศ.2553) ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) และเอกสารแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้สถิติบรรยาย ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน แล้วแปลความหมายตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพวิเคราะห์โดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ด้วยโปรแกรม ATLAS.ti Demo และสรุปผลการวิเคราะห์จำแนกเป็นหมวดหมู่เพื่อมุ่งตอบประเด็นคำถามวิจัย

❖ สรุปผลการวิจัย

จากผลการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ สรุปสังเคราะห์
ผลการวิจัยได้ดังนี้

1. ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

1.1 คุณภาพผู้เรียน

ผลการศึกษาเชิงปริมาณโดยการวิเคราะห์ผลการประเมิน
คุณภาพภายนอกสถานศึกษาของอปท.โดยสมศ.รอบสอง (พ.ศ.2549 -
2553) พบว่า สถานศึกษาสังกัด อปท.ทั้งระดับการศึกษาปฐมวัยและ
ประถม - มัธยมส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70.0 - 100.0) ผู้เรียนมีคุณภาพได้
มาตรฐานเกือบทุกมาตรฐาน โดยมีสถานศึกษาของอบจ.ทั้งระดับ
ปฐมวัยและประถม - มัธยมมากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 62.1 และ 68.0
ตามลำดับ) และสถานศึกษาของอบต.และเมืองพัทยาส่วนน้อย (ร้อยละ
28.6 และ 20.0 ตามลำดับ) ที่ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ที่
คิดสังเคราะห์ มีวิจารณ์ญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและ
มีวิสัยทัศน์ ในขณะที่สถานศึกษาของเมืองพัทยาระดับประถม - มัธยม
จำนวนครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 50.0) ที่ผู้เรียนมีทักษะในการแสวงหาความรู้
ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง มีสถานศึกษา
ของอบต.และกทม.มากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 57.1 และ 60.0 ตามลำดับ)
และสถานศึกษาของอบจ.เทศบาล และเมืองพัทยา ส่วนน้อย (ร้อยละ
27.3 46.2 และ 30.0 ตามลำดับ) ที่ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็น
ตามหลักสูตร ผลการศึกษาเชิงคุณภาพพบว่า ผู้เรียนส่วนใหญ่ขาด

ความพร้อมด้านเศรษฐกิจ มีความสามารถอยู่ในระดับปานกลางหรือค่อนข้างต่ำ มีผู้เรียนบางส่วนยังอ่านและเขียนไม่คล่อง ดังนั้นเมื่อจบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จึงมีพื้นฐานความรู้ไม่ดีและเมื่อไปศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาจึงเรียนไม่จบ เนื่องจากอ่านหนังสือและคิดเลขไม่คล่องและมีความท้อถอยในการเรียน อย่างไรก็ตามโดยภาพรวมผู้ปกครองและชุมชนมีความพึงพอใจต่อคุณภาพของผู้เรียน กรณีโรงเรียนของ อบจ. และกทม.พบว่า ผู้เรียนส่วนใหญ่มีพัฒนาการด้านคุณภาพดีขึ้นกว่าเดิม เมื่อเข้าแข่งขันทางวิชาการส่วนใหญ่อีกก็ได้รับรางวัลและเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานอื่นมากขึ้น สำหรับโรงเรียนเทศบาล พบว่า ผู้เรียนส่วนใหญ่มีคุณภาพเป็นที่พึงพอใจ โรงเรียนหลายแห่งได้พัฒนาผู้เรียนให้มีความโดดเด่นในด้านอื่นๆ เช่น ส่งเสริมพัฒนาด้านกีฬา จนสามารถได้เป็นตัวแทนและชนะเลิศในระดับภาค และระดับประเทศ และเน้นการพัฒนาความสามารถด้านวิชาการด้วย ซึ่งพบว่า ในโรงเรียนบางแห่ง “ผลการสอบ O-NET ปี 50 สูงกว่าระดับจังหวัดและระดับประเทศ” กรณีของ อบต. ผู้เรียนส่วนใหญ่ที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีคุณภาพเพียงผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำเท่านั้น ในขณะที่มีผู้เรียนส่วนหนึ่งมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นและสามารถสอบเข้าเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นได้ โรงเรียนส่วนใหญ่มุ่งปลูกฝังคุณลักษณะที่พึงประสงค์ให้กับเด็กโดยเฉพาะเรื่องมารยาทในการพูดและการไหว้ การเคารพนบนอบต่อผู้ใหญ่ ซึ่งทำให้เด็กมีมารยาทในการพูด และการเคารพ กราบไหว้ที่ดี นอกจากนั้นยังมีการเสริมสร้างความสามารถในด้านดนตรี ศิลปะ และคุณลักษณะด้านจิตอาสา/จิตสาธารณะ ซึ่งทำให้ผู้เรียนได้ใช้ความรู้ความสามารถพิเศษของตนและรู้จักเสียสละทำประโยชน์เพื่อชุมชน

1.2 คุณภาพครู ผู้บริหารและกระบวนการจัดการศึกษา

ผลการศึกษาเชิงปริมาณในกรณีของอบจ. เทศบาล กทม. และเมืองพัทยา พบว่า สถานศึกษาทั้งระดับปฐมวัยและระดับประถม - มัธยมส่วนใหญ่ (ร้อยละ 73.3 - 100.0) มีครูที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน กล่าวคือ ครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ และครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ส่วนกรณีของอบต. พบว่า สถานศึกษาระดับปฐมวัยมากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 57.1) ที่ครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ ในขณะที่ สถานศึกษาทั้งระดับปฐมวัยและระดับประถม - มัธยม เกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 42.9) ที่ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

สำหรับคุณภาพผู้บริหารและกระบวนการจัดการศึกษา พบว่า สถานศึกษาสังกัดอปท.ทั้งระดับปฐมวัยและระดับประถม - มัธยม ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71.4-100.0) ผู้บริหารและกระบวนการจัดการศึกษามีคุณภาพได้มาตรฐาน กล่าวคือ ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ และมีความสามารถในการบริหารจัดการสถานศึกษา มีการจัดองค์กรโครงสร้างการบริหารงานอย่างเป็นระบบครบวงจร มีการจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนที่หลากหลาย มีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ และมีการส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงคุณภาพที่พบว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่จัดการเรียนการสอนที่หลากหลายตามศักยภาพผู้เรียนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้นอกห้องเรียนและใช้แหล่ง



เรียนรู้จากชุมชนมากขึ้น โดยบูรณาการเรื่อง วัฒนธรรม ประเพณีและ อาชีพในท้องถิ่น อีกทั้งจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรอย่างหลากหลายทั้ง กิจกรรมเชิงวิชาการโดยการทำโครงการ การเข้าค่าย และกิจกรรม เสริมสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียนโดยสอดแทรกใน กระบวนการเรียนการสอน และจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนด้านคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งจัดกิจกรรมพัฒนาด้านกีฬาต่างๆ และมีการจัดระบบ ดูแลช่วยเหลือนักเรียนทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา เพื่อสร้าง ความสัมพันธ์และร่วมมือกับผู้ปกครองในการช่วยเหลือนักเรียนในด้าน การเรียน การดูแลป้องกันความปลอดภัยและการรักษาสุขภาพอนามัย ของนักเรียน มีการจัดสภาพอาคาร บริเวณโรงเรียน สนามเด็กเล่นให้ สะอาดและปลอดภัย จัดโครงการป้องกันยาเสพติดและการบริการทาง ด้านสุขภาพทางกายและทางจิตใจ นอกจากนี้ อปท.หลายแห่งยังได้จัด รถบริการรับ-ส่งนักเรียนฟรีในการเดินทางมาโรงเรียน รวมทั้งจัดสื่อ และอุปกรณ์การเรียนการสอนสนับสนุนอย่างเพียงพอและทั่วถึง มีการ ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ได้รับการ พัฒนาฝึกอบรมหรือศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานสอนมากขึ้น

1.3 การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

โดยภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการ สถานศึกษารวมทั้งผู้บริหาร อปท.เห็นว่า สถานศึกษาสังกัด อปท.ที่จัด ตั้งสถานศึกษาเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษา สามารถจัดการศึกษา ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในระดับมากที่สุด โดยมีการหา ความจำเป็นด้านการจัดการศึกษา การจัดทำแผนงาน/โครงการตาม ความต้องการ และการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการในระดับมาก ที่สุด มีการหาความต้องการจำเป็นหลากหลายวิธี ได้แก่ (1) การทำ

ประชาชาติ หรือการจัดเวทีประชาคม (2) การใช้แบบสอบถาม (3) การประชุมของคณะกรรมการสถานศึกษา (4) การเยี่ยมบ้านนักเรียน และ (5) การทำเป็นหนังสือหรือเขียนจดหมายแจ้งถึงความต้องการ ซึ่ง อปท. และโรงเรียนได้นำข้อมูลความต้องการของผู้ปกครองและชุมชน มาจัดทำแผนงาน/โครงการ และดำเนินงานตามแผน/โครงการที่ตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชน ดังนี้ (1) ความต้องการด้านคุณภาพการศึกษา ซึ่งผู้ปกครองและชุมชนต้องการให้มีการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน (2) การจัดหลักสูตรและการเรียนการสอนที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น (3) การจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นโดยจัดการศึกษาปฐมวัยให้มากขึ้นและการขยายการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น (4) ความต้องการที่ช่วยลดภาระของผู้ปกครอง โดยอปท.ทุกประเภทได้จัดบริการฟรีเสริมเพิ่มต่อจากนโยบาย “เรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ” ของรัฐบาลอีกหลายเรื่อง (5) ความต้องการด้านการดูแลรักษาความปลอดภัยในสถานศึกษา (6) การส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย แต่ก็ยังมีสิ่งที่อปท. และโรงเรียนบางแห่งไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ปกครอง และชุมชนได้ ได้แก่ (1) การจัดการศึกษาปฐมวัยและระดับมัธยมศึกษา ในบางพื้นที่ยังไม่เพียงพอกับความต้องการของชุมชน (2) อปท. และโรงเรียนยังไม่สามารถขยายการจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นและ (3) ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสถานประกอบการด้านบุคลากรสายอาชีพได้ อย่างไรก็ตามผู้ปกครอง และชุมชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการจัดการศึกษาของ อปท. ทั้งนี้เนื่องจาก อปท. ให้บริการการศึกษาฟรีในทุกเรื่อง ซึ่งช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง



และการได้รับการบริการการศึกษาที่มีคุณภาพ สำหรับ อปท.บางแห่งขยายการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาเป็นที่พึงพอใจของผู้ปกครองและชุมชน เนื่องจากช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง นักเรียนไม่ต้องเดินทางไกล มีความปลอดภัย และผู้ปกครองสามารถดูแลเด็กได้อย่างใกล้ชิด

1.4 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

จากผลการศึกษาทั้งอปท.ที่จัดตั้งสถานศึกษาเองและอปท.ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา พบว่า อปท.และสถานศึกษาเปิดโอกาสให้ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้เข้ามามีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมากถึงมากที่สุด 8 เรื่อง คือ มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน การระดมทรัพยากรทางการศึกษา การจัดทำแผนของสถานศึกษา การนิเทศติดตามการดำเนินงานการจัดการศึกษา การจัดหาสนับสนุนสื่อ อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้ และการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร

วิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนทำได้หลายลักษณะ เช่น การเข้าร่วมประชุมเพื่อร่วมรับฟังการชี้แจงการดำเนินงานของสถานศึกษา การเสนอความคิดเห็น และความต้องการต่อที่ประชุมหรือในขณะที่ยกกันในที่ชุมชนหรือในช่วงเวลาการมารับ-ส่งนักเรียนที่โรงเรียน การตอบแบบสอบถามที่ อปท.สำรวจความต้องการ การเข้าร่วมจัดกิจกรรมตามโครงการต่างๆ ของโรงเรียนโดยร่วมสนับสนุนงบประมาณ ร่วมประชุมวางแผนจัดกิจกรรมและร่วม

ดำเนินการจัดกิจกรรม รวมทั้งการจัดตั้งชมรมเครือข่ายความร่วมมือ
ของผู้ปกครอง และการเป็นกรรมการสถานศึกษา

2. ความเสมอภาคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่าโดยภาพรวม อบต.ที่จัดตั้ง
สถานศึกษาเองและที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจัดการศึกษาให้มีความ
เสมอภาคอยู่ในระดับมากถึงมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.42 - 4.90) โดยทั้ง
อบจ. อบต.และ เทศบาล มีการจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคใน
ระดับมากถึงที่สุด 4 เรื่อง คือ การจัดการกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้น
ผู้เรียนเป็นสำคัญ มีระบบการดูแลช่วยเหลือผู้เรียนอย่างทั่วถึง มีการ
จัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง และมีการ
จัดสรร สื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง
(ค่าเฉลี่ย 4.55 - 4.82) ในขณะที่เทศบาลมีการจัดสื่อ อุปกรณ์และ
แหล่งการเรียนรู้เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย
3.62) ส่วน อบจ.และ อบต.มีการจัดสื่อ อุปกรณ์ฯ อยู่ในระดับปานกลาง
(ค่าเฉลี่ย 3.38 และ 3.48 ตามลำดับ)

จากผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า (1) ผู้บริหารอบต.
มีวิสัยทัศน์และนโยบายในการสร้างความเสมอภาคในโอกาสทาง
การศึกษากับเด็กทุกกลุ่มให้เข้ารับการศึกษาอย่างทั่วถึงทั้งเด็กในเขตพื้นที่
และนอกเขตพื้นที่บริการ และโรงเรียนส่วนใหญ่ให้โอกาสเด็กทุกคนได้
เข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นเด็กที่ยากจน เด็กพิการ เด็ก
ด้อยโอกาสและ เด็กพิเศษ รวมทั้งเด็กต่างด้าว สำหรับกลุ่มเด็กพิเศษ
อบต.ส่วนใหญ่ให้โอกาสทางการศึกษาโดยดำเนินการใน 3 ลักษณะ คือ



1) การจัดการศึกษาเต็มรูปแบบ มีการรับโอนศูนย์การศึกษาพิเศษหรือจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษเป็นการเฉพาะโดยให้การสนับสนุนงบประมาณจัดจ้างครูการศึกษาพิเศษ และนักกิจกรรมบำบัดเข้ามาเสริมในการจัดการเรียนการสอน 2) การจัดการศึกษาแบบเรียนร่วม โดยมีการอบรมครูเพื่อให้สามารถดูแลเด็กพิเศษในโครงการเรียนร่วมได้ และ 3) การส่งต่อเด็กพิเศษให้โรงเรียนหรือหน่วยงานเฉพาะทาง ซึ่งอปท.ให้การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการเพื่อดูแลเด็กพิเศษเหล่านี้ (2) มีการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย สำหรับเยาวชนและประชาชนทุกระดับ (3) การสนับสนุนในด้านอื่นๆ เพื่อเพิ่มโอกาสให้เด็กทุกคน นอกเหนือจากสิ่งที่ได้รับจากนโยบายเรียนฟรีของรัฐแล้ว โดย อปท. ส่วนใหญ่ให้งบประมาณเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนในด้านต่างๆ การให้การสนับสนุนเพิ่มเติมเหล่านี้เป็นการเพิ่มโอกาสให้แก่เด็กได้มีโอกาสในการศึกษาได้อย่างเสมอภาคกัน (4) จัดการศึกษาตามความพร้อมของเด็ก เพื่อให้ผู้เรียนทุกคนมีโอกาสได้พัฒนาตามความพร้อมและศักยภาพของแต่ละคน (5) การให้โอกาสเด็กได้เรียนกับครูที่มีคุณภาพ โดยสรรหาครูที่มีคุณภาพในการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้โอกาสเด็กได้เรียนรู้กับครูที่มีวุฒิ มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ตรงกับสาระและระดับการศึกษาที่สอน

3. สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ

3.1 สภาพการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการ ผู้บริหารสถานศึกษาครูและคณะกรรมการสถานศึกษา เห็นว่า สภาพการจัดการศึกษาของ



อบจ.และ อบต.ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาโดยภาพรวมมีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย ส่วนเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับน้อย ในขณะที่ผู้บริหาร อบท. เห็นว่า อบจ. มีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก ส่วนอบต.และเทศบาล มีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ยังพบว่า อบท. หลายแห่งมีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการในทางบวกกล่าวคือ มีพัฒนาการด้านวิชาการดีขึ้นกว่าก่อนถ่ายโอนมาอยู่กับ อบท. มีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้หลากหลายมากขึ้น มีการจัดโครงการ/กิจกรรมส่งเสริมวิชาการ โดยอบท.จัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุน และมีครูที่มีความสามารถและมีวุฒิตรงภาระงานที่สอนมากขึ้น รวมทั้งมีสื่อ วัสดุอุปกรณ์ให้นักเรียนได้เรียนรู้สมบูรณ์ขึ้น มีการพัฒนาครู การปรับปรุงหลักสูตรและการจัดประสบการณ์การเรียนรู้โดยนำ ภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามาช่วยในการจัดการเรียนรู้ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครอง ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ส่งผลให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น ขณะการประกวดมากขึ้นทั้งด้านวิชาการและกีฬา และสามารถสอบเข้าโรงเรียนดี ๆ หรือ สอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ในอัตราที่สูงขึ้น สำหรับการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการในทางลบ พบว่า มีโรงเรียนบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลงหลังจากถ่ายโอนมาสังกัด อบท. ทั้งๆ ที่ได้รับงบประมาณมากขึ้น มีความพร้อมด้านอาคารสถานที่ สื่อ วัสดุอุปกรณ์ ทั้งนี้สาเหตุมาจากการที่ผู้บริหาร อบท.และผู้บริหารโรงเรียนให้ความสำคัญกับการก่อสร้างอาคารมากกว่างานวิชาการ นอกจากนี้ยังพบว่า ส่วนงานการศึกษาของ อบท.บางแห่งยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถที่จะเข้ามาส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ

3.2 สภาพการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณ ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและคณะกรรมการสถานศึกษา เห็นว่า สภาพการจัดการศึกษาของ อบจ. และ อบต. ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาโดยภาพรวมมีการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก ส่วนเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย ในขณะที่ผู้บริหาร อบต. เห็นว่า อบจ. มีการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับมาก ส่วน อบต. และเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก นอกจากนี้ยังพบว่า โรงเรียนที่มีการถ่ายโอนมาสังกัด อบต. มีทัศนะแยกเป็น 2 กลุ่ม คือ มีการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณในทางบวก โดยโรงเรียนได้รับงบประมาณมากขึ้น มีความรวดเร็ว ตรงกับความต้องการ และความจำเป็นทั้งในเรื่องอาคารเรียน ห้องน้ำ รั้วโรงเรียน ถนนภายในโรงเรียน วัสดุครุภัณฑ์และอุปกรณ์การเรียน อัตราครูตามมาตรฐาน และการพัฒนาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ภายในโรงเรียน ส่วนการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณในทางลบ พบว่า (1) อบต.บางแห่งขาดความพร้อมด้านงบประมาณแต่รับโอนสถานศึกษามาเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่มีงบประมาณเพียงพอที่ให้การสนับสนุนสถานศึกษา (2) โรงเรียนขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ (3) ไม่ได้รับความสะดวกเรื่องการเบิกจ่าย ค่ารักษาพยาบาล โดยไม่สามารถใช้วิธีจ่ายตรงได้เหมือนช่วงที่อยู่กับ สพฐ. ทำให้ครูต้องทอรองจ่ายไปก่อน และระบบการเบิกจ่ายยังล่าช้า ทำให้ครูและผู้บริหารสถานศึกษาไม่พึงพอใจ

3.3 สภาพการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคล ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและคณะกรรมการสถานศึกษา เห็นว่า สภาพการจัดการศึกษาของ อบจ. อบต. และเทศบาล ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาโดยภาพรวมมีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย ในขณะที่ผู้บริหาร อบท. เห็นว่า อบจ.มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก ส่วน อบต. และเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ พบว่า หลังการถ่ายโอนมาสังกัด อบท. แล้วโรงเรียนส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลในทางบวก ดังนี้ (1) โรงเรียนได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูมากขึ้นและได้ครูตรงตามวุฒิที่ต้องการ ทำให้ครูไม่ต้องสอนหลายวิชาหรือสอนเพียงกลุ่มสาระเดียว แต่มีบางโรงเรียนที่ก่อนการถ่ายโอนและหลังการถ่ายโอนไม่มีความเปลี่ยนแปลงด้านบุคลากร ซึ่งมีครูเท่าเดิมและครูยังสอนหลายกลุ่มสาระเหมือนเดิม (2) โรงเรียนส่งเสริมสนับสนุนให้ครูได้รับการพัฒนาด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น รวมทั้งสนับสนุนให้ครูได้ศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานที่สอนและ (3) การส่งเสริมสนับสนุนให้ครูมีความก้าวหน้าทางวิชาชีพมากขึ้น ซึ่งทำให้ครูมีความพึงพอใจอย่างมาก

3.4 สภาพการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไป ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและคณะกรรมการสถานศึกษา เห็นว่า สภาพการจัดการศึกษาของ อบจ. และอบต. ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาโดยภาพรวมมีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย ส่วนเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น



ในระดับน้อย ในขณะที่ผู้บริหาร อบท. เห็นว่า อบจ. มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก ส่วน อบต. และเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ยังพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปในทางบวก ดังนี้ (1) ผู้บริหารอบท. และ ผู้บริหารสถานศึกษามีการปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์และกำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาที่ชัดเจนขึ้นโดยมุ่งที่จะให้สถานศึกษาเป็นของชุมชนและให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการอย่างแท้จริง มีการกระจายอำนาจการบริหารให้กับโรงเรียน ส่งผลให้โรงเรียนสามารถบริหารได้อย่างอิสระ มีความคล่องตัว (2) มีการปรับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอบท.หลายแห่งมีการปรับขยาย หรือจัดตั้งส่วนงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมขึ้นและกำหนดกรอบโครงสร้างอัตรา กำลังให้ชัดเจนยิ่งขึ้น (3) มีการจัดทำแผนปรับปรุงและพัฒนาโรงเรียนรวมทั้งกำหนดทิศทางและแนวทางการทำงานด้านการศึกษาให้ชัดเจนร่วมกันระหว่างฝ่าย อบท.และโรงเรียน (4) การกำหนดนโยบายตามสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น เช่น อบท.บางแห่งร่วมกับโรงเรียนกำหนดนโยบายหรือโครงการ “ฝากลูกไว้กับโรงเรียน” ในช่วงปิดเทอมขณะที่บางโรงเรียนจัดให้มีระบบในการดูแลเด็กในช่วงเย็นในช่วงเปิดภาคเรียนปกติด้วย ทำให้บรรเทาภาระให้กับผู้ปกครองได้อย่างดีขณะที่เด็กๆ ได้รับโอกาสในการพัฒนาเพิ่มเติม

4. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อ การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ปัจจัยเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัจจัยที่ส่งเสริม และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในประเด็นต่อไปนี้

4.1.1 ปัจจัยส่งเสริมเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ผู้บริหาร อปท.มีวิสัยทัศน์และตระหนักในความสำคัญของการศึกษา เนื่องจากผู้บริหารคือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ หากอปท.ใดมีผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ที่ดีและเห็นความสำคัญของการศึกษา จะเป็นพลังสำคัญช่วยให้การดำเนินงานทางการศึกษาประสบความสำเร็จได้อย่างดี

2) ผู้บริหาร อปท.กล้าคิด กล้าตัดสินใจในการบริหาร โดยอปท.ที่มีผู้บริหารที่กล้าคิด กล้าตัดสินใจจะสามารถผลักดันการดำเนินงานด้านการศึกษาให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว

3) ผู้บริหาร อปท.มีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร รับฟัง และให้เกียรติผู้อื่น เนื่องจากงานทางการศึกษาเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายจึงจะประสบความสำเร็จได้ ดังนั้นอปท.ใดมีผู้บริหารที่มีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร รับฟังและให้เกียรติผู้อื่น จะช่วยให้การดำเนินการได้รับความร่วมมือ สามารถรวมพลังและศักยภาพของบุคลากรเพื่อร่วมมือกันพัฒนางานทางการศึกษาให้ประสบความสำเร็จได้

4) บุคลากรทางการศึกษาและบุคลากรที่เกี่ยวข้องของ อปท.มีเพียงพอ มีความรู้ความสามารถ และเป็นที่ยอมรับของสถานศึกษา โดยอปท.ที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีบุคลากรทาง



การศึกษาที่เพียงพอ มีความรู้ความสามารถและทำงานร่วมกับสถานศึกษาได้เป็นอย่างดี เนื่องจากงานทางการศึกษาเกี่ยวข้องกับงานวิชาการ งานบุคลากร งานงบประมาณ และงานอื่นๆ ที่สนับสนุนการจัดการศึกษา

5) อปท.มีความพร้อมเรื่องรายได้และทรัพยากรในการจัดการศึกษา เนื่องจากงบประมาณเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญ หากขาดความพร้อมด้านนี้แล้ว แม้จะมีความพร้อมด้านอื่นก็ไม่สามารถขับเคลื่อนงานการศึกษาให้ประสบความสำเร็จได้

6) อปท.มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว รวดเร็ว โดย อปท.ที่จัดระบบบริหารจัดการได้มีประสิทธิภาพจะช่วยให้การดำเนินงานทางการศึกษาประสบความสำเร็จได้ดีขึ้น

7) อปท.มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ เนื่องจากการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษา ช่วยให้สถานศึกษาสามารถบริหารได้อย่างอิสระ มีความคล่องตัว ประกอบกับสถานศึกษาเคยเป็นนิติบุคคลมาก่อนที่จะโอนมาสังกัด อปท. ทำให้คุ้นเคยกับการดำเนินงานด้วยตนเอง การที่ อปท.กระจายอำนาจให้สถานศึกษาจึงช่วยให้สถานศึกษาสามารถดำเนินการได้รวดเร็ว คล่องตัวยิ่งขึ้น

8) ระบบการสอบคัดเลือกครูที่มีความเที่ยงตรง โปร่งใสไม่มีระบบเส้นสายหรือใช้ระบบอุปถัมภ์ โดยระบบที่เที่ยงตรง โปร่งใส เป็นธรรม จะช่วยให้ได้คนเก่ง คนดีเข้ามาเป็นครูในระบบและส่งผลให้หน่วยงานด้านการศึกษาในอปท.และสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้ประสบความสำเร็จ

4.1.2 ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ผู้บริหาร อปท.ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษา และไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา เนื่องจากผู้บริหารเป็นผู้อำนวยการในการตัดสินใจ หากขาดวิสัยทัศน์และไม่เห็นความสำคัญก็ย่อมส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าและคุณภาพของการศึกษา

2) บุคลากรของกองการศึกษาไม่เพียงพอและขาดประสบการณ์ในการจัดการศึกษา เนื่องจากการดำเนินงานทางการศึกษาไม่ใช่เพียงฝ่ายสถานศึกษาเท่านั้นที่สามารถทำงานได้ หากกองการศึกษาขาดบุคลากรและขาดประสบการณ์ย่อมทำให้การดำเนินงานล่าช้า และขาดประสิทธิภาพได้

3) อปท.บางแห่งขาดความพร้อมด้านงบประมาณ แต่รับโอนสถานศึกษาจำนวนมากเกินไป ทำให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาสถานศึกษาได้อย่างเพียงพอ

4) ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณไม่คล่องตัวเท่าที่ควรโดยเฉพาะสถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเคยเป็นโรงเรียนนิติบุคคลมาก่อน จะรู้สึกว่ระเบียบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่คล่องตัวและยุ่งยากมากกว่าที่เคยปฏิบัติมา

5) ผู้บริหาร อปท.บางแห่งก้าวก่ายการทำงานและไม่ให้อิสระในการบริหารจัดการแก่สถานศึกษา ทำให้สถานศึกษาขาดอิสระ และไม่สามารถนำความคิดสร้างสรรค์มาพัฒนางานทางการศึกษาได้อย่างเต็มที่

6) ระบบการบริหารงานยังขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะระบบบริหารจัดการเป็นกลไกสำคัญที่เกี่ยวข้องกับทุกระบบ หากขาดประสิทธิภาพก็ทำให้ระบบต่างๆ ชับเคลื่อนได้ยาก

4.2 ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา มีปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในประเด็นต่อไปนี้

4.2.1 ปัจจัยส่งเสริมเกี่ยวกับสถานศึกษา

1) ผู้บริหารสถานศึกษามีประสบการณ์ และความมุ่งมั่นในการบริหารสถานศึกษา จากกรณีศึกษาสถานศึกษาสังกัด อบปท. ในภูมิภาคต่างๆ พบว่า สถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาเป็นสถานศึกษาที่ผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการบริหารมากกว่า 10 ปีขึ้นไป

2) ผู้บริหารสถานศึกษามีวิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ และมีกระบวนการบริหารจัดการสถานศึกษาที่ดี โดยผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นกรณีศึกษาและบริหารงานได้ประสบความสำเร็จล้วนเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ มีภาวะผู้นำสูงและมีเทคนิควิธีการในการบริหารที่ดี ประกอบกับเป็นผู้ที่มีความมุ่งมั่น ตั้งใจทำงานจนทำให้ผู้ปกครองและชุมชนยอมรับนับถือซึ่งทำให้ได้รับความร่วมมืออย่างดีจากชุมชน

3) ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีการพัฒนาตนเองทั้งในด้านความรู้ ความสามารถและบุคลิกภาพ โดยผู้บริหารสถานศึกษาของ อบปท.ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาโท และเริ่มมีผู้บริหารที่จบระดับปริญญาเอกมากขึ้น

4) ครูมีความพร้อม มีความรับผิดชอบ ทุ่มเทกับภาระงานสอน โดยสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาล้วนเป็นสถานศึกษาที่ครูมีความพร้อมและทุ่มเทต่อการเรียนการสอนทั้งสิ้น

5) ครูได้รับการพัฒนา ฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถอย่างสม่ำเสมอ โดยครูในสังกัด อบปท.ที่ประสบความสำเร็จ

ส่วนใหญ่ได้รับการพัฒนาและฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ ทั้งด้านการพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การวัดผล ประเมินผล และการวิจัย

6) ครูมีจำนวนเพียงพอ และสอนตรงกับวิชาเอกที่จบมา เนื่องจากการมีครูเพียงพอและได้สอนตรงกับวิชาเอกที่จบมาเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ควรมี ซึ่งทำให้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

7) สถานศึกษามีการนิเทศ กำกับติดตามการทำงานอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เนื่องจากระบบและกระบวนการนิเทศ กำกับติดตามจะช่วยให้เกิดการกระตุ้นจูงใจการทำงาน ช่วยปรับปรุงแก้ไขสิ่งที่บกพร่องและให้แนวทางในการพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งช่วยเสริมสร้างขวัญและกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างดี

8) สถานศึกษามีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาแบบมีส่วนร่วมและมีความยืดหยุ่น เนื่องจากแผนช่วยให้การดำเนินงานมีระบบและมีขั้นตอนที่แน่นอน การมีส่วนร่วมช่วยให้ได้ความคิดที่กว้างขวางหลากหลายและสร้างสรรค์ เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน และมีความยืดหยุ่นช่วยให้การดำเนินงานสามารถปรับตัวได้อย่างเหมาะสมซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน

9) บุคลากรทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วม และให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษา โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวส่งผลดีต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาของ อปท.และสถานศึกษา

4.2.2 ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับสถานศึกษา

1) ผู้บริหารสถานศึกษาขาดวิสัยทัศน์ และขาดความมุ่งมั่นในการบริหาร เนื่องจากผู้บริหารคือบุคลากรที่สำคัญที่สุด

ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของสถานศึกษาหากผู้บริหารสถานศึกษาขาดวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่น ผู้ใต้บังคับบัญชาก็จะขาดทิศทางและพลังผลักดันที่ดี

2) สถานศึกษาบางแห่งยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารที่เข้ามารับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษา โดยสถานศึกษาบางแห่งยังต้องให้ปลัด อบท.หรือผู้อำนวยการกองการศึกษา รักษาการอยู่ ทั้งนี้เพราะไม่สามารถรับโอนผู้บริหารได้ สิ่งนี้เป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากขาดผู้รับผิดชอบโดยตรง โดยผู้รักษาการมีภาระงานอื่นๆให้รับผิดชอบจำนวนมาก ทำให้ไม่มีเวลาให้กับการบริหารสถานศึกษา

3) ครูและบุคลากรสนับสนุนการเรียนการสอนไม่เพียงพอกับภาระงานที่ปฏิบัติ เนื่องจากครูและบุคลากรเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดกระบวนการเรียนรู้และสนับสนุนการทำงานทางการศึกษา กรณีที่มีบุคลากรเพียงพอก็ยังไม่สามารถประกันได้ว่าจะทำงานได้สำเร็จ ยิ่งขาดบุคลากรด้วยแล้วยิ่งทำให้การดำเนินงานยากขึ้นกว่าปกติ

4) การขาดแคลนครูในบางวิชาเอก เนื่องจากแต่ละสาขาวิชาเอกมี องค์ความรู้และหลักวิชาเฉพาะของตน การขาดแคลนครูในบางวิชาเอกย่อมทำให้ขาดผู้ชำนาญในองค์ความรู้และหลักวิชาเฉพาะที่สอน และจำเป็นต้องจัดหาครูต่างสาขาวิชาเอกมาสอนแทน ทำให้การจัดกระบวนการเรียนการสอนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5) ครูในสถานศึกษาที่จัดตั้งใหม่ยังขาดประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอน ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่ต้องมีเวลาในการพัฒนา



ประสบการณ์สักกระยะหนึ่ง ดังนั้นสถานศึกษาที่จัดตั้งใหม่และมีบุคลากรใหม่ทั้งหมดจึงอาจต้องใช้เวลาสักกระยะหนึ่งในการเรียนรู้ สังสมความรู้และประสบการณ์ในการจัดการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ

6) ความไม่พร้อมของสถานศึกษาที่ขอถ่ายโอนมาสังกัดอปท. โดยสถานศึกษาจำนวนหนึ่งก่อนการถ่ายโอนมาสังกัดอปท. อยู่ในสภาพขาดความพร้อมในหลายๆ เรื่อง ทั้งด้านอาคารสถานที่ บุคลากร และปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ เมื่อถ่ายโอนมายังคงต้องใช้เวลาอีกกระยะหนึ่งในการปรับและพัฒนาให้มีความพร้อม ดังนั้นในช่วงแรกผลของความไม่พร้อมมาแต่เดิมย่อมมีผลในทางลบต่อการดำเนินงานของสถานศึกษา

7) ระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครูมีช่องทางให้ใช้ระบบเส้นสาย ทำให้ไม่ได้ครูที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษา โดยระบบอุปถัมภ์สามารถเข้ามาแทรกแซงระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครูได้

8) ระบบการบริหารงานบุคคลไม่สามารถสร้างความมั่นคงในชีวิตของการทำงานของครูจ้างตามภารกิจได้ เนื่องจากครูจ้างตามภารกิจเป็นอัตราชั่วคราวที่สรรหามาเพื่อทดแทนครูปกติ ทำให้ครูกลุ่มนี้ขาดความมั่นคงในอาชีพ ส่งผลต่อการทุ่มเททำงานและความต่อเนื่องของการทำงาน โดยหากบุคลากรกลุ่มนี้มีงานที่ดีกว่ามั่นคงกว่าก็ต้องลาออก ซึ่งไม่ส่งผลดีต่อผู้เรียนและสถานศึกษา

9) คณะกรรมการสถานศึกษายังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาเท่าที่ควร เนื่องจากกรรมการสถานศึกษายังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ รวมทั้งสถานศึกษาเองก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมและใช้ศักยภาพของกรรมการสถานศึกษาอย่างเต็มที่

10) ผู้ปกครองไม่เข้าใจหลักการจัดการศึกษาและ
ไม่ให้ความร่วมมือในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน เนื่องจาก
ผู้ปกครองไม่มีเวลา และหลักสูตรในปัจจุบันแตกต่างจากอดีตทำให้
ผู้ปกครองสอนบุตรหลานไม่ได้ เหตุผลดังกล่าวทำให้ผู้ปกครองไม่เข้า
มามีส่วนร่วมส่งเสริมกิจกรรมการเรียนการสอนเท่าที่ควร

11) การใช้สื่อ วัสดุอุปกรณ์ไม่คุ้มค่า มีสาเหตุ
หลายประการทั้งการไม่ให้ความสำคัญต่อการใช้สื่อ การมีสื่อที่ไม่ตรง
กับความต้องการของครู รวมทั้งความไม่สะดวกในการใช้สื่อ ซึ่งไม่เป็น
ผลดีต่อการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ

12) ความยุ่งยากในการจัดการศึกษาหลายระดับ
ในสถานศึกษาแห่งเดียว เนื่องจากสถานศึกษาหลายแห่งจัดการศึกษา
ทั้งระดับปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษา
ตอนปลายในสถานศึกษาเดียวกัน ทำให้จัดได้ยากเนื่องจากผู้เรียน
ต่างวัยกันมีความต้องการและลักษณะเฉพาะต่างกัน รวมทั้งหลักสูตร
ก็มีจุดเน้นต่างกัน ทำให้สถานศึกษาลักษณะนี้บริหารจัดการให้มี
คุณภาพได้ยาก

4.3 ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม มีปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัย
ที่เป็นอุปสรรคในประเด็นต่อไปนี้

4.3.1 ปัจจัยส่งเสริมเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

1) นโยบายของรัฐเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถ
จัดการศึกษาได้ โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และ
ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 เป็นแนวทางสำคัญให้ท้องถิ่น
สามารถเข้ามาร่วมจัดการศึกษา รวมทั้งนโยบายต่างๆ ที่รัฐดำเนินการ
ตามกฎหมายการศึกษาช่วยเสริมให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น



2) ปัจจัยด้านการเมืองที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเป็นทีมเดียวกันและทำงานต่อเนื่องจะช่วยส่งเสริมการจัดการศึกษาให้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการดำเนินงานมีเอกภาพและได้สานต่อนโยบายเดิมทำให้เกิดผลงานเป็นที่ประจักษ์ได้ดีกว่าการเปลี่ยนนโยบายในการดำเนินงานบ่อยๆ

3) การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยปัจจุบัน อปท.ได้รับการสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ประกอบกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีประสบการณ์ด้านการจัดการศึกษามานานจึงสามารถให้คำแนะนำและเป็นพี่เลี้ยงให้กับอปท.ที่เพิ่งเริ่มเข้ามาทำงานด้านการศึกษาได้อย่างดี

4) ชุมชนในบางพื้นที่ต้องการให้บุตรหลานได้เรียนใกล้บ้าน เป็นปัจจัยเสริมที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นต้องการทำงานที่สนองความต้องการของท้องถิ่นและนักการเมืองท้องถิ่นล้วนต้องการสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นของตนเองเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว ความต้องการดังกล่าวจึงช่วยให้มีการดำเนินงานที่สนองความต้องการของทุกฝ่ายได้อย่างดี

5) เศรษฐกิจชุมชนดีช่วยส่งเสริมการจัดการศึกษาในท้องถิ่น เนื่องจากเศรษฐกิจเป็นปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญ หากสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจดีก็ย่อมส่งผลดีต่อการจัดการศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม

6) ประชาชนในชุมชนมีความรู้และให้ความสำคัญกับการศึกษาโดยชุมชนที่ประชาชนมีความรู้และเห็นความสำคัญของการศึกษา ผู้ปกครองจะช่วยดูแลสนับสนุนการศึกษาของบุตรหลานได้

อย่างดีทั้งเรื่องการเรียนรู้และการควบคุมดูแลความประพฤติ รวมทั้งให้ความร่วมมือกับโรงเรียนและครูเป็นอย่างดี

7) การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากด้านเครือข่ายความร่วมมือจากภายนอก เนื่องจากการจัดการศึกษาต้องอาศัยความร่วมมือสนับสนุนจากหลายฝ่าย ยิ่งได้รับความร่วมมือมากเท่าไรก็ยิ่งส่งผลดีต่อการจัดการศึกษามากขึ้นเท่านั้น

8) การใช้เทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนและการบริหารจัดการ เนื่องจากเทคโนโลยีช่วยให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว เป็นระบบ มีภาพพจน์ที่ดี หากใช้อย่างเหมาะสมจะช่วยให้สามารถพัฒนางานทางการศึกษาได้อย่างมาก

4.3.2 ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

1) ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาพที่ไม่เป็นทีมเดียวกัน เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา โดย อปท.ที่มีลักษณะเช่นนี้จะขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

2) ระเบียบของรัฐในบางเรื่องล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับการบริหารจัดการในปัจจุบัน ส่งผลให้ทำงานได้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3) เศรษฐกิจไม่ดี ทำให้ อปท.มีรายได้ลดลง และการได้รับความช่วยเหลือจากชุมชนหรือ หน่วยงานภายนอกน้อยลง ซึ่งไม่ส่งผลดีต่อการดำเนินงานของ อปท.

4) ผู้ปกครองของนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ทำให้ต้องขวนขวายเพื่อประกอบอาชีพ ไม่มีเวลาที่จะให้ความร่วมมือกับสถานศึกษาในการดูแลบุตรหลาน ทำให้ อปท.และสถานศึกษาไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากผู้ปกครองและชุมชนเท่าที่ควร



5) ผู้เรียนจำนวนมากมาจากครอบครัวที่มีปัญหา เนื่องจากสังคมปัจจุบันเป็นสังคมบริโภคนิยม ทำให้ผู้ปกครองมุ่งหารายได้จนไม่ใช้เวลาในการดูแลบุตรหลาน รวมทั้งอัตราของครอบครัวแตกแยกมีสูงมาก ผู้เรียนจำนวนมากจึงได้รับผลกระทบจากสภาวะดังกล่าวซึ่งมีผลกระทบต่อการจัดการศึกษา

6) ชุมชนบางส่วนยังถือว่าการจัดศึกษาเป็นเรื่องของโรงเรียน โดยทัศนคติเช่นนี้ทำให้ผู้ปกครองและชุมชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมกับสถานศึกษา โดยเห็นว่าการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของโรงเรียน

7) ผู้ปกครองมีค่านิยมว่าสถานศึกษาของอปท.มีคุณภาพไม่ดีนัก ซึ่งการมีค่านิยมเช่นนี้ ผู้ปกครองที่มีทางเลือกจะส่งบุตรหลานไปเรียนนอกท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นไม่มีปัจจัยนำเข้าที่ดีเข้ามาในระบบ ซึ่งไม่ส่งผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของท้องถิ่น

8) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเครือข่ายไม่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเท่าที่ควร เนื่องจากสถานศึกษาต้องได้รับความร่วมมือสนับสนุนจากหลายฝ่าย หากได้รับความร่วมมือน้อยย่อมทำให้สถานศึกษาขาดเครือข่ายที่จะเข้ามาช่วยกันหนุนเสริมการดำเนินงานของสถานศึกษา

9) การอพยพย้ายถิ่นของผู้ปกครอง เป็นอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งเพราะทำให้ผู้เรียนได้เรียนไม่ต่อเนื่อง ต้องปรับตัวใหม่ตลอดเวลา ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา



❖ อภิปรายผล

จากผลการวิจัยประเมินผลครั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า มีประเด็นที่ควรนำมาอภิปรายผล ดังนี้

1. จากผลการวิจัยที่พบว่า สถานศึกษาสังกัด อบต. ส่วนใหญ่ ผู้เรียนยังขาดความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร รวมทั้งยังขาดความสามารถด้านการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ ความคิดสร้างสรรค์ การคิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์ โดยผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับผลการประเมินของ สมศ.ซึ่งเป็นภาพรวมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานด้านความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตรถือว่าเป็นคุณภาพของผู้เรียนที่สำคัญของการจัดการศึกษา เพราะเป็นผลที่คาดหวังจะเกิดขึ้นจากการจัดการศึกษาตามหลักสูตร หากปรากฏว่า เมื่อจัดการศึกษาแล้วไม่สามารถพัฒนาให้ผู้เรียนมีคุณภาพที่ได้มาตรฐานด้านความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตรแล้ว ก็ถือว่าไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดการศึกษา และจากผลการประเมินมาตรฐานด้านการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ครั้งนี้เป็นตัวบ่งชี้ว่าการจัดการศึกษาทั้งของอบต.และภาพรวมทั้งประเทศยังไม่สามารถสร้างให้ผู้เรียนมีความสามารถในด้านการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ที่ได้การที่ได้ผลเช่นนี้ อาจเนื่องมาจากหลายปัจจัยทั้งด้านหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะเรื่องหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความซับซ้อนทำให้ครูเข้าใจยาก ขาดความครอบคลุมและไม่สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษา ซึ่งจากงานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาการจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานพบว่า

หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 มีความซับซ้อน
เข้าใจยาก หลักสูตรสถานศึกษาขาดความครอบคลุมและไม่สอดคล้อง
กับบริบทของสถานศึกษาและบริบทของผู้เรียน รวมทั้งสถานศึกษาไม่
ได้จัดทำหลักสูตรและจัดทำแผนการจัดการเรียนรู้เอง สถานศึกษา
หลายแห่งนำหลักสูตรของสถานศึกษาอื่นมาใช้โดยไม่ได้ปรับให้
สอดคล้องกับสภาพผู้เรียน ทำให้เนื้อหาสาระไม่เหมาะสมกับสภาพ
บริบทของสถานศึกษาและผู้เรียน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา,
2552) และนอกจากนี้ อาจเป็นเพราะปัญหาการจัดการเรียนการสอนที่
ยังไม่สามารถจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ขาดการ
สร้างแรงจูงใจในการเรียนรู้ ไม่ส่งเสริมให้นักเรียนเป็นผู้ใฝ่รู้ใฝ่เรียน
รักการศึกษาค้นคว้า รวมทั้งการฝึกความสามารถด้านการคิดวิเคราะห์
คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและ
มีวิสัยทัศน์ ที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพนักเรียน ซึ่งสอดคล้องกับ
แนวคิดของวิทยากร เชียงกูล (2544 : 86-87) ที่กล่าวว่า ปัญหา
เกี่ยวกับแรงจูงใจและค่านิยมในการเรียนรู้ของเด็กไทยว่า ผู้เรียน
อยากได้ปริญญามากกว่าอยากเรียนรู้ และเพาะนิสัยเห็นแก่ตัวมากกว่า
การสร้างความสำเร็จเรื่องที่เราต้องพึ่งพาช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
จากข้อค้นพบนี้สะท้อนให้เห็นว่า การจัดการศึกษาของ อปท.ยังต้อง
เร่งรัดการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาโดยเฉพาะในด้านการพัฒนา
หลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ
ตามมาตรฐานที่กำหนด โดยการปรับปรุงหลักสูตรและพัฒนาครูผู้สอน
ให้มีความรู้ ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้ผู้เรียนมี
ความสามารถด้านการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มี
ความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์

2. จากผลการวิจัยที่พบว่า สถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งระดับปฐมวัยและระดับประถม-มัธยมเกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 42.9) ที่ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ข้อค้นพบนี้มีความสัมพันธ์กับคุณภาพของผู้เรียนในสถานศึกษาของ อบต.ซึ่งพบว่า มีสถานศึกษาของ อบต.จำนวนน้อยหรือเพียงร้อยละ 28.6 เท่านั้นที่ผู้เรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์ ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะครูที่มีความรู้ ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนมีผลต่อการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ทำให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนดี และมีความสามารถด้านการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ที่เป็นไปตามมาตรฐาน แต่การจัดการศึกษาของ อบต.พบว่า ครูมากกว่าครึ่งหนึ่งยังขาดความรู้ ความสามารถในการจัดการเรียนการสอน ขาดทักษะในการสอนจะส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนโดยรวม ซึ่งสอดคล้องกับงานสังเคราะห์ผลการติดตามและประเมินการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาที่พบว่า สถานศึกษาประสบปัญหาขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญและขาดทักษะในการสอนให้นักเรียนมีความสามารถในการคิด (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549 : จ - ฉ) นอกจากนี้ ยังพบว่า สถานศึกษาระดับปฐมวัยของ อบต. มากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 57.1) มีครูที่มีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่า ครูในสังกัด อบต.ส่วนใหญ่มีครูไม่ครบตามเกณฑ์ เนื่องจากครูจำนวนหนึ่งไม่ต้องการโอนย้ายมาสังกัด อบต. โดยครูจำนวนนี้ยังอยู่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะครูช่วยราชการ

ระหว่างรอย้ายสถานศึกษา อบรม.เองก็อยู่ในช่วงของการขอกำหนด อัตราครูและการสรรหาครูใหม่มาทดแทนครูที่ขาดแคลน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้ทันที ทำให้ อบรม.หลายแห่งใช้วิธีการสรรหาครูอัตราจ้างมาทดแทน บางครั้งไม่สามารถจัดหาครูในสาขาวิชาเอกตามที่ต้องการได้ จึงต้องจ้างครูที่จบวิชาเอกอื่นมาสอน โดยครูกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นครูใหม่ที่ยังขาดทั้งประสบการณ์และทักษะในการจัดกระบวนการเรียนรู้ ส่งผลให้พัฒนานักเรียนได้ไม่ดีเท่าที่ควร ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาการจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งพบว่า ครูผู้สอนไม่ได้จบการศึกษาในวิชาเอกที่สอนโดยตรง ทำให้ต้องจัดครูที่จบวิชาเอกอื่นมาสอนแทน ครูมีศักยภาพไม่เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอนเนื่องมาจากการสอนไม่ตรงเอก ขาดทักษะในการสอนและไม่ลุ่มลึกในเนื้อหาวิชา จากข้อค้นพบนี้สะท้อนให้เห็นว่า การใช้ครูของสถานศึกษาสังกัด อบรม.ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอน ดังนั้น อบรม.จึงควรพัฒนาครูให้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนและบรรจุครูในวิชาเอกที่ตรงกับภาระงานที่สอน

3. จากผลการวิจัยที่พบว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ซึ่งอบรม.และโรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน การระดมทรัพยากรทางการศึกษา การจัดทำแผน



ของสถานศึกษา การนิเทศติดตามการดำเนินงาน การจัดการศึกษา และการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร วิธีการมีส่วนร่วมมีความหลากหลายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ข้อค้นพบครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า อปท.ได้ปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาโดยเปิดโอกาสให้ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มากขึ้น ซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตที่ อปท.หลายแห่ง ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคีการพัฒนาต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา ทำให้การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (กรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น,ม.ป.ป.) และเป็นการบริหารจัดการศึกษา ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์พันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาซึ่งได้ ระบุไว้ใน แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น ระยะ 3 ปี (พ.ศ.2552 - พ.ศ.2554) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “การจัดการศึกษาทุกระดับได้มาตรฐานแบบมีส่วนร่วมตามแนว ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ความเป็นไทยสู่สังคม แห่งการเรียนรู้และอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน” โดยมีพันธกิจ “ส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีการพัฒนาในการจัดการศึกษา ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” และมีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา ว่า “ประชาชนและภาคีการพัฒนาต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552:3-5) การเปิดโอกาสให้ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่ เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเช่นนี้จะทำให้ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษา มากขึ้นและ อปท.สามารถจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของ

ประชาชนได้ดีขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยความสำเร็จในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเรื่อง การวิจัยและพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมให้ อปท.จัดการศึกษาได้ประสบผลสำเร็จที่เป็นปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมของอปท.คือ การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นด้วยการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น ซึ่งทำให้อปท.ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษามากขึ้น และอีกปัจจัยหนึ่งก็คือ ประชาชนให้ความร่วมมือในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550: 71-72)

4. จากผลการวิจัยที่พบว่า สถานศึกษาสังกัด อปท.ที่จัดตั้งสถานศึกษาเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษา สามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นอยู่ในระดับมากที่สุด โดยมีการหาความจำเป็นด้านการจัดการศึกษา การจัดทำแผนงาน/โครงการตามความต้องการ และการดำเนินงานตามแผน โครงการในระดับมากที่สุด ซึ่งมีการตอบสนองความต้องการจำเป็นของผู้ปกครอง ชุมชนอย่างหลากหลาย โดยจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ จัดการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศ จัดทำหลักสูตรให้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น จัดโครงการเรียนร่วม มีการขยายการจัดการศึกษาระดับการศึกษาปฐมวัย ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น จัดกิจกรรมเสริมสร้างและพัฒนาตามความต้องการของนักเรียน รวมทั้งจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่า ก่อนที่อปท.และสถานศึกษาในสังกัดจะจัดการศึกษานั้น ได้มีการสำรวจความต้องการจำเป็นด้านการศึกษาของท้องถิ่น โดยมีรูปแบบและวิธีการดำเนินการที่



หลากหลายได้แก่ การทำประชาคมติ หรือการจัดเวทีประชาคม การใช้แบบสอบถาม การเยี่ยมบ้านนักเรียน การทำเป็นหนังสือหรือเขียนจดหมายบอกถึงความต้องการ ซึ่งทำให้ได้ทราบถึงความต้องการอย่างแท้จริง สอดคล้องกับแนวคิดของ คอฟแมน (Kaufman 1981 : 24, 77-78, 189-191 อ้างถึงใน กฤษณา แสงสว่าง, 2542 : 38) ที่กล่าวถึงการวัดและประเมินความต้องการว่า การประเมินความต้องการเป็นกระบวนการเบื้องต้นที่กำหนดช่องว่างของการสังเกตการณ์และผลลัพธ์ของความต้องการในอนาคต โดยเรียงลำดับความต้องการก่อนหลัง กระบวนการประเมินความต้องการจำแนกช่องว่างต่างๆ เพื่อที่จะได้ทราบรายละเอียดของความต้องการและหลังจากที่ได้มีการสำรวจความต้องการจำเป็นแล้ว ได้นำข้อมูลมาใช้สำหรับการจัดทำแผนงานโครงการตามความต้องการ และการดำเนินงานตามแผนงานโครงการ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาของ อบต. สามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยสิ่งที่ผู้ปกครองชุมชนต้องการได้แก่การจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานที่ทำให้ผู้เรียนมีความรู้ ความเข้าใจและมีความสามารถที่เหมาะสมกับระดับชั้นการศึกษาที่จบ การจัดหลักสูตรให้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น การจัดกิจกรรมเสริมพัฒนาตามความต้องการของนักเรียน รวมทั้งความต้องการอื่นๆ ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ ประเสริฐ ลาววัลย์วิสุทธิ (2550) ที่พบว่า ความต้องการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านงานวิชาการ ต้องการให้สถานศึกษาปรับหลักสูตรพัฒนากระบวนการเรียนการสอน การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา มาใช้ในการพัฒนานักเรียน ให้สถานศึกษานำสื่อ นวัตกรรมและ

เทคโนโลยีที่หลากหลายมาใช้ในการเรียนการสอน ใช้เครือข่ายการเรียนรู้ ให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิชาการของชุมชน จากผลการวิจัยดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นว่า การจัดการศึกษาของ อปท.สามารถจัดการศึกษาได้ ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

5. จากผลการวิจัยที่พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง จัดการศึกษาโดยให้โอกาสกับเด็กทุกกลุ่มในการเข้าเรียน โดยให้เด็กทุกคนได้รับความเสมอภาคด้านคุณภาพ มีการจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรม ให้โอกาสกับเด็กที่จะได้เรียนกับครูที่มีคุณภาพ และมีสื่อการเรียนการสอนที่ทันสมัยและเป็นธรรมเท่าเทียมกัน ผลการวิจัยนี้ แสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา โดยให้โอกาสแก่เด็กทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง ซึ่งผู้บริหารมีนโยบายและวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนในการให้ความเสมอภาคในโอกาสการศึกษาแก่เยาวชนและประชาชนทุกคน ดังที่ผู้บริหารท้องถิ่นคนหนึ่งกล่าวว่า “...เราให้ความเสมอภาคเท่ากัน ไม่ว่าจะเป็นคนที่มีสตางค์ หรือว่าเป็นคนที่ด้อยโอกาส ถ้าเป็นคนในพื้นที่เราจะให้การสนับสนุนเหมือนกัน ตรงนั้นก็ถือเป็นการยกระดับให้มีความเท่าเทียมกัน...” โดยระบุชัดเจนว่าไม่มีการเลือกปฏิบัติ ให้โอกาสเด็กทุกคนได้เข้ามาเรียน กรณีที่เป็นเด็กพิเศษท้องถิ่นบางแห่งจะมีการจัดครูศึกษาพิเศษหรืออบรมครูให้มีความรู้ความสามารถในการดูแลเด็กพิเศษ ในส่วนของเด็กยากจนหรือเด็กด้อยโอกาส สิ่งที่เป็นจุดเด่นที่ท้องถิ่นดำเนินการคือการให้ปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ พร้อมทั้งทุนการศึกษาที่เป็นการเพิ่มโอกาสให้เด็กกลุ่มเหล่านี้ได้มีโอกาสเรียนได้ เท่าเทียมกับเด็กกลุ่มอื่นๆ การให้ความเสมอภาคเช่นนี้เป็นการให้สิทธิ



ขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยการปฏิบัติต่อกันระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ ด้วยความเคารพต่อสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน (ศรีณยู หมั่นทรัพย์, 2553) นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้โอกาสในการเข้ารับการศึกษาอย่างทั่วถึงแก่เด็กทุกคนแล้ว สิ่งสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ไม่ได้ละเลย คือ การให้โอกาสแก่เด็กทุกคนที่จะได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ นั่นคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยให้โอกาสแก่เด็กที่จะได้รับการศึกษาเล่าเรียนจากครูที่มีคุณวุฒิ มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ตรงกับสาระและระดับการศึกษาที่สอน และเน้นให้ครูจัดการเรียนการสอนโดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ เป็นการจัดการศึกษาตามความพร้อมของผู้เรียน มีการจัดหาสื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอนที่ทันสมัยเพื่อช่วยให้เด็กได้มีโอกาสพัฒนาการเรียนรู้ของตนได้อย่างเท่าเทียม นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากจะจัดการศึกษาในระบบแล้ว สิ่งที่ท้องถิ่นได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องคือการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งถือว่าเป็นการศึกษาที่มุ่งสู่ประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึงกว้างขวาง เป็นการสร้างโอกาสในการศึกษาและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องของประชาชนในท้องถิ่นเช่นกัน หากพิจารณาถึงการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการจัดการศึกษาตามที่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2532) ได้เสนอไว้ว่า ความเสมอภาคทางการศึกษา ควรมีการดำเนินการให้มี (1) ความเสมอภาคในโอกาสการเข้ารับบริการการศึกษา ซึ่งรวมถึงโอกาสเข้าศึกษาในระดับต่างๆ และการเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับ

การศึกษาตลอดชีวิต (2) การกระจายโอกาสให้แก่บุคคลกลุ่มเป้าหมาย คือ บุคคลในท้องถิ่นและกลุ่มผู้ยากไร้ ผู้พิการและด้อยโอกาสทางการศึกษา (3) ความเสมอภาคในคุณภาพการศึกษา และ (4) ความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา

6. จากผลการวิจัยที่พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งรับโอนสถานศึกษามาจำนวนมากเกินไป ทำให้ขาดความพร้อมด้านงบประมาณ และด้านประสบการณ์ในการจัดการศึกษา รวมทั้งขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางการศึกษาที่จะเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานของสถานศึกษา จากข้อค้นพบนี้แสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งแม้จะได้รับการประเมินความพร้อมให้การถ่ายโอนสถานศึกษามาแล้วก็ตาม แต่การรับการถ่ายโอนสถานศึกษามาจำนวนหลายแห่งพร้อมๆ กัน อาจก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการได้เช่นเดียวกัน ซึ่งหากพิจารณาเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนสถานศึกษานั้น พบว่า กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดกฎกระทรวงซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2547 ตามกฎกระทรวงข้อ 2 กำหนดให้มีเกณฑ์การประเมิน ประกอบด้วย

(ก) ประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

(ข) แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภทและรูปแบบการศึกษา

(ค) วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา

- (ง) การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา
- (จ) ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน
- (ฉ) ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากเกณฑ์การประเมินความพร้อมดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการประเมินให้ผ่านเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว น่าจะสามารถจัดการศึกษาได้อย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลผลการวิจัยครั้งนี้บ่งชี้ว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมและรับถ่ายโอนสถานศึกษา แต่ไม่สามารถจัดการศึกษาได้ประสบความสำเร็จและเป็นที่ยังพอใจของชุมชนและผู้เกี่ยวข้อง เหตุผลหนึ่งอาจเนื่องมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรับถ่ายโอนสถานศึกษาเข้ามาจำนวนหลายแห่งพร้อมกันทำให้ความพร้อมที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการให้การสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเหล่านั้น โดยเฉพาะด้านงบประมาณ ซึ่งแม้รายได้ของท้องถิ่นจะมีปริมาณที่มากเพียงพอ แต่การรับโอนสถานศึกษาเข้ามาจำนวนมากภายใต้ความคาดหวังของสถานศึกษาที่คิดว่าได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ มีความต้องการสนับสนุนในเรื่องอาคาร สิ่งก่อสร้าง และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของสถานศึกษาได้อย่างเพียงพอ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มาก ประกอบกับสภาพปัญหาเศรษฐกิจในปัจจุบันทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งลดน้อยลง งบประมาณที่จะใช้ในการสนับสนุนส่งเสริมสถานศึกษาก็จะลดลงไป

สำหรับประเด็นการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการจัดการศึกษานั้น เป็นประเด็นที่อาจสืบเนื่อง มาจากการที่ท้องถิ่นรับโอนสถานศึกษามาจำนวนมาก ทำให้ภาระงานที่ ต้องรับผิดชอบดูแล ตั้งแต่การเบิกจ่ายงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งการบริหารงานบุคคลมีมากขึ้น บุคลากรที่มีอยู่เดิมไม่เพียงพอ เมื่อเทียบกับภาระงานที่เพิ่มขึ้น และหากมีการบรรจุหรือจัดจ้างบุคลากร มาใหม่ก็อาจขาดประสบการณ์ในการดำเนินงานด้านการศึกษา ทำให้ เกิดสภาพขัดข้องในการดำเนินงานได้ ข้อค้นพบที่แสดงถึงสภาพปัญหา ที่ขาดแคลนนี้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ นันทรัตน์ เจริญกุล (2551) ที่ได้ศึกษาเรื่องการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งพบว่า ปัญหา ด้านบุคลากรที่พบมากที่สุดคือ บุคลากรมีหน้าที่รับผิดชอบหลายด้าน ในเวลาเดียวกัน ด้านการบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุ การ ดำเนินการให้สถานศึกษาได้รับงบประมาณเพียงพอและทันเวลาใน แต่ละปีงบประมาณมีการปฏิบัติค่อนข้างน้อย ปัญหาการดำเนินงาน ด้านธุรการ การเงินและพัสดุที่พบมากที่สุดคือ เจ้าหน้าที่มีน้อยกว่า ภาระงานซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550) เรื่อง การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงานวิจัยเรื่อง การวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่า ปัจจัยอุปสรรคในการบริหาร งาน ได้แก่ จำนวนบุคลากรในกองการศึกษาไม่เพียงพอต่อภาระงาน และโครงสร้างการบริหารขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านวิชาการ ขาดแคลนงบประมาณ การจัดสรรยังมีความล่าช้า และขาดความ คล่องตัวในการบริหารงบประมาณในระดับสถานศึกษา

7. จากผลการวิจัยที่พบว่า การจัดการศึกษาของ อบต. มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยหลังการถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษาได้รับจัดสรรอัตราครูเพิ่มขึ้น และจัดสรรได้ตรงตามวุฒิที่สถานศึกษาต้องการ ครูได้รับการพัฒนามากขึ้น และเป็นการพัฒนาตรงกับปัญหาและความต้องการของสถานศึกษา มีการสนับสนุนให้ครูได้ศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานสอน รวมทั้งส่งเสริมให้ครูได้มีความก้าวหน้าในวิชาชีพมากขึ้น ผลการวิจัยนี้บ่งชี้ว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่ที่ขอถ่ายโอนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะขาดแคลนอัตรากำลังครูซึ่งเป็นปัญหาในเชิงปริมาณ และเมื่อถ่ายโอนมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเร่งดำเนินการจัดสรรอัตรากำลังครูให้เพียงพอ และในกรณีที่มีความล่าช้าในการขออัตราว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ้างครูอัตราจ้างให้กับสถานศึกษา โดยให้คำนึงถึงการจัดสรรครูให้ตรงตามวุฒิที่สถานศึกษาต้องการเป็นสำคัญ เพราะเห็นว่างานวิชาการเป็นเรื่องสำคัญและครูมีความสำคัญต่อการเรียนการสอน ดังเสียงสะท้อนของผู้บริหาร อบต. แห่งหนึ่งว่า “...หัวใจสำคัญของโรงเรียน คืองานวิชาการ มาเป็นอันดับหนึ่ง ครูขาดไม่ได้ ครูต้องจัดการเรียนการสอน ถ้ารู้ว่าตรงนี้ขาดต้องจัดมาก่อนอันดับหนึ่งเลยเป็นหัวใจสำคัญของเด็ก อาคารเรียนไม่มียังอาศัยรอกจนกว่าจะก่อสร้างได้ 1-2 ปี ก็อยู่ตามสถานที่ต่างๆ ไปก่อน ...”

สำหรับการพัฒนาครูซึ่งเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องคุณภาพของครูนั้น ครูส่วนใหญ่ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถ มีการพัฒนาในลักษณะต่างๆ มีทั้งที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดให้ หรือให้งบประมาณสนับสนุนให้เข้าอบรม หรือการอบรมพัฒนา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสถานศึกษาจัดเอง มีทั้งการศึกษา



ดูงานและการสนับสนุนให้ศึกษาต่อ ซึ่งการพัฒนาที่กล่าวมานี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ/หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี รวมทั้งจัดสรรงบประมาณให้อย่างเพียงพอ ซึ่งทำให้ครูมีความพึงพอใจ การดำเนินการดังกล่าวบ่งบอกถึงความมีวิสัยทัศน์ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา และการตระหนักถึงความสำคัญของครูซึ่งถือเป็นหัวใจในการจัดการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดยให้ความสำคัญทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของอมรวิชัย นาคทรพรพ (2552 : 28-29) ที่ว่า ความไม่มีคุณภาพในการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะระดับใด มักมีปัจจัยเรื่องคุณภาพและความเพียงพอของครู ปัญหาการขาดแคลนครูในเชิงปริมาณและคุณภาพเป็นปัญหาที่ลุกลามไปทั่วประเทศมานานหลายปีแล้ว ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาของระบบดูแลวิชาชีพครู และส่งผลทำให้อาชีพครูเป็นอาชีพที่อ่อนแอ ดังนั้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญในการจัดสรรอัตราครูและพัฒนาคุณภาพครูก็จะส่งผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการพัฒนาวิชาชีพครูต่อไป

8. จากผลการวิจัยที่พบว่า ปัจจัยส่งเสริมต่อการจัดการศึกษา คือผู้บริหารอปท.และผู้บริหารสถานศึกษามีวิสัยทัศน์ มีภาวะผู้นำ มีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร มีประสบการณ์ มีความมุ่งมั่นต่อการจัดการศึกษาและมีกระบวนการบริหารจัดการศึกษาที่ดี ในขณะที่ผู้บริหารอปท.และผู้บริหารสถานศึกษาขาดวิสัยทัศน์ ความตระหนักและความมุ่งมั่นในการจัดการศึกษา เป็นปัจจัยอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550: 121) เรื่อง การวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งพบว่า ปัจจัยหนึ่งที่



ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จ คือ “ปัจจัยด้านผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ด้านการศึกษา ฝ่ายบริหารเป็นทีมเดียวกันที่มีโอกาสได้บริหารงานอย่างต่อเนื่อง ฝ่ายบริหารมีทีมงานที่เข้มแข็ง บุคลากรทางการศึกษามีความเข้าใจและมีความรู้ความสามารถทางการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง” ซึ่งหากผู้บริหารมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับข้อค้นพบนี้ก็ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาได้เช่นกัน ข้อค้นพบในประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่า วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ มีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร มีประสบการณ์ มีความมุ่งมั่นของผู้บริหารเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลต่อการจัดการศึกษาที่ผู้บริหารจะต้องเรียนรู้และพัฒนาตนเอง รวมทั้งควรได้รับการพัฒนาจากหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อให้มีคุณลักษณะดังกล่าวซึ่งจะทำให้ผู้บริหาร อปท. และผู้บริหารสถานศึกษามีความสามารถที่จะเป็นผู้นำในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดคุณภาพการศึกษาได้

9. จากผลการวิจัยที่พบว่า ปัจจัยส่งเสริมต่อการจัดการศึกษา คือ ครูมีความพร้อม รับผิดชอบ ทุ่มเทกกับภาระงานสอน ได้รับการพัฒนาหรือฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ มีจำนวนเพียงพอและได้สอนตรงกับสาขาวิชาที่จบมา ทั้งนี้เนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างมาก โดยส่งเสริมให้ได้รับการฝึกอบรมมากขึ้น สำหรับครูที่ยังไม่จบปริญญาตรี อปท. ก็ให้การสนับสนุนทุนเพื่อการศึกษาต่อทางการศึกษาปริญญาตรี ซึ่งตรงกับภาระงานสอน ข้อค้นพบดังกล่าว สอดคล้อง

กับแนวคิดของ แฮริสและโจน (Harris and Jon, 2003: 37 - 39) ที่กล่าวถึงการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้ประสบความสำเร็จนั้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือการพัฒนาครูและพัฒนาวิชาชีพ การพัฒนาครูจึงเป็นหัวใจของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานศึกษา โดยมีการพัฒนาด้านทักษะ ความรู้และความเข้าใจใหม่ๆ มีการสนับสนุนให้ครูได้แสดงความเชี่ยวชาญในรูปแบบการสอนใหม่ๆ และแบ่งปันความรู้ซึ่งกันและกัน ข้อค้นพบนี้จะช่วยให้ อปท.ได้แนวทางในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยให้ความสำคัญกับการสรรหาครูและพัฒนาครูให้มีคุณภาพซึ่งจะส่งผลถึงคุณภาพของการจัดการศึกษาของ อปท.เนื่องจากมีครูที่มีความพร้อมและมีคุณภาพ ซึ่งจะทำให้ผู้ปกครอง ชุมชนมีความพึงพอใจต่อการจัดการศึกษาของ อปท.มากขึ้น

❖ ข้อเสนอแนะ

• ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการวิจัยประเมินผลที่ได้ ผู้วิจัยได้ใช้เป็นฐานข้อมูลสารสนเทศที่สำคัญในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ข้อเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1.1 การบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ

1) วางแผนและกำหนดกรอบอัตรากำลังให้เหมาะสมกับภาระงานการจัดการศึกษาของอปท.และสถานศึกษา เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพ เพียงพอและตรงกับความต้องการ



2) ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการสรรหา และการคัดเลือกบุคลากรที่มีประสิทธิภาพโดยให้ครอบคลุมทั้งคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถทางวิชาการ ประสบการณ์ทางวิชาชีพและ จรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษา รวมทั้งให้เกิดความโปร่งใส ยุติธรรม เพื่อจูงใจให้ได้คนดี มีคุณธรรมที่มีความรู้ความสามารถในการเป็นครู ผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา

3) ส่งเสริมพัฒนา ผู้บริหาร อปท. ผู้บริหารสถานศึกษา ให้มีวิสัยทัศน์และมีภาวะผู้นำทางวิชาการ เร่งรัดพัฒนาครู และบุคลากร ทางการศึกษาของ อปท.และสถานศึกษา โดยการฝึกอบรมให้มีความรู้ ความสามารถในบริหารจัดการศึกษาและการจัดการเรียนการสอนที่ ตรงกับภาระงานที่รับผิดชอบ และส่งเสริมสนับสนุนให้ครูและบุคลากร ที่ยังไม่จบปริญญาตรีได้ศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานที่ต้อง ปฏิบัติ

4) เร่งดำเนินการสรรหาผู้บริหารและบุคลากรที่มี ประสบการณ์ทางการศึกษาให้เข้ามาปฏิบัติงานในส่วนการศึกษาให้ เพียงพอกับภาระงานที่ต้องรับผิดชอบ โดยปรับหลักเกณฑ์ที่จูงใจให้ได้ บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางการศึกษาเข้า มาปฏิบัติงาน

1.2 การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา

1) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษา เพื่อใช้ ในการวางแผน การจัดสรรทรัพยากรและการตัดสินใจต่างๆ โดยคำนึงถึง ความต้องการ ความจำเป็น ความคุ้มค่าและความมีประสิทธิภาพ โดยส่งเสริมสนับสนุนให้มีระบบฐานข้อมูลที่ อปท.และสถานศึกษา

มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและสามารถใช้ฐานข้อมูลดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน

2) จัดสรรอัตรา ครู ศึกษานิเทศก์ นักวิชาการศึกษา และบุคลากรสายสนับสนุนการศึกษาให้กับ อปท.ให้เพียงพอกับการปฏิบัติงานและจัดระบบให้บุคลากรทุกฝ่ายได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

3) เร่งรัดและส่งเสริมให้ อปท. จัดการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอย่างจริงจัง โดยมีกลไกในการส่งเสริมสนับสนุนเพื่อให้ อปท.มีความพร้อมในการจัดการศึกษา และกำหนดแผนงาน โครงการที่ชัดเจน พร้อมทั้งกำกับติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษาของ อปท.

4) ส่งเสริมสนับสนุนให้ อปท. และสถานศึกษา จัดการศึกษาแบบเรียนร่วมระหว่างเด็กปกติและเด็กพิเศษให้มากขึ้น โดยสนับสนุนงบประมาณ สื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอนและครู รวมทั้งการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อมในการจัดการศึกษาแบบเรียนร่วม

5) ส่งเสริมการขยายโอกาสทางการศึกษาโดยให้ อปท.จัดการศึกษาให้ครอบคลุมและจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นทั้งระดับปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายและสายอาชีพ โดยพิจารณาตามศักยภาพของ อปท. และสถานศึกษารวมทั้งความต้องการของชุมชน

6) ส่งเสริมให้สถานศึกษาจัดการศึกษาเฉพาะระดับใดระดับหนึ่งตามความพร้อม โดยให้มีระบบการส่งต่อไปยังสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับที่สูงกว่า กรณีที่จำเป็นต้องจัดการศึกษาหลาย

ระดับในสถานศึกษาแห่งเดียวกัน ควรส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีคุณภาพ และให้การสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษาที่เหมาะสมอย่างเพียงพอ

7) กำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติในการบริหารงบประมาณ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความประหยัดคุ้มค่า ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

8) ส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานทุกระดับมีการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารและคุณภาพการศึกษาของ อปท. รวมทั้งส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากผลการวิจัยเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

9) กำหนดนโยบายในการส่งเสริมและพัฒนาให้ อปท. และสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษา ให้พัฒนาสู่ความเป็นเลิศโดยใช้กระบวนการวิจัยและพัฒนาเป็นฐานในการพัฒนาให้เป็น อปท. หรือสถานศึกษาต้นแบบและแหล่งเรียนรู้ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 การปรับกฎระเบียบให้เอื้อต่อการบริหารจัดการศึกษา

1) ปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสมและเอื้อต่อการดำเนินงานทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนให้ อปท. และสถานศึกษาจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายงบประมาณให้เกิดความคล่องตัว เอื้อต่อการบริหารงบประมาณใน อปท. และสถานศึกษา

3) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการรับถ่ายโอนสถานศึกษาให้ชัดเจน เหมาะสมและสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนในการรับโอนสถานศึกษา

2. ข้อเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 การพัฒนาครูและคุณภาพการเรียนการสอน

1) เร่งรัดพัฒนาครูให้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และส่งเสริมสนับสนุนให้ครูได้ศึกษาต่อหรือได้ฝึกอบรมในสาขาวิชาหรือเนื้อหาสาระที่ต้องสอน รวมทั้งส่งเสริมให้ครูมีความก้าวหน้าทางวิชาชีพที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

2) จัดให้มีทุนการศึกษาและพัฒนาระบบการสร้างครูดีที่เป็นลูกหลานของคนในท้องถิ่น โดยคัดเลือกเยาวชนที่เป็นคนดี คนเก่ง รักในวิชาชีพครูให้ได้เข้าเรียนในสถาบันผลิตครูที่มีสัญญาความร่วมมือต่อกัน โดย อปท.สนับสนุนทุนการศึกษาตลอดหลักสูตรและผู้รับทุนต้องกลับมาเป็นครูในสถานศึกษาของ อปท.หลังจบการศึกษา

3) พัฒนาระบบการนิเทศการเรียนการสอนทั้งการนิเทศภายในและการนิเทศจากภายนอกสถานศึกษาให้มีความเข้มแข็ง โดยมีการสรรหาและพัฒนาศึกษานิเทศก์ ครูผู้นิเทศให้มีความรู้ความสามารถในการนิเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งสร้างระบบเครือข่ายการนิเทศให้เป็นกลไกสำคัญในการนิเทศ

4) ส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้ตามมาตรฐานการศึกษา โดยมุ่งเน้นการพัฒนาทางวิชาการให้มากขึ้น มีการพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน สื่อ วัสดุ อุปกรณ์ และการประเมินผลการเรียน

5) เร่งรัดให้สถานศึกษาพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้ได้มาตรฐานโดยให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร มีความสามารถในการอ่านและมีนิสัยรักการอ่าน รวมทั้งมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์

6) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดหาและพัฒนาสื่อ นวัตกรรมการเรียนการสอนและแหล่งการเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษาที่หลากหลาย เพียงพอและทันสมัย

7) ส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น โดยให้ชุมชน สังคม เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ

8) สร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันอุดมศึกษา หน่วยงานทางการศึกษา องค์กรที่เกี่ยวข้องทางการศึกษา และอปท.อื่น เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาสังกัด อปท.

2.2 การจัดระบบส่งเสริมและพัฒนาสถานศึกษา

1) กำหนดวิสัยทัศน์การจัดการศึกษาของ อปท.และส่งเสริมให้สถานศึกษาปรับวิสัยทัศน์และแนวทางในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์การจัดการศึกษาของ อปท. และตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น

2) จัดให้มีแผนพัฒนาสถานศึกษาที่รับการถ่ายโอนที่ชัดเจนทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาด้านการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษา ด้านปรับปรุงพัฒนาอาคารสถานที่

3) พัฒนาศักยภาพด้านการบริหารจัดการศึกษาโดยปรับระบบและโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของ อปท.ให้เอื้อต่อการจัดการศึกษาและสนับสนุนให้สถานศึกษาพัฒนาศักยภาพและปรับโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถจัดการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น

4) วิเคราะห์ความต้องการจำเป็นของสถานศึกษาและจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาให้เหมาะสม เพียงพอ สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษา

5) จัดระบบนิเทศ ช่วยเหลือ สนับสนุน และกำกับติดตามการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่รับถ่ายโอนแล้วเพื่อให้สามารถบริหารจัดการศึกษาและจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6) ดำเนินการและส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารงบประมาณเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความประหยัดคุ้มค่า มุ่งสู่การพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการศึกษา

7) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดความเข้มแข็งและนำผลการประเมินมาใช้เพื่อปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

2.3 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษา

1) กำหนดมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการโดยเปิดช่องทางให้ประชาชนได้เสนอปัญหา ความต้องการร่วมตัดสินใจ วางแผน ดำเนินงาน กำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของ อปท. ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบททางสังคมของ อปท.แต่ละแห่ง

2) ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาของอปท. โดยร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากองค์กรภาครัฐ และเอกชนต่างๆ และกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วม เช่น การลดภาษี การยกย่องเชิดชูเกียรติให้กับองค์กร หน่วยงานเอกชนที่เข้ามาเป็นเครือข่ายให้ความร่วมมือ เป็นต้น

3) แสวงหาและสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการระดมทรัพยากรทางการศึกษาเพื่อสนับสนุนให้อปท.และสถานศึกษาจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) สนับสนุนให้กรรมการสถานศึกษาเข้ามามีบทบาทร่วมจัดการศึกษากับสถานศึกษาให้มากขึ้น โดยการพัฒนาเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ ตระหนักต่อบทบาทหน้าที่และสามารถปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา

2.4 การสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา

1) กำหนดนโยบายและแผนในการจัดการศึกษาที่สร้างความเสมอภาคทางการศึกษาให้กับผู้รับบริการอย่างชัดเจนและครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยทำการสำรวจและจัดทำข้อมูลสารสนเทศของผู้เรียนทุกกลุ่มเป้าหมายในเขตบริการของอปท.แต่ละแห่ง

2) มุ่งเน้นการจัดการศึกษาที่สร้างความเสมอภาคทางด้านคุณภาพให้กับผู้รับบริการ โดยการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ให้โอกาสผู้เรียนได้เรียนกับครูที่มีคุณภาพที่มีวุฒิและประสบการณ์เชี่ยวชาญตรงกับภาระงานที่สอน

2.5 การกระจายอำนาจและมอบอำนาจให้สถานศึกษา

กระจายอำนาจให้สถานศึกษา โดยมอบอำนาจการบริหารและตัดสินใจให้ผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษาเกิดความคล่องตัวและสามารถบริหารจัดการสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. ข้อเสนอต่อสถานศึกษา

1) ผู้บริหารสถานศึกษามุ่งมั่นพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับของชุมชน โดยเฉพาะด้านการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์ ความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร โดยสร้างพลังความร่วมมือในการจัดการศึกษาจากทั้งบุคลากรภายในและภายนอกสถานศึกษา



2) ผู้บริหารตระหนักในความสำคัญของงานวิชาการ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาการบริหารงานวิชาการให้มีคุณภาพ และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้นำทางวิชาการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

3) เสริมสร้างความเข้าใจให้ผู้ปกครองตระหนักในความสำคัญของการศึกษา เพื่อให้เกิดความร่วมมือ และการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้ปกครองในการดูแลเอาใจใส่ การศึกษาของบุตรหลาน

4. ข้อเสนอต่อกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1) กระทรวงศึกษาธิการกำหนดมาตรการและ สนับสนุนทรัพยากรแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ และการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนแก่ อปท.และสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดระบบและแผนงาน โครงการ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการ เพื่อสนับสนุน ช่วยเหลือด้านวิชาการและการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนแก่สถานศึกษาของ อปท.

● ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

1. ควรมีการวิจัยและนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท



2. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับส่งเสริมการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

3. ควรวิจัยและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งเครือข่ายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานทางการศึกษาและหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือ ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาและการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

4. ควรมีการวิจัยติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไม่น้อยกว่า 5 ปี เพื่อให้ได้ข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา

5. ควรมีการวิจัยศึกษาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จเพื่อค้นหาแบบปฏิบัติที่ดี (best practice) แล้วสังเคราะห์เป็นรูปแบบจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จ

6. ควรวิจัยและพัฒนาเกณฑ์ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับถ่ายโอนสถานศึกษา

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมมล เพชรล้อมทอง. (2542). **การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานของศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด จังหวัดมหาสารคาม**. ปรินญาศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต (บริหารการศึกษา) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- กรมการพัฒนาชุมชน. (2529). **รายงานการวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์กรสตรีในการพัฒนาชนบท : ศึกษาเฉพาะ กพสม**. กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2552). **สถิติข้อมูลการศึกษาท้องถิ่น ปีการศึกษา 2552**. (ม.ป.ท.)
- _____. (2548). **การบริหารงานบุคคลครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: มปท.
- _____. (2547). **การจัดการศึกษาท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- _____. (ม.ป.ป.). **แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2552-2554)**. สำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น.

- กฤษณา แสงสว่าง. (2542). **ความต้องการการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นในการบริหารของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดปทุมธานี**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2544). **การปกครองไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. (2550). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 - 2554**. จาก <http://www.nesdb.go.th/?tabid=139> สืบค้นเมื่อ 22/04/2550.
- โครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร** <http://203.155.220.118/info/Department/Frame.asp> สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2553.
- เฉลิมพล อภัยวี. (2546). **การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตอำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษามหาบัณฑิต (การบริหารการศึกษา) สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.
- ชาติรี ศิริสวัสดิ์. (2546). **การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นของโรงเรียนมัธยมศึกษา : กรณีศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดนครราชสีมา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.



- ชูชาติ พ่วงสมจิตร. (2540). **การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑลกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา ภาควิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: พิชเนศพรินติ้งเซ็นเตอร์.
- นงนาฏ ชูขาว และคนอื่นๆ. (2543). **การวิเคราะห์การจัดระบบโครงสร้างและบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม**. รายงานประกอบการศึกษาหลักสูตรปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ภาคพิเศษ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา.
- นันทรัตน์ เจริญกุล. (2551). **การบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** ในการประชุมทางวิชาการ การวิจัยทางการศึกษาระดับชาติ ครั้งที่ 13 หน้า 685-690. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- บัญญัติ แก้วส่อง. (2537). **ยุทธศาสตร์ทางปัญญาแห่งชาติ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- _____. (2531). **รูปแบบทางสังคม - จิตวิทยาสำหรับการอธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา**. วิทยานิพนธ์การศึกษาดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

- ประคอง วรรณสุต. (2538). **สถิติเพื่อการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประภาพรรณ ไชยวงษ์. (2544). **การวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา**. วิทยานิพนธ์ ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเวศ วะสี. (2545). **องค์กรชุมชนกับกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนหัวใจของการพัฒนา**. จาก <http://www.codi.or.th2index.cgi?action=info&id=7&tipic=306> สืบค้นเมื่อ 22/9/2545.
- ประสาน เลือดทหาร. (2547). **ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดสระแก้ว** วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ประเสริฐ ลาวัณย์วิสุทธิ. (2550). **การจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล**. การค้นคว้าอิสระ สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545** (2542, 19 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก หน้า 1-23.



- พรณี ลิ้มเจริญ. (2540). **ความต้องการ การตอบสนองและแนวทาง
พัฒนาบุคลากร โรงเรียนสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา
เขตการศึกษา 12** วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต
สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พิรุณ เกลานนท์. (2539). **การกระจายอำนาจ: ปัจจัยที่มีต่อความสำเร็จ
หรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจในรูปองค์การ
บริหารส่วนตำบล.** วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขา
การปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม. **“พลังชุมชนพลังแผ่นดิน”** ปาฐกถาพิเศษ เมื่อ
4 กุมภาพันธ์ 2544 ณ หอประชุมอนุสรณ์ 70 ปี สถาบัน
ราชภัฏนครราชสีมา. จาก [http://www.codi.or.th2index.
cgi?action=info&id=7&tipic=60](http://www.codi.or.th2index.cgi?action=info&id=7&tipic=60) สืบค้นเมื่อ 22/9/2545.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2550). **รายงานการศึกษาระดับสมบูรณ เรื่อง
การพัฒนาตัวชี้วัดและการสร้างเครื่องมือในการประเมิน
ความสำเร็จของการจัดการศึกษา.** กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2551). **คู่มือการเรียนรู้ องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)** พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร:
บริษัทพิมพ์.
- เมตต์ เมตต์การุณจิต. (2553). **การจัดการศึกษาท้องถิ่น : โดยชุมชน
เพื่อชุมชน และสังคมไทย.** กรุงเทพมหานคร: บั๊ค พอยท์.

- ยงยุทธ ยะบุญธง. (2552). **รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
อย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น** ในการประชุมทางวิชาการ การวิจัย
ทางการศึกษาระดับชาติ ครั้งที่ 13 หน้า 429-440.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2550, 24 สิงหาคม) **ราชกิจจา-
นุเบกษา**. เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก, หน้า 1 - 127.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน
พ.ศ. 2542**. กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คพับลิเคชันส์.
- _____. (2524). **พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ - ไทย ฉบับ
ราชบัณฑิตยสถาน**. กรุงเทพมหานคร: รุ่งศิลป์การพิมพ์.
- ลิขิต วีระเวทิน. (2539). **การเมืองการปกครองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 3.
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิทยากร เขียงกุล .(2544). **ทางรอดของประเทศไทย ปฏิรูปกรอบ
วิธีคิดและระบบการเรียนรู้ใหม่** กรุงเทพมหานคร: เรือนปัญญา
- วีระวัฒน์ พิลัยพันธุ์. (2546). **การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วน
ตำบลต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด
สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ สำนักงาน
การประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย. ปริญาครุศาสตร-
มหาบัณฑิต (การบริหารการศึกษา) สถาบันราชภัฏมหาสารคาม.**
- ศรัณยู หมั่นทรัพย์ . (2553). **ความเสมอภาค** สถาบันพระปกเกล้า
<http://www.powerfulcitizen.com> สืบค้นเมื่อ 1/04/2553



- ศิริธรรม จันทพันธ์. (2544). ความพร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542. ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปเทศบาลในเขตจังหวัดยะลา.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). กฎหมายปกครองท้องถิ่น : เอกสารตำราหลักประกอบการเรียนการสอนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น วิชากฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- สมหวัง คันธรส. (2543). การศึกษาความเป็นไปได้ของรูปแบบการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่ : สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ (อัดสำเนา).
- สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร. (2552). สถิติจำนวนนักเรียนห้องเรียนโรงเรียนสังกัด กรุงเทพมหานคร จำแนกรายสำนักงานเขตและรายโรงเรียน ปีการศึกษา 2552. (อัดสำเนา)
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2548). แนวทางปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2541). รายงานการวิจัยประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา”. ม.ป.ท.

- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2540). **ระบบการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนการพิมพ์.
- _____. (2532). **รายงานการติดตามผลการพัฒนาการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษา เรื่อง ความเสมอภาคทางการศึกษา**. (อัดสำเนา)
- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.(2545). **รายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนาตัวบ่งชี้สำหรับการประเมินคุณภาพการบริหารและการจัดการเขตพื้นที่การศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: 21 เซ็นจูรี่.
- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). (2552). **รายงานประจำปี 2551**. กรุงเทพมหานคร: สมศ. <http://www.onesqa.or.th> สืบค้นเมื่อ 1/04/2553
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2552). **รายงานการวิจัยสภาพปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาการจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน**. กรุงเทพมหานคร: วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น.
- _____. (2551). **สภาวะการศึกษาไทยปี 2550/2551 “ปัญหาความเสมอภาคและคุณภาพของการศึกษาไทย”** กรุงเทพมหานคร: วี.ที.ซี.คอมมิวนิเคชั่น.
- _____. (2550). **รายงานการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค.



- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2550). **รายงานการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับสรุป**. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค.
- _____. (2550). **รายงานการวิจัยเรื่อง การวิจัยเพื่อพัฒนาโยบาย ส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค.
- _____. (2549). **รายงานการประเมินการปฏิรูปการเรียนรู้ ระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐานพหุกรณีศึกษา** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- _____. (2549). **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการศึกษา** กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค.
- _____. (ม.ป.ป.). **รายงานการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น**. (อัดสำเนา)
- สำราญ ชวนวัน. (2546). **การศึกษาศักยภาพการส่งเสริมการจัดการ ศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตตรวจราชการที่ 4. ราชบุรี** : สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ 4.
- สุรพล ทองชาติ. (2544). **การศึกษาสภาพความพร้อมการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดยะลา ปีตตานี นราธิวาส**. ยะลา : สำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรมเขตการศึกษา 2.

- สุริยง มีแก้ว . (2539). **ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลในเขตการศึกษา 12**. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยบูรพา.
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ . (2536). “หน่วยที่ 11 การวิจัยเกี่ยวกับการเงินงบประมาณ และความเสมอภาคทางการศึกษา” ใน**ประมวลสาระชุดวิชาการวิจัยการบริหารการศึกษา** นนทบุรี : สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อมรวิชัย นาครทรรพ. (2552). **วิกฤติคุณภาพการศึกษา ประชาชาติในความเสี่ยง**. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: วิ.ที.ซี.คอมมิวนิเคชั่น.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). **การปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: บารมีการพิมพ์.
- อังคิธร พ่วงแพ. (2544). **การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาโรงเรียนเทศบาล จังหวัดนราธิวาส**. ปริญญาศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต (บริหารการศึกษา) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ภาษาอังกฤษ

- Alastair, T. W. (1982). **Why community participation a discussion of the agreement.** United Nations Children's Fund.
- Arnstein, S. R. (1969). "Ladder of citizen participation". **Journal of American Institute of Planners.** 3 5 (July 1969): 216 - 224.
- Burridge, E., and Ribbins, P. (1995). Promoting improvement in schools : aspects of quality in Birmongham. In P. Ribbins and E. Burridge (eds.) **Improving education : Promoting quality in schools.** pp. 191-217. London: Cassell.
- Cohen, J. M., and Uphoff, N. T. (1977). **Rural development participation: Concept and measures for project design implementation and evaluation.** Rural Development Committee Center for International Studies, Cornell University.
- Cohen, J. M., and Uphoff, N. T.(1980). "Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity through Specificity" **World Development.** Vol. 8 No.3 (1980): p.223.

- Cohn, E. (1982). "Financing schools" **Encyclopedia of Educational Research**. 2(1982): 695-696.
- Cuttance, P. (1994). The Contribution of quality assurance reviews to development in school systems. In D.H. Hargreaves and D. Hopkins (eds.), **Development planning for school improvement**, pp.49-68. London: Cassell.
- Dejnozka, Edward L. (1983). **Educational administration glossary**. Greenwood Press.
- Douglass, M. (1970). Some Perspective on the Phenomenon of Participation. **Adult Education Journal**. 20(2): 88 - 98; 1970.
- Dusseldorp, D. B. W. M. V. (1981). "Participation in Planned Development Influenced by Government of Developing Countries at Local Level in Rural Areas", **Essay in rural sociology** (In honour of R.A.J. van Lier), Wageningen : Department of Rural Sociology of the tropics, Wageningen Agricultural University.
- Farell, J.B. (1994). Social Equality and Educational Expansion in Developing Nations. **The International Encyclopedia of Education**. 2nd Vol.9. USA : Pergamon.

- Gordon, Edmund W. (1972). "Toward Defining Equality of Educational Opportunity." In **On Equality of Educational Opportunity**, 423-424. Frederich Mesteller and Daniel P. Moynihon (eds) New York: Rondon House.
- Gustavo, Wilches-Chaux. (1992). The meaning of Participation. In Brand, Peter Charles. (ed.), **Community participation: Proceedings**. Habinet International Seminar. Colombia: Habinet.
- Harris, A. and Jon, Y. [2003, February] Comparing school improvement programmes in England and Canada. **Online Journal of School Leadership & Management** [On - line serial]. Available from : Ebscohost Full Display Item: 3034942.
- Healy, M. (1994). BS 5750 and beyond in a secondary school : A change for the best. In C.Parsons (ed.), **Quality improvement in education**, pp.68-69. London: David Fulton.
- Krejcie,R.V. and Morgan,D.W.(1970). "Determining Sample Size for Research Activities". **Educational And Psychological Measurement**. 30(1970): 607-610.
- Midgley, J., Hall, A., Hardiman, M., and Narine, D. (1986). **Community participation, social development and the state**. New York: Methuen.

- Montagu, Harris G. (1984). **Comparative local government.**
Great Britain : William Brendon and Son Ltd.
- Pema, Laura Walter. **Does Financial Aid Helps Students
Choose to Attend Higher Priced Colleges and
University?** (Doctoral Dissertation, University of
Washington, 1997) Online Available from: [http://www.
lib.umi.com](http://www.lib.umi.com) (2001, June 26)
- Secada, G.Walter. (1989). **Equity in education.** New York: Farmer.
- Simkins, Tim. (1995). “The Equity Consequener of
Education Reform”. **Educational Management and
Administration.** 23(4) : 221 - 231.
- Steer, Richard M. (1977). **Organizational effectiveness: A
Behavioral view.** Santa Monica, California: Goodyears
Publishing company.
- Tesconi, Charles A. and Hurwitz, Emanuel (1974). **Education
for Whom? The Question of Equal Educational
Opportunity.** New York: Dodd, Mead & Company.
- Uekawa, KaZuaki. (2001). **Making Equality in 40 national
Education Systems** (Doctoral Dissertation.
University of Chicago, 1997) Online Available from:
<http://www.lib.umi.com> (2001, June 20)

United Nations. Department of International Economic and Social Affairs. (1981). **Popular participation as a strategy for promoting community level action and national development report of the meeting or the adhoc group of experts, held at UN.** Meadquarter from May 22-26, 1978. New York: United Nations.

Whang, In-Joung. (1981). **Management of rural change in Korea: The Saemaul Undong.** Seoul: Seoul National University Press.

Young, Yih-Jin. (2001). **Modernization and equality of educational opportunity of Thailand 1970-1990** (Doctoral Dissertation, University of Michigan, 1997)
Online Available from: <http://www.lib.umi.com> (2001, April 12)

รายนามผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณารายงาน
โครงการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษา
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ทรงคุณวุฒิ

- | | |
|--------------------------------|---|
| 1. ดร.สุวัฒน์ เงินฉ่ำ | ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 2. ดร.นงราม เศรษฐพานิช | ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 3. ดร.รุ่งเรือง สุชาภิรมย์ | ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 4. รศ.ดร.सनานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ | ที่ปรึกษาสำนักงานเครือข่ายการเรียนรู้
เพื่อภูมิภาค จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 5. นายนคร ตั้งคะพิภพ | ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน |
| 6. ดร.รังสรรค์ มณีเล็ก | ผู้อำนวยการสำนักนโยบาย
และแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) |
| 7. ดร.สุวรรณ พิณตานนท์ | หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์
และการถ่ายโอนทางการศึกษา
กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น |
| 8. นางสุปราณี จันทร์ตวงศ์ | ผู้อำนวยการส่วนนโยบาย
และแผนการกระจายอำนาจ
สำนักงานคณะกรรมการการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น |
| 9. นายปรีตร ภูมูธร ณ อยุธยา | นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ
สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร |



คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ	เลขาธิการสภาการศึกษา
ดร.สุทธศรี วงษ์สมาน	รองเลขาธิการสภาการศึกษา
นางสุรางค์ โปธิ์พฤชวงค์	ที่ปรึกษาด้านวิจัยและประเมินผลการศึกษา
ดร.จินตนา ศักดิ์ภู่อราม	ผู้อำนวยการสำนักนโยบาย ด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วม

นักวิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชิต ฤทธิจรรณู
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูชาติ พ่วงสมจิตร
อาจารย์ ดร.เก็จกนก เอื้อวงศ์
อาจารย์ ดร.นงเยาว์ อุทุมพร

คณะทำงานโครงการ

ดร.จินตนา ศักดิ์ภู่อราม	ผู้อำนวยการสำนักนโยบาย ด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วม
นายสมชาย บัวเล็ก	นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ
นายดุสิต ทองสลวย	นักวิชาการศึกษาชำนาญการ
นางสาวอุไรวรรณ พันธุ์สุจริต	นักวิชาการศึกษาชำนาญการ
นางสาวกนกวรรณ ศรีลาเลิศ	นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ

ผู้ประสานงานพิมพ์

นางสาวกนกวรรณ ศรีลาเลิศ	นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ
-------------------------	---------------------------

เพื่อเป็นการใช้ทรัพยากรของชาติให้คุ้มค่า
หากท่านไม่ใช้หนังสือเล่มนี้แล้วโปรดมอบให้ผู้อื่น
นำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

