

รายงานการวิจัยประเมินผล  
การจัดการศึกษาของเทศบาล

ดร.เกิ่งกนก เอื้อวงศ์

ผู้วิจัย

ทุนสนับสนุนการวิจัย  
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา  
พ.ศ. 2553



## คำนำ

รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของเทศบาล เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายงานการวิจัยประเมินผล จำนวน 5 เล่ม ดังนี้

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

สำหรับรายงานการวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินคุณภาพและความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของเทศบาล และวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล รวมทั้งการนำข้อมูลสารสนเทศที่ได้จากการประเมินและการวิเคราะห์ปัจจัยมาจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษามีบทบาทหน้าที่ในการประเมินผลการจัดการศึกษาในภาพรวมของประเทศ ตระหนักในความสำคัญของการจัดการศึกษาของเทศบาล จึงได้จัดให้มีการประเมินผล

การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชิต ฤทธิจักรุณ และคณะเป็นที่ปรึกษาดำเนินการโครงการวิจัย ประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ดร.เก็จกนก เอื้อวงศ์ อาจารย์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช จัดทำ รายงานการวิจัยประเมินผลของเทศบาล ซึ่งการวิจัยประเมินผลการ จัดการศึกษาของเทศบาลครั้งนี้ ได้รวบรวมข้อมูลจากเทศบาลที่จัด การศึกษาในปีการศึกษา 2552 ซึ่งมีโรงเรียนในความดูแล จำนวน 723 โรงเรียน เพื่อนำมาวิเคราะห์และจัดทำเป็นรายงานวิจัยจนเสร็จ สมบูรณ์

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาขอขอบคุณ ดร.เก็จกนก เอื้อวงศ์ ที่ได้ดำเนินการวิจัยและจัดทำรายงานการวิจัยในครั้งนี้ และ ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนปลัดเทศบาล ผู้บริหารและบุคลากร ของเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของเทศบาลที่กรุณาให้ ข้อมูล และความคิดเห็นพร้อมเสนอแนะในวาระต่าง ๆ จนทำให้รายงาน วิจัยเสร็จสิ้นสมบูรณ์ สำนักงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการวิจัย ประเมินผลการจัดการศึกษาของเทศบาลฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ สนใจทั่วไป และผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของเทศบาล ตลอดจน การนำผลการวิจัย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายไปพัฒนาการจัด การศึกษาของเทศบาลให้มีคุณภาพบรรลุตามเป้าหมายยิ่งขึ้นต่อไป



(ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ)

เลขาธิการสภาการศึกษา

## คำนำผู้วิจัย

รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของเทศบาล ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา และสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล และการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาที่ให้การสนับสนุนทุนการวิจัยครั้งนี้ ขอขอบคุณ ดร.จินตนา ศักดิ์ภู่อารัม ผู้อำนวยการสำนักนโยบายด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ที่ให้การสนับสนุน เอื้ออำนวย ช่วยเหลือในการดำเนินงานการวิจัยอย่างดียิ่ง

ขอขอบพระคุณ ดร.นงราม เศรษฐพานิช รองศาสตราจารย์ ดร.สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ และ ดร.รุ่งเรือง สุชาภิรมย์ ที่ปรึกษาโครงการวิจัยที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะคำปรึกษาที่ทรงคุณค่าต่อการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณผู้บริหารเทศบาล ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษาที่ให้ความร่วมมืออย่างดียิ่งในการเก็บ รวบรวมข้อมูลโดยการตอบแบบสอบถาม การร่วมสนทนากลุ่มและ การให้สัมภาษณ์ พร้อมทั้งการต้อนรับผู้วิจัยอย่างดีเยี่ยมในการเก็บ ข้อมูลเทศบาลและสถานศึกษาที่เป็นกรณีศึกษา

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ ต่อเทศบาลและผู้เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาและการส่งเสริม การจัดการศึกษาของเทศบาลให้มีคุณภาพต่อไป

**ดร.เก็จกนก เอื้องวงศ์**

**ผู้วิจัย**

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสม (mixed-method research) ด้วยการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้มาจากแหล่งข้อมูล/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล 4 กลุ่ม คือ **กลุ่มที่ 1 สำหรับการศึกษเชิงปริมาณ** เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถาม ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารเทศบาลและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน รวมทั้งสิ้น 1,128 คน **กลุ่มที่ 2 สำหรับการศึกษเชิงคุณภาพ** เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารเทศบาล และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน รวมทั้งสิ้น 21 คน **กลุ่มที่ 3 สำหรับการศึกษเชิงคุณภาพ** โดยใช้กรณีศึกษาภาคสนามจากเทศบาลและสถานศึกษาในสังกัดในแต่ละภูมิภาค ได้แก่ ภาคกลาง (จังหวัดนนทบุรี) ภาคตะวันออก (จังหวัดชลบุรี) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จังหวัดชัยภูมิ) ภาคเหนือ (จังหวัดเชียงใหม่) และภาคใต้ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) จำนวน 5 แห่งๆ ละ 6 คน รวม 30 คน ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกต

การสัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาล และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน **กลุ่มที่ 4 การใช้ข้อมูลแบบทฤษฎีภูมิประเภทเอกสาร** จากผลการประเมินคุณภาพการศึกษารอบสอง (พ.ศ.2549-พ.ศ.2553) ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) และเอกสารแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมด้านการศึกษาของเทศบาล การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้สถิติบรรยาย ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน แล้วแปลความหมายตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพวิเคราะห์โดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ด้วยโปรแกรม ATLAS.ti Demo และสรุปผลการวิเคราะห์จำแนกเป็นหมวดหมู่เพื่อมุ่งตอบประเด็นคำถามวิจัย

#### ❖ ผลการวิจัยที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

##### 1. คุณภาพการจัดการศึกษาของเทศบาล

**1.1 คุณภาพผู้เรียน** สถานศึกษาสังกัดเทศบาลทั้งระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม-มัธยมส่วนใหญ่ (ร้อยละ 72.2-99.5) ผู้เรียนมีคุณภาพได้มาตรฐานเกือบทุกมาตรฐานโดยสถานศึกษาส่วนน้อย (ร้อยละ 46.2) ที่ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร และพบว่า ผู้เรียนส่วนใหญ่ขาดความพร้อมด้านเศรษฐกิจ มีความสามารถอยู่ในระดับปานกลางหรือค่อนข้างต่ำ บางส่วนยังอ่านและเขียนไม่คล่อง แต่ผู้เรียนก็ยังสามารถด้านอื่นๆ เช่นด้านกีฬา และดนตรี ทำให้สถานศึกษาหลายแห่งได้พัฒนาผู้เรียนให้มีความโดดเด่นในด้านกีฬา



ดนตรี และศิลปะ รวมทั้งปลูกฝังคุณลักษณะที่พึงประสงค์ให้กับผู้เรียน โดยเฉพาะเรื่องมารยาทในการพูดและการไหว้ การเคารพต่อผู้ใหญ่ และการมีจิตอาสา/จิตสาธารณะ แต่ก็ยังให้ความสำคัญในการพัฒนาความสามารถด้านวิชาการด้วย

**1.2 คุณภาพครู ผู้บริหารและกระบวนการจัดการศึกษา** ครูในสถานศึกษาทั้งระดับปฐมวัยและระดับประถม-มัธยมส่วนใหญ่ (ร้อยละ 85.9-98.6) มีคุณภาพได้มาตรฐาน คือ มีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบ มีเพียงพอและมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ผู้บริหารและกระบวนการจัดการศึกษาในสถานศึกษาระดับปฐมวัยและระดับประถม-มัธยมส่วนใหญ่ (ร้อยละ 87.5-98.9) มีคุณภาพได้มาตรฐาน คือ ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ และมีความสามารถในการบริหารจัดการสถานศึกษา มีการจัดองค์กร มีโครงสร้างการบริหารงานอย่างเป็นระบบครบวงจร มีการจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนที่หลากหลาย มีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ มีการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรทั้งกิจกรรมเชิงวิชาการและกิจกรรมเสริมสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียน มีการจัดกิจกรรมพัฒนากีฬา และจัดระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน มีการส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา โดยร่วมมือกับผู้ปกครองในการช่วยเหลือนักเรียนในด้าน การเรียน การดูแลป้องกันความปลอดภัยและการรักษาสุขภาพอนามัยของนักเรียน รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ได้รับการพัฒนาฝึกอบรม

**1.3 การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น** เทศบาลที่จัดตั้งสถานศึกษาเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นโดยมีการหาความจำเป็นด้านการจัดการศึกษา การจัดทำแผนงานตามความต้องการ และหาความต้องการจำเป็นโดยใช้วิธีการที่หลากหลาย ได้แก่ การทำประชาคมตีหรือการจัดเวทีประชาคม การใช้แบบสอบถาม การประชุมของคณะกรรมการสถานศึกษา และการเยี่ยมบ้านนักเรียน โดยเทศบาลและสถานศึกษานำข้อมูลความต้องการมาเพื่อจัดหลักสูตรและการเรียนการสอน จัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น และจัดกิจกรรมเสริมความต้องการของผู้เรียน สิ่งที่เทศบาลและสถานศึกษาบางแห่งไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนได้ คือยังไม่สามารถขยายการจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นถึงระดับมัธยมศึกษาในบางพื้นที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสถานประกอบการด้านบุคลากรสายอาชีพ อย่างไรก็ตามผู้ปกครองและชุมชนส่วนใหญ่ก็มีความพึงพอใจต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล

**1.4 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น** ผู้ปกครองชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมากถึงมากที่สุด 8 เรื่อง คือ มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา ส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน ระดมทรัพยากรทางการศึกษา จัดทำแผนของสถานศึกษา นิเทศติดตามการดำเนินงานการจัดการศึกษา จัดหาสนับสนุนสื่อ/อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้และส่งเสริมพัฒนาบุคลากร โดยเข้ามามีส่วนร่วมในหลายลักษณะ เช่น การเข้าร่วมประชุมเพื่อ

ร่วมรับฟังการชี้แจงการดำเนินงานของสถานศึกษา การเสนอความคิดเห็นและความต้องการต่อที่ประชุม การเข้าร่วมจัดกิจกรรมตามโครงการต่างๆ ของโรงเรียนโดยร่วมสนับสนุนงบประมาณ ร่วมประชุมวางแผนจัดกิจกรรมและร่วมดำเนินการจัดกิจกรรม รวมทั้งการจัดตั้งชมรมเครือข่ายผู้ปกครอง แต่ยังพบว่าคณะกรรมการสถานศึกษาในบางแห่งยังเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไม่มากนัก รวมทั้งชุมชนในบางพื้นที่ยังถือว่าการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของโรงเรียน

## 2. ความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของเทศบาล

เทศบาลและสถานศึกษาจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคอยู่ในระดับมากที่สุดถึงมากที่สุด โดยจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในระดับมากที่สุดในเรื่องการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การจัดระบบการดูแลช่วยเหลือผู้เรียนอย่างทั่วถึง การจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง และการจัดสรรสื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ส่วนการจัดสื่อ อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนอยู่ในระดับปานกลาง นอกจากนี้ยังพบว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่ให้โอกาสทุกคนได้เข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นเด็กที่ยากจน เด็กพิการ เด็กด้อยโอกาสและเด็กพิเศษ รวมทั้งเด็กต่างด้าว สนับสนุนในด้านอื่นๆ เพื่อเพิ่มโอกาสให้เด็กทุกคนนอกเหนือจากสิ่งที่ได้รับจากนโยบายเรียนฟรีของรัฐแล้ว จัดการศึกษาตามความพร้อมของเด็ก เพื่อให้ผู้เรียนทุกคนมีโอกาสได้พัฒนาตนตามความพร้อมและศักยภาพของแต่ละคน และให้โอกาสเด็กได้เรียนกับครูที่มีคุณภาพโดยสรรหาครูที่มีคุณภาพในการจัดการเรียนการสอน

### 3. สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่ รับการถ่ายโอนสถานศึกษา

การเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและคณะกรรมการสถานศึกษา และผู้บริหารเทศบาลเห็นว่าการบริหารด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปมีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นระดับน้อยถึงค่อนข้างน้อย ยกเว้นด้านงบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคลที่ผู้บริหารเทศบาลเห็นว่ามีเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นระดับค่อนข้างมาก **การเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการในทางบวก** คือ สถานศึกษาได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากเทศบาลจนสามารถทำให้การดำเนินการด้านวิชาการมีประสิทธิภาพ มีสื่อ อุปกรณ์ การศึกษาที่ทันสมัย เพียงพอกับความต้องการ สำหรับการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการในทางลบ คือสถานศึกษาบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลงหลังจากถ่ายโอนมา ทั้งๆ ที่ได้รับงบประมาณมากขึ้น และมีความพร้อมด้านอาคารสถานที่ สื่อ วัสดุอุปกรณ์ ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่ผู้บริหารให้ความสำคัญกับงานอาคารสถานที่มากกว่างานวิชาการ นอกจากนี้ส่วนงานการศึกษาของเทศบาลบางแห่งยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่จะมาส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ **การเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณในทางบวก** คือ สถานศึกษาได้รับงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น และระบบการบริหารงบประมาณมีความคล่องตัว รวดเร็ว **ส่วนการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณในทางลบ** คือ สถานศึกษาขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ และไม่ได้รับความสะดวก

เรื่องการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล **การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลในทางบวก** คือ สถานศึกษาได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูมากขึ้นและได้ครูตรงตามวุฒิที่ต้องการ สถานศึกษาส่งเสริมสนับสนุนให้ครูได้รับการพัฒนาด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น และสนับสนุนให้ครูได้ศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานที่สอน **สำหรับการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลในทางลบ** คือ สถานศึกษาบางแห่งไม่ได้รับการจัดสรรอัตราครูเพิ่ม ครูยังสอนหลายกลุ่มสาระเหมือนเดิม **การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปในทางบวก** คือ ผู้บริหารเทศบาลกระจายอำนาจการบริหารให้กับสถานศึกษา ทำให้สถานศึกษาสามารถบริหารได้อย่างอิสระ มีความคล่องตัว และมีการประสานความร่วมมือในการทำงานกับเขตพื้นที่การศึกษา ด้านวิชาการและการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา

#### **4. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล**

**4.1 ปัจจัยเกี่ยวกับเทศบาล มีปัจจัยส่งเสริม** คือ 1) ผู้บริหารเทศบาลมีวิสัยทัศน์และตระหนักในความสำคัญของการศึกษา กล้าคิดกล้าตัดสินใจและสามารถกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ชัดเจนและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารมีบุคลิกภาพเป็นมิตร รับผิดชอบและให้เกียรติผู้อื่น ประสานความร่วมมือกับบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนเครือข่ายที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี 2) เทศบาลมีความพร้อมเรื่องรายได้และทรัพยากรและมีบุคลากรทางการศึกษาเพียงพอ บุคลากรมีความรู้ความสามารถและเป็นที่ยอมรับของสถานศึกษา 3) เทศบาลมีการกระจายอำนาจในการบริหาร

จัดการ ทำให้สถานศึกษาสามารถบริหารได้อย่างอิสระ คล่องตัว และมี การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ซึ่งสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการ ทำงาน และ 4) มีระบบการสอบคัดเลือกครูที่เที่ยงตรง โปร่งใสไม่ใช้ ระบบอุปถัมภ์ มีการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนในท้องถิ่นที่เรียนดี ประพฤติดีเข้าศึกษาต่อวิชาชีพครู เพื่อให้กลับมาเป็นครูในท้องถิ่น **ปัจจัย อุปสรรค** คือ 1) ผู้บริหารเทศบาลขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษา และไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา 2) บุคลากรของกองการศึกษา ไม่เพียงพอและขาดประสบการณ์ในการจัดการศึกษา ศึกษานิเทศก์ ไม่เพียงพอในการนิเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา 3) งบประมาณ ในการสนับสนุนการจัดการศึกษาลดลง ทั้งในส่วนที่ได้รับการจัดสรร จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและงบประมาณที่เทศบาลจัดเก็บเอง ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณไม่คล่องตัว 4) ผู้บริหารบางแห่ง ก้าวถอยการทำงานและไม่ให้อิสระสถานศึกษาในการบริหารจัดการ และ 5) การเมืองในเทศบาลที่มี 2 ชั่วการเมือง ทำให้มีความขัดแย้งใน การบริหาร

#### 4.2 ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา มีปัจจัยที่ส่งเสริม คือ

1) ผู้บริหารสถานศึกษามีความมุ่งมั่นในการบริหารสถานศึกษา มีทักษะ และประสบการณ์ในการบริหาร 2) ครูมีจำนวนเพียงพอ และสอนตรงกับวิชาเอกที่จบมา มีความทุ่มเท มุ่งมั่นตั้งใจสอน และได้รับการพัฒนา ฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถอย่างสม่ำเสมอ 3) สถานศึกษามี การนิเทศ กำกับ ติดตามการทำงานอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ 4) สถาน ศึกษา มีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาแบบมีส่วนร่วมและมีความ ยืดหยุ่น และ 5) ผู้ปกครอง ชุมชนมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ

ในการจัดการศึกษา **ปัจจัยอุปสรรค** คือ 1) ผู้บริหารสถานศึกษาขาดวิสัยทัศน์ และขาดความมุ่งมั่นในการบริหารและไม่ให้ความสำคัญกับการบริหารงานวิชาการ 2) ครูและบุคลากรสนับสนุนการเรียนการสอนมีไม่เพียงพอกับภาระงานที่ปฏิบัติ ครูมีภาระงานอื่นๆ นอกจากการเรียนการสอนมาก ขาดแคลนครูในบางวิชาเอก โดยเฉพาะวิชาหลัก เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และคอมพิวเตอร์ และ 4) คณะกรรมการสถานศึกษายังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาเท่าที่ควร

#### 4.3 ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม มีปัจจัยที่ส่งเสริม คือ

1) การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในด้านงบประมาณ อาคารเรียน การจัดอัตรากำลังและการพัฒนาครู 2) ชุมชนในบางพื้นที่ต้องการให้บุตรหลานได้เรียนใกล้บ้าน เทศบาลจึงต้องดำเนินการเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างเต็มที่ 3) การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากเครือข่ายความร่วมมือภายนอก และ 4) การมีเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนและการบริหารจัดการ **ปัจจัยอุปสรรค** คือ 1) ระเบียบของรัฐในบางเรื่อง ล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับการบริหารจัดการในปัจจุบัน 2) ผู้ปกครองของนักเรียนและชุมชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ทำให้ต้องชวนขวายเพื่อประกอบอาชีพ ไม่มีเวลาให้ความร่วมมือกับสถานศึกษาในการดูแลบุตรหลาน และ 3) ผู้ปกครองมีค่านิยมที่ไม่ดีต่อสถานศึกษาของเทศบาล

## ❖ ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการวิจัยประเมินผลที่ได้ ผู้วิจัยได้ใช้เป็นฐานข้อมูลสารสนเทศที่สำคัญในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล โดยมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1) วางแผนและกำหนดกรอบอัตรากำลังให้เหมาะสมกับภาระงานการจัดการศึกษาของเทศบาลและสถานศึกษา เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพ เพียงพอและตรงกับความต้องการ

2) ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการสรรหาและการคัดเลือกบุคลากรที่มีประสิทธิภาพโดยให้ครอบคลุมทั้งคุณวุฒิ ความรู้ความสามารถทางวิชาการ ประสบการณ์ทางวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษา รวมทั้งให้เกิดความโปร่งใส ยุติธรรม เพื่อจูงใจให้ได้คนดีมีคุณธรรมที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นครูผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา

3) เร่งดำเนินการสรรหาผู้บริหารและบุคลากรที่มีประสบการณ์ทางการศึกษาให้เข้ามาปฏิบัติงานในส่วนการศึกษาให้เพียงพอกับภาระงานที่ต้องรับผิดชอบโดยปรับหลักเกณฑ์ที่จูงใจให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางการศึกษาเข้ามาปฏิบัติงาน



4) จัดสรรอัตรา ครู ศึกษานิเทศก์ นักวิชาการการศึกษา และบุคลากรสายสนับสนุนการศึกษาให้กับเทศบาลให้เพียงพอกับการปฏิบัติงาน

5) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาผู้บริหารเทศบาล ผู้บริหารสถานศึกษาให้มีวิสัยทัศน์และมีภาวะผู้นำทางวิชาการ และเร่งรัดพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาของเทศบาลและสถานศึกษาอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอเพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการจัดการศึกษา และการจัดการเรียนการสอนที่ตรงกับภาระงานที่รับผิดชอบ

6) ส่งเสริมสนับสนุนให้เทศบาลและสถานศึกษาจัดการศึกษาแบบเรียนร่วมระหว่างเด็กปกติและเด็กพิเศษให้มากขึ้น โดยสนับสนุนงบประมาณ สื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอน และครู รวมทั้งการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อม และมีความรู้ความสามารถในการจัดการศึกษาแบบเรียนร่วม

7) กำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติในการบริหารงบประมาณ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประหยัดคุ้มค่า ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนให้เทศบาลและสถานศึกษาจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายงบประมาณให้เกิดความคล่องตัว เอื้อต่อการบริหารงบประมาณในเทศบาลและสถานศึกษา

8) กำหนดนโยบายในการส่งเสริมและพัฒนาให้เทศบาลและสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาได้พัฒนาสู่ความเป็นเลิศโดยใช้กระบวนการวิจัยและพัฒนาเป็นฐานในการพัฒนา

ให้เป็นเทศบาลหรือสถานศึกษาต้นแบบและแหล่งเรียนรู้ในการจัดการศึกษาของเทศบาล

## 2. ข้อเสนอแนะต่อเทศบาล

1) กำหนดวิสัยทัศน์การจัดการศึกษาของเทศบาลและส่งเสริมให้สถานศึกษาปรับวิสัยทัศน์และแนวทางในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์การจัดการศึกษาของเทศบาลและตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น

2) กระจายอำนาจให้สถานศึกษาโดยมอบอำนาจการบริหารและตัดสินใจให้ผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษาเกิดความคล่องตัวและสามารถบริหารจัดการสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3) ปรับระบบและโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของเทศบาลให้เอื้อต่อการจัดการศึกษาและสนับสนุนให้สถานศึกษาพัฒนาศักยภาพและปรับโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถจัดการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น

4) กำหนดมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากขึ้นทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอปัญหา ความต้องการ ร่วมตัดสินใจวางแผน ดำเนินงานและกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของเทศบาล



5) ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาของเทศบาลโดยร่วมกับสถาบันอุดมศึกษา หน่วยงานทางการศึกษา องค์กรที่เกี่ยวข้องทางการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากองค์กรภาครัฐ และเอกชน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วม การยกย่องเชิดชูเกียรติให้กับองค์กร หน่วยงาน เอกชนที่เข้ามาเป็นเครือข่ายให้ความร่วมมือ เป็นต้น

6) สนับสนุนให้กรรมการสถานศึกษาเข้ามามีบทบาทร่วมจัดการศึกษากับสถานศึกษาให้มากขึ้น โดยการพัฒนาเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ตระหนักต่อบทบาทหน้าที่และสามารถปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา

7) กำหนดนโยบายและแผนในการจัดการศึกษาที่สร้างความเสมอภาคทางการศึกษาให้กับผู้รับบริการอย่างชัดเจนและครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยทำการสำรวจและจัดทำข้อมูลสารสนเทศของผู้เรียนทุกกลุ่มเป้าหมายในเขตบริการของเทศบาล

8) มุ่งเน้นการจัดการศึกษาที่สร้างความเสมอภาคทางด้านคุณภาพให้กับผู้รับบริการโดยการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ให้โอกาสผู้เรียนได้มีโอกาสเท่าเทียมกันในการเรียนรู้กับครูที่มีคุณภาพ ที่มีวุฒิและประสบการณ์เชี่ยวชาญตรงกับภาระงานที่สอน

9) เร่งรัดให้สถานศึกษาพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้ได้มาตรฐานโดยให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร มีความสามารถในการอ่าน และมีนิสัยรักการอ่าน รวมทั้งมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ และคิดไตร่ตรอง

10) พัฒนาครูให้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้ครูได้ศึกษาต่อหรือได้ฝึกอบรมในสาขาวิชาหรือเนื้อหาสาระที่ต้องสอน รวมทั้งส่งเสริมให้ครูมีความก้าวหน้าทางวิชาชีพที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

11) พัฒนาระบบการนิเทศการเรียนการสอนทั้งการนิเทศภายในและการนิเทศจากภายนอกสถานศึกษาให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้การช่วยเหลือ สนับสนุน และกำกับติดตามการจัดการศึกษาแก่สถานศึกษา โดยมีการสรรหาและพัฒนาศึกษานิเทศก์ ครูผู้นิเทศ ให้มีความรู้ความสามารถในการนิเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งสร้างระบบเครือข่ายการนิเทศให้เป็นกลไกสำคัญในการนิเทศ

12) จัดให้มีทุนการศึกษาและพัฒนาระบบการสร้างครูดีที่เป็นลูกหลานของคนในท้องถิ่น โดยคัดเลือกเยาวชนที่เป็นคนดี คนเก่ง รักในวิชาชีพครูให้ได้เข้าเรียนในสถาบันผลิตครูที่มีสัญญาความร่วมมือต่อกัน โดยเทศบาลสนับสนุนทุนการศึกษาตลอดหลักสูตรและผู้รับทุนต้องกลับมาเป็นครูในสถานศึกษาของเทศบาลหลังจบการศึกษา

13) ดำเนินการและส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประหยัดคุ้มค่า มุ่งสู่การพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการศึกษา

14) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดความเข้มแข็งและนำผลการประเมินมาใช้เพื่อปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

### 3. ข้อเสนอแนะต่อสถานศึกษา

1) ผู้บริหารสถานศึกษามุ่งมั่นพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับของชุมชน โดยเฉพาะด้านความรู้ และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร โดยสร้างพลังความร่วมมือในการจัดการศึกษาจากทั้งบุคลากรภายในและภายนอกสถานศึกษา

2) ผู้บริหารตระหนักในความสำคัญของงานวิชาการโดยมุ่งเน้นการพัฒนาการบริหารงานวิชาการให้มีคุณภาพ และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้นำทางวิชาการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

3) สถานศึกษาควรจัดระบบการปฏิบัติงานและการจัดการเรียนการสอนที่เอื้อให้ครูได้ปฏิบัติงานด้านการเรียนการสอนโดยตรง โดยการมอบหมายงานให้สอดคล้องกับวิชาเอก ความถนัด หรือความเชี่ยวชาญของครูและลดภาระงานที่ไม่เกี่ยวข้องไม่ให้เป็นภาระของครู

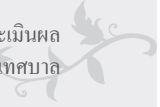
4) สถานศึกษาเสริมสร้างความเข้าใจให้ผู้ปกครองตระหนักในความสำคัญของการศึกษา เพื่อให้เกิดความร่วมมือ และการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้ปกครองในการดูแลเอาใจใส่การศึกษาของบุตรหลาน

5) สถานศึกษาจัดให้มีการนิเทศภายในสถานศึกษาที่เข้มแข็ง โดยเน้นการนิเทศการเรียนการสอน เพื่อช่วยเหลือให้คำปรึกษาแนะนำครูในการพัฒนาการเรียนการสอนให้มีคุณภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ รวมทั้งส่งเสริมให้ครูจัดการเรียนการสอนด้วยวิธีการที่หลากหลายและการพัฒนาสื่อ นวัตกรรมการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับศักยภาพ ความถนัดและความสนใจของผู้เรียน

#### 4. ข้อเสนอแนะต่อกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1) กระทรวงศึกษาธิการกำหนดมาตรการและสนับสนุนทรัพยากรแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการและการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนแก่เทศบาลและสถานศึกษาในสังกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดระบบและแผนงาน/โครงการ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการเพื่อสนับสนุนช่วยเหลือด้านวิชาการและการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนแก่สถานศึกษาของเทศบาลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพงานวิชาการ



## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
คำนำผู้วิจัย	
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
สารบัญ	ด
สารบัญตาราง	ท
สารบัญแผนภาพ	บ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาวิจัย	1
คำถามการวิจัย	5
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
กรอบแนวคิดในการวิจัย	6
ขอบเขตของการวิจัย	8
นิยามศัพท์เฉพาะ	9
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	13
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	15
ตอนที่ 1 การจัดการศึกษา	16
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
ตอนที่ 2 สาระสำคัญเกี่ยวกับเทศบาล	34
ตอนที่ 3 ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา	39
ตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น	44

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ตอนที่ 5 ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ต่อการจัดการศึกษา	49
ตอนที่ 6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	56
<b>บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย</b>	<b>73</b>
การออกแบบการวิจัยประเมินผล	73
ประชากร กลุ่มตัวอย่าง แหล่งข้อมูล /กลุ่มผู้ให้ข้อมูล	74
เครื่องมือและเทคนิควิธีเก็บรวบรวมข้อมูล	77
การเก็บรวบรวมข้อมูล	79
การวิเคราะห์ข้อมูล	82
เกณฑ์การประเมิน	83
<b>บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ</b>	<b>95</b>
ตอนที่ 1 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ของเทศบาล	96
ตอนที่ 2 ผลการประเมินความเสมอภาค ในการจัดการศึกษาของเทศบาล	121
ตอนที่ 3 ผลการประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลง ของการจัดการศึกษาของเทศบาล ที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ	128
ตอนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริม และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา ของเทศบาล	146



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 5 สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ</b>	<b>171</b>
สรุปผลการวิจัย	172
อภิปรายผล	186
ข้อเสนอแนะ	197
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>204</b>
<b>รายนามผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณารายงาน</b>	<b>214</b>
<b>คณะผู้จัดทำ</b>	<b>215</b>

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1	85
กรอบแนวทางการวิจัยประเมินผล การจัดการศึกษาของเทศบาล	
ตารางที่ 4.1	97
ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการประเมิน คุณภาพภายนอกสถานศึกษา ระดับการศึกษาปฐมวัย รอบสอง (พ.ศ.2549 - 2553) ระหว่าง อปท. แต่ละประเภท	
ตารางที่ 4.2	98
ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการประเมิน คุณภาพภายนอกสถานศึกษาระดับการศึกษาประถม - มัธยม รอบสอง (พ.ศ.2549 - 2553) ระหว่าง อปท. แต่ละประเภท	
ตารางที่ 4.3	100
ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม - มัธยม ของสถานศึกษาสังกัดเทศบาล จำแนกตามมาตรฐานด้านผู้เรียน ครูและผู้บริหาร	
ตารางที่ 4.4	108
ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ด้านการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ของสถานศึกษาที่เทศบาลจัดตั้งขึ้นเองและ สถานศึกษาที่รับถ่ายโอนมาสังกัดเทศบาล โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา	

## สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 4.5 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ของเทศบาล ด้านการตอบสนองความต้องการ ของท้องถิ่นของสถานศึกษา โดยการประเมินของผู้บริหารเทศบาล	108
ตารางที่ 4.6 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ของผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง สำหรับสถานศึกษาที่เทศบาลจัดตั้งเอง และสถานศึกษาที่รับถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา	115
ตารางที่ 4.7 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ของผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยการประเมินของผู้บริหารเทศบาล	116
ตารางที่ 4.8 ผลการประเมินความเสมอภาค ในการจัดการศึกษาของเทศบาลที่จัดตั้งสถานศึกษาเอง และเทศบาลที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา	121

## สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 4.9 ผลการประเมินความเสมอภาค ในการจัดการศึกษาของเทศบาลโดยการประเมิน ของผู้บริหารเทศบาล	122
ตารางที่ 4.10 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ของเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา จากกระทรวงศึกษาธิการ โดยการประเมินของ ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา	129
ตารางที่ 4.11 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ของเทศบาลที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา จากกระทรวงศึกษาธิการ โดยการประเมินของผู้บริหารเทศบาล	133



## สารบัญแนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัยประเมินผล การจัดการศึกษาของเทศบาล	7
แผนภาพที่ 2.1 ระบบการบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น	28
แผนภาพที่ 2.2 โครงสร้างเทศบาล	36



# บทที่ 1

## บทนำ

### ❖ **ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาวิจัย**

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกของประเทศที่เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น และได้ออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 กำหนดให้เทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นโดยให้ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาสำหรับประชาชนท้องถิ่นด้วย ในปี พ.ศ.2478 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประถมศึกษา กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลและทรัพย์สินให้แก่เทศบาลทั้งหมด หากท้องถิ่นใดมีโรงเรียนไม่เพียงพอให้จัดตั้งขึ้นเพิ่มเติมโดยใช้รายได้ของเทศบาล (กรมการปกครอง, 2518) หลังจากที่โรงเรียนประชาบาลโอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลแล้ว ปรากฏว่ามีปัญหาในด้านการบริหารจัดการ และด้านงบประมาณ รัฐบาลจึงมีมติในปี พ.ศ.2486 ให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการรับโอนโรงเรียนประชาบาลคืนจนกว่าเทศบาลจะมีความพร้อมในการจัดการศึกษา และในปี พ.ศ.2509 รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ จึงได้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่นอกเขตเทศบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อปี พ.ศ.2523 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ปรับการจัด

การประถมศึกษาใหม่เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาให้มีเอกภาพ จึงโอนการประถมศึกษาที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศให้อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ส่วนเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและสามารถจัดการศึกษาให้บรรลุผลตามเป้าหมายทางการศึกษาได้ คงจัดการศึกษาได้ต่อไป (พงศ์ชิต ชิตพงศ์, [http://www.lms.moe.go.th/thailocaladmin/page/p\\_\\_2html](http://www.lms.moe.go.th/thailocaladmin/page/p__2html)) ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่มีบทบาทและประสบการณ์ในการจัดการศึกษามายาวนาน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ได้จัดแบ่งเทศบาล ออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การพิจารณา แต่ละประเภทโดยคำนึงถึงรายได้ จำนวนประชากร ความเห็นชอบจากประชาชน และความสำคัญของการปกครองพื้นที่ (ปทาน สุวรรณมงคล, 2547: 125) ดังนั้น จึงทำให้เทศบาลแต่ละประเภทมีความพร้อมในการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 41 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และมาตรา 42 กำหนดว่าให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะและจัดสรรงบประมาณ



อุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา18 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยถือว่าการจัดการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริการสาธารณะ และการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้กำหนดให้สร้างความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐยังได้กำหนดนโยบายไว้อย่างชัดเจนว่าให้เตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบัน

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

เทศบาลซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบหนึ่ง จึงต้องมีการเตรียมความพร้อม และดำเนินการในการจัดการศึกษา ให้สอดคล้องตามที่กฎหมายกำหนด ในปี พ.ศ.2552 เทศบาลที่จัดการศึกษาในระบบมีจำนวน 295 แห่ง และมีสถานศึกษาสังกัดเทศบาล ทั้งที่เทศบาลจัดตั้งเอง และรับถ่ายโอนมาจากสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 723 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2552) ทั้งนี้จากผลการ ประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมิน คุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ซึ่งได้ดำเนินการประเมินคุณภาพ ภายนอกสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วประเทศรอบแรก (พ.ศ.2544 - 2548) พบว่า สถานศึกษาสังกัดเทศบาลในภาพรวม มีคุณภาพอยู่ในระดับดีและสูงกว่าสถานศึกษาในสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในเกือบทุกมาตรฐาน และ ในการดำเนินการจัดการศึกษาของเทศบาลก็พบว่ามีจุดแข็ง และ ปัญหาอุปสรรคอยู่หลายประการ สำหรับด้านจุดแข็ง ในด้านทรัพยากร ในการจัดการศึกษา เทศบาลมีรายได้และทรัพยากรทางการบริหาร ค่อนข้างพอเพียงต่อการจัดการศึกษา มีความเป็นอิสระ คล่องตัว ในการบริหารจัดการ แต่ก็มีปัญหาอุปสรรคด้านบุคลากร คือ การขาด บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการศึกษาและอำนาจการตัดสินใจ ส่วนใหญ่อยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การมีกฎหมายและ นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ จัดการศึกษาที่ชัดเจน มีทรัพยากรในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้น เป็นสิ่งที่จะช่วยส่งเสริมการจัดการศึกษาของเทศบาล เพื่อให้การจัด การศึกษามีประสิทธิภาพ เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษา และสนองตอบ ต่อความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

จากการดำเนินการจัดการศึกษาและการถ่ายโอนสถานศึกษาของเทศบาลที่ผ่านมายังไม่มีการประเมินผลการจัดการศึกษาในภาพรวมว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาและตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นเพียงใด สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงเห็นควรให้มีการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาเทศบาล ทั้งสถานศึกษาที่เทศบาลจัดตั้งขึ้นเอง และสถานศึกษาที่รับการถ่ายโอนมาจากกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้ได้ข้อมูลสารสนเทศสำหรับจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของเทศบาลและเป็นแนวทางในการส่งเสริมการจัดการศึกษาของเทศบาลให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการจัดการศึกษา

#### ❖ คำถามวิจัย

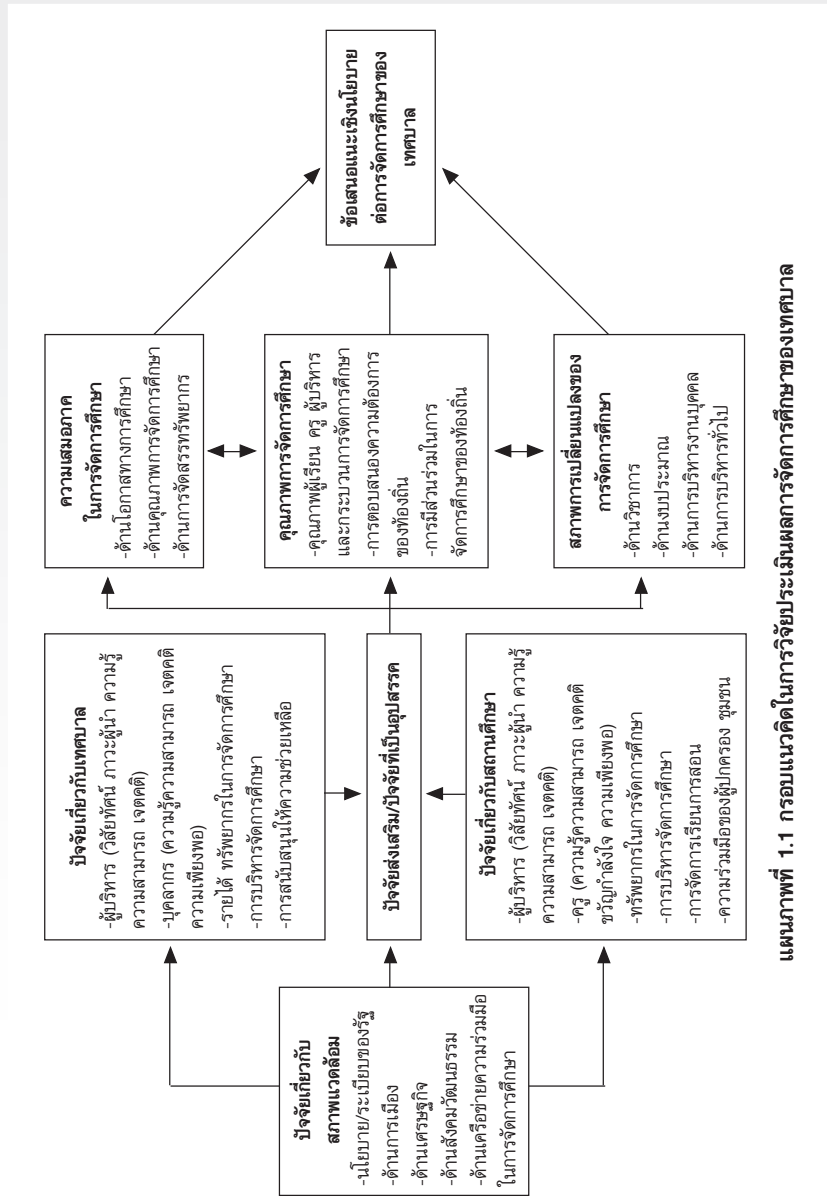
1. คุณภาพการจัดการศึกษาของเทศบาลเป็นอย่างไร อยู่ในระดับใด
2. เทศบาลจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และความเสมอภาคในด้านคุณภาพการจัดการศึกษาและด้านการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาหรือไม่อย่างไร
3. เทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการมีสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาในด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปอย่างไร
4. มีปัจจัยใดบ้างที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล
5. ควรมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของเทศบาลอย่างไร

#### ❖ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของเทศบาล
2. เพื่อประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของเทศบาล
3. เพื่อประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ
4. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล
5. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล

#### ❖ กรอบแนวคิดในการวิจัย

การประเมินผลการจัดการศึกษาของเทศบาล ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วจึงกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยให้ครอบคลุมตัวแปรที่มุ่งวิจัยประเมินผล ซึ่งประกอบด้วย คุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวจะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล กรอบแนวคิดในการวิจัยสรุปได้ ดังแสดงในแผนภาพที่ 1.1



แผนภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของเทศบาล

## ❖ ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยประเมินผลครั้งนี้มุ่งประเมินการจัดการศึกษาของเทศบาลที่จัดการศึกษาในระบบทุกภูมิภาค
2. ตัวแปรที่มุ่งวิจัยประเมินผล ประกอบด้วย
  - 2.1 คุณภาพการจัดการศึกษาโดยมุ่งประเมินคุณภาพผู้เรียน ครู ผู้บริหารสถานศึกษาและกระบวนการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และการจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น
  - 2.2 ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา โดยมุ่งประเมินความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ความเสมอภาคด้านคุณภาพการจัดการศึกษาและความเสมอภาคด้านการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา
  - 2.3 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา โดยมุ่งประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป
  - 2.4 ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล โดยมุ่งศึกษาปัจจัยเกี่ยวกับเทศบาล ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา และปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม
3. ระยะเวลาดำเนินการวิจัยประเมินผลตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2552 ถึง เดือน กุมภาพันธ์ 2553

## ❖ นิยามศัพท์เฉพาะ

**คุณภาพการจัดการศึกษา** หมายถึง คุณภาพของผลที่เกิดขึ้นจากการจัดการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดเทศบาล ซึ่งประกอบด้วย คุณภาพผู้เรียน คุณภาพครู คุณภาพผู้บริหารสถานศึกษาและกระบวนการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และการจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

**คุณภาพผู้เรียน** หมายถึง คุณลักษณะของผู้เรียนตามมาตรฐานการศึกษาซึ่งวิเคราะห์จากผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษารอบสอง (พ.ศ.2549 - พ.ศ.2553) ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) โดยพิจารณาพร้อมกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามของเทศบาลและสถานศึกษาในสังกัดจากภูมิภาคต่างๆ

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

**การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น** หมายถึง การเปิดโอกาสของเทศบาลที่ให้ผู้ปกครอง และชุมชนเข้ามามีบทบาท ร่วมในการจัดการศึกษาโดยพิจารณาจาก (1) ลักษณะและวิธีการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (2) ระดับการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง และชุมชน และ (3) เรื่องที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยพิจารณา จากข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งได้จากแบบสอบถามและข้อมูลเชิงคุณภาพ ที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามของเทศบาลและ สถานศึกษาในสังกัดจากภูมิภาคต่างๆ

**การจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น** หมายถึง การจัดบริการการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดเทศบาลที่ ให้การตอบสนองตามความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาได้จาก (1) กระบวนการหาความต้องการจำเป็นด้านการศึกษาของท้องถิ่น (2) การดำเนินการจัดการศึกษาตามความต้องการของท้องถิ่น และ (3) คุณภาพการจัดการศึกษาที่พิจารณาจากความพึงพอใจของผู้รับ บริการในท้องถิ่น โดยพิจารณาจากข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งได้จาก แบบสอบถามและข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณี ศึกษาภาคสนามของเทศบาลและสถานศึกษาในสังกัดจากภูมิภาคต่างๆ

**ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา** หมายถึง ความเสมอภาค ในด้านโอกาสทางการศึกษา ด้านคุณภาพการจัดการศึกษาและด้าน การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา โดยพิจารณาจากแผนงาน โครงการ กิจกรรมและการดำเนินงานเกี่ยวกับ (1) โอกาสการเข้าถึงการเรียนรู้ ของผู้เรียนกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ (ชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาส เด็ก ต่างศาสนา เด็กพิการ) (2) โอกาสการเข้าเรียนของเด็กที่อยู่ในท้องถิ่น (3) โอกาสการเข้าถึงการศึกษานอกระบบโรงเรียน (4) โอกาสการเข้าถึง



การศึกษาตามอัธยาศัย (5) คุณภาพของครู สื่อ อุปกรณ์การเรียน การสอน กระบวนการจัดการเรียนการสอน และการดูแลช่วยเหลือผู้เรียน (6) การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยพิจารณาจากข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งได้จากแบบสอบถามและข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามของเทศบาลและสถานศึกษาในสังกัดจากภูมิภาคต่างๆ

**สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาล ที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา** หมายถึง ลักษณะและวิธีการดำเนินการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา โดยประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ทั้งในระดับเทศบาลและระดับสถานศึกษาที่ครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป โดยพิจารณาจากข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งได้จากแบบสอบถามและข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามของเทศบาลและสถานศึกษาในสังกัดจากภูมิภาคต่างๆ

**ปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการจัดการศึกษา** หมายถึง สิ่งที่เป็นตัวช่วยเอื้ออำนวยและสนับสนุนให้เทศบาลและสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบาย บรรลุเป้าหมายและได้คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา ประกอบด้วยปัจจัย 3 กลุ่ม คือ **ปัจจัยเกี่ยวกับเทศบาล** ได้แก่ ผู้บริหาร (วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถ เจตคติ) บุคลากร (ความรู้ความสามารถ เจตคติ ความเพียงพอ) รายได้/ทรัพยากรในการจัดการศึกษา การบริหารจัดการศึกษา การสนับสนุนให้ความช่วยเหลือ และ**ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา** ได้แก่ ผู้บริหาร (วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถ เจตคติ) ครู

(ความรู้ความสามารถ เจตคติ ขวัญกำลังใจ ความเพียงพอ) ทรัพยากรในการจัดการศึกษา (งบประมาณ อาคาร สถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์) การบริหารจัดการศึกษา การจัดการเรียนการสอนและความร่วมมือของผู้ปกครอง ชุมชน **ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม** ได้แก่ นโยบาย/ระเบียบของรัฐ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมวัฒนธรรม ด้านเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาซึ่งพิจารณาจากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามของเทศบาลและสถานศึกษาในสังกัดจากภูมิภาคต่างๆ

**ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา** หมายถึง สิ่งที่เป็นข้อขัดข้องทำให้เทศบาลและสถานศึกษาไม่สามารถจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบาย บรรลุเป้าหมายและมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาได้ ประกอบด้วยปัจจัย 3 กลุ่ม คือ **ปัจจัยเกี่ยวกับเทศบาล** ได้แก่ ผู้บริหาร (วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถ เจตคติ) บุคลากร (ความรู้ความสามารถ เจตคติ ความเพียงพอ) รายได้/ทรัพยากรในการจัดการศึกษา การบริหารจัดการศึกษา การสนับสนุนให้ความช่วยเหลือ และ**ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา** ได้แก่ ผู้บริหาร (วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถ เจตคติ) ครู (ความรู้ความสามารถ เจตคติ ขวัญกำลังใจ ความเพียงพอ) ทรัพยากรในการจัดการศึกษา (งบประมาณ อาคาร สถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์) การบริหารจัดการศึกษา การจัดการเรียนการสอนและความร่วมมือของผู้ปกครอง ชุมชน **ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม** ได้แก่ นโยบาย/ระเบียบของรัฐ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมวัฒนธรรม ด้านเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษา ซึ่งพิจารณาจากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่ม

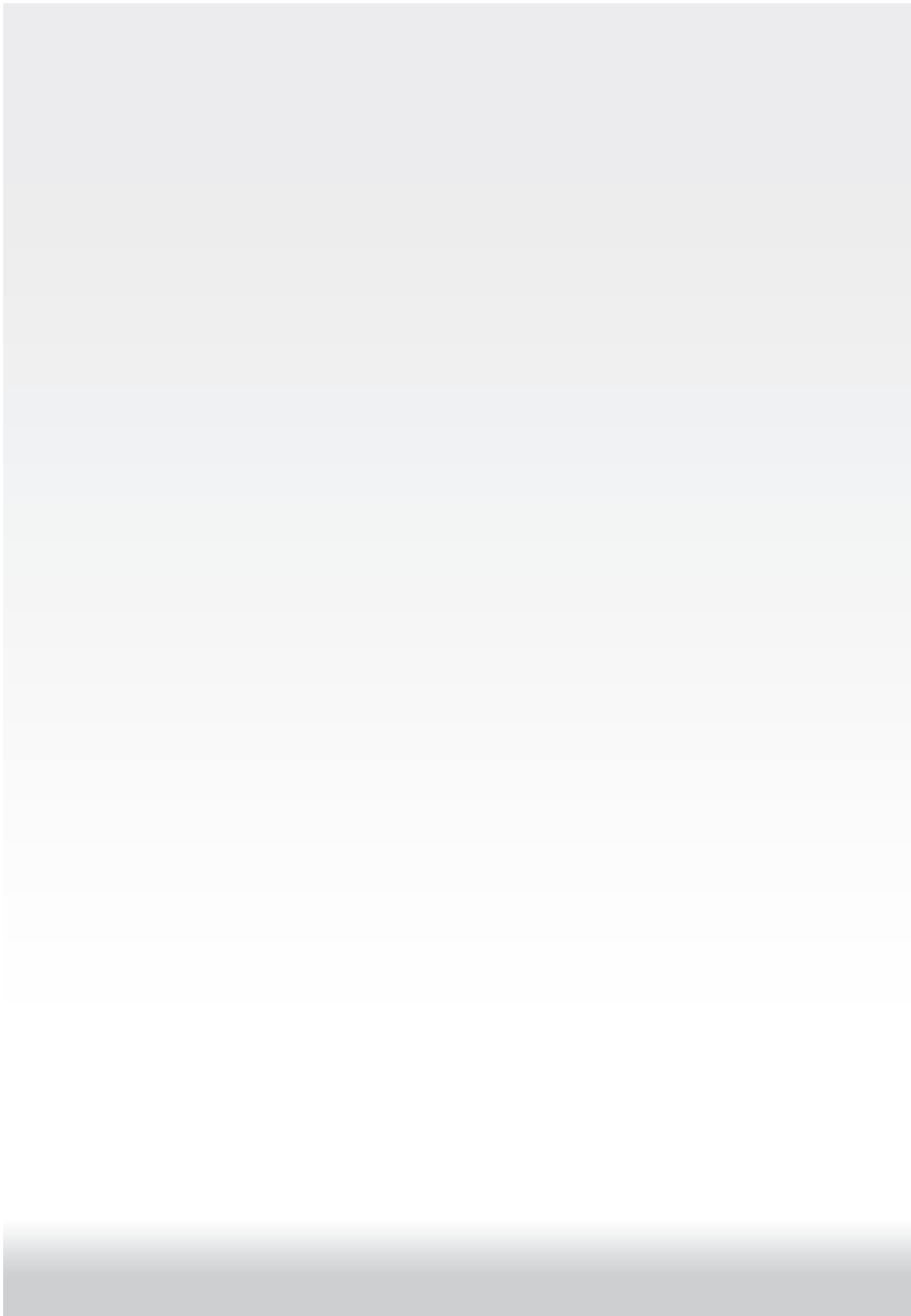
และกรณีศึกษาภาคสนามของเทศบาลและสถานศึกษาในสังกัดจาก  
ภูมิภาคต่างๆ

**ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษา** หมายถึง  
ข้อกำหนดที่เป็นทิศทางและแนวทางในการจัดการศึกษาและส่งเสริม  
สนับสนุนการจัดการศึกษาของเทศบาลให้บรรลุเป้าหมายและได้  
คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย  
ที่ได้มาจากฐานข้อมูลผลการวิจัยและผ่านการประเมินเชิงวิพากษ์จาก  
ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารและบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### ❖ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของเทศบาล  
สำหรับจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาและการ  
ส่งเสริมการจัดการศึกษาของเทศบาลให้สามารถจัดการศึกษารบรรลุ  
เป้าหมายและได้คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา

2. ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อจัดการศึกษาของเทศบาล  
สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดการศึกษา  
และส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของเทศบาลให้มีคุณภาพ  
จนเป็นที่พึงพอใจและสร้างความเชื่อมั่น ศรัทธาต่อประชาชนและชุมชน



## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยประเมินผลครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยนำเสนอแบ่งเป็น 6 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 2 สาระสำคัญเกี่ยวกับเทศบาล

ตอนที่ 3 ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา

ตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

ตอนที่ 5 ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

ต่อการจัดการศึกษา

ตอนที่ 6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โดยแต่ละตอนมีสาระสำคัญ ดังนี้

## ตอนที่ 1 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอสาระที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งนักวิชาการให้ความหมายไว้ ดังนี้

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

อุทัย หิรัญโต (2523) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ลิขิต วีระเวคิน (2539) ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เป็นรูปแบบการปกครองในลักษณะกระจายอำนาจปกครองจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาชุมชนและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในแง่ที่ว่า ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้นำส่วนท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดีกว่าคนต่างถิ่น ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสำคัญ คือ ทำให้ท้องถิ่นรู้จักแก้ปัญหาด้วยตนเอง

โกวิท พวงงาม (2544) กล่าวถึง ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

กล่าวโดยสรุป การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ยึดหลักการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น

## 1.2 หลักการดำเนินการของการปกครองท้องถิ่น

เมตต์ เมตต์การ์ณจิต (2553:39-43) กล่าวถึง หลักการในการดำเนินการของการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) ด้านกฎหมาย โดยทั่วไปการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการตรากฎหมายให้หน่วยงานนั้นๆ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์กรดังกล่าวในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นองค์กรปกครองในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

2) องค์ประกอบอื่นๆ นอกจากจะพิจารณาจากกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังสามารถพิจารณาจากองค์ประกอบอื่นๆ ซึ่งจะต้องมีดังนี้

2.1) การเป็นนิติบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล (artificial person) ซึ่งการเป็นนิติบุคคลนั้นก็เพื่อที่จะสามารถทำนิติกรรมได้ตามกฎหมาย

2.2) การเลือกตั้งผู้แทน มีการเลือกตั้งประชาชนเพื่อเข้ามาทำหน้าที่บริหารงาน เช่น เลือกตั้งผู้บริหารเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารท้องถิ่นและมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา กฎ ระเบียบ งบประมาณ และควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นต้น



2.3) ความมีอิสระ ในหลักการปกครองตนเองนั้น ท้องถิ่นจะต้องมีอิสระ (autonomy) ในการบริหารงาน เช่น มีอำนาจในการออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับในการดำเนินงานภายในท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด มีอำนาจบังคับบัญชาบุคลากรภายในหน่วยงาน การบริหารงบประมาณและการคลัง เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมบางประเภท เป็นต้น โดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือก้าวล่วงจากราชการบริหารส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่กำหนด

2.4) ด้านเจ้าหน้าที่ มีเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานของตนเอง โดยได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทนเป็นงบประมาณของหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งการบริหารงานบุคคลจะไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น

2.5) ด้านรายได้ มีรายได้เป็นของตนเอง ซึ่งหมายถึงมีอำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมภาษีอากรบางประเภท และมีอำนาจในการดำเนินงานงบประมาณเพื่อกำหนดรายรับและรายจ่ายประจำปีด้วยตนเอง

2.6) มีอาณาเขตและพื้นที่ชัดเจน การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารตนเองนั้น เป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ ที่ต้องมีการกำหนดพื้นที่ก็เพราะพื้นที่จะเป็นที่รองรับการใช้อำนาจในการบริหาร ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของพื้นที่ตนเองเท่านั้น จะดำเนินกิจการออกไปทับซ้อนพื้นที่อื่นหรือนอกเขตพื้นที่ของตนย่อมมิได้

2.7) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ การกำกับดูแล หมายถึง อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติของ องค์การปกครองที่สูงกว่า เหนือบุคคลและเหนือการกระทำของการ กระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป หรือ อีกนัยหนึ่ง การกำกับ หมายถึง การตรวจสอบว่านิติกรรมอย่างใด อย่างหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การกำกับดูแลเป็นวิธีการหนึ่ง ที่ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอย่างจำกัดตามที่กฎหมาย กำหนด ซึ่งในหลักการปกครองตนเอง ท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ แต่ก็มี เพียงที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งสามารถดำเนินการได้ภายใน ขอบเขตและอำนาจที่ได้รับมอบหมาย โดยจะไม่ถูกแทรกแซงจากภายนอก

### 1.3 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2534 มาตรา 70 ได้แบ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) ต่อมาในปี 2537 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทำให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น อีก 1 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล หลังจากนั้นได้มีพระราช- บัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมี 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

#### 1.4 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ กฎหมายกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 289 วรรคสอง กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และในมาตรา 42 กำหนดว่าให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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) ทั้งนี้ เพราะผลการจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นผลผลิตและผลลัพธ์ก็ตาม ล้วนแต่เป็นผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติของสถานศึกษา ดังนั้นควรมีความคล่องตัวในการตัดสินใจอย่างมีอิสระทางการจัดการศึกษา จึงควรเป็นอำนาจของสถานศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

5) การจัดโครงสร้างองค์กรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เตรียมรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษา จะต้องจัดโครงสร้างองค์กรภายในตามความจำเป็นและเหมาะสม

6) วิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดการศึกษาได้ 2 วิธี คือ จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง และถ่ายโอนการศึกษาจากสถานศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

7) สวัสดิการและความก้าวหน้าของพนักงาน ครูและบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีสิทธิ สวัสดิการ และความก้าวหน้าเท่าเทียมกับข้าราชการครูสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ และในบางรายการจะดีกว่าข้าราชการครูที่สังกัด กระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

7.1) ครูและผู้บริหารสถานศึกษาจะได้รับความก้าวหน้าตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ สามารถขอประเมินเพื่อมีและเลื่อนวิทยฐานะตามที่คณะกรรมการ

บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดและได้รับเงินวิทยฐานะจนกว่าจะเกษียณอายุโดยไม่มีข้อจำกัด โดยมีได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือขนาดของสถานศึกษา หรือระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน

7.2) พนักงาน ครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถโอนย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศได้ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

7.3) บุคลากรทางการศึกษาทุกตำแหน่ง สามารถโอนย้ายเปลี่ยนสายงานที่ดินมีคุณสมบัติ สำหรับผู้บริหารสถานศึกษา นอกจากจะสามารถสอบคัดเลือกเปลี่ยนสายงานไปสู่ผู้อำนวยการกอง สำนักการศึกษาได้แล้ว ยังสามารถเปลี่ยนสายงานไปสู่ตำแหน่งรอง และปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและผู้อำนวยการกองอื่นๆ ได้ หากมีคุณสมบัติตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนั้นๆ

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

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

##### วิสัยทัศน์

การจัดการศึกษาทุกระดับได้มาตรฐานแบบมีส่วนร่วมตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ความเป็นไทยสู่สังคมแห่งการเรียนรู้และอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน

### **พันธกิจ**

1. จัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน
2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีการพัฒนาในการจัดการศึกษาตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง
3. พัฒนาคุณธรรม นำความรู้ เต็มศักยภาพ และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์
4. ปลุกฝังจิตสำนึกให้รักในเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทย
5. จัดให้มีแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อสร้างสรรค์สังคมแห่งการเรียนรู้
6. รณรงค์ ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
7. ส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน และประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรง
8. ส่งเสริมให้ครอบครัวอบอุ่น และชุมชนเข้มแข็ง

### **จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา**

1. ประชาชนได้รับบริการสาธารณะด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน
2. ประชาชนและภาคีการพัฒนาต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ประชาชนดำรงชีวิตตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

4. เด็ก เยาวชน และประชาชนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ
5. ประชาชนมีความรู้เพียงพอสำหรับการประกอบอาชีพ
6. เด็ก เยาวชน และประชาชนรักในเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทย
7. สังคมท้องถิ่นเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้
8. เด็ก เยาวชน และประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
9. เด็ก เยาวชน และประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรงทั้งร่างกายและจิตใจ
10. ครอบครัวมีความอบอุ่น
11. ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

#### **ยุทธศาสตร์การพัฒนา**

1. พัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐาน
2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีการพัฒนาในการจัดการศึกษา
3. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง
4. พัฒนาและส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน และประชาชนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์
5. พัฒนาความรู้ของประชาชนให้มีความสามารถในการประกอบอาชีพ



6. ส่งเสริมและสนับสนุนการปลูกฝังจิตสำนึกในเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทย
7. จัดหาและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายเพื่อสร้างสรรค์ให้ท้องถิ่นเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้
8. สร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
9. ส่งเสริมการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็ก เยาวชน และประชาชน
10. ส่งเสริมความอบอุ่นของครอบครัว
11. เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

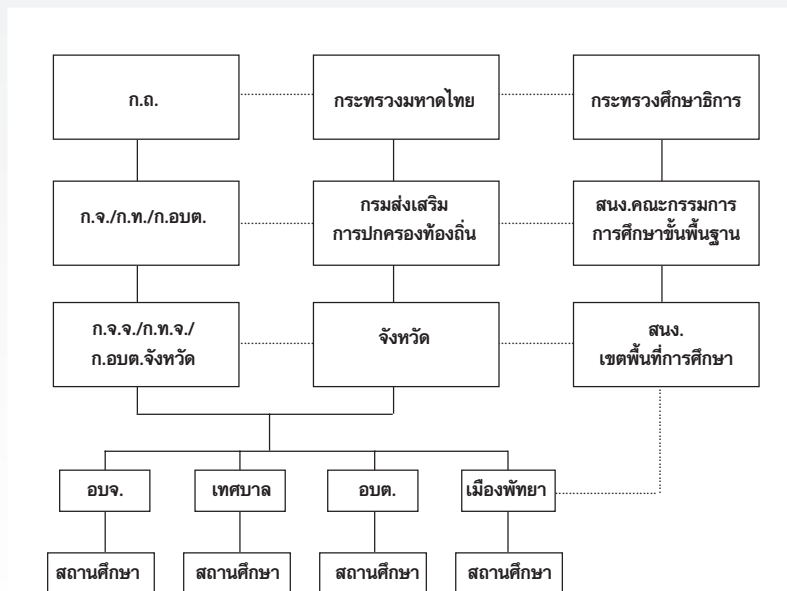
### 1.5 การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

#### 1.5.1 โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคล ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท. และ ก.อบต.) ได้กำหนดโครงสร้างสำนัก/กอง/ส่วนการศึกษา เพื่อให้เป็นหน่วยรับผิดชอบด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยกำหนดให้ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณวุฒิทางการศึกษา

สำหรับจำนวนบุคลากรด้านการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดตามความเหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจที่ดำเนินการในปัจจุบัน และที่ดำเนินการในอนาคต รวมถึงกรณีรับโอนการจัดการศึกษาด้วย โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงในเชิงระบบการจัดการศึกษาท้องถิ่น ดังแผนภาพที่ 2.1



แผนภาพที่ 2.1 ระบบการบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น  
ที่มา: ปรับจาก สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.

### 1.5.2 การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา

การบริหารงานบุคคล/บุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงสืบเนื่องจากนโยบายการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 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 แม้ว่าการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถือปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แต่มาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก็กำหนดให้คณะกรรมการคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต.) ต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู ในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับในการบริหารงานบุคคลข้าราชการ พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่นโดยอนุโลม ดังนั้น คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต.) จึงต้องปรับปรุงมาตรฐานและหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายดังกล่าว โดยจัดทำประกาศมาตรฐานทั่วไป และหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงาน

ส่วนท้องถิ่น และมีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ของ ก.พ. โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายใดๆ ดังนั้น การบริหารงานบุคคล มาตรฐานวิชาชีพ และความก้าวหน้าทางวิชาชีพ ตลอดจนสวัสดิการ สิทธิประโยชน์ต่างๆ ของข้าราชการ พนักงานครูส่วนท้องถิ่น จึงสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

สำหรับการกำหนดตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีการกำหนดตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษา จำแนกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ดังนี้

#### **1) บุคลากรในสถานศึกษา**

1.1) สายงานบริหารสถานศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา และรองผู้อำนวยการสถานศึกษา

1.2) สายงานการสอน ได้แก่ ครูผู้ช่วย และครู

1.3) บุคลากรสนับสนุนการสอน (พนักงานจ้างตามภารกิจ) ได้แก่ กลุ่มตำแหน่งการเงิน/บัญชี/พัสดุ กลุ่มตำแหน่งธุรการ/บันทึกข้อมูล กลุ่มตำแหน่งโภชนาการ/อนามัยโรงเรียน และ กลุ่มตำแหน่งคอมพิวเตอร์ โสตทัศนศึกษา

#### **2) ข้าราชการและพนักงานครูไม่สังกัดสถานศึกษา**

2.1) สายงานบริหารการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งนักบริหารการศึกษา ผู้อำนวยการกองการศึกษา รองผู้อำนวยการกองการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักการศึกษานอกระบบและส่งเสริมการศึกษา

2.2) สายงานนิเทศการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่ง  
ศึกษานิเทศก์

2.3) สายงานการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งสันตนาการ  
นักวิชาการศึกษา นักวิชาการวัฒนธรรม และบรรณารักษ์

2.4) สายงานทั่วไป (บุคลากรทางการศึกษา) ได้แก่  
เจ้าพนักงานห้องสมุด เจ้าพนักงานศูนย์เยาวชน เจ้าหน้าที่ห้องสมุด  
เจ้าหน้าที่ศูนย์เยาวชน

แนวทางปฏิบัติสำหรับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ  
พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่นที่ได้ผ่านความเห็นชอบ  
ของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแล้ว  
มีดังต่อไปนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548)

1) การกำหนดให้ดำรงตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่ง  
ที่มีวิทยฐานะ และให้ได้รับเงินเดือน เงินวิทยฐานะ ตั้งแต่วันที่ 24  
ธันวาคม 2547 เช่นเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของ  
กระทรวงศึกษาธิการ

2) การกำหนดวิทยฐานะและอัตราเงินวิทยฐานะ  
กำหนดให้ข้าราชการพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่น  
ซึ่งได้รับเงินประจำตำแหน่งที่มีวิทยฐานะและได้รับเงินวิทยฐานะ  
สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร  
ทางการศึกษา พ.ศ.2547 และพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ  
และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา  
พ.ศ.2547

### 1.5.3 การบริหารงานวิชาการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดแนวการบริหารงานวิชาการตามความมุ่งหมาย หลักการและแนวการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ในโรงเรียนซึ่งได้มีการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมด้านวิชาการในด้านต่างๆ ดังนี้

#### 1) ด้านการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน

1.1) การอบรมทบทวนการจัดทำและพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาแก่ผู้บริหารสถานศึกษาทุกโรงเรียน เพื่อให้สถานศึกษาดำเนินการจัดหลักสูตรได้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.2) พัฒนาบุคลากรระดับปฏิบัติการสอนให้สามารถวิเคราะห์หลักสูตรสู่แผนการจัดการเรียนรู้ได้อย่างสมบูรณ์ในชั้นที่เริ่มใช้หลักสูตรในปีการศึกษาแรกของทุกชั้นปี

1.3) อบจ. เทศบาล อบต. และเมืองพัทยาจัดตั้งงบประมาณสถานศึกษาเพื่อการจัดทำและพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาทุกโรงเรียน

#### 2) ด้านการจัดกระบวนการเรียนรู้

2.1) การส่งเสริมให้สถานศึกษาจัดการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยการอบรมครูเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

2.2) การส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนกลุ่มด้อยโอกาส ส่งเสริมให้สถานศึกษาของท้องถิ่นจัดการเรียนการสอนแก่เด็กพิการ

2.3) การวิจัยในชั้นเรียน โดยนำผลการวิจัยในชั้นเรียนมาเป็นข้อมูลในการพัฒนาการเรียนการสอน

2.4) การสนับสนุนให้มีส่วนร่วมจัดการศึกษาของชุมชน กำหนดให้สถานศึกษาในสังกัดทุกแห่งจัดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีกรรมการจากชุมชนเป็นกรรมการร่วม

2.5) การวัดการประเมินผล สถานศึกษาเป็นผู้กำหนดแนวทางการวัดผลการเรียนตามหลักสูตรแต่ละสถานศึกษาเองทุกท้องถิ่น และต้องมีการประเมินคุณภาพภายใน ด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนโดยใช้แบบประเมินเดียวกันเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ผลใช้วางแผนพัฒนาร่วมกันได้ในทุกระดับ

## ตอนที่ 2 สารสำคัญเกี่ยวกับเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกของประเทศไทย ที่มีขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 และหลังจากนั้นเพียง 1 ปี ก็มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ขึ้นมา โดยมีความมุ่งหมายที่จะจัดตั้งเทศบาลครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ทำให้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก พ.ศ.2478 โดยยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง ซึ่งเป็นสุขาภิบาลเมือง 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ 6 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล (กิตติ ประทุมแก้ว, 2529 : 79 อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 91) หลังจากนั้นก็มีการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลอีกหลายฉบับ จนปี 2496 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 โดยมาตรา 9 ถึงมาตรา 11 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งเทศบาลไว้ ดังนี้

**1) เทศบาลตำบล** ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยในพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งหลักเกณฑ์การเป็นเทศบาลตำบลว่า พื้นที่ที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป และอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตร

**2) เทศบาลเมือง** ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้



**3) เทศบาลนคร** ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้

โครงสร้างของเทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

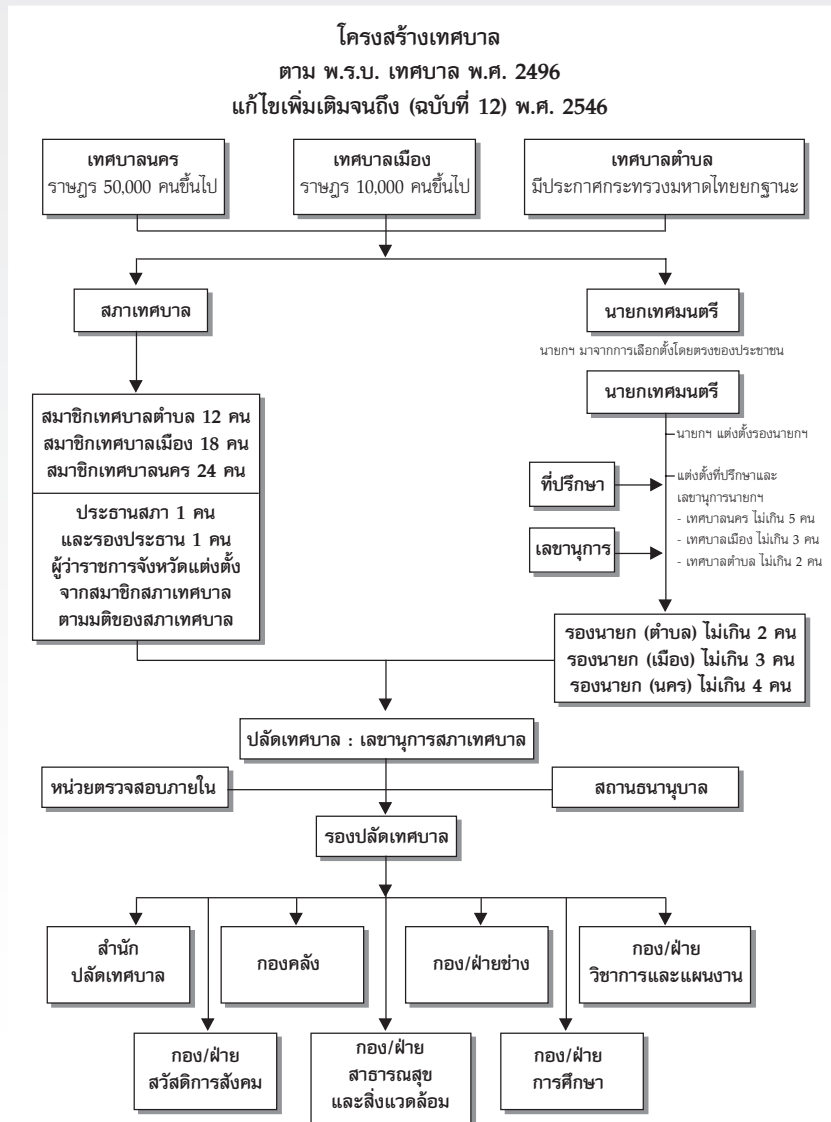
สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาลนั้น สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล

นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งว่าด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อมีการได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 16(9) ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา เทศบาลส่วนใหญ่จึงกำหนดให้มี “กองการศึกษา” เพื่อรับผิดชอบงานที่เกี่ยวกับการบริการการศึกษา การบริหารวิชาการ และงานโรงเรียน เป็นต้น

จากข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในปี 2552 มีจำนวนเทศบาลรวมทั้งสิ้น 2,006 แห่ง โดยจำแนกเป็นเทศบาลนคร 23 แห่ง เทศบาลเมือง 142 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,841 แห่ง

โครงสร้างเทศบาล นำเสนอดังแผนภาพที่ 2.2



แผนภาพที่ 2.2 โครงสร้างเทศบาล

ที่มา: ปรับจาก มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551 หน้า 31

### ● การจัดการศึกษาของเทศบาล

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 กำหนดให้เทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและระบุให้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาสำหรับประชาชนท้องถิ่นด้วยและโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ.2478 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลและทรัพย์สินให้แก่เทศบาลทั้งหมด หากท้องถิ่นใดมีโรงเรียนไม่เพียงพอ ก็ให้จัดตั้งขึ้นเพิ่มเติม โดยใช้รายได้ของเทศบาล (กรมการปกครอง, 2518) หลังจากที่โรงเรียนประชาบาลโอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลแล้ว ปรากฏว่ามีปัญหาในด้านการบริหารจัดการ และด้านงบประมาณ รัฐบาลจึงมีมติในปี พ.ศ.2486 ให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการรับโอนโรงเรียนประชาบาลคืนจนกว่าเทศบาลจะมีความพร้อมในการจัดการศึกษา และในปี พ.ศ.2509 รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ จึงได้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่นอกเขตเทศบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และปี พ.ศ.2523 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ปรับการจัดการประถมศึกษาใหม่เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาให้มีเอกภาพ จึงโอนการประถมศึกษาที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศให้อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ สำหรับเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและสามารถจัดการศึกษาให้บรรลุผลตามเป้าหมายทางการศึกษาได้ ก็ให้คงจัดการศึกษาได้ต่อไป (พงศัชิต ชิตพงศ์, [http://www.lms.moe.go.th/thailocaladmin/page/p\\_2html](http://www.lms.moe.go.th/thailocaladmin/page/p_2html))

เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 41 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และมาตรา 42 กำหนดว่าให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา และต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา18 กำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยถือว่าการจัดการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริการสาธารณะ และการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้กำหนดให้สร้างความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบหนึ่ง จึงต้องดำเนินการในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีการรับโอนสถานศึกษาบางแห่งจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 และในปี พ.ศ.2552 เทศบาลที่มีการจัดการศึกษาในระบบมีจำนวน 295 แห่ง และมีสถานศึกษาสังกัด

เทศบาลทั้งที่เทศบาลจัดตั้งเอง และรับถ่ายโอนมาจากสำนักงาน  
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 723 แห่ง (กรมส่งเสริม  
การปกครองท้องถิ่น, ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2552)

### ตอนที่ 3 ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา

#### 3.1 ความหมายของความเสมอภาคในการจัดการศึกษา

ความหมายของความเสมอภาค (equality) หากพิจารณาตาม  
หลักสิทธิมนุษยชน หมายถึง ความเท่าเทียมของมนุษย์ทุกคนในการได้  
รับสิทธิพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยผ่านการปฏิบัติต่อกันระหว่าง  
มนุษย์ต่อมนุษย์ ด้วยความเคารพต่อสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์  
ความหมายตามหลักกฎหมาย หมายถึง หลักการพื้นฐานของความ  
ยุติธรรมที่กำหนดให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่าง  
เท่าเทียมกัน ความหมายตามระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การที่  
ประชาชนทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันใน  
เรื่องสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน (ศรีธัญ หมั่นทรัพย์ 2553, [http://www.  
powerfulcitizen.com](http://www.powerfulcitizen.com))

สำหรับความเสมอภาคในการจัดการศึกษา นักวิชาการได้ให้  
ความหมาย ไว้ดังนี้

กอร์ดอน (Gordon, 1972: 423-434) ให้ความหมายว่า  
ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา มีความหมายครอบคลุมสภาพการณ์  
4 ประการ คือ 1) การมีหลักประกันแก่บุคคลทุกคนที่จะได้ศึกษาตลอด  
ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งตามความสามารถของสติปัญญาของตน 2) การที่

บุคคลมีโอกาสดำเนินการทางการศึกษาที่มีคุณภาพทัดเทียมกัน 3) บุคคลมีโอกาสดำเนินการทักษะและความสามารถที่แต่ละบุคคลมีอยู่โดยธรรมชาติและโดยการสร้างสมให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และ 4) บุคคลได้รับการถ่ายทอดและพัฒนาความรู้และทักษะขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตในสังคม

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

อุกาวา (Uekawa, 2001) นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาไว้ ดังนี้ 1) เป็นแนวคิดที่เน้นความเสมอภาคในโอกาสและผลในด้านหนึ่ง ความเสมอภาคทางการศึกษา มาจากการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งหมายถึงคุณภาพของเครื่องอำนวยความสะดวกในโรงเรียน จำนวนหนังสือในห้องสมุด คุณภาพครู เวลาสอน เป็นต้น อีกด้านหนึ่ง คือโอกาสที่เกิดจากผลของการศึกษา โดยดูจากตัวชี้วัดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและศีลธรรม การพัฒนาสังคม 2) ความเสมอภาคหรือไม่เสมอภาคสามารถเกิดขึ้นได้ทุกที่ ตัวอย่างเช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่แตกต่างกัน สามารถเกิดได้ในกลุ่มเพื่อน ห้องเรียน กลุ่มเด็กที่มีความสามารถต่างกัน โรงเรียน ท้องถิ่น และความแตกต่างของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่เกิดจากความแตกต่างทางสถานภาพทาง

เศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันเกิดขึ้นได้ทุกที่เช่นกันไม่ว่าที่ใด และ 3) ความเสมอภาคไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับคุณภาพการศึกษาที่ดีเสมอไป ผู้เรียนจะมีคุณภาพลดลงมาอย่างเสมอภาคกัน

กล่าวโดยสรุป ความหมายของความเสมอภาคในการจัดการศึกษาคือ การที่บุคคลมีโอกาสได้รับบริการการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยเท่าเทียมกัน

### 3.2 องค์ประกอบ/ตัวชี้วัดของความเสมอภาคทางการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2532) กล่าวถึงความเสมอภาคทางการศึกษาว่า มีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้ 1) ความเสมอภาคในโอกาสการเข้ารับบริการการศึกษา ซึ่งรวมถึงโอกาสเข้าศึกษาในระดับต่างๆ และการเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับการศึกษาตลอดชีวิต 2) การกระจายโอกาสให้แก่บุคคลกลุ่มเป้าหมาย คือ บุคคลในท้องถิ่นและกลุ่ม 3) ผู้ยากไร้ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา 3) ความเสมอภาคในคุณภาพการศึกษา และ 4) ความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา ซึ่งหมายรวมถึงการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ การระดมทรัพยากรของภาคเอกชน และการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของผู้เรียน

โคลแมน (Coleman cited in 'Tesconi and Hurwitz, 1974:101) ได้เสนอองค์ประกอบเกี่ยวกับความเสมอภาคทางการศึกษาไว้ 4 ประการ คือ 1) การจัดการศึกษาแบบให้เปล่าเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ในระดับหนึ่ง 2) การจัดหลักสูตรร่วมสำหรับเด็กทุกคนไม่ว่าจะมีพื้นฐานอย่างไร 3) เด็กมีภูมิหลังต่างกันได้เข้าเรียนในโรงเรียนเดียวกัน และ 4) ภายในชุมชนแต่ละแห่งมีความเสมอภาคกัน

ฟาร์เรล (Farrell, 1994) กล่าวว่า การมองประเด็นความเสมอภาคทางการศึกษา (equity of education) ซึ่งมีองค์ประกอบของความเสมอภาคทางการศึกษา 4 ด้าน ดังนี้

1. ความเสมอภาคในการได้รับโอกาส (equity of access) หมายถึงการที่เด็กทุกคนที่มาจากกลุ่มสังคมต่างๆ มีโอกาสเข้าสู่ระบบโรงเรียน โดยพิจารณาว่าโรงเรียนเป็นแหล่งในการขัดเกลาทางสังคม

2. ความเสมอภาคในการอยู่รอดในโรงเรียน (equity of survival) หมายถึงการที่เด็กซึ่งมาจากกลุ่มสังคมต่างๆ มาอยู่ในโรงเรียนจนถึงระดับที่กำหนด ซึ่งโดยปกติจะหมายถึงระดับชั้นประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา

3. ความเสมอภาคในผลผลิต (equity of output) หมายถึงการที่เด็กซึ่งมาจากกลุ่มสังคมต่างๆ ได้มีโอกาสศึกษาในสิ่งเดียวกันในระดับการศึกษาเดียวกันตามที่โรงเรียนกำหนด

4. ความเสมอภาคในผลลัพธ์ (equity of outcome) หมายถึงการที่เด็กในสังคมต่างๆ ได้เข้าเรียนเหมือนกัน เรียนในสิ่งเดียวกัน เด็กที่จบการศึกษาในระดับเดียวกันควรจะได้มีสภาพชีวิตเหมือนกัน เช่น มีรายได้เท่าๆ กัน มีงานทำเหมือนกัน เป็นต้น

### 3.3 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคของความเสมอภาคทางการศึกษา

การจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคนั้น นักวิชาการได้ศึกษาและนำเสนอปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคของความเสมอภาคทางการศึกษา ดังนี้

The Coleman Report (Tesconi and Hurwitz, 1974: 22-27) ศึกษาสำรวจถึงความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาของ



อเมริกา พบว่า โรงเรียนมีอิทธิพลเล็กน้อยต่อความสำเร็จของผู้เรียน แต่ความแตกต่างในด้านภูมิหลังของผู้เรียนในด้านสิ่งแวดล้อมทางครอบครัว เพื่อนบ้านและกลุ่มเพื่อน เป็นตัวหลักนำไปสู่ความไม่เสมอภาคในโรงเรียน

พีมา (Pema, 1997:110) กล่าวถึงสาเหตุของความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาเกี่ยวข้องกับนักเรียน นักศึกษาเป็นสำคัญ ได้แก่ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของนักเรียนนักศึกษาซึ่งนำมาสู่ความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และในทางกลับกันโอกาสทางการศึกษาที่ไม่เท่าเทียมกันจะทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างชนชั้นทางสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ

ยัง (Young, 1997) กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความไม่เสมอภาคทางการศึกษา โดยใช้แนวคิดมาจากทฤษฎีเรื่องทรัพยากรการเงินและการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของครอบครัว รายได้ของครอบครัวจะเป็นตัวตัดสินว่าจะเข้ารับการศึกษาหรือศึกษาต่อหรือไม่ แบบจำลองทูนมนุษย์ของเบคเกอร์และตันส์ (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 สรุปได้ว่า องค์ประกอบที่สำคัญของความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ประกอบด้วย ความเสมอภาคในการได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคในคุณภาพการศึกษา และความเสมอภาคในการได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา

## ตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

### 4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

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

แม้ทัศนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมจะมีความแตกต่างกัน แต่นักวิชาการหลายคน ก็ได้อ้างอิงข้อตกลงของสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Council States) ปี 1929 ที่ได้อภิปรายถึงเรื่องการมีส่วนร่วมและสรุปว่าการมีส่วนร่วมนั้นต้องการการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องตามแบบประชาธิปไตยจากประชาชนอย่างสมัครใจในเรื่อง 3 ประการ คือ (1) เป็นเรื่องที่



สนับสนุนส่งเสริมต่อการพัฒนา (2) มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นผลจากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาคกัน (3) มีความเชื่อถือในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบายและแผนรวมทั้งการนำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปสู่การปฏิบัติ (Midgley and others, 1986: 25)

โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1977: 6) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในทัศนะของการพัฒนาชนบทว่า การมีส่วนร่วมจะต้องประกอบด้วย การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับประชาชน 4 ประการ ได้แก่ (1) มีส่วนในกระบวนการตัดสินใจว่า จะทำอะไร และทำด้วยวิธีการอย่างไร (2) มีส่วนในการดำเนินโครงการ ตัดสินใจในการให้ทรัพยากรสนับสนุนโครงการและการร่วมมือกับองค์กรหรือกลุ่มกิจกรรมเป็นการเฉพาะ (3) มีส่วนในการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากโครงการพัฒนา และ (4) มีส่วนในการประเมินผลโครงการ ซึ่งสอดคล้องกับไวท์ (White, 1982 อ้างถึงในกรมการพัฒนาชุมชน, 2529: 11) ที่ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมประกอบด้วย 4 มิติ มิติที่หนึ่ง คือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าอะไรควรทำ และ ทำอย่างไร มิติที่สองมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา การลงมือปฏิบัติการตามที่ได้ตัดสินใจ มิติที่สาม มีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงานและมิติที่สี่ คือ มีส่วนร่วมในการประเมินผล

โดยสรุปแล้ว ความหมายโดยทั่วไปของการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และ รับผิดชอบดำเนินการ ในกิจการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อตัวประชาชน

#### 4.2 ความหมายของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แยกออกเป็นคำสำคัญได้ 2 คำ คือ การมีส่วนร่วมกับการจัดการศึกษา ซึ่งความหมายของการมีส่วนร่วมได้สรุปไว้ข้างต้นแล้ว

การจัดการศึกษา เป็นคำที่มาจากคำว่า การจัดการ กับ คำว่า การศึกษา ซึ่งเมื่อนำคำทั้งสองคำมารวมกัน จะมีความหมายว่า การดำเนินการเพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคคลให้มีความเจริญงอกงามทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

จากความหมายข้างต้น การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จึงหมายถึง การเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการและร่วมประเมินเพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคคลให้มีความเจริญงอกงามทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

#### 4.3 ความสำคัญของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

เนื่องจากชุมชนเป็นทั้งแหล่งที่อยู่ของกลุ่มคน เป็นภูมิปัญญา เป็นแหล่งทรัพยากร และเป็นสถานที่หล่อหลอมบุคคลในชุมชนให้อยู่ร่วมกันอย่างเหมาะสม ส่วนการศึกษาเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความเจริญงอก ดังนั้นชุมชนจึงมีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สรุปได้ 3 ประการ คือ 1) ช่วยให้ระบบการศึกษาทราบความต้องการและปัญหาของชุมชนทำให้สามารถจัดการศึกษาได้เหมาะสมกับชุมชน 2) ช่วยให้การศึกษาดำเนินการได้รับการสนับสนุนจากชุมชน

ทั้งด้านทรัพยากรและภูมิปัญญา และ 3) ช่วยให้เกิดความสัมพันธ์อันดี และร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างชุมชนกับหน่วยงานที่จัดการศึกษา

#### 4.4 ประเภทของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา

การแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมของนักวิชาการทั้งหลายมีความแตกต่างกันและใช้เกณฑ์ในการแบ่งที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น แนวคิดของ โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1977) ที่มองการมีส่วนร่วมว่ามี 3 มิติ ได้แก่ มีส่วนร่วมในเรื่องอะไร ใครที่เข้ามามีส่วนร่วม และมีส่วนร่วมด้วย วิธีการอย่างไร จากแนวคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมจะต้องใช้เกณฑ์หลักถึง 3 เกณฑ์ สำหรับนักวิชาการอื่นๆ เช่น อาร์นสไตน์ (Arnstein, 1969) แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็นบันได 8 ขั้น โดยอาร์นสไตน์ใช้อำนาจในการตัดสินใจของประชาชนเป็นเกณฑ์ในการจำแนกระดับของการมีส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นต่ำที่สุดคือ ประชาชนไม่มีอำนาจตัดสินใจใดๆ ไปจนถึงขั้นสูงสุดคืออำนาจเป็นของประชาชน อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการคนหนึ่ง คือ แวน ดุสเซลดอร์ฟ (Dusseldorp, 1981 : 35 - 53) ได้รวบรวมแนวคิดในการจำแนกประเภทของการมีส่วนร่วม (types of participation) ของนักวิชาการต่างๆ ไว้ โดยใช้คุณลักษณะ (characteristics) 9 ประการมาจำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 9 กลุ่ม คือ 1) ระดับความสมัครใจ 2) วิธีของการมีส่วนร่วม 3) ความเข้มของการมีส่วนร่วม 4) ความถี่ของการมีส่วนร่วม 5) ระดับของประสิทธิผล 6) พิสัยของกิจกรรม 7) ระดับขององค์การ 8) ผู้เข้าร่วม และ 9) ลักษณะของการวางแผน

การจำแนกประเภทของการมีส่วนร่วมตามลักษณะ 9 ประการนี้ เป็นประโยชน์ต่อการวัดระดับการมีส่วนร่วมเป็นอย่างมากเพราะทำให้เห็นภาพของการมีส่วนร่วมได้อย่างหลากหลายมิติและถ้าได้ผสมผสานคุณลักษณะจากทุกมิติเข้าด้วยกันแล้ว ก็ช่วยให้เห็นลักษณะพฤติกรรมการมีส่วนร่วมได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมทั้ง 9 ลักษณะนั้นมิได้เป็นอิสระต่อกันเพราะลักษณะภายในของการแบ่งแต่ละวิธีมีความซ้ำซ้อนกัน

บัญญัติ แก้วส่อง (2531 : 14) ได้สังเคราะห์แนวคิดของการมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นจากแนวคิดของ ดุสเชลเดอร์ฟ อีก 1 ลักษณะ ได้แก่ การมีส่วนร่วมที่จำแนกตามขั้นตอนในการมีส่วนร่วม ดังนั้นลักษณะการมีส่วนร่วมที่บัญญัติ แก้วส่อง รวบรวมไว้จึงมี 10 ลักษณะ ต่อมา ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540: 14) ได้สังเคราะห์แนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวถึงข้างต้นแล้วพบว่ายังมีวิธีการแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมอีกวิธีการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมที่จำแนกตามประเภทของกิจกรรมที่เข้าร่วม ดังนั้นจึงแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมโดยใช้เกณฑ์การแบ่ง 11 เกณฑ์ดังต่อไปนี้

- 1) การจำแนกตามประเภทของกิจกรรมที่เข้าร่วม
- 2) การจำแนกตามขั้นตอนของการมีส่วนร่วม
- 3) การจำแนกตามระดับความสมัครใจ
- 4) การจำแนกตามวิธีของการมีส่วนร่วม
- 5) การจำแนกตามความเข้มของการมีส่วนร่วม
- 6) การจำแนกตามความถี่ของการมีส่วนร่วม
- 7) การจำแนกตามระดับของประสิทธิผลในการมีส่วนร่วม
- 8) การจำแนกตามพิสัยของกิจกรรม
- 9) การจำแนกตามระดับขององค์การ

10) การจำแนกตามผู้เข้าร่วม

11) การจำแนกตามลักษณะของการวางแผน

สรุปสาระของการมีส่วนร่วมที่กล่าวข้างต้นเป็นการแบ่งการมีส่วนร่วมโดยใช้มิติที่ต่างกัน อย่างไรก็ตามลักษณะภายในของแต่ละกลุ่มกลับไม่ได้เป็นอิสระต่อกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ลักษณะภายในของแต่ละกลุ่มอาจมีความซ้ำซ้อนกันได้ แต่มิติในการจำแนกประเภทของการมีส่วนร่วม ดังกล่าวช่วยให้พิจารณาลักษณะการมีส่วนร่วมได้อย่างหลากหลายและครอบคลุมยิ่งขึ้น

## **ตอนที่ 5 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 บรรยากาศองค์การ ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงาน ดังนั้น องค์การที่มีประสิทธิผลผู้บริหารต้องทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมภายนอกและปรับโครงสร้างและการปฏิบัติให้เข้ากับสภาวะที่เป็นอยู่

3) ลักษณะของบุคคลในองค์การ พฤติกรรมของบุคคลในองค์การมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ องค์การที่มีประสิทธิผลต้องสร้างบรรยากาศในการทำงานที่เอื้ออำนวยให้บุคลากรไม่เพียงแต่ทำงานตามหน้าที่ แต่ต้องมีความรับผิดชอบต่อการคิดสร้างสรรค์ที่พัฒนาการทำงานให้ไปสู่เป้าหมายขององค์การ

4) ลักษณะของนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและแน่นอน การจัดหาและการใช้ทรัพยากร การสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน กระบวนการติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ การปรับตัวขององค์การและการริเริ่มสร้างสรรค์

เบอร์ริดจ์ และ ริบบิ้น (Burrige and Ribbins, 1995: 195-196) กล่าวถึงหลักการสำคัญในการพัฒนาคุณภาพ 10 ประการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้ 1) การพัฒนาต้องส่งผลกระทบต่อการเรียนรู้และการเรียนการสอนโดยตรงเท่าที่สามารถจะทำได้ 2) ต้องสอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษาและกระบวนการของการวางแผนพัฒนา 3) ควรให้เกิดจากความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในการ



ดำเนินการด้านการกำกับติดตามและการประเมิน 4) ควรให้เกิดความรู้สึกประทับใจและความรู้สึกเป็นเจ้าของสถานศึกษา 5) การจะนำสิ่งต่างๆ เข้ามาในสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพต้องใช้วิธีการฝึกอบรมที่เหมาะสม 6) การพัฒนาคุณภาพจะทำได้ดีที่สุดในโครงสร้างองค์การที่ไวต่อการตอบสนอง และมีรูปแบบการบริหารที่เปิดกว้าง รวมทั้งมีข้อตกลงร่วมกันของบุคลากรทั้งหมด 7) ควรมีการจัดสรรบทบาทและความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบ 8) ควรกำหนดทรัพยากรและนำเทคโนโลยีมาใช้ที่เหมาะสม 9) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรเข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่จะทำได้ และ 10) วิธีการพัฒนาคุณภาพควรได้รับการยอมรับและความเข้าใจ และควรประกอบด้วยการสร้างกลไกการทบทวนคุณภาพทั้งระหว่างและสิ้นสุดของแผนพัฒนา การปรึกษาหารืออย่างกว้างขวางในการเลือกและใช้เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูล รวมทั้งวิธีการสร้างเกณฑ์โดยให้จัดทำข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ การจัดทำเอกสารเกี่ยวกับระบบและกระบวนการเพื่อประโยชน์ในการกำกับติดตามและการประเมิน และการกำหนดให้มีการทบทวนภายในและการตรวจสอบจากภายนอก

สำหรับ แฮริส และ โจน (Harris and Jon, 2000: 37-39) ได้ศึกษาเปรียบเทียบโปรแกรมการปรับปรุงสถานศึกษาของประเทศอังกฤษและประเทศแคนาดา และได้ข้อสรุปองค์ประกอบร่วมกันในการปรับปรุงคุณภาพให้ประสบผลสำเร็จ ดังนี้

1) การสนับสนุนของหน่วยงานภายในและภายนอก หน่วยงานภายใน ได้แก่ ครูและบุคลากรที่พร้อมจะทำงานร่วมกัน และสำหรับหน่วยงานภายนอกจะเข้ามามีบทบาทในการเจรจาต่อรองร่วมกับ

บุคลากร ให้การสนับสนุนทรัพยากรและเงินทุน ให้ความช่วยเหลือ และกระตุ้นการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

2) การมีจุดเน้นที่เป้าหมายการสอนและการเรียนรู้ การที่สถานศึกษามีเป้าหมายเน้นที่การสอนและการเรียนรู้จะมีส่วนกระตุ้น และสนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงสถานศึกษาในด้านการสอนและการเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี

3) ข้อตกลงในการพัฒนาครูและพัฒนาวิชาชีพ การพัฒนาครู เป็นหัวใจของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานศึกษา โดยมีการพัฒนา ด้านทักษะ ความรู้และความเข้าใจใหม่ๆ มีการสนับสนุนให้ครูได้แสดง ความเชี่ยวชาญในรูปแบบการสอนใหม่ๆ และแบ่งปันความรู้ซึ่งกันและกัน

4) ภาวะผู้นำ ผู้นำต้องแสดงความรับผิดชอบและบทบาทต่อการปรับปรุงสถานศึกษา โดยการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของครู ในทุกระดับ ผู้นำจะผลักดันให้ครูรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลง

5) การประเมินระหว่างและสิ้นสุดการทำงาน การประเมิน เป็นวงจรการปรับปรุงสถานศึกษาเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น เพราะเป็น วิถีทางที่จะได้ข้อมูลป้อนกลับ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นการประเมินที่มีหลักฐาน ชัดเจนและโปร่งใส

จะเห็นได้ว่า แฮริส และ โจน ได้นำเสนอเพิ่มจากที่ เบอร์ริตจ์ และ ริกบิ้น กล่าวไว้ในเรื่องการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ความร่วมมือจากบุคลากรภายใน นอกจากนั้นยังได้ให้ความสำคัญกับการ พัฒนาครูและการพัฒนาวิชาชีพ รวมทั้งภาวะผู้นำของผู้บริหาร

ฟูแลน (Fullan อ้างถึงใน Healy, 1994) เสนอว่า การบริหารจัดการ และการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงในสถานศึกษาระดับ มัธยมศึกษาขึ้นอยู่กับปัจจัย 6 ประการ คือ 1) การสร้างวิสัยทัศน์

เป็นสิ่งสำคัญที่บุคลากรจะร่วมรับรู้และตกลงเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ และวัตถุประสงค์ขององค์การซึ่งจะมีส่วนสนับสนุนการวางแผน 2) การวางแผนการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต้องสามารถตอบสนองความต้องการเปลี่ยนแปลงตามแรงกดดันของสถานศึกษา 3) การเริ่มดำเนินการและการเสริมพลังจูงใจ การเปลี่ยนแปลงในระยะแรกๆ เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบที่ไม่แน่นอนและความกังวลใจ แต่การดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จในระยะต่อมาจะเพิ่มกำลังใจในการทำงาน 4) การพัฒนาบุคลากรและการสนับสนุนด้านทรัพยากร เป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนในการดำเนินการอย่างต่อเนื่องไปได้ 5) การกำกับติดตามและการจัดการกับปัญหา จะมีส่วนผลักดันและสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จเป็นที่ยอมรับได้ และ 6) การปรับโครงสร้าง/การจัดองค์การใหม่ ในการเปลี่ยนแปลงอาจจำเป็นที่บุคคลแต่ละคนจะต้องเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและการปฏิบัติ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลตามมา คือ การปรับโครงสร้าง หรือการจัดองค์การใหม่

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2548) ได้ร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดำเนินโครงการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการศึกษา เพื่อยกย่องเชิดชูเกียรติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการจัดการศึกษาดีเด่น โดยให้ได้รับรางวัลดีเด่นและรางวัลชมเชย ทั้งนี้ได้จำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโรงเรียนในสังกัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีโรงเรียนในสังกัด จากการศึกษาวิเคราะห์เอกสารที่นำเสนอผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการศึกษา พบว่า การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นด้านการศึกษา

จัดการศึกษา มีจุดเด่นที่อาจจัดเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโรงเรียนในสังกัด ได้แก่ เทศบาลที่มีโรงเรียนในความดูแล พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ มีการกำหนดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาอย่างชัดเจน พัฒนาเด็กและเยาวชนให้ตอบสนองวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น มีแผนเชิงรุกในการจัดการศึกษา เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ มีส่วนในการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นซึ่งทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีการแสวงหาและพัฒนาทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนั้นยังมีการบริหารงานแบบองค์รวมและเป็นระบบ เน้นการอนุรักษ์วัฒนธรรมและการพัฒนาเทคโนโลยี มีการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน และสังคมโดยรวม และการสร้างชุมชนเข้มแข็ง โดยใช้ทุนทางสังคมรวมทั้งพัฒนาคนแบบองค์รวม และเตรียมความพร้อมด้านเทคโนโลยีด้านการประสานงาน สามารถประสานงานกับหน่วยงานต่างสังกัดได้เป็นอย่างดี รวมทั้งการได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งเป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีโรงเรียนในสังกัด พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ การให้ความสำคัญกับการศึกษา กำหนดวิสัยทัศน์ไว้อย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมสนับสนุนเพื่อไปสู่การเรียนรู้ตลอดชีวิตและสังคมแห่งการเรียนรู้ กำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการจัดการศึกษาไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาโดยให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วม เน้นการ



บริหารแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยได้รับความร่วมมือร่วมใจและการสนับสนุนจากชุมชน องค์กรต่างๆ ในท้องถิ่นและสถานศึกษา รวมทั้งมีการระดมทรัพยากรจากภายนอกมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา มีการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษา การจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย *ด้านการประสานงาน* มีการระดมความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ มาใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษา โดยสร้างเครือข่ายความร่วมมืออย่างกัลยาณมิตรกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรมการพัฒนาชุมชน ใช้พลังประชาชนร่วมสร้างความพร้อมในการถ่ายโอนสถานศึกษา บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมเรียนรู้กระบวนการถ่ายโอนสถานศึกษา ร่วมเตรียมความพร้อม ร่วมจัดทำแผนงานและกิจกรรมการถ่ายโอนสถานศึกษา มีการสร้างความเข้าใจกับประชาชน และประชาสัมพันธ์แผนการถ่ายโอนสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง และผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกคนเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อประสานการปฏิบัติงานการศึกษาร่วมกับสถานศึกษา

## ตอนที่ 6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการนำเสนองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน คือ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา งานวิจัยเกี่ยวกับความเสมอภาคในการจัดการศึกษา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น มีรายละเอียด ดังนี้

### 6.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นันทรัตน์ เจริญกุล (2551) ทำวิจัยเรื่องการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในมีส่วนร่วมในการบริหารงานด้านงานวิชาการในการจัดทำหลักสูตรแกนกลาง มีการศึกษาความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน ปัญหาในการบริหารงานวิชาการที่สำคัญที่สุดคือ ครูขาดความรู้ ความเข้าใจและทักษะในการทำวิจัย ด้านการบริหารงานบุคลากรมีการกระจายความรับผิดชอบให้ครูมีส่วนร่วมในงานต่างๆ ปัญหาด้านบุคลากรที่พบมากที่สุดคือ บุคลากรมีหน้าที่รับผิดชอบหลายด้านในเวลาเดียวกัน ด้านการบริหารงานธุรการการเงินและพัสดุ การดำเนินการให้สถานศึกษาได้รับงบประมาณเพียงพอและทันเวลาในแต่ละปีงบประมาณมีการปฏิบัติค่อนข้างน้อย



ปัญหาการดำเนินงานด้านธุรการ การเงินและพัสดุที่พบมากที่สุดคือ เจ้าหน้าที่มีน้อยกว่าภาระงาน ด้านการบริหารงานกิจการนักเรียน สถานศึกษามีการจัดบริการสุขภาพให้แก่นักเรียนรวมทั้งการจัดอาหารกลางวัน อาหารเสริม ปัญหาการจัดกิจกรรมนักเรียนที่พบมากที่สุดคือ สถานศึกษามีกิจกรรมมากเกินไป ด้านการบริหารงานอาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อม สถานศึกษามีการสำรวจความต้องการในการใช้อาคารสถานที่และห้องเรียนต่างๆ มีการดูแลความสะอาด การจัดเวรยาม ปัญหาด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญที่สุดคือ การขาดงบประมาณที่จะซ่อมแซมอาคารสถานที่ที่ชำรุด ด้านการบริหารงาน ความสัมพันธ์กับชุมชน สถานศึกษามีการเชิญผู้ปกครองและตัวแทน ชุมชนเข้าร่วมประชุมและเข้าร่วมกิจกรรมในโอกาสพิเศษต่างๆ ที่ สถานศึกษาจัดขึ้น เปิดโอกาสให้ชุมชนมาใช้บริการอาคารสถานที่และ วัสดุอุปกรณ์ ปัญหาด้านงานความสัมพันธ์กับชุมชนที่สำคัญที่สุดคือ ขาดการดำเนินการที่เป็นระบบและต่อเนื่อง

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมี วัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า (1) สภาพการบริหาร จัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น *ด้านวิชาการ* ในการจัดทำ แผนและแนวปฏิบัติสนับสนุนด้านวิชาการ พบว่า เทศบาลมีการ ดำเนินการจัดทำแผนงานและโครงการวิชาการมากที่สุด รองลงมา มี การจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานด้านวิชาการ และในการส่งเสริม สนับสนุนงานด้านวิชาการแก่สถานศึกษา เทศบาลมีการสนับสนุนการ พัฒนาหลักสูตรมากที่สุด โดยจัดอบรมครู ผู้บริหาร สนับสนุนงบประมาณ

การส่งบุคลากรในสำนักไปพัฒนา การสนับสนุนการเรียนการสอน สื่อ  
นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา สนับสนุนการนิเทศติดตาม  
การจัดการเรียนการสอน และการวัดประเมินผลการเรียนรู้ ด้าน  
การบริหารงบประมาณ มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเมื่อ  
เทียบกับรายได้ของเทศบาล ส่วนใหญ่มีสัดส่วนของการจัดสรรมากกว่า  
ร้อยละ 10 เทศบาลมีการระดมทรัพยากรและควบคุมการใช้ทรัพยากร  
จากแหล่งนอกเหนืองบประมาณ ได้แก่ บริษัทเอกชน การจัดหากิจกรรม  
หารายได้เพื่อการศึกษา การขอบริจาคจากประชาชน การบริหารงาน  
บุคคล มีการวางแผนอัตราค่าจ้าง โดยเทศบาลที่มีโรงเรียนส่วนใหญ่  
มีอัตราค่าจ้างครูเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน และการสรรหาบุคลากรใช้  
การสรรหาโดยเทศบาลร่วมกับสถานศึกษา และมีการจัดหาภูมิปัญญา  
ท้องถิ่นมาช่วยสอน นอกจากนั้นยังมีการจัดสวัสดิการนอกเหนือจากปกติ  
เช่น เงินโบนัส และจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่มีใช้ตัวเงิน  
การบริหารทั่วไป เทศบาลที่มีโรงเรียนส่วนใหญ่มีการกำหนดวิสัยทัศน์  
โดยจัดการศึกษาทุกระบบให้ประชาชนอย่างทั่วถึง มีการจัดทำแผน  
พัฒนาด้านการศึกษา เช่น แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาการศึกษาระยะ  
3 ปี แผนปฏิบัติการประจำปี (2) ปัญหาการบริหารจัดการศึกษาของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ปัญหาด้านวิชาการ ได้แก่ ไม่มีการ  
วิจัยเพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาของเทศบาล ขาดการนิเทศโรงเรียน  
และไม่นำผลการนิเทศมาพัฒนาสถานศึกษา ปัญหาด้านงบประมาณ  
ได้แก่ พัสตุ/ครุภัณฑ์ไม่เพียงพอแก่การใช้งาน ปัญหาด้านการบริหาร  
งานบุคคล ได้แก่ บุคลากรขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และ  
บุคลากรได้รับมอบหมายงานที่ไม่ตรงกับความรู้และความสามารถ ปัญหา  
ด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ ระบบข้อมูลและสารสนเทศยังไม่เป็นระบบ



ข้อมูลสารสนเทศไม่มีความต่อเนื่องและเป็นปัจจุบัน (3) ปัจจัยความสำเร็จในการบริหารจัดการศึกษาของเทศบาล ได้แก่ การตรวจสอบจากเทศบาลและประชาชน การบริหารจัดการศึกษาแบบผู้บริหารเข้มแข็ง การให้ความสำคัญกับการศึกษาของผู้บริหารเทศบาล การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม การได้รับงบประมาณแบบเงินอุดหนุนเป็นก่อนความสามารถบูรณาการการเรียนการสอนและการจัดการศึกษาเข้าไปในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชน ความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล (4) ปัจจัยอุปสรรคในการบริหารงาน ได้แก่ จำนวนบุคลากรในสำนัก/กอง การศึกษาไม่เพียงพอต่อภาระงานและโครงสร้างการบริหาร ความไม่ชัดเจนในเรื่องความก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากรในสำนัก/กอง การศึกษา การนิเทศ กำกับติดตามและประเมินผลการศึกษาดำเนินการได้ไม่เต็มที่ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณในระดับสถานศึกษาพื้นฐานและภูมิภาคหลังของเด็กที่สู่ระบบโรงเรียนสังกัดเทศบาลมีความหลากหลายสูง

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550) ได้ทำการวิจัยเรื่องการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ เพื่อศึกษา (1) สภาพและปัญหาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีการจัดการศึกษาในระบบ (2) สภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินให้จัดตั้งสถานศึกษาใหม่ (3) ปัจจัยความสำเร็จและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) สภาพและปัญหาการประสานงาน การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ (5) แนวทางการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า (1) สภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับมาก ส่วนใหญ่จัดการศึกษานอกระบบ โดยจัดกิจกรรมฝึกอบรมหรือให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านต่างๆ มีการจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษาเป็นงบประมาณปกติ จัดสรรเป็นงบประมาณเพื่อพัฒนา ไม่เกิน 10 ล้านบาท (2) สภาพปัญหา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีปัญหาด้านการขาดแคลนหลักสูตร เอกสารประกอบหลักสูตร การผลิตสื่อ การจัดการเรียนการสอน ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านวิชาการ ขาดแคลนงบประมาณ การจัดสรรยังมีความล่าช้า ไม่เป็นธรรมและไม่ตรงกับความต้องการ มีระเบียบและเงื่อนไขการใช้มากเกินไป บุคลากรทางการศึกษาไม่เพียงพอ และวุฒิการศึกษาไม่ตรงกับลักษณะงาน ระบบและโครงสร้างการบริหารองค์กรไม่ชัดเจน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การศึกษายังขาดนโยบายและแนวการดำเนินงานที่ชัดเจน บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (3) สภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินให้จัดตั้งสถานศึกษาใหม่ โดยส่วนใหญ่จัดการศึกษาในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แต่ยังคงขาดประสบการณ์ในการจัดการศึกษา (4) ปัจจัยที่ส่งเสริมในการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ ฝ่ายบริหารเป็นทีมเดียวกันและทำงานอย่างต่อเนื่อง ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาและเข้ามามีส่วนร่วม การเมืองที่มีขั้วฝ่ายเดียวกัน ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ การขาดบุคลากรที่รับผิดชอบด้านการศึกษาโดยตรง ผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรมีเจตคติไม่ดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายการเมืองไม่มุ่งมั่นในการถ่ายโอนการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการไม่ประสงค์กระจายอำนาจการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

ประภาพรรณ ไชยวงษ์ (2544) ได้ศึกษาวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า บทบาทที่ปฏิบัติจริงขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่จัดการศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัยมากกว่าการศึกษาในระบบ การจัดการศึกษานอกระบบที่จัดมากที่สุดคือการอบรมด้านสิ่งแวดล้อม การศึกษาตามอัธยาศัยที่ดำเนินการส่วนใหญ่คือการป้องกันและแก้ไขปัญหาเด็กนักเรียน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนส่งเด็กเข้าเรียน ส่วนในด้านความพร้อม ในปี 2544 องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา แต่ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่พร้อมทั้งในการจัดการศึกษาและมีส่วนร่วมจัดการศึกษาทุกระดับ ในปี 2549 ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา แต่องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า มีความพร้อมถึงระดับประถมศึกษา ส่วนปัจจัยส่งเสริมในการจัดการศึกษาและมีส่วนร่วมจัดการศึกษาได้แก่สถานศึกษาเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมจัดการศึกษา และมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารสถานศึกษากับองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจัยอุปสรรค คือประสพการณ์ในการจัดการศึกษาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหาร และบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล จากกรณีศึกษา พบว่า ภาวะผู้นำวิสัยทัศน์ทางการศึกษา และการเห็นความสำคัญของการศึกษาของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมและเป็น

อุปสรรคต่อการจัดและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

ศิริธรรม จันทพันธ์ (2544) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาลในเขตจังหวัดยะลา โดยแบ่งเทศบาลออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีสถานศึกษาในสังกัดกับกลุ่มที่ไม่มีสถานศึกษาในสังกัด ผลการศึกษา พบว่า เทศบาลในเขตจังหวัดยะลาส่วนใหญ่มีความพร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในระดับต่ำ โดยกลุ่มเทศบาลที่มีสถานศึกษาในสังกัดอยู่แล้ว คือ เทศบาลนครยะลา มีความพร้อมปานกลาง เทศบาลตำบลเบตง มีความพร้อมต่ำ กลุ่มเทศบาลที่ไม่มีสถานศึกษาในสังกัด คือ เทศบาลแหลมใหญ่และเทศบาลยะหามีความพร้อมต่ำ มีข้อเสนอแนะจากการวิจัยว่า ควรมีการปรับปรุงพื้นที่เขตความรับผิดชอบของเทศบาลให้เหมาะสมกับจำนวนประชากร และรายได้ ควรเร่งพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้มีความพร้อม สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มในเขตพื้นที่ ส่งเสริมธุรกิจในพื้นที่ให้เติบโตมากขึ้น ควรให้อิสระในการบริหารงานบุคคลแก่เทศบาล ให้สิทธิเทศบาลสรรหาบุคคลให้เพียงพอ ควรเสริมสร้างความรู้และพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ สร้างระบบการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถานศึกษาและท้องถิ่น ควรแสวงหาแหล่งสนับสนุนอุปกรณ์ อาคาร สถานที่จากแหล่งทุนอื่น และควรพัฒนาการบริหารระบบงบประมาณให้สามารถจัดเก็บได้มากขึ้น

นงนาฏ ชูชาว และคนอื่นๆ (2543) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์การจัดระบบโครงสร้างและบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม ผลการวิจัยพบว่า การกระจายอำนาจตาม



รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ต้องกระทำเนื่องจากกฎหมายบังคับ แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความพร้อมของหน่วยงานที่จะรับการถ่ายโอนไปดำเนินการว่ามีความพร้อมเพียงใด ในด้านการศึกษา เทศบาลขนาดใหญ่ๆ หลายแห่ง อาทิ เทศบาลพัทลุง เทศบาลเมืองทุ่งสง เทศบาลภูเก็ต ผู้ปกครองของเด็กในเขตเทศบาลมีความต้องการส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเหล่านี้ ซึ่งสะท้อนให้เป็นถึงความสำเร็จในการที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้ามาจัดการศึกษา แต่ในขณะเดียวกันผู้ปกครองไม่อยากจะส่งบุตรหลานเข้าไปเรียนโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบางแห่ง เช่น เทศบาลเมืองห้วยยอด ส่วนใหญ่การเข้าเรียนก็เนื่องมาจากมีความจำเป็นและไม่มีทางเลือก หรือมีฐานะทางการเงินไม่ดี ส่วนการกระจายอำนาจให้มีความเป็นอิสระมีการดำเนินการมากขึ้น และตรงต่อความประสงค์ของประชาชนในพื้นที่มากขึ้น แต่สิ่งที่พึงระวังคือ ความเข้าใจในบทบาทของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการกำกับดูแลหน่วยงานด้านการศึกษา อย่างไรก็ตาม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นปัจจุบันยังไม่มีความพร้อมที่จะรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โดยเฉพาะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเนื่องจากกระบวนการคัดเลือกผู้บริหารเข้ามามีได้คำนึงถึงระดับการศึกษาของผู้สมัคร แล้วไปกำกับดูแลอาจารย์หรือเจ้าหน้าที่ข้าราชการซึ่งมีการศึกษาสูงกว่า ทำให้มีปัญหาเรื่องขาดการยอมรับ การรับถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ต้องพิจารณาว่าความพร้อมขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ ระยะเวลาการถ่ายโอนก็ต้องขึ้นอยู่กับเตรียมความพร้อมเป็นสำคัญ หากการถ่ายโอนภารกิจขึ้นอยู่กับประเมินของคณะกรรมการประเมินความพร้อมฯ อาจบอก

ไม่ได้แน่ชัดว่าจะสามารถถ่ายโอนไปได้เมื่อใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่กำหนดผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนร่วมเป็นกรรมการด้วย อาจจะไม่เป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ อย่างไรก็ตาม หากท้องถิ่นที่รับโอนไม่มีความพร้อมก็ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นและบุคลากรจะโอนมาสังกัดท้องถิ่นได้

## 6.2 งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ยงยุทธ ยะบุญธง (2552) ได้ทำวิจัยเรื่องรูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่าผลการใช้รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วม มีโครงสร้างการบริหารสถานศึกษา มีความเหมาะสมกับขนาด จำนวนนักเรียน ระดับการศึกษา มีความคล่องตัว มุ่งสู่คุณภาพ ประสานภายในและภายนอกเป็นอย่างดีมีกลุ่มบริหารที่เหมาะสมกับความจำเป็นของโรงเรียนถ่ายโอนและสภาพบริบทของโรงเรียนที่ต้องพัฒนาในทุกด้าน

อังศิธร พ่วงแพ (2544) ได้ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาโรงเรียนเทศบาล จังหวัดนราธิวาส โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบสภาพความต้องการและลักษณะการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา จำแนกตามอาชีพและวุฒิการศึกษา และความสัมพันธ์ระหว่างสภาพการมีส่วนร่วมและความต้องการการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา

ผลการวิจัยพบว่า (1) สภาพการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาทั้งในภาพรวมแต่ละกลุ่มอาชีพและวุฒิการศึกษามีส่วนร่วมในระดับปานกลาง (2) ผู้ปกครองที่มีอาชีพต่างกันและวุฒิการศึกษาต่างกันมีลักษณะการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 (3) ความต้องการและลักษณะการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองที่มีอาชีพและวุฒิการศึกษาต่างกันไม่แตกต่างกัน และ (4) สภาพการที่มีส่วนร่วมและความต้องการของผู้ปกครองในการจัดการศึกษามีความสัมพันธ์ทางบวก

### 6.3 งานวิจัยเกี่ยวกับความเสมอภาคในการจัดการศึกษา

สุรียง มีแก้ว (2539) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลในเขตการศึกษา 12 โดยมีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลในเขตการศึกษา 12 ศึกษาในปีงบประมาณ 2533 2535 และ 2537 การลงทุนทางการศึกษาในการศึกษาค้นคว้านี้หมายถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ใช้ในการจัดการศึกษา ซึ่งได้แก่ งบประมาณจากรัฐบาลและเงินอุดหนุนจากเทศบาลรวมกัน โดยศึกษาสภาพการลงทุนทางการศึกษาและศึกษาการกระจายการลงทุนทางการศึกษา จำแนกตามสภาพที่ตั้งของเทศบาล รวมทั้งศึกษาความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษากลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ เทศบาลที่ตั้งอยู่ในเขตการศึกษา 12 ทั้งหมด 7 จังหวัด จำนวน 15 เทศบาล โดยจำแนกตามสภาพที่ตั้งของเทศบาล ซึ่งแบ่งออกเป็นเทศบาลตำบล 6 เทศบาล เทศบาลเมืองและเมืองพัทยา 9 แห่ง การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้เกณฑ์สองประการในการวัดความเสมอภาค

ของการลงทุนทางการศึกษา เกณฑ์ประการแรก คือ ความแปรปรวนที่ยอมรับได้ซึ่งอาศัยวิธีการสถิติสองอย่าง คือ สัมประสิทธิ์ของความแปรผันและดัชนีแมคลูน เกณฑ์ประการที่สอง คือ ความเป็นกลางทางการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งอาศัยด้วยวิธีการทางสถิติสองอย่าง คือ โค้งลอเรนซ์และดัชนีจินี ผลการศึกษาค้นคว้า พบว่า (1) สภาพการลงทุนการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลในเขตเทศบาลตำบล มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในแต่ละปีงบประมาณที่ศึกษา โดยปีงบประมาณ 2537 เพิ่มมากที่สุด รองลงมาคือ ปีงบประมาณ 2535 และเพิ่มน้อยที่สุด คือ ปีงบประมาณ 2533 สำหรับเทศบาลเมืองและเมืองพัทยาไม่ได้เพิ่มขึ้นตามปีที่ศึกษาโดยปีงบประมาณ 2537 เพิ่มมากที่สุด รองลงมา คือ ปีงบประมาณ 2533 และเพิ่มน้อยที่สุด คือ ปีงบประมาณ 2535 (2) เทศบาลตำบล มีการกระจายการลงทุนทางการศึกษาเพิ่มขึ้นในแต่ละปีงบประมาณที่ศึกษา โดยปีงบประมาณ 2537 เพิ่มมากที่สุด รองลงมา คือ ปีงบประมาณ 2535 และเพิ่มน้อยที่สุด คือ ปีงบประมาณ 2533 สำหรับเทศบาลเมืองและเมืองพัทยา มีการกระจายการลงทุนทางการศึกษาเพิ่มขึ้นในแต่ละปีงบประมาณที่ศึกษา โดยปีงบประมาณ 2537 เพิ่มมากที่สุด รองลงมาคือ ปีงบประมาณ 2535 และเพิ่มน้อยที่สุด คือ ปีงบประมาณ 2533 (3) เทศบาลตำบล มีความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษามากที่สุด ปีงบประมาณ 2537 รองลงมาคือ ปีงบประมาณ 2535 และน้อยที่สุดในปีงบประมาณ 2533 สำหรับเทศบาลเมืองพัทยา มีความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษามากที่สุดในปีงบประมาณ 2533 รองลงมาคือ ปีงบประมาณ 2535 และเพิ่มน้อยที่สุด คือ ปีงบประมาณ 2537 ตามลำดับ (4) ความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษาของเทศบาล มีมากที่สุดในปีงบประมาณ 2535



เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ 2533 และ 2537 (5) เทศบาลตำบล มีแนวโน้มของความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษามากกว่า เทศบาลเมืองและเมืองพัทยา ในทุกปีงบประมาณที่ศึกษา

#### 6.4 งานวิจัยที่เกี่ยวกับการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

ชาตรี ศิริสวัสดิ์ (2546) ได้ทำวิจัยเรื่องการตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่นของโรงเรียนมัธยมศึกษา : กรณีศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดนครราชสีมา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นใน เรื่องการจัดกิจกรรมเพื่อการส่งเสริมการเรียนรู้ด้านการประกอบการ ของบุคคลในชุมชน และเพื่อศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่นในเรื่องการจัดกิจกรรมเพื่อการส่งเสริม การเรียนรู้ด้านการประกอบการของบุคคลในชุมชน ผลการวิจัยพบว่า (1) ชุมชนต้องการให้โรงเรียนดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ 1) การเข้ามา ถามถึงปัญหาด้านการผลิตของชุมชน 2) การเข้ามาถามถึงปัญหาด้าน การจำหน่ายสินค้าของชุมชน 3) การเข้ามาร่วมพูดคุยพิจารณาหา สาเหตุของปัญหาด้านการผลิตสินค้ากับบุคคลในชุมชน 4) การเข้าร่วม พูดคุยพิจารณาหาสาเหตุของปัญหาด้านการจำหน่ายสินค้ากับบุคคลใน ชุมชน 5) การเข้ามาช่วยวางแผนพัฒนางานด้านการผลิตสินค้าของ บุคคลในชุมชน 6) การเข้ามาช่วยวางแผนพัฒนางานด้านการจำหน่าย สินค้าของชุมชน 7) การเข้ามาช่วยดำเนินการพัฒนางานด้านการผลิต สินค้าของชุมชน 8) การเข้ามาช่วยดำเนินการพัฒนางานด้านการ จำหน่ายสินค้าของบุคคลในชุมชน (2) ชุมชนส่วนใหญ่ได้รับการ ตอบสนองความต้องการในเรื่องการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้

ด้านการประกอบการจากโรงเรียนมัธยมศึกษาที่เป็นกรณีตัวอย่างใน  
ระดับน้อยโดยมีหมู่บ้านที่ได้รับการตอบสนองความต้องการในระดับน้อย  
คิดเป็นร้อยละ 59.38 (3) ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการตอบสนองความ  
ต้องการของท้องถิ่นในเรื่องการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ด้าน  
การประกอบการของบุคคลในชุมชน ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05 คือ  
การรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาอาชีพของคนในชุมชนและการส่งเสริมให้  
บุคลากรของโรงเรียนมาจัดกิจกรรมการเรียนรู้ด้านการประกอบการ  
ของชุมชนของผู้บริหารโรงเรียน

พรรณณี ลิ้มเจริญ (2540) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความต้องการ  
การตอบสนองและแนวทางพัฒนาบุคลากร โรงเรียนสังกัดเทศบาล  
และเมืองพัทยา เขตการศึกษา 12 ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า  
(1) เพื่อศึกษาความต้องการในการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครู  
อาจารย์ โรงเรียน สังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา 12 โดย  
จำแนกตามตำแหน่ง วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ และประเภทเทศบาล  
(2) เพื่อศึกษาการตอบสนองการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครู  
อาจารย์ โรงเรียน สังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา 12 โดย  
จำแนกตามตำแหน่ง วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ และประเภทเทศบาล  
(3) เพื่อเปรียบเทียบความต้องการและการตอบสนองการพัฒนา  
บุคลากรของผู้บริหารและครู อาจารย์ โรงเรียนสังกัดเทศบาลและ  
เมืองพัทยา เขตการศึกษา 12 ในแต่ละด้าน (4) เพื่อศึกษาแนวทาง  
การพัฒนาบุคลากร โรงเรียนสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา  
12 ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ผลการวิจัย พบว่า (1) ผู้บริหาร  
และครูอาจารย์ มีความต้องการในการพัฒนาบุคลากรอยู่ในระดับมาก  
(2) ผู้บริหารและครูอาจารย์ที่มีตำแหน่ง วุฒิการศึกษา ประสบการณ์

และสังกัดประเภทเทศบาลต่างกัน ได้รับการตอบสนองความต้องการในการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครูอาจารย์ในระดับปานกลาง (3) การเปรียบเทียบความต้องการและการตอบสนองการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครู อาจารย์ พบว่า โดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 (4) การเปรียบเทียบความต้องการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครูอาจารย์ ตามตำแหน่งต่างกัน วุฒิการศึกษาต่างกัน ประสบการณ์ต่างกัน และประเภทเทศบาลต่างกัน พบว่า โดยรวมมีความต้องการแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ (5) การเปรียบเทียบการตอบสนองการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครูอาจารย์ ตามตำแหน่งต่างกัน วุฒิการศึกษาต่างกัน ประสบการณ์ต่างกัน พบว่า โดยรวมได้รับการตอบสนองแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนประเภทเทศบาลต่างกัน พบว่า โดยรวมได้รับการตอบสนองแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ใน กลุ่มเทศบาลเมืองกับกลุ่มเมืองพัทยา และกลุ่มเทศบาลตำบลกับกลุ่มเมืองพัทยา ผู้เชี่ยวชาญได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาบุคลากร โรงเรียนสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา ในกิจกรรม 10 ด้าน ดังนี้ (1) ด้านการปฐมนิเทศ ผู้บริหารเทศบาลควรจัดเจ้าหน้าที่เฉพาะขึ้น เพื่อประเมินผลเป็นลายลักษณ์อักษร จริงจังกับบุคลากรที่บรรจุใหม่ที่ได้รับการปฐมนิเทศแล้ว และโรงเรียนควรจัดครูพี่เลี้ยงที่มีความรู้ความสามารถให้กับบุคลากรที่บรรจุใหม่ เพื่อเป็นผู้ให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิด (2) ด้านการศึกษางานไปพร้อมๆ กับการปฏิบัติงาน เทศบาลและโรงเรียนควรจัดทำโครงการ ที่ลงมือปฏิบัติจริง โดยมีวิทยากรที่มีความรู้ หรือจัดส่งบุคลากรเข้าร่วมฝึกอบรมกับหน่วยงานอื่น และติดตามผลการประเมินอย่างใกล้ชิด (3) ด้านการ

*ประชุมเชิงปฏิบัติการ* เทศบาลควรจัดทำโครงการและวางแผนงานไว้ล่วงหน้าตลอดปี ให้การสนับสนุนงบประมาณหรือส่งบุคลากรเข้ารับการอบรมทุกปีอย่างต่อเนื่อง และจัดตั้งคณะทำงานเพื่อสำรวจปัญหาและความต้องการของบุคลากร (4) *ด้านการประชุม* ผู้บริหารเทศบาลกำหนดเป็นนโยบายจัดให้มีการประชุมทุกเดือนและกำหนด วัน เวลา ไว้ล่วงหน้า รวมทั้งสนับสนุนงบประมาณต่างๆ บุคลากรสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ มีมติที่ชัดเจน รวมทั้งมีการติดตามผลการประชุมทุกครั้ง (5) *ด้านการระดมความคิด* เทศบาลควรจัดตั้งคณะกรรมการหัวหน้ากลุ่มขึ้น ร่วมกันระดมความคิดเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ โดยมีหัวข้อที่ชัดเจนและกำหนดวันที่เข้าร่วมประชุมได้อย่างพร้อมเพรียง และบุคลากรสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระโดยใช้การลงมติเสียงข้างมาก (6) *ด้านการมอบหมายงานพิเศษ* เทศบาลและโรงเรียนควรมอบหมายงานพิเศษให้กับบุคลากร ที่มีความรู้ ความเหมาะสม โดยออกคำสั่งแต่งตั้งเป็นคณะทำงาน และกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ส่วนหนึ่งในการพิจารณาความดีความชอบ (7) *ด้านการสนับสนุนให้ศึกษาต่อ* ผู้บริหารเทศบาลและผู้บริหารโรงเรียนควรเปิดโอกาส และให้การสนับสนุนบุคลากรได้ไปศึกษาต่อ รวมทั้งเทศบาลควรให้การสนับสนุนโดยจัดหาทุนการศึกษาต่อให้กับบุคลากร (8) *ด้านการหมุนเวียนตำแหน่ง* เทศบาลควรกำหนดนโยบายระยะเวลาในการหมุนเวียนตำแหน่ง และร่วมกับโรงเรียนแต่งตั้งคณะกรรมการในการวางหลักเกณฑ์ในการหมุนเวียนตำแหน่ง มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนด (9) *ด้านการฝึกอบรมระยะสั้น* กองการศึกษาควรจัดทำโครงการหรือส่งบุคลากรเข้าร่วมฝึกอบรมระยะสั้น โดยบุคลากรมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายได้ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผล และ

เทศบาลควรมีการประชาสัมพันธ์รวมทั้งให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ (10) ด้านการจัดทัศนศึกษาและดูงาน เทศบาลและโรงเรียนควรร่วมกันกำหนดนโยบายและให้การสนับสนุนงบประมาณ รวมทั้งนำเสนอเป็นโครงการและแผนพัฒนาเทศบาลระยะต่างๆ ควรแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น โดยมีการหมุนเวียนบุคลากรไปทัศนศึกษาและดูงาน

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ใช้เป็นฐานความคิดในการกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยที่แสดงถึงตัวแปรที่มุ่งวิจัยประเมินผล ดังปรากฏในแผนภาพที่ 1.1 ในบทที่ 1



## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยประเมินผลครั้งนี้ ใช้วิธีวิจัยแบบผสม (mixed-method research) ด้วยการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ วิธีวิจัยเชิงปริมาณใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่มและใช้การวิจัยกรณีศึกษาจากเทศบาล และโรงเรียนในสังกัดโดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร การสังเกตและการสัมภาษณ์เชิงลึก

#### ❖ การออกแบบการวิจัยประเมินผล

เพื่อให้ได้คำตอบตามคำถามวิจัยหรือวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยจึงได้ออกแบบการวิจัยประเมินผล ซึ่งประกอบด้วย การออกแบบการเลือกกลุ่มตัวอย่าง (sampling design) โดยการวางแผนกำหนดประชากร พิจารณาเลือกกลุ่มตัวอย่าง และแหล่งข้อมูล/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล การออกแบบการวัดตัวแปรที่มุ่งประเมิน (measurement design) โดยการวางแผนกำหนดประเด็น ตัวบ่งชี้การประเมิน กำหนดเครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการออกแบบการวิเคราะห์ข้อมูล (statistical design) โดยการวางแผนกำหนดวิธีการและการเลือกใช้สถิติวิเคราะห์ข้อมูล การออกแบบการวิจัยดังกล่าวช่วยให้ได้แนวทาง

ในการดำเนินการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของเทศบาล ซึ่งมีรายละเอียดในการดำเนินการวิจัยดังนี้

#### ❖ ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และแหล่งข้อมูล/ผู้ให้ข้อมูล

##### 1. ประชากร

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ คือ เทศบาลที่จัดการศึกษาในระบบ 295 แห่ง และสถานศึกษาสังกัดเทศบาลจำนวน 723 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, ข้อมูล ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2552)

##### 2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง คือเทศบาลที่จัดการศึกษาในระบบจำนวนทั้งสิ้น 202 แห่ง ได้มาโดยการเปิดตารางสำเร็จรูปของ Krejcie และ Morgan (1970: 608) สุ่มตัวอย่างโดยการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multistage Random Sampling) โดยมีขั้นตอน ดังนี้

2.1 สุ่มให้ได้จังหวัดตัวแทนในแต่ละภูมิภาคของกลุ่มประชากรเทศบาลทั้งหมด โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็น 5 ภูมิภาค คือ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2.2 สุ่มเทศบาลในแต่ละจังหวัดตามสัดส่วน ได้เทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 202 แห่ง

2.3 สุ่มสถานศึกษาด้วยการสุ่มอย่างง่ายตามสัดส่วน ได้สถานศึกษาจำนวน 309 แห่ง



### 3. แหล่งข้อมูล/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล จำแนกได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

**กลุ่มที่ 1 สำหรับการศึกษาระดับปริมาณ** เพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา และสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม ผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 1,128 คน ประกอบด้วย

- 1) ปลัดเทศบาลและผู้อำนวยการกองการศึกษา
- 2) ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้แทนกรรมการสถานศึกษา จากชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทนศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนเทศบาล)

**กลุ่มที่ 2 สำหรับการศึกษาระดับคุณภาพ** เพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพการจัดการศึกษาของเทศบาล ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาล ที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม จำนวน 2 ครั้ง มีรายละเอียดดังนี้

- 1) การสนทนากลุ่มครั้งที่ 1 สำหรับกลุ่มของเทศบาลที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษา ซึ่งได้รับรางวัลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นเทศบาลที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาดีเด่น ประจำปี 2550
- 2) การสนทนากลุ่มครั้งที่ 2 สำหรับกลุ่มของเทศบาลอื่นๆ

**กลุ่มที่ 3 สำหรับกรณีศึกษาภาคสนาม** เพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล โดยเลือกเทศบาลเป็นกรณีศึกษาภาคสนาม ภาคกลาง (จังหวัดนนทบุรี) ภาคตะวันออก (จังหวัดชลบุรี) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จังหวัดชัยภูมิ) ภาคเหนือ (จังหวัดเชียงใหม่) และภาคใต้ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกตและสัมภาษณ์

**ผู้ให้ข้อมูล** คือ ผู้บริหารเทศบาล ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทนศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนเทศบาล) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเทศบาลพร้อมโรงเรียนทั้ง 5 ภูมิภาค

**กลุ่มที่ 4 การใช้ข้อมูลแบบทฤษฎีภูมิจากเอกสาร** สำหรับข้อมูลผลการประเมินคุณภาพผู้เรียน ครู ผู้บริหารสถานศึกษาและกระบวนการจัดการศึกษา ได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษารอบสอง ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ส่วนการประเมินเกี่ยวกับการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นและ ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ได้ศึกษาข้อมูลจากแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ด้านการศึกษาของเทศบาลและสถานศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยใช้พิจารณาร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมด้วยวิธีการอื่นๆ

## ❖ เครื่องมือและเทคนิควิธีเก็บรวบรวมข้อมูล

**1. แบบสอบถาม** เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เป็นแบบสอบถามที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น) โดยแบ่งออกเป็น 4 ตอนคือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 3 คุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 4 ความเสมอภาคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 5 สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ

**2. แนวคำถามสำหรับใช้ในการสนทนากลุ่ม** โดยมีประเด็นเนื้อหาเกี่ยวกับคุณภาพการจัดการศึกษาของเทศบาล ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล

**3. แบบสัมภาษณ์: แนวคำถามสำหรับใช้ในการสัมภาษณ์** โดยมีประเด็นเนื้อหาเกี่ยวกับคุณภาพการจัดการศึกษาของเทศบาล ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา สภาพการเปลี่ยนแปลงของ

การจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล

### **การพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล**

1. ศึกษาเอกสาร แนวคิด นโยบาย และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของเทศบาล แล้วนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยและกรอบแนวทางในการประเมิน โดยกำหนดประเด็นการประเมิน (ตัวแปร/ตัวบ่งชี้ที่มุ่งประเมิน) ให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการประเมิน

2. กำหนดขอบข่ายนิยามของตัวแปร/ตัวบ่งชี้ที่มุ่งประเมิน แล้วร่างแบบสอบถาม แนวคำถามที่ใช้ในการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์ให้สอดคล้อง และครอบคลุมกับนิยามของตัวแปร/ตัวบ่งชี้ที่มุ่งประเมิน

3. การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือโดยการประชุมวิพากษ์จากผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาความตรงเชิงเนื้อหา ความเหมาะสม ความชัดเจนเกี่ยวกับภาษา และปรับปรุงแก้ไขให้มีความครอบคลุมและมีความสมบูรณ์มากขึ้น

4. จัดทำแบบสอบถามและแนวคำถามที่ใช้ในการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์ แล้วนำไปทดลองใช้ เพื่อตรวจสอบคุณภาพด้านความตรงกับกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง แต่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่าง

5. วิเคราะห์คุณภาพของแบบสอบถามโดยคำนวณค่าความเที่ยง (reliability) โดยใช้สูตรสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ได้ค่าความเที่ยง .86

6. จัดทำแบบสอบถามและแนวคำถามที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์แบบสมบูรณเพื่อใช้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

#### ❖ การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ โดยจัดส่งแบบสอบถาม ไปให้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้ข้อมูลทางไปรษณีย์ จำนวนทั้งสิ้น 1,640 คน ได้กลับคืนมา 1,128 คน คิดเป็นร้อยละ 68.78 โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1.1 ผู้บริหารเทศบาลจำนวน 404 คน ได้รับแบบสอบถาม กลับคืนมาได้ทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 100

1.2 ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้แทนกรรมการสถานศึกษา สังกัดเทศบาล โรงเรียนรับถ่ายโอน จำนวน 272 คน เก็บข้อมูลได้ 139 คน คิดเป็นร้อยละ 51.10 โรงเรียนที่จัดตั้งเองจำนวน 964 คน เก็บข้อมูลได้ 585 คน คิดเป็นร้อยละ 60.68

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสนทนากลุ่ม จำนวน 2 ครั้ง ได้ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ปลัดเทศบาล/ผู้อำนวยการ กองการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจาก ชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทนศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนเทศบาล) จำนวน 5 เทศบาล แยกเป็นกลุ่มที่ประสบความสำเร็จ 11 คนและกลุ่มเทศบาลอื่นๆ 10 คน รวม 21คน

ครั้งที่ 1 จัดประชุมสนทนากลุ่ม ในวันพฤหัสบดีที่ 29 ตุลาคม 2552 ณ อาคารสัมมนา 2 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ตำบล บางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย

ปลัดเทศบาล/ผู้อำนวยการกองการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทนศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนเทศบาล) มีเข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มจำนวน 11 คน

ครั้งที่ 2 จัดประชุมสนทนากลุ่มวัน ในจันทร์ที่ 9 พฤศจิกายน 2552 ณ อาคารสัมมนา 2 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ปลัดเทศบาล/ผู้อำนวยการกองการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทนศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนเทศบาล) มีเข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มจำนวน 10 คน

ขั้นตอนการประชุมสนทนากลุ่ม ดำเนินการดังนี้

- 1) ประชุมเตรียมความพร้อม ชี้แจงวัตถุประสงค์ และแนวทางการสนทนากลุ่มให้กับผู้จัดบันทึกการสนทนากลุ่ม (note taker) ก่อนเริ่มการประชุม
- 2) เตรียมบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ที่เป็นองค์ประกอบของการสนทนากลุ่มให้พร้อม ได้แก่ ผู้จัดบันทึกการสนทนากลุ่ม เครื่องขยายเสียง เครื่องบันทึกภาพและเสียง เป็นต้น
- 3) ชี้แจงให้ผู้เข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มได้รับทราบเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ประโยชน์ที่ทุกฝ่ายจะได้รับจากการสนทนากลุ่ม พร้อมทั้งอธิบายแนวทางในประชุมการสนทนากลุ่ม

4) ดำเนินการสนทนากลุ่มตามแนวคำถามในการ  
สนทนากลุ่มตามวัน และสถานที่ในการสนทนากลุ่มที่กำหนดไว้

**3. การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพภาคสนามจากกรณี  
ศึกษาเทศบาล และโรงเรียนในสังกัด** โดยการสังเกตและสัมภาษณ์  
ผู้ให้ข้อมูลทั้งระดับเทศบาลและโรงเรียนในสังกัดโดยมีรายละเอียด  
ดังนี้

ครั้งที่ 1 เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกรณีศึกษาเทศบาล  
พร้อมโรงเรียนในสังกัด ในจังหวัดชลบุรี ระหว่างวันที่ 19 - 20  
พฤศจิกายน 2552

ครั้งที่ 2 เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกรณีศึกษาเทศบาล  
พร้อมโรงเรียนในสังกัด ในจังหวัดนนทบุรี ระหว่างวันที่ 26 - 27  
พฤศจิกายน 2552

ครั้งที่ 3 เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกรณีศึกษา  
เทศบาลพร้อมโรงเรียนในสังกัด ในจังหวัดชัยภูมิ ระหว่างวันที่ 14 - 15  
ธันวาคม 2552

ครั้งที่ 4 เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกรณีศึกษาเทศบาล  
พร้อมโรงเรียนในสังกัดในจังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ 22 - 23 ธันวาคม  
2552

ครั้งที่ 5 เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกรณีศึกษาเทศบาล  
พร้อมโรงเรียนในสังกัด ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ระหว่างวันที่ 7 - 8  
มกราคม 2553

ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกรณีศึกษาดำเนินการดังนี้

1. นัดหมายวัน เวลา และสถานที่เพื่อดำเนินการสัมภาษณ์ผู้บริหารของเทศบาล และบุคลากรที่รับผิดชอบงานการศึกษา และกำหนดการเยี่ยมชมสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลและสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษาตามแนวคำถามที่ได้จัดส่งให้ล่วงหน้า
2. ชี้แจงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ประโยชน์ที่ทุกฝ่ายจะได้รับจากการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ พร้อมทั้งอธิบายแนวทางการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มย่อย
3. ดำเนินการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มตามแนวคำถามที่กำหนดไว้ในวัน และสถานที่ที่กำหนดไว้

#### ❖ การวิเคราะห์ข้อมูล

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



## ❖ เกณฑ์การประเมิน

1. เกณฑ์การประเมินจากข้อมูลเชิงปริมาณพิจารณาจากค่าเฉลี่ยของความคิดเห็น แปลความหมายตามเกณฑ์ของค่าเฉลี่ยดังต่อไปนี้ (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. เกณฑ์การประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา 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) ตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่จากรายละเอียดของการดำเนินการวิจัยดังกล่าว สรุปเป็นกรอบแนวทางการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของเทศบาล ได้ดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 กรอบแนวทางการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของเทศบาล

วัตถุประสงค์ ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล /ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิควิธี เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
1. เพื่อประเมิน คุณภาพ การจัดการศึกษา ของเทศบาล	1.1 คุณภาพผู้เรียน ตามผลการ ประเมินของ สมศ. รอบ 2 1.2 คุณภาพครู ผู้บริหาร สถานศึกษาและ กระบวนการ จัดการศึกษา 1.3 การตอบสนอง ความต้องการ ของท้องถิ่น (การหาความ ต้องการจำเป็น การจัดทำแผน/ โครงการและ การดำเนินการ จัดการศึกษา ตามความ ต้องการ)	- รายงานผลการ ประเมินคุณภาพ ภายนอกของ สมศ. รอบ 2 - ผู้บริหารเทศบาล - ผู้บริหาร สถานศึกษา - ครู - ผู้แทนกรรมการ สถานศึกษาจาก ชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทน ศาสนา ผู้ชุมนุม ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนเทศบาล)	- แบบบันทึกผลการ ประเมิน - การสอบถาม - การสัมภาษณ์ - การสนทนากลุ่ม	- ความถี่และ ค่าร้อยละ - ค่าเฉลี่ย - ค่าเบี่ยงเบน มาตรฐาน - การวิเคราะห์ เนื้อหา (content analysis)	- ใช้เกณฑ์ร้อยละ ดังนี้ 70.0 - 100.0 หมายถึง โรงเรียน ส่วนใหญ่มีคุณภาพ ได้มาตรฐานของ สมศ. 50.0 - 69.9 หมายถึง โรงเรียน มากกว่าครึ่งหนึ่งมี คุณภาพได้ มาตรฐานของ สมศ. 35.0 - 49.9 หมายถึง โรงเรียน เกือบครึ่งหนึ่งมี คุณภาพได้ มาตรฐานของ สมศ.



ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล /ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิคที่ใช้ เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
	1.4 การมีส่วนร่วม ในการจัด การศึกษาของ ท้องถิ่น (ลักษณะวิธีการ มีส่วนร่วม และเรื่องที่มี ส่วนร่วม)				0.0 - 3.49 หมายถึง โรงเรียน ส่วนน้อยมีคุณภาพ ได้มาตรฐานของ สมศ.  - ใช้เกณฑ์ค่าเฉลี่ย ดังนี้ 4.50 - 5.00 หมายถึง มีการ ดำเนินงานมากที่สุด 3.50 - 4.49 หมายถึง มีการ ดำเนินงานมาก 2.50 - 3.49 หมายถึง มีการ ดำเนินงาน ปานกลาง

ตารางที่ 3.1 (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 (logical approach) ตามความเห็นของ ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล /ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิควิธี เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
2. เพื่อประเมิน ความเสมอภาค ในการจัด การศึกษาของ เทศบาล	2.1 ความเสมอภาค ในโอกาสทาง การศึกษา (โอกาสเข้าถึง การเรียนรู้ของ ผู้เรียนกลุ่ม เป้าหมายต่าง ๆ โอกาสการเข้าถึง การศึกษา นอกแบบและ การศึกษาตาม อัธยาศัย) 2.2 ความเสมอภาค ในคุณภาพ การจัดการศึกษา (คุณภาพของครู สื่อ อุปกรณ์ การเรียนการสอน)	- แผนงาน/ โครงการ/กิจกรรม ด้านการศึกษาของ เทศบาล - แผนงาน/ โครงการ/กิจกรรม ของสถานศึกษา - ผู้บริหารเทศบาล - ผู้บริหาร สถานศึกษา - ครู - ผู้แทนกรรมการ สถานศึกษาจาก ชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทน ศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนเทศบาล)	- แบบบันทึกสรุป ข้อมูล - แบบสอบถาม - การสัมภาษณ์ - การสนทนากลุ่ม	- ค่าเฉลี่ย - ค่าเบี่ยงเบน มาตรฐาน - การวิเคราะห์ เนื้อหา	- ใช้เกณฑ์ค่าเฉลี่ย ดังนี้ 4.50 - 5.00 หมายถึง มีการ ดำเนินงานมากที่สุด 3.50 - 4.49 หมายถึง มีการ ดำเนินงานมาก 2.50 - 3.49 หมายถึง มีการ ดำเนินงาน ปานกลาง 1.50 - 2.49 หมายถึง มีการ ดำเนินงานน้อย 1.00 - 1.49 หมายถึง มีการ ดำเนินงานน้อยที่สุด



ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล / ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิคที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
3. เพื่อประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่ได้รับถ่ายทอดจากกระทรวงศึกษาธิการ	สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา - ด้านวิชาการ - ด้านงบประมาณ - ด้านการบริหารงานบุคคล - ด้านการบริหารทั่วไป	- แผนงาน/ โครงการ/กิจกรรม ด้านการศึกษาศึกษาของเทศบาล - แผนงาน/ โครงการ/กิจกรรม ของสถานศึกษา - ผู้บริหารเทศบาล - ผู้บริหาร สถานศึกษา - ครู	- แบบบันทึก สรุปข้อมูล - แบบสอบถาม - การสัมภาษณ์ - การสนทนากลุ่ม	- ร้อยละของค่าเฉลี่ย - ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน - การวิเคราะห์เนื้อหา	- สรุปเชิงเหตุผลตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่  - ใช้เกณฑ์ร้อยละของค่าเฉลี่ย ดังนี้ 60.00 - 100.00 หมายถึง มีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด 40.00 - 59.99 หมายถึง มีการเปลี่ยนแปลงมาก 25.00 - 39.99 หมายถึง มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล / ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิคที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน (ผู้ปกครองศิษย์เก่า ผู้แทนศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนเทศบาล)</li> </ul>			<p>10.00 - 24.99 หมายถึง มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างน้อย</p> <p>1.00 - 9.99 หมายถึง มีการเปลี่ยนแปลงน้อย</p> <p>- สรุปเชิงเหตุผลตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่</p>
4. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล	<p>1. ปัจจัยเกี่ยวกับเทศบาล</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้บริหาร (ลี้ภัยทัศน์ ภาวะผู้นำ ความรู้ ความสามารถ เจตคติ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้บริหารเทศบาล</li> <li>- ผู้บริหารสถานศึกษา</li> <li>- ครู</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสังเกต</li> <li>- การสัมภาษณ์</li> <li>- การสนทนากลุ่ม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การวิเคราะห์เนื้อหา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สรุปเชิงเหตุผลตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่</li> </ul>





ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล /ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิควิธี เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บุคลากร (ความรู้ ความสามารถ เจตคติ ความเพียงพอ)</li> <li>- รายได้/ทรัพยากร ในการจัด การศึกษา</li> <li>- การบริหารจัดการ การศึกษา</li> <li>- การสนับสนุนให้ ความช่วยเหลือ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้แทนกรรมการ สถานศึกษาจาก ชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทน ศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนเทศบาล)</li> </ul>			
	<p><b>2. ปัจจัยเกี่ยวกับ สถานศึกษา</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้บริหาร สถานศึกษา (วิสัยทัศน์ภาวะผู้นำ ความรู้ ความ สามารถ เจตคติ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้บริหารเทศบาล</li> <li>- ผู้บริหาร สถานศึกษา</li> <li>- ครู</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสังเกต</li> <li>- การสัมภาษณ์</li> <li>- การสนทนากลุ่ม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การวิเคราะห์ เนื้อหา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สรุปรายเชิงเหตุผล ตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่</li> </ul>

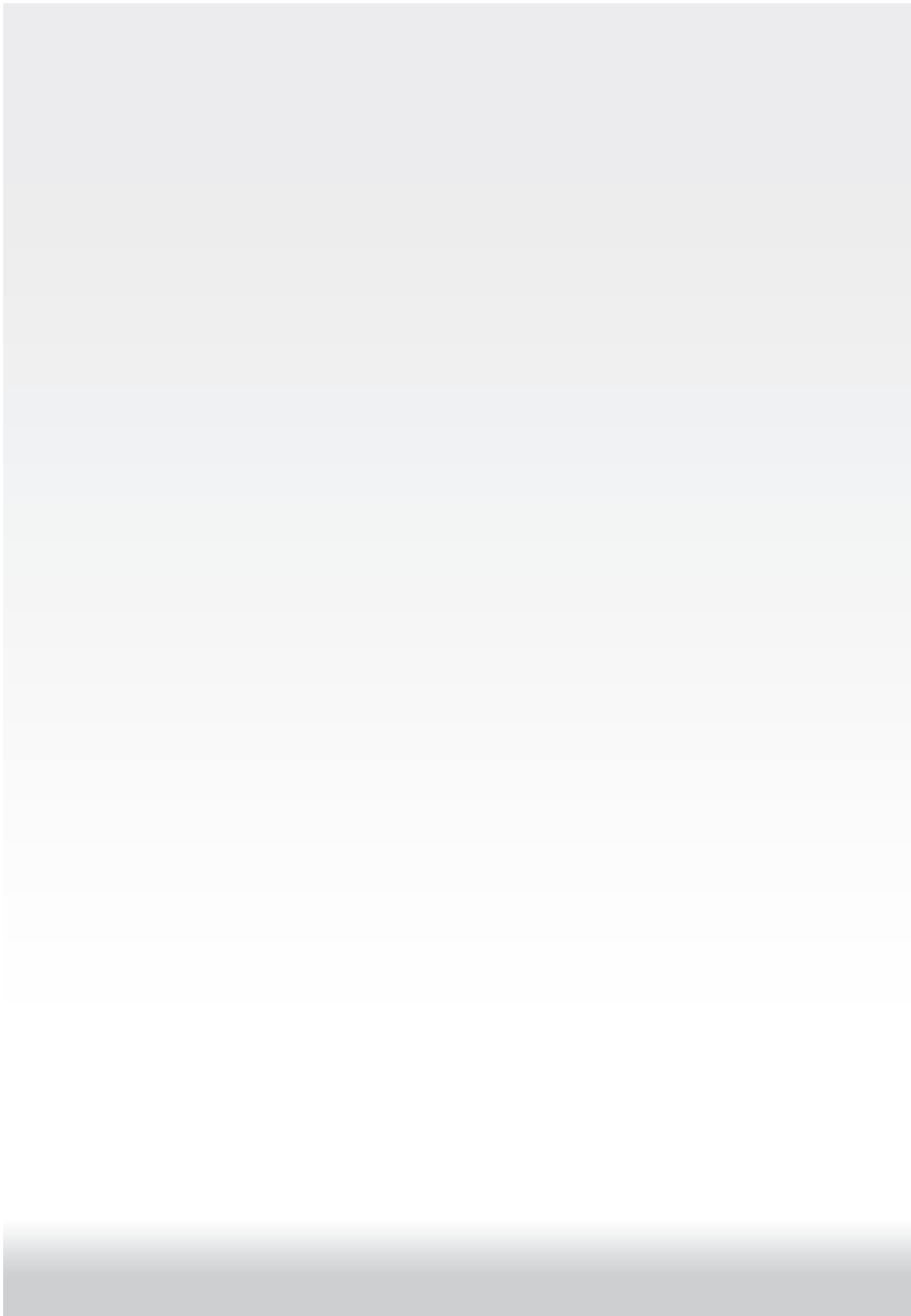
ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

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



ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล /ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิควิธี เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
	<b>3. ปัจจัยสภาพแวดล้อม</b> - นโยบาย/ระเบียบของรัฐ - ด้านการเมือง - ด้านเศรษฐกิจ - ด้านสังคม - ด้านวัฒนธรรม - ด้านเครือข่าย - ความร่วมมือในการจัดการศึกษา	- ผู้บริหารเทศบาล - ผู้บริหารสถานศึกษา - ครู - ผู้แทนกรรมการสถานศึกษา - ชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทนศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนเทศบาล)	- การสังเกต - การสัมภาษณ์ - การสนทนากลุ่ม	- การวิเคราะห์เนื้อหา	- สรุปเชิงเหตุผลตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่



## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในบทนี้เป็นผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ นำเสนอผลการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยแบ่งออกเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของเทศบาล

ตอนที่ 2 ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของเทศบาล

ตอนที่ 3 ผลการประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ

ตอนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล

รายละเอียดของแต่ละตอน มีดังนี้

## **ตอนที่ 1 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของเทศบาล**

ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของเทศบาล พิจารณาจากคุณภาพผู้เรียน ครู ผู้บริหารสถานศึกษา และกระบวนการจัดการศึกษา การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ผลการประเมินมีรายละเอียด ดังนี้

**1.1 คุณภาพผู้เรียน ครู ผู้บริหารสถานศึกษา กระบวนการจัดการศึกษา** จากการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา สังกัดเทศบาลโดยการประเมินของ สมศ. รอบสอง (พ.ศ.2549 - 2553) (ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2552) ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินเมื่อเปรียบเทียบกับสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ นำเสนอดังตารางที่ 4.1 - 4.3

**ตารางที่ 4.1** ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ระดับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา  
รอบสอง (พ.ศ. 2549 - 2553) ระหว่าง อบท. แต่ละประเภท

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

<sup>1</sup> การได้รับการรับรองมาตรฐานสถานศึกษาพิจารณาจากผลการประเมินที่ได้ระดับดีขึ้นไปไม่ต่ำกว่า 11 มาตรฐาน โดยไม่มีมาตรฐานใดที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับปรับปรุง

**ตารางที่ 4.2** ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา  
ระดับการศึกษาประถม - มัธยม รอบสอง (พ.ศ. 2549 - 2553)  
ระหว่าง อบท. แต่ละประเภท

ประเภท อบท.	จำนวน	ผลการประเมิน (ร้อยละ)		การรับรอง (ร้อยละ)	
		ได้มาตรฐาน	ไม่ได้มาตรฐาน	รับรอง	ไม่รับรอง
1. เทศบาล	370	358(96.8)	12(3.2)	309(83.5)	61(16.5)
2. อบจ.	161	153(95.0)	8(5.0)	125(77.6)	36(22.4)
3. อบต.	7	6(85.7)	1(14.3)	6(85.7)	1(14.3)
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)



จากตารางที่ 4.1 และตารางที่ 4.2 พบว่า สถานศึกษาระดับการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาประถม-มัธยมของเทศบาลส่วนใหญ่มีคุณภาพได้มาตรฐาน (ร้อยละ 97.2 และ 96.8 ตามลำดับ) โดยสถานศึกษาส่วนใหญ่ของเทศบาลทั้งระดับการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาประถม-มัธยมได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพจาก สมศ. (ร้อยละ 92.6 และ 83.5 ตามลำดับ)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบตามประเภทของ อปท. พบว่า เมืองพัทยา มีจำนวนสถานศึกษาทั้งระดับการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาประถม-มัธยมที่ได้คุณภาพมาตรฐานมากที่สุด (ร้อยละ 100.0) รองลงมา คือ กรุงเทพมหานคร (ร้อยละ 99.1 และ 98.8 ตามลำดับ) เทศบาล (ร้อยละ 97.2 และ 96.8 ตามลำดับ) และ อบจ. (ร้อยละ 92.0 และ 95.0 ตามลำดับ) ส่วน อบต.มีจำนวนสถานศึกษาที่ได้คุณภาพมาตรฐานน้อยที่สุด (ร้อยละ 85.7) เมื่อพิจารณาผลการรับรองมาตรฐานคุณภาพจาก สมศ. พบว่า เมืองพัทยา มีสถานศึกษาระดับการศึกษาปฐมวัยได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพจาก สมศ. มีจำนวนมากที่สุด (ร้อยละ 100.0) รองลงมา คือ กรุงเทพมหานคร (ร้อยละ 94.8) เทศบาล (ร้อยละ 92.6) และ อบจ. (ร้อยละ 82.0) โดย อบต. มีจำนวนสถานศึกษาที่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพน้อยที่สุด (ร้อยละ 71.4) ในขณะที่สถานศึกษาระดับการศึกษาประถม-มัธยมของกรุงเทพมหานครได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพจาก สมศ. มีจำนวนมากที่สุด (ร้อยละ 91.7) รองลงมา คือ เมืองพัทยา อบต.และเทศบาล (ร้อยละ 90.0 85.7 และ 83.5 ตามลำดับ) โดยที่ อบจ.มีจำนวนสถานศึกษาที่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพน้อยที่สุด (ร้อยละ 77.6)

**ตารางที่ 4.3** ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับ  
การศึกษาปฐมวัยและประถม-มัธยม ของสถานศึกษา  
สังกัดเทศบาล จำแนกตามมาตรฐานด้านผู้เรียน  
ครูและผู้บริหาร

มาตรฐาน	ระดับปฐมวัย ( n=353)		ระดับประถม-มัธยม (n=370)	
	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)
<b>ด้านผู้เรียน</b>				
1. ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์	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. ผู้เรียนมีความสามารถในการคิด วิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรอง และมีวิสัยทัศน์	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 สามารถทำงานร่วมกับ ผู้อื่นได้และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต	346(98.0)	7(2.0)	362(97.8)	8(2.2)

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

มาตรฐาน	ระดับปฐมวัย ( n=353)		ระดับประถม-มัธยม (n=370)	
	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)
<b>ด้านครู</b>				
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)
<b>ด้านผู้บริหาร</b>				
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)

จากตารางที่ 4.3 ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาสังกัดเทศบาล จำแนกตามมาตรฐานด้านผู้เรียน ครู และผู้บริหาร พบว่า **ด้านผู้เรียน** สถานศึกษาระดับการศึกษาปฐมวัยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 99.4-80.5) ที่ผู้เรียนมีคุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน ส่วนระดับประถม-มัธยม ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 99.5-72.2) ผู้เรียนได้มาตรฐานเกือบทุกมาตรฐาน ยกเว้นมาตรฐานด้านผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตรที่สถานศึกษาเกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 46.2) ได้มาตรฐาน **สำหรับด้านครู** สถานศึกษาระดับปฐมวัยและระดับประถม-มัธยมส่วนใหญ่ (ร้อยละ 98.6-85.9) ได้มาตรฐานทั้ง 2 มาตรฐาน **ส่วนด้านผู้บริหาร** ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ (ร้อยละ 98.9-87.5) มีคุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน

จากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่ม และกรณีศึกษาเทศบาลและสถานศึกษาจากภูมิภาคต่างๆ เกี่ยวกับคุณภาพผู้เรียนพบว่า

#### 1) พื้นฐานเด็กส่วนใหญ่ที่เข้าเรียนในโรงเรียนเทศบาลเป็นเด็กที่ขาดความพร้อม

พื้นฐานเด็กที่เข้าเรียนในโรงเรียนของเทศบาลส่วนใหญ่เป็นเด็กที่ขาดความพร้อม โดยเฉพาะความพร้อมด้านเศรษฐกิจ คือ ผู้ปกครองไม่อยู่ในฐานะที่จะให้เข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนหรือส่งเด็กไปเรียนในเมืองได้ นอกจากนั้น เด็กบางส่วนเป็นเด็กที่สอบเข้าโรงเรียนประจำอำเภอหรือประจำจังหวัดไม่ได้ ส่วนใหญ่จึงไม่ใช่เด็กที่มีความสามารถด้านการเรียนอยู่ในระดับดี แต่จะมีความสามารถอยู่ในระดับปานกลางหรือค่อนข้างต่ำ ผู้ให้ข้อมูลสะท้อนว่า “*อำเภอของเราก็จะ*

ห่างจากอำเภอเมืองไปแค่หกกิโล ถ้าคนในอำเภอมัฐานะดีสักหน่อยเขาก็จะส่งเด็กเข้าไปในเมืองไปเรียนโรงเรียนที่ในเมืองก็เป็นอีกระดับหนึ่ง” และ “เด็กที่จะได้มาเป็นเด็กที่เหลือนอกจากโรงเรียนมัธยมประจำจังหวัด เขาคัดแล้ว ถึงจะมาหาเรา เด็กที่จิตใจมาหาเรามีน้อย” ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเด็กที่เข้าเรียนในโรงเรียนเทศบาลส่วนใหญ่ขาดความพร้อมและมีความต้องการที่จะได้รับการส่งเสริมพัฒนาค่อนข้างมาก

## 2) เด็กในโรงเรียนเทศบาลได้รับการศึกษาโดยการส่งเสริมและพัฒนาสอดคล้องกับศักยภาพ

แม้เด็กของโรงเรียนเทศบาลส่วนใหญ่เป็นเด็กที่ขาดความพร้อมในการศึกษา แต่โรงเรียนเทศบาลหลายแห่งก็ได้จัดการศึกษาให้กับเด็กโดยเน้นให้มีการพัฒนาที่หลากหลาย สอดคล้องกับศักยภาพของผู้เรียน เช่น โรงเรียนที่เด็กมีความสามารถทางวิชาการไม่โดดเด่น จะจัดการศึกษาโดยเน้นความโดดเด่นในด้านอื่นๆ เช่น สนับสนุนส่งเสริมด้านกีฬา จนสามารถได้เป็นตัวแทนและชนะเลิศในระดับภาคและระดับประเทศ นอกจากนั้นยังมีการส่งเสริมกิจกรรมอื่นๆ อีกมากมายทั้งในด้านดนตรี กีฬา อย่างไรก็ตาม โรงเรียนเทศบาลส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ละเลยที่จะพัฒนาความสามารถด้านวิชาการของนักเรียน ซึ่งพบว่า ในโรงเรียนบางแห่ง “ผลการสอบ O-NET ปี 50 จะสูงกว่าระดับจังหวัด ระดับประเทศ” และสามารถส่งนักเรียนเข้าร่วม “โครงการหุ่นยนต์เป็นตัวแทนของประเทศไปแข่งที่ญี่ปุ่น ประเทศเกาหลี ได้รับรางวัล” เด็กที่มีความพร้อมด้านวิชาการจะได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ

**3) ผู้เรียนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์** โรงเรียนสังกัดเทศบาลหลายแห่งมุ่งจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ โดยปลูกฝังคุณลักษณะที่พึงประสงค์ให้กับเด็กในเรื่องการกล้าแสดงออก มารยาทในการพูดและการไหว้ การเคารพต่อผู้ใหญ่จนทำให้เด็กมีมารยาทในการพูด และการเคารพกราบไหว้ที่ดี นอกจากนี้ยังมีการเสริมสร้างความสามารถในด้านดนตรี ศิลปะ และการส่งเสริมคุณลักษณะด้านจิตสาธารณะ ซึ่งทำให้ผู้เรียนได้ใช้ความรู้ความสามารถพิเศษของตนและรู้จักเสียสละและทำประโยชน์เพื่อสังคม ชุมชน

ส่วนคุณภาพในด้านกระบวนการจัดการศึกษา พบว่า ครู และผู้บริหารสถานศึกษา มีกระบวนการจัดการศึกษาในหลายลักษณะ ดังนี้

**1) การจัดการเรียนการสอนที่หลากหลายตามศักยภาพนักเรียน**

นักเรียนของเทศบาลส่วนใหญ่ไม่ใช่เด็กที่มีความพร้อมในทุกด้าน โดยเฉพาะด้านวิชาการ แต่โรงเรียนก็จะจัดการเรียนการสอนตามศักยภาพของเด็ก เช่นนักเรียนที่มีความสามารถด้านกีฬา หรือดนตรีก็จะได้รับการสนับสนุนส่งเสริมความสามารถด้านนั้น ได้รับการพัฒนาจนสามารถเข้าแข่งขันจนได้รางวัลซึ่งจะช่วยให้เด็กเกิดความภาคภูมิใจและมีความมั่นใจในตนเองมากขึ้น นอกจากนี้ โรงเรียนยังมีการสำรวจการเรียนรู้ต่อของนักเรียน และเมื่อพบว่านักเรียนที่จบม.ต้น ไม่มีโอกาสเรียนต่อในระดับ ม.ปลายมากนัก โรงเรียนจะแนะนำให้ นักเรียนศึกษาต่อในสายอาชีพ เช่น ศึกษาต่อวิทยาลัยเกษตร ในขณะที่เดียวกันก็มีหลักสูตรฝึกอาชีพให้นักเรียนได้เลือกเรียนเป็นวิชาเลือก เช่น งานช่าง งานเกษตร เป็นต้น

## 2) การจัดการเรียนการสอนโดยบูรณาการหลักสูตร ท้องถิ่นเพื่อให้นักเรียนไปใช้ในชีวิตจริง

โรงเรียนเทศบาลหลายแห่งมีการจัดการเรียนการสอนโดยบูรณาการหลักสูตรท้องถิ่นโดยมุ่งหวังที่จะให้นักเรียนสามารถนำไปใช้ในชีวิตจริงได้ ในเทศบาลแห่งหนึ่งจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาโดยจัดเป็นสายอาชีพช่างต่างๆ ให้กับนักเรียนอย่างหลากหลาย โดยประสานเครือข่ายกับวิทยาลัยสารพัดช่างในการให้นักเรียนเข้าไปเรียนวิชาช่างต่างๆ แล้วมาต่อยอดที่โรงเรียน “เราก็มาดูคนในชุมชนอีกว่าที่เด็กไปเรียนจากสารพัดช่างมาแล้วใครในชุมชนที่จะมาต่อยอดให้เด็กนักเรียนของเรา เราดึงภูมิปัญญามาสอนมาปฏิบัติให้เด็กปฏิบัติในโรงเรียน” นอกจากนี้ยังมีการสอนทำ “bakery” ในโรงเรียนโดยใช้วิทยากรในท้องถิ่นมาอบรมให้กับนักเรียน และอีกส่วนหนึ่งจะนำนักเรียนออกไปศึกษาเรียนรู้ เช่น การทำ “ข้าวแคบ” การทำนา เลี้ยงโค เลี้ยงกระบือ แกะตัวหนังตลุง และฟ้อนเขิน โดยจัดการเรียนการสอน 2 ลักษณะคือ การเชิญวิทยากรท้องถิ่นมาสอนที่โรงเรียนหรือการพานักเรียนเข้าชุมชนและเรียนรู้จากภูมิปัญญาท้องถิ่นในบ้านหรือชุมชนนั้นๆ

## 3) การจัดกิจกรรมเสริมให้นักเรียนอย่างหลากหลายทั้ง กิจกรรมเชิงวิชาการและกิจกรรมเพื่อพัฒนาคุณลักษณะของนักเรียน

โรงเรียนเทศบาลมีการจัดกิจกรรมเสริมให้นักเรียนอย่างหลากหลายทั้งกิจกรรมเชิงวิชาการ และกิจกรรมเพื่อส่งเสริมคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียน ศิษยานุศิษย์ของเทศบาลแห่งหนึ่งเล่าว่า “มีการแปลงกิจกรรมมาเป็นการเรียนการสอนโดยสอดแทรกลงในสาระการเรียนรู้เพื่อนำไปสู่หน่วยการเรียนรู้ โดยจัดกิจกรรมที่หลากหลาย ทั้งกิจกรรมทางวิชาการ การทำโครงการ มีการเข้าค่าย

เยาวชนมีทั้งด้านวิชาการ คือค่ายคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คณิตคิดเร็ว จินตคณิต แล้วก็คอมพิวเตอร์ ให้เรียนคอมพิวเตอร์เพิ่ม” และกิจกรรม เพื่อพัฒนาผู้เรียนด้านคุณธรรม จริยธรรม ด้านกีฬา โรงเรียนบางแห่ง จัดโครงการฟากออมทรัพย์เพื่อเสริมสร้างลักษณะนิสัยการประหยัด และออมให้แก่ผู้เรียน เทศบาลหลายแห่งจัดสรรงบประมาณไว้โดย นักเรียนที่เข้าร่วมกิจกรรมไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด “โรงเรียน ของท้องถิ่นมีข้อดีที่ว่าเวลาทำโครงการเรามีเงินให้ตลอด เรามีการจัด ค่ายคุณธรรม ค่ายวิชาการ การศึกษาดูงานต่างๆ”

#### 4) โรงเรียนจัดการดูแลช่วยเหลือนักเรียน

โรงเรียนมีกิจกรรมที่สัมพันธ์กับท้องถิ่น ได้แก่ “โครงการ เยี่ยมบ้าน” โดยให้คุณครูประจำชั้นไปบ้านนักเรียนทุกภาคการศึกษา ครู มีโอกาสเยี่ยมสัมภาษณ์ผู้ปกครองนักเรียน เพื่อให้มีความใกล้ชิดกับ ครอบครัวนักเรียนเป็นการดูแล ป้องกัน หรือให้ความช่วยเหลือ และ ช่วยให้คุณครูและผู้ปกครองมีโอกาสร่วมมือกันป้องกัน แก้ไขปัญหา และ ดูแลช่วยเหลือนักเรียน รวมทั้งช่วยกันเสริมสร้างพัฒนานักเรียนได้ดีขึ้น การดูแลช่วยเหลือนักเรียนเช่นนี้ช่วยให้เด็กในโรงเรียนเทศบาลมี ปัญหาในเรื่องพฤติกรรมน้อยลง และถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นครูจะสามารถ เข้าถึงปัญหา ตัวเด็ก และครอบครัวได้ดี

5) เทศบาลทุกประเภทส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษา เทศบาลส่งเสริมสนับสนุนให้ครูและ บุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนาฝึกอบรมหรือศึกษาต่อในสาขา ที่ตรงกับภาระงานสอนมากขึ้น สำหรับครูที่ยังไม่จบปริญญาตรี เทศบาล สนับสนุนให้ศึกษาต่อ เช่น ศึกษาต่อทางการศึกษาปฐมวัย ในการอบรม



นั้นเนื้อหาการอบรมมีทั้งเรื่องการเรียนรู้การสอน การจัดประสบการณ์ การสอนเด็กอนุบาล การให้ความรู้เรื่อง IQ และ EQ ของเด็กและการใช้คอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนการสอนและการทำงาน ทั้งนี้เพื่อให้ครูมีความรู้ ความสามารถในการจัดการเรียนการสอน ซึ่งบุคลากรทางการศึกษาของเทศบาลแห่งหนึ่งเล่าว่า “ท่านนายกให้ความสำคัญการพัฒนาครูและบุคลากรจริงๆ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญมาก เพราะสังคมจะเจริญหรือหน่วยงานจะเจริญ เราต้องพัฒนาบุคลากรก่อน ถ้าบุคลากรเราไม่ได้พัฒนาหน่วยงาน ก็แย่ลง...”

## **1.2 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นของสถานศึกษาสังกัดเทศบาล**

ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นของสถานศึกษา สังกัดเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นเอง และรับถ่ายโอนสถานศึกษา นำเสนอ ดังตารางที่ 4.4-4.5

**ตารางที่ 4.4** ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ของสถานศึกษาที่เทศบาลจัดตั้งขึ้นเองและสถานศึกษาที่รับถ่ายโอนมาสังกัดเทศบาล โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา

รายการ	จัดตั้งเอง (n=585)		รับถ่ายโอน (n=139)	
	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.
1. การหาความต้องการจำเป็นด้านการจัดการศึกษา	4.60	0.73	4.52	0.97
2. การจัดทำแผนงาน/โครงการตามความต้องการ	4.84	0.57	4.81	0.66
3. การดำเนินงานตามแผนโครงการ	4.83	0.64	4.87	0.53
<b>รวมเฉลี่ย</b>	<b>4.78</b>	<b>0.48</b>	<b>4.77</b>	<b>0.53</b>

**ตารางที่ 4.5** ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของเทศบาล ด้านการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นของสถานศึกษา โดยการประเมินของผู้บริหารเทศบาล (n=404)

รายการ	$\bar{x}$	S.D.
1. การหาความต้องการจำเป็นด้านการจัดการศึกษา	4.57	0.79
2. การจัดทำแผนงาน/โครงการตามความต้องการ	4.92	0.45
3. การดำเนินงานตามแผนโครงการ	4.85	0.59
<b>รวมเฉลี่ย</b>	<b>4.80</b>	<b>0.40</b>

จากตารางที่ 4.4 และตารางที่ 4.5 พบว่าโดยภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษาเห็นว่า สถานศึกษาที่เทศบาลจัดตั้งขึ้นเอง สามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.78) โดยมีการหาความต้องการจำเป็นด้านการจัดการศึกษา การจัดทำแผนงาน/โครงการตามความต้องการ และการดำเนินงานตามแผนโครงการในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.60 4.84 และ 4.83 ตามลำดับ) ซึ่งสอดคล้องกับเทศบาลที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการที่ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษาเห็นว่า สถานศึกษาที่รับถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการมาเทศบาล สามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.77) โดยมีการหาความต้องการจำเป็นด้านการจัดการศึกษา การจัดทำแผนงาน/โครงการตามความต้องการ และการดำเนินงานตามแผนโครงการในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.52 4.81 และ 4.87 ตามลำดับ) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้บริหารเทศบาลที่เห็นว่า สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.80) โดยมีการหาความต้องการจำเป็นด้านจัดการศึกษา การจัดทำแผนงาน/โครงการตามความต้องการ และการดำเนินงานตามแผนโครงการในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.57 4.92 และ 4.85 ตามลำดับ)

จากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มผู้บริหารเทศบาล และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และกรณีศึกษาจากเทศบาลและโรงเรียน พบว่าเทศบาลและโรงเรียนมีการจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในหลายลักษณะ สรุปได้ดังนี้

**1) เทศบาลและโรงเรียนในสังกัดมีการศึกษาความต้องการจำเป็นด้านการศึกษาของท้องถิ่น** โดยมีรูปแบบและวิธีการดำเนินการดังนี้

**1.1) การทำประชาคมติหรือการจัดเวทีประชาคม** โดยการออกไปหาประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ท้องถิ่นบางแห่งมีการออกประชาคมตามชุมชนต่างๆ ไม่น้อยกว่า 2 ครั้งต่อเดือน ครูและบุคลากรเข้าไปพูดคุยสอบถามความต้องการเพื่อนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจวางแผนและดำเนินการให้ตอบสนองความต้องการของชุมชน ผู้อำนวยการกองการศึกษาแห่งหนึ่งกล่าวว่า “เราออกไปหาประชาชนให้มีส่วนร่วม ในการทำงานทุกครั้ง ถ้าเรื่องใดประชาชนไม่เอา ก็จะไม่ทำ โครงการต่างๆ ที่จะสอน เช่น โครงการสอนอาชีพให้กับชุมชนก็ต้องถามชุมชนก่อนว่า เขาพร้อมที่จะรับไหม ทำประชาคมติก่อน ถ้าประชาคมติเขาบอก เอาโครงการนี้ เราก็มาเขียนแผนโครงการ”

**1.2) การใช้แบบสอบถาม** เทศบาลบางแห่งจะจัดทำแบบสอบถาม แต่ในบางที่จะมอบหมายให้โรงเรียนเป็นผู้จัดทำแบบสอบถามผู้ปกครองเกี่ยวกับความต้องการหรือข้อเสนอแนะต่อการจัดการศึกษาแล้วเทศบาลจะนำข้อมูลที่ได้มาใช้ในการตัดสินใจดำเนินการ เช่น การจัดตั้งโรงเรียนอนุบาล การจัดรถบริการรับส่งนักเรียน

การพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรหรือโครงการพัฒนาผู้เรียนในลักษณะต่างๆ

**1.3) การหาความต้องการจำเป็นโดยผ่านคณะกรรมการสถานศึกษา** ซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนจากฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะฝ่ายที่เป็นตัวแทนของชุมชนซึ่งกรรมการ ผู้ปกครองหรือชุมชนส่วนใหญ่จะแสดงความคิดเห็นหรือแจ้งความต้องการของตนมาทางคณะกรรมการสถานศึกษา

**1.4) การเยี่ยมบ้านนักเรียน** โรงเรียนทุกแห่งได้จัดระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนและมี “โครงการเยี่ยมบ้านนักเรียน” อยู่แล้วโดยครูประจำชั้นจะไปเยี่ยมบ้านนักเรียนในทุกปีการศึกษา เพื่อจะไปดูสภาพความเป็นอยู่ของนักเรียนซึ่งเป็นโอกาสที่ครูจะได้สัมภาษณ์พบปะพูดคุยกับผู้ปกครองนักเรียน ทำให้ครูได้ทราบความต้องการจำเป็นของนักเรียนและผู้ปกครองอย่างแท้จริง

**2) เทศบาลสามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการจำเป็นของท้องถิ่นได้อย่างดี**

จากการที่เทศบาลและโรงเรียนในสังกัดมีการหาความต้องการจำเป็นด้านการศึกษา เทศบาลหลายๆ แห่งมีการดำเนินการต่างๆ เพื่อตอบสนองตามความต้องการของผู้ปกครอง และชุมชน ซึ่งมีข้อมูลที่สะท้อนถึงการดำเนินการตอบสนองความต้องการได้ ดังนี้

**2.1) การจัดหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนสนองความต้องการจำเป็นของท้องถิ่น** จากการศึกษาสำรวจความต้องการเฉพาะของท้องถิ่น เช่น ท้องถิ่นที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว มีการสอนภาษาต่างประเทศให้กับนักเรียน เช่น มีการจ้างครูสอนภาษาจีน

และชาวต่างชาติสอนภาษาอังกฤษ “สิ่งที่ประชาชนนิยมชมชอบมากที่สุดคือท่านนายกให้มีการสอนภาษาที่สองที่สามขึ้นให้มีการเรียนภาษาอังกฤษภาษาจีนในโรงเรียนของเทศบาล คนของเรามีคนไทยเชื้อสายจีนมาก ฉะนั้นการเรียนภาษาจีนเป็นสิ่งที่เขาอยากได้ เราจ้างครูจีนมาทุกโรงเรียนได้ผลมาก”

**2.2) การตอบสนองความต้องการให้มีการจัดการศึกษาระดับที่สูงขึ้น** ผู้ปกครองต้องการส่งลูกเข้ามาเรียนมากขึ้น และต้องการให้โรงเรียนจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น คือระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เนื่องจากเด็กในพื้นที่ไม่มีที่ศึกษาต่อ เพราะโรงเรียนที่เปิดสอนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นโรงเรียนประจำจังหวัดหรือประจำอำเภออยู่ห่างไกลจากชุมชน ทำให้การเดินทางไปเรียนลำบากและมีค่าใช้จ่ายสูง

**2.3) การจัดกิจกรรมเสริมตามความต้องการของนักเรียน** เทศบาลมีการจัดกิจกรรมเสริมเพื่อตอบสนองความต้องการของนักเรียนกลุ่มต่างๆ โดยการจ้างวิทยากรเฉพาะด้านมาสอนหลังเลิกเรียน เช่น ยูโด เทควันโด หรือการจัดสอนพิเศษ ในตอนปิดภาคเรียน เนื่องจากช่วงปิดภาคเรียนผู้ปกครองในเขตเทศบาลต้องทำงาน ไม่มีคนดูแลบุตรหลายของตนในช่วงปิดเทอม จึงขอให้ทางโรงเรียนจัดการเรียนเสริมในช่วงการปิดภาคเรียน

**3) ผู้ปกครอง ชุมชนพึงพอใจต่อการจัดการศึกษาของชุมชน**

จากข้อมูลการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของเทศบาลได้ข้อมูลที่สอดคล้องกันว่าผู้ปกครองส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล ใน

การให้บริการการศึกษาฟรีในทุกเรื่อง ซึ่งทำให้ผู้ปกครองไม่ต้องมีภาระในการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียน โดยได้รับการบริการที่มีคุณภาพ ดูแลบุตรหลานของเขาอย่างใกล้ชิด โรงเรียนเทศบาลบางแห่งมีการพัฒนาการให้บริการเพิ่มมากขึ้น ซึ่งทำให้ปัจจุบันโรงเรียนเป็นที่นิยมสำหรับชุมชน เด็กที่เข้ามาเรียนไม่ใช่เพียงบุตรหลานของคนยากจน “ชาวบ้านในชุมชน” แต่เป็นบุตรหลานของข้าราชการ ที่เป็นนายความ เป็นแพทย์ พยาบาล “ผู้ปกครองหลายๆ คนค่อนข้างพึงพอใจเทศบาล ทางด้านการดูแล ให้อุ่น ให้อุ่นใจ แต่ถ้าเขาไปเรียนที่โรงเรียนเอกชน เขาต้องจ่ายมากกว่า” “เราพอใจระดับของโรงเรียน ครูก็ไม่บ้านนอก พูดตรง ๆ ผู้ครูกรุงเทพฯ ได้” นอกจากนั้น การที่เทศบาลขยายการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาเป็นที่พึงพอใจของผู้ปกครองชุมชน เนื่องจากลดภาระค่าใช้จ่าย นักเรียนไม่ต้องเดินทางไกล มีความปลอดภัย และผู้ปกครองดูแลเด็กได้อย่างใกล้ชิด เพราะไม่ต้องไปเรียนในโรงเรียนที่ไกลบ้าน

#### **4) ความต้องการของชุมชนในบางเรื่อง โรงเรียนสังกัดเทศบาลไม่สามารถตอบสนองได้**

แม้เทศบาลจะดำเนินการต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองชุมชนได้ในหลายเรื่อง แต่ก็มีความต้องการอีกหลายเรื่องที่เทศบาลและโรงเรียนในสังกัดบางแห่งไม่สามารถตอบสนองได้ครบถ้วน เช่น ผู้ปกครองชุมชนขอให้ขยายการศึกษาถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ รวมทั้งความต้องการให้ครูสอนพิเศษในวิชาหลักๆ เช่น คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ คอมพิวเตอร์ สาเหตุของการตอบสนองความต้องการไม่ได้โดยส่วนใหญ่มาจากการขาดความพร้อมในเรื่องนั้นๆ เช่น บุคลากรไม่เพียงพอหรือ

ในบางที่ขาดครูในบางวิชา “เขาต้องการให้ของเราขยายไปจนถึงม.6 หรือ ว่าก็เป็นระดับ ปวช. เราทำไม่ได้ เพราะข้อจำกัดหลายอย่าง หนึ่ง เพราะบุคลากรเราขาด และการที่เราจะเปิด ม.ปลาย หรือ ปวช. เรา จะต้องมีครูเฉพาะทาง”

### **1.3 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น**

ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ของเทศบาลที่จัดตั้งสถานศึกษาเอง และเทศบาลที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา นำเสนอดังตารางที่ 4.6-4.7



**ตารางที่ 4.6** ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการมีส่วนร่วม  
ในการจัดการศึกษาของผู้ปกครองชุมชนและหน่วยงานอื่น  
ที่เกี่ยวข้อง สำหรับสถานศึกษาที่เทศบาลจัดตั้งเอง  
และสถานศึกษาที่รับถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ  
โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา  
ครู และกรรมการสถานศึกษา

รายการ	จัดตั้งเอง (n=585)		รับถ่ายโอน (n=139)	
	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.
1. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา	4.66	0.90	4.61	1.03
2. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา	4.64	0.97	4.49	1.20
3. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน	4.61	0.98	4.51	1.20
4. การมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรทางการศึกษา	4.55	1.04	4.26	1.40
5. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนของสถานศึกษา	4.55	1.08	4.45	1.21
6. การมีส่วนร่วมในการนิเทศติดตามการดำเนินงานการจัดการศึกษา	4.46	1.21	4.32	1.40
7. การมีส่วนร่วมในการจัดหาสนับสนุนสื่อ/อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้	4.48	1.12	4.27	1.43
8. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร	4.30	1.36	4.23	1.43
<b>รวมเฉลี่ย</b>	<b>4.61</b>	<b>0.76</b>	<b>4.49</b>	<b>0.93</b>

**ตารางที่ 4.7** ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการมีส่วนร่วม  
ในการจัดการศึกษาของผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่น  
ที่เกี่ยวข้อง โดยการประเมินของผู้บริหารเทศบาล (n=404)

รายการ	$\bar{x}$	S.D.
1. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา	4.60	0.88
2. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำ หลักสูตรสถานศึกษา	4.43	1.14
3. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัด การเรียนการสอน	4.53	1.02
4. การมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากร ทางการศึกษา	4.43	1.13
5. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนของสถานศึกษา	4.40	1.22
6. การมีส่วนร่วมในการนิเทศติดตามการดำเนินงาน การจัดการศึกษา	4.34	1.32
7. การมีส่วนร่วมในการจัดหาสนับสนุนสื่อ/อุปกรณ์ และแหล่งการเรียนรู้	4.51	1.11
8. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร	4.33	1.33
<b>รวมเฉลี่ย</b>	<b>4.53</b>	<b>0.82</b>

จากตารางที่ 4.6 และตารางที่ 4.7 *กรณีเทศบาลที่จัดตั้งสถานศึกษาเอง* พบว่า โดยภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา เห็นว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.61) เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมากที่สุด 5 เรื่อง คือ มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน การระดมทรัพยากรทางการศึกษา การจัดทำแผนของสถานศึกษา (ค่าเฉลี่ย 4.55-4.66) ส่วนสถานศึกษาที่รับถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า โดยภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา เห็นว่าผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.49) โดยมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.61 และ 4.51 ตามลำดับ) ส่วนเรื่องอื่นๆ มีส่วนร่วมในระดับมาก

ส่วนผู้บริหารเทศบาลโดยภาพรวม เห็นว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของเทศบาลในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.53) โดยมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา มีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน และมีส่วนร่วมในการจัดหาสนับสนุนสื่อ/อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้ในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.60 4.53 และ 4.51 ตามลำดับ) ส่วนในเรื่องอื่นๆ มีส่วนร่วมในระดับมาก

จากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มผู้บริหารเทศบาล และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และกรณีศึกษาเทศบาลและโรงเรียนพบว่าเทศบาลและโรงเรียนมีการจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ดังนี้

### 1) ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ผู้ปกครองส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือและเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน โดยมีลักษณะการมีส่วนร่วมดังนี้ (1) เข้าร่วมประชุมตามที่โรงเรียนเชิญ ซึ่งอาจจะเป็นภาคการศึกษาละครั้งหรือภาคการศึกษาละ 2 ครั้ง ผู้ปกครองจะเข้ามาร่วมประชุมเป็นส่วนใหญ่ ในบางโรงเรียนจะมีการประชุมรวมทั้งหมดตอนเช้าและมีการแยกเข้าพบครูประจำชั้นในช่วงบ่าย (2) เข้าร่วมกิจกรรมวันสำคัญอื่นๆ เช่น กิจกรรมวันพ่อ วันแม่ หรือกิจกรรมตามโครงการสายสัมพันธ์ครอบครัวของโรงเรียนที่จะให้นักเรียนได้มีการแสดงความสามารถต่างๆ ผู้ปกครองจะให้ความร่วมมือเข้าร่วมเป็นอย่างดี (3) ผู้ปกครองมีการจัดตั้งชมรมผู้ปกครอง มีการจัดกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครอง จัดแข่งขันกรีฑาผู้ปกครอง (4) ผู้ปกครองมีการจัดตั้งชมรมเครือข่ายผู้ปกครอง ซึ่งมีบทบาทในการช่วยเหลือสอดส่องความประพฤติของนักเรียนและให้ความร่วมมือกับโรงเรียนและผู้ปกครองในการดูแลเด็ก นอกจากนี้ ผู้ปกครองยังมีส่วนร่วมในการบริจาคเงิน หรือซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ให้กับโรงเรียน รวมนุ้ซื้อรถบัสให้โรงเรียน รวมทั้งผู้ปกครองบางคนที่มีความรู้ และเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามาช่วยสอนหนังสือในโรงเรียน

## 2) คณะกรรมการสถานศึกษาบางแห่งมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของโรงเรียนในขณะที่บางแห่งยังมีส่วนร่วมไม่มากนัก

จากข้อมูลการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการสถานศึกษาหลายแห่งเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนในระดับที่แตกต่างกัน ในโรงเรียนที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมมาก ผู้ปกครองก็จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างมาก ตั้งแต่การเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาและอนุมัติแผนและหลักสูตรของโรงเรียน หรือร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินการบางอย่าง หรือกรรมการสถานศึกษาบางแห่งเข้ามามีบทบาทให้การสนับสนุนในด้านสื่อวัสดุ อุปกรณ์และเครื่องดนตรีต่างๆ ในส่วนของการสรรหากรรมการสถานศึกษาที่โรงเรียนเทศบาลขนาดใหญ่ให้ข้อมูลว่า จะสรรหามาจากผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่หรือนักวิชาการ นักการศึกษา ซึ่งบุคคลกลุ่มเหล่านี้สามารถเข้ามามีบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะในการบริหารงานได้ “กรรมการศึกษามีบทบาทอยู่ทุกเรื่อง มีส่วนรู้มีส่วนให้ความคิด มีส่วนนำเสนอแล้วก็มีส่วนรับผิดชอบ พอๆ กับผู้บริหารโรงเรียน ท่านนายกเป็นคนบอกว่ากรรมการศึกษาไม่ใช่มีแต่ชื่อ จะต้องทำงาน กรรมการศึกษาทุกคนจะต้องเข้าใจเรื่องบริหารงบประมาณ งานวิชาการ และหลักสูตรโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักสูตรท้องถิ่น” คณะกรรมการสถานศึกษาบางแห่งมีการประชุมภาคเรียนละ 2 ครั้ง แต่ในบางแห่งมีการประชุมทุกเดือน ในขณะที่บางแห่งการที่คณะกรรมการสถานศึกษาไม่ค่อยได้เข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ดังที่ครูคนหนึ่งกล่าวว่า “การมีส่วนร่วม เราก็มีกรรมการสถานศึกษาอะไรเหมือนกัน แต่จริงๆ แล้ว การมีส่วนร่วม มันประกอบไปด้วย การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมภาคภูมิใจ ถ้าวิเคราะห์แล้ว มัน

ยังไม่ถึงไหน” ผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งสะท้อนว่า “การประชุมปกติ จะเชิญคณะกรรมการประชุมภาคเรียนละอย่างน้อย สองครั้งตามระเบียบ ปรากฏว่าไม่ได้เชิญประชุมเลย แต่พอยื่นหนังสือไปเชิญร่วมงานวันเด็ก ก็ไม่มา มาแต่ญาติของผู้บริหาร การจัดคุณภาพการเรียนการสอนจะให้ เข้ามาร่วมก็ยาก” สำหรับเหตุผลของการที่คณะกรรมการสถานศึกษา เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของโรงเรียนน้อย จากข้อมูลที่ศึกษา สามารถสรุปได้ว่า เนื่องมาจากการที่กรรมการไม่มีความรู้และ ประสบการณ์ด้านการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาก็ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาเท่าที่ควร

### 3) ชุมชนบางส่วนยังถือว่าการจัดศึกษาเป็นเรื่องของโรงเรียน

แม้ผู้ปกครอง ชุมชนในบางแห่งจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาค่อนข้างมาก แต่ก็มีในบางที่ที่ชุมชนไม่ค่อยได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยเฉพาะในชุมชนเมือง ซึ่งประชาชนมีภารกิจต้องทำงาน นอกบ้านจะมีส่วนร่วมน้อยกว่าชุมชนในชนบท เนื่องจากชุมชน และผู้ปกครองนักเรียน ยังต้องประกอบอาชีพ และหาเช้ากินค่ำ “ในส่วนของ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคนในชุมชน ถ้านอกเหนือ จากตัวแทนในชุมชนที่เข้ามาเป็นกรรมการสถานศึกษา ส่วนหนึ่งแล้ว จะมีน้อยมากที่ชุมชนจะเดินเข้ามาในโรงเรียนเพราะเขาถือว่าการ จัดการศึกษาเป็นเรื่องของโรงเรียน”

## ตอนที่ 2 ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ของเทศบาล

ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของเทศบาลที่จัดตั้งสถานศึกษาเอง และรับถ่ายโอนสถานศึกษาซึ่งพิจารณาในด้านสื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอน กระบวนการจัดการเรียนการสอน การดูแลช่วยเหลือผู้เรียนและการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม นำเสนอดังตารางที่ 4.8-4.9

**ตารางที่ 4.8** ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของเทศบาลที่จัดตั้งสถานศึกษาเองและเทศบาลที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา

รายการ	จัดตั้งเอง (n=585)		รับถ่ายโอน (n=139)	
	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.
1. มีการจัดสื่อ อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน	4.27	1.15	3.48	1.45
2. การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	4.75	0.75	4.55	1.11
3. มีระบบการดูแลช่วยเหลือผู้เรียนอย่างทั่วถึง	4.79	0.75	4.60	1.10

**ตารางที่ 4.8 (ต่อ)**

รายการ	จัดตัวเอง (n=585)		รับถ่ายโอน (n=139)	
	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.
4. มีการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง	4.85	0.60	4.69	0.89
5. มีการจัดสรร สื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง	4.86	0.56	4.57	1.12
<b>รวมเฉลี่ย</b>	<b>4.71</b>	<b>0.48</b>	<b>4.42</b>	<b>0.77</b>

**ตารางที่ 4.9** ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษา  
ของเทศบาล โดยการประเมินของผู้บริหารเทศบาล (n=404)

รายการ	$\bar{x}$	S.D.
1. มีการจัดสื่อ อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้ เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน	4.13	1.26
2. มีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	4.65	1.00
3. มีระบบการดูแลช่วยเหลือผู้เรียนอย่างทั่วถึง	4.76	0.85
4. มีการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง	4.82	0.72
5. มีการจัดสรร สื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง	4.88	0.56
<b>รวมเฉลี่ย</b>	<b>4.68</b>	<b>0.53</b>



จากตารางที่ 4.8 และตารางที่ 4.9 พบว่า ผลการประเมินใน  
กรณีของเทศบาลที่จัดตั้งสถานศึกษาเองโดยภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษา  
ครูและกรรมการสถานศึกษา เห็นว่าเทศบาลที่จัดตั้งสถานศึกษาเองมี  
การจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.71)  
เมื่อพิจารณาตามเรื่องที่จัดการศึกษาให้มีความเสมอภาค พบว่า มีการ  
จัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในระดับมากที่สุด 4 เรื่อง คือ การจัด  
กิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีระบบการดูแล  
ช่วยเหลือผู้เรียนอย่างทั่วถึง มีการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา  
อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง และมีการจัดสรร สื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์  
ให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง (ค่าเฉลี่ย 4.86-4.75) ส่วนกรณี  
ของเทศบาลที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา พบว่า โดยภาพรวมผู้บริหาร  
สถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา เห็นว่าเทศบาลจัดการศึกษา  
ให้มีความเสมอภาคในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.42) โดย มีการจัด  
การศึกษาให้มีความเสมอภาคในระดับมากที่สุด 4 เรื่อง คือ การจัด  
กิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีระบบการดูแล  
ช่วยเหลือผู้เรียนอย่างทั่วถึง มีการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา  
อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง และมีการจัดสรร สื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์  
ให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง (ค่าเฉลี่ย 4.69-4.55) ส่วน  
ในเรื่องการจัดสื่อ อุปกรณ์ และแหล่งเรียนรู้เพื่อสนับสนุนการเรียน  
การสอนอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.48)

สำหรับผู้บริหารเทศบาลเห็นว่า เทศบาลจัดการศึกษาให้ม  
ีความเสมอภาคในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.68) โดยมีการจัดการศึกษา  
ให้มีความเสมอภาคในระดับมากที่สุด 4 เรื่องคือ มีการจัดกิจกรรม  
การเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีระบบการดูแลช่วยเหลือ

ผู้เรียนอย่างทั่วถึง มีการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรม และทั่วถึง และมีการจัดสรร สื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้สถานศึกษา อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ส่วนในเรื่องการจัดสื่อ อุปกรณ์ และแหล่ง เรียนรู้เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.13)

จากข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการสนทนากลุ่มผู้บริหารเทศบาล และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และจากการศึกษากรณีศึกษาเทศบาลและ โรงเรียน พบว่า เทศบาลมีการจัดการศึกษาให้ความเสมอภาคในลักษณะ ดังนี้

#### 1) สถานศึกษาเทศบาลให้โอกาสกับเด็กทุกกลุ่มเข้ารับ การศึกษา

จากผลการศึกษาของโรงเรียนในภูมิภาคต่างๆ พบว่า โรงเรียนเทศบาลซึ่งมีหน้าที่ในการให้บริการการศึกษาแก่เด็กในพื้นที่ โดยส่วนใหญ่ได้ให้โอกาสแก่เด็กทุกคนในการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเด็กกลุ่มต่างๆ ที่ได้รับโอกาสทางการศึกษา เช่น กลุ่มเด็กในเขต พื้นที่ของเทศบาล เด็กนอกเขตพื้นที่เทศบาล รวมทั้งเด็กต่างด้าว โรงเรียน เทศบาลที่เป็นกรณีศึกษาบางภูมิภาครับกลุ่มเด็กเหล่านี้โดยไม่มีเงื่อนไข “เรารับเด็กทั้งในและนอกพื้นที่ไม่กีดกันแม้แต่นานาชาติผมยังรับ เป็น พม่าบ้าง เป็นแม้วบ้างที่มาอยู่ใกล้บางทีก็มาก่อสร้าง ผมเอ้ออาหารหมด เป็นนโยบายไว้ว่าเด็กผมทิ้งไม่ได้ เพราะบางทีถ้าปล่อยไปก็อาจจะ เป็น ภัยต่อสังคม...” รวมทั้งการยอมรับเด็กระหว่างปี ระหว่างชั้น เพื่อให้ โอกาสแก่เด็กที่บิดามารดาเป็นแรงงานที่ต้องเคลื่อนย้ายถิ่น แต่ในบาง โรงเรียนซึ่งมักจะเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่จะมีเงื่อนไข คือขอให้มี ทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลจึงสามารถรับได้ โดยลักษณะของการรับ นั้นโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษาและเข้าร่วมสนทนากลุ่มเกือบทุกแห่งให้

ข้อมูลว่า จะรับเด็กทุกคนที่มาสมัคร และเมื่อจำนวนรับเต็มก็จะปิดการรับสมัคร โดยเด็กที่ไม่มีโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียนที่ต้องการ เทศบาลจะช่วยดูแลให้เด็กมีที่เรียน สำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่และเป็นที่ยอมรับ อาจมีการจับสลากและการสอบด้วย “โรงเรียนให้โอกาสเด็กในพื้นที่เข้าเรียนแต่เนื่องจากมีเด็กจำนวนมากจึงต้องมีขั้นตอนตั้งแต่ การจับสลากและการสอบแข่งขันซึ่งก็ได้เด็กที่ดีหน่อย สำหรับเด็กอนุบาลจะใช้วิธีรับหมด หลังจากเต็มแล้วจึงหยุดรับเด็ก ป.1 จะรับจากเด็กอนุบาลในโรงเรียน ที่เหลือใช้การจับสลากและการสอบแข่งขัน”

## 2) มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ

โรงเรียนในเทศบาลส่วนใหญ่ให้โอกาสทางการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ ทั้งนี้เพราะโรงเรียนต่างๆ ไปโดยเฉพาะโรงเรียนเอกชนไม่ค่อยยอมรับเด็กกลุ่มนี้เข้าเรียน ดังนั้นโรงเรียนเทศบาลซึ่งเป็นโรงเรียนในพื้นที่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงจำเป็นต้องรับและดูแลเด็กเหล่านี้ ลักษณะการจัดส่วนใหญ่เป็นการเรียนร่วม มีกิจกรรมและการดำเนินการในการดูแลเด็กพิเศษไว้เป็นการเฉพาะ แต่จะมีการดำเนินการที่แตกต่างกันแบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ (1) จัดการศึกษาแบบเต็มรูปแบบมีการรับโอนศูนย์การศึกษาพิเศษ และจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษเป็นการเฉพาะ ผู้บริหารเทศบาลแห่งหนึ่งมีนโยบายให้โรงเรียนในเขตเทศบาลรับเด็กพิเศษเป็นการเฉพาะ โดยให้งบประมาณ จัดจ้างครูการศึกษาพิเศษและจ้างนักกิจกรรมบำบัดเข้ามาเสริมในการจัดการเรียนการสอน (2) การจัดแบบเรียนร่วม คือ มีการอบรมครูในโรงเรียนเพื่อให้สามารถดูแลเด็กพิเศษในโครงการเรียนร่วม ซึ่งก็สามารถให้การดูแลและช่วยเหลือผู้ปกครองของเด็กเหล่านี้ได้ และ (3) การส่งต่อให้โรงเรียนหรือหน่วยงานเฉพาะทาง โรงเรียนบางแห่งพิจารณาว่า

โรงเรียนมีความพร้อมน้อย ชาติครูที่ดูแลเด็กพิเศษ จะรับในกรณีที่เป็นจริง ๆ และเลือกรับเด็กที่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้มากๆ โดยหากมีเด็กพิเศษเข้ามา โรงเรียนจะให้คำแนะนำเพื่อให้ผู้ปกครองพาเด็กไปโรงเรียนเฉพาะทาง เช่น โรงเรียนโสตศึกษาหรือโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ศูนย์ฯหรือหน่วยงานที่จะสามารถดูแลได้เป็นการเฉพาะ

ในโรงเรียนบางแห่งมีการดูแลเด็กพิเศษและเด็กที่เรียนช้ากว่าเด็กทั่วไปโดยจัดให้การเรียนซ่อมเสริม ซึ่งทางเทศบาลให้งบประมาณสนับสนุนเป็นพิเศษสำหรับการจัดทำสื่อและแบบฝึกหัดสำหรับเด็กเรียนช้า นอกจากนี้ในเทศบาลบางแห่งมีการจัดการศึกษาและการดูแลเด็กเร่ร่อน เด็กจรจัด โดยจัดทำเป็นโครงการ “ครูสอนเด็กเร่ร่อน” ที่จะเข้าไปช่วยเหลือดูแลเด็กเหล่านี้ มีการสอนหนังสือให้กับเด็กหรือนำเด็กเข้าศึกษาในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

### 3) ให้การสนับสนุนในด้านอื่นๆ เพื่อเพิ่มโอกาสเด็กทุกคนนอกเหนือจากสิ่งที่ได้จากนโยบายเรียนฟรีของรัฐแล้ว

แม้ว่าในปัจจุบันรัฐมีนโยบายเรียนฟรีสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเด็กขั้นพื้นฐานจะได้รับโอกาสในการเข้าศึกษาโดยไม่เสียค่าเล่าเรียน มีค่าเสื้อผ้า หนังสือ และอุปกรณ์การศึกษาบางส่วนซึ่งก็เป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ปกครองได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มกับบุคลากรของโรงเรียนสังกัดเทศบาลพบว่า โรงเรียนสังกัดเทศบาลทุกแห่งมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อเพิ่มโอกาสแก่เด็กตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงมัธยมศึกษา เนื่องจากเด็กที่เข้าศึกษาในโรงเรียนสังกัดเทศบาลส่วนใหญ่จะเป็นเด็กจากครอบครัวที่มีฐานะยากจน โดยให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ ได้แก่ ค่าอาหารกลางวัน ค่าสื่ออุปกรณ์การเรียนการสอน และเงินทุนการศึกษาซึ่งจะให้กับเด็กที่

มีฐานะยากจนเป็นพิเศษ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการร่วมกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียน เช่น ค่าอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ค่ายันทนาการ ค่าเยวชน ค่าคุณธรรม เป็นต้น นอกจากนี้ โรงเรียนหลายแห่งมีการจัดรถรับ-ส่งนักเรียนซึ่งช่วยลดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองอีกส่วนด้วย การให้การสนับสนุนเพิ่มเติมเหล่านี้ เป็นการเพิ่มโอกาสให้แก่เด็กได้มีโอกาสในการศึกษาได้อย่างเสมอภาค

#### 4) สถานศึกษาจัดการศึกษาตามความพร้อมของเด็ก

ผู้บริหารเทศบาลในบางภูมิภาคให้ความเห็นว่า ความพร้อมและความสามารถของเด็กแต่ละคนมีความแตกต่างกัน จึงมีการจัดการศึกษาและจัดกิจกรรมให้เด็กสอดคล้องกับศักยภาพที่หลากหลายของเด็กแต่ละคน “โรงเรียนของเราที่มีจุดเด่นก็คือเราจัดกิจกรรมให้เด็กตามศักยภาพที่หลากหลาย เด็กบางคนวิชาการไม่โดดเด่นมากแต่ศักยภาพด้านอื่นน่าจะพัฒนาได้ดี เช่นเด็กที่ทางวิชาการพอไปได้ แต่ทางด้านกีฬาเขาจะโดดเด่นเราก็จะพัฒนาทางด้านกีฬาเป็นการเฉพาะ” และจากการศึกษากรณีศึกษาพบว่า มีเทศบาลที่ให้ความสำคัญกับความสามารถด้านกีฬาของเด็กและจัดตั้งเป็นโรงเรียนกีฬาขึ้นมาเป็นการเฉพาะ โดยคัดเลือกเด็กที่มีความสามารถด้านกีฬาเป็นพิเศษ เด็กเหล่านี้อาจมีความสามารถทางด้านวิชาการอยู่ในระดับปานกลาง แต่จะได้รับการพัฒนาในด้านกีฬาให้มีความโดดเด่นเพิ่มขึ้น ในขณะที่โรงเรียนบางแห่งส่งเสริมนักเรียนที่สนใจด้านดนตรี และศิลปะ

#### 5) สถานศึกษาให้โอกาสเด็กได้เรียนกับครูที่มีคุณภาพ

โรงเรียนสังกัดเทศบาล เกือบทุกแห่งได้สรรหาครูที่มีคุณภาพในการจัดการเรียนการสอนซึ่งถือว่าเป็นความเสมอภาคในการให้โอกาสเด็กได้เรียนรู้กับครูที่มีวุฒิ มีความรู้ ความสามารถและ

ประสบการณ์ตรงกับสาระและระดับการศึกษาที่สอน ดังทัศนะของหัวหน้าฝ่ายการศึกษาของเทศบาลแห่งหนึ่งว่า “ความเสมอภาคเราดูหลายวิธี วิธีการที่เราจัดให้เด็กได้เรียนกับครูที่จบตรงกับกลุ่มสาระที่สอนถือว่าเป็นการให้ความเสมอภาค เพราะการที่เราจัดครูที่มีประสบการณ์โดยตรงให้เด็ก เราถือว่ามีความเสมอภาคทางการศึกษา” ปัจจุบันโรงเรียนทุกแห่งได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูตามอัตราส่วนมาตรฐาน และบางส่วนได้รับจัดสรรอัตราครูเพิ่มเติมจากอัตราครูที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดสรรมาให้ไม่ว่าจะเป็นอัตราว่างที่ยังหาครูบรรจุไม่ได้หรือการจัดสรรครูให้เพิ่มเติมตามนโยบายของผู้บริหาร เช่น ครูภาษาต่างประเทศ เป็นต้น

### **ตอนที่ 3 ผลการประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลง ของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับการถ่ายโอน สถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ**

ผลการประเมินสภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งพิจารณาสภาพการเปลี่ยนแปลงในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา และการประเมินของผู้บริหารเทศบาล นำเสนอดังตารางที่ 4.10 - 4.11

**ตารางที่ 4.10** สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาล  
ที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ  
โดยการประเมินของผู้บริหารสถานศึกษา  
ครู และกรรมการสถานศึกษา (n=139)

รายการ	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน		ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง
	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	
<b>ด้านวิชาการ</b>					
1. การจัดทำหลักสูตรที่ตอบสนอง ความต้องการท้องถิ่น	2.49	0.84	2.87	0.80	9.50
2. การจัดการเรียนการสอนที่เน้น ความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่น	2.51	0.90	2.93	0.82	10.50
3. การจัดการเรียนการสอนที่ใช้ภูมิปัญญา ท้องถิ่นและแหล่งเรียนรู้ในชุมชน	2.63	0.85	2.94	0.82	7.75
4. การสนับสนุนสื่อการเรียนการสอน	2.57	0.80	3.12	0.82	13.75
5. การนิเทศ/ส่งเสริมสนับสนุน การเรียนการสอน	2.72	0.85	2.88	0.87	4.00
<b>รวม</b>	<b>2.59</b>	<b>0.74</b>	<b>2.93</b>	<b>0.72</b>	<b>8.50</b>
<b>ด้านงบประมาณ</b>					
1. การเพิ่มงบประมาณเพื่อการจัด การศึกษา/การเรียนการสอน	2.35	0.77	3.16	0.76	20.25
2. การจัดสรรงบประมาณให้ตอบสนอง ตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ การจัดการศึกษาของท้องถิ่น	2.40	0.73	3.11	0.76	17.75
3. การจัดสรรงบประมาณเพื่อการ ปรับปรุงอาคารสถานที่	2.27	0.79	3.19	0.84	23.00

ตารางที่ 4.10 (ต่อ)

รายการ	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน		ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง
	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	
4. การจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างอาคารเรียน	2.09	0.84	3.37	0.74	32.00
5. การจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านการเรียนการสอน	2.44	0.83	3.10	0.72	16.50
6. การจัดทำระเบียบข้อบังคับและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดสรรและใช้งบประมาณ	2.60	0.79	2.93	0.76	8.25
7. การกำกับ ติดตาม และตรวจสอบระบบงบประมาณ	2.60	0.79	3.00	0.76	10.00
<b>รวม</b>	<b>2.38</b>	<b>0.66</b>	<b>3.10</b>	<b>0.63</b>	<b>18.00</b>
<b>ด้านการบริหารงานบุคคล</b>					
1. การวางแผนและการปรับกรอบอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมกับภาระงาน	2.48	0.82	3.06	0.80	14.50
2. การสรรหาบุคลากรที่ได้คุณภาพและตรงกับความต้องการของหน่วยงาน	2.46	0.87	3.04	0.85	14.50
3. การมอบหมายให้บุคลากรได้ปฏิบัติงานตรงความรู้ ความสามารถ	2.52	0.81	3.01	0.80	12.25
4. การจัดระบบส่งเสริมและการพัฒนาบุคลากร	2.58	0.76	3.01	0.72	10.75
5. การส่งเสริมสนับสนุนความก้าวหน้าในวิชาชีพของบุคลากร	2.70	0.84	3.11	0.78	10.25
6. การสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากร	2.63	0.87	2.79	0.86	4.00



ตารางที่ 4.10 (ต่อ)

รายการ	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน		ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง
	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	
7. การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ แก่บุคลากร	2.69	0.87	2.75	0.82	1.50
<b>รวม</b>	<b>2.38</b>	<b>0.66</b>	<b>2.96</b>	<b>0.74</b>	<b>14.50</b>
<b>ด้านการบริหารทั่วไป</b>					
1. การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย และยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเพื่อท้องถิ่น	2.69	0.78	3.02	0.71	8.25
2. การปรับโครงสร้างและแนวทางการ การบริหารจัดการสถานศึกษาให้เอื้อต่อบริบท และลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2.65	0.77	3.08	0.79	10.75
3. การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ในการจัดการศึกษา	2.66	0.81	2.93	0.83	6.75
4. การปรับปรุงด้านอาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อม	2.46	0.74	3.12	0.84	16.50
5. ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการ จัดการศึกษาของชุมชน	2.54	0.80	2.98	0.87	11.00
6. ความร่วมมือในการจัดการศึกษา ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนและอปท.	2.65	0.76	3.07	0.77	10.50
7. การระดมทรัพยากรทางการศึกษา	2.61	0.81	2.95	0.81	8.50
8. การปรับเปลี่ยนคณะกรรมการสถานศึกษา	2.61	0.81	2.86	0.94	6.25
9. การปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพ การจัดการศึกษา	2.72	0.78	2.95	0.84	5.75
<b>รวม</b>	<b>2.61</b>	<b>0.69</b>	<b>2.98</b>	<b>0.74</b>	<b>9.25</b>

จากตารางที่ 4.10 พบว่า โดยภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา เห็นว่า ผลการประเมินสภาพการจัดการศึกษา**ด้านวิชาการ**ของเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับน้อย (ร้อยละ 8.50) และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการทั้ง 5 เรื่อง ไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับน้อยถึงค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 4.00 - 13.75) ผลการประเมิน**ด้านงบประมาณ** มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 18.00) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก 1 เรื่องคือ การจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างอาคารเรียน (ร้อยละ 32.00) นอกนั้นมีการเปลี่ยนแปลงในระดับน้อยถึงค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 8.25-23.00) ผลการประเมิน**ด้านการบริหารงานบุคคล** พบว่า โดยภาพรวมมีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 14.50) เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่าการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับน้อย 2 เรื่อง คือ การสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากร และการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่บุคลากร (ร้อยละ 4.00 และ 1.50 ตามลำดับ) นอกนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 10.25-14.50) ผลการประเมิน**ด้านการบริหารทั่วไป** พบว่า โดยภาพรวมเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับน้อย (ร้อยละ 9.25) โดย มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานทั่วไปไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับน้อยถึงค่อนข้างน้อยทั้ง 9 เรื่อง (ร้อยละ 5.75-16.50)

**ตารางที่ 4.11** สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาล  
ที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ  
โดยการประเมินของผู้บริหารเทศบาล (n=404)

รายการ	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน		ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง
	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	
<b>ด้านวิชาการ</b>					
1. การจัดทำหลักสูตรที่ตอบสนอง ความต้องการท้องถิ่น	2.37	0.96	3.10	0.80	18.25
2. การจัดการเรียนการสอนที่เน้นความเป็น เอกลักษณ์ของท้องถิ่น	2.40	0.90	3.11	0.76	17.75
3. การจัดการเรียนการสอนที่ใช้ภูมิปัญญา ท้องถิ่นและแหล่งเรียนรู้ในชุมชน	2.50	0.93	3.17	0.77	16.75
4. การสนับสนุนสื่อการเรียนการสอน	2.51	0.94	3.38	0.70	21.75
5. การนิเทศ/ส่งเสริมสนับสนุน การเรียนการสอน	2.39	0.94	3.17	0.75	19.50
<b>รวม</b>	<b>2.44</b>	<b>0.80</b>	<b>3.18</b>	<b>0.67</b>	<b>18.50</b>
<b>ด้านงบประมาณ</b>					
1. การเพิ่มงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษา/ การเรียนการสอน	2.37	0.85	3.34	0.75	24.50
2. การจัดสรรงบประมาณให้ตอบสนอง ตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ การจัดการศึกษาของท้องถิ่น	2.29	0.84	3.31	0.74	25.50
3. การจัดสรรงบประมาณเพื่อการปรับปรุง อาคารสถานที่	2.16	0.97	3.39	0.82	30.75

ตารางที่ 4.11 (ต่อ)

รายการ	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน		ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง
	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	
4. การจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างอาคารเรียน	2.01	0.97	3.42	0.83	35.25
5. การจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านการเรียนการสอน	2.23	0.96	3.31	0.78	27.00
6. การจัดทำระเบียบข้อบังคับและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดสรรและใช้งบประมาณ	2.27	0.97	3.23	0.79	24.00
7. การกำกับ ติดตาม และตรวจสอบระบบงบประมาณ	2.32	1.00	3.29	0.78	24.25
<b>รวม</b>	<b>2.23</b>	<b>0.84</b>	<b>3.34</b>	<b>0.68</b>	<b>27.75</b>
<b>ด้านการบริหารงานบุคคล</b>					
1. การวางแผนและการปรับกรอบอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมกับภาระงาน	2.20	0.97	3.24	0.82	26.00
2. การสรรหาบุคลากรที่ได้คุณภาพและตรงกับความต้องการของหน่วยงาน	2.22	0.97	3.19	0.85	24.25
3. การมอบหมายให้บุคลากรได้ปฏิบัติงานตรงความรู้ ความสามารถ	2.34	0.92	3.26	0.78	23.00
4. การจัดระบบส่งเสริมและการพัฒนาบุคลากร	2.38	0.94	3.35	0.76	24.25
5. การส่งเสริมสนับสนุนความก้าวหน้าในวิชาชีพของบุคลากร	2.42	0.95	3.37	0.78	23.75
6. การสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากร	2.42	0.96	3.38	0.77	24.00

ตารางที่ 4.11 (ต่อ)

รายการ	ก่อนถ่ายโอน		หลังถ่ายโอน		ร้อยละ ของการ เปลี่ยนแปลง
	$\bar{x}$	S.D.	$\bar{x}$	S.D.	
7. การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ แก่บุคลากร	2.48	0.99	3.36	0.74	22.00
<b>รวม</b>	<b>2.39</b>	<b>0.87</b>	<b>3.32</b>	<b>0.66</b>	<b>23.25</b>
<b>ด้านการบริหารทั่วไป</b>					
1. การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย และยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเพื่อท้องถิ่น	2.41	0.99	3.28	0.76	21.75
2. การปรับโครงสร้างและแนวทางการ การบริหารจัดการสถานศึกษาให้เอื้อต่อบริบท และลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2.34	0.98	3.37	0.80	25.75
3. การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ในการจัดการศึกษา	2.37	0.96	3.29	0.81	23.00
4. การปรับปรุงด้านอาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อม	2.30	0.96	3.51	0.68	30.25
5. ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการ จัดการศึกษาของชุมชน	2.33	0.90	3.28	0.74	23.75
6. ความร่วมมือในการจัดการศึกษาระหว่าง โรงเรียนกับชุมชนและ อปท.	2.46	0.93	3.36	0.72	22.50
7. การระดมทรัพยากรทางการศึกษา	2.39	0.92	3.29	0.69	22.50
8. การปรับเปลี่ยนคณะกรรมการสถานศึกษา	2.33	0.97	3.10	0.85	19.25
9. การปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพ การจัดการศึกษา	2.41	0.92	3.27	0.76	21.50
<b>รวม</b>	<b>2.41</b>	<b>0.87</b>	<b>3.29</b>	<b>0.64</b>	<b>22.00</b>

สำหรับผู้บริหารเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา เห็นว่า โดยภาพรวมสภาพการจัดการศึกษาของเทศบาล มีการเปลี่ยนแปลง **ด้านวิชาการ**ไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 18.50) โดย มีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อยทั้ง 5 เรื่อง (ร้อยละ 16.75 - 21.75) **ส่วนด้านงบประมาณ** ผู้บริหารเทศบาลเห็นว่าโดยภาพรวมสภาพการจัดการศึกษาของเทศบาล มีการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก (ร้อยละ 27.75) โดยมีการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก 4 เรื่อง คือ การจัดสรรงบประมาณให้ตอบสนองตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาของท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างอาคารเรียน การจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านการเรียนการสอนและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการปรับปรุงอาคารสถานที่ (ร้อยละ 25.50 - 35.25) นอกนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย สำหรับ**ด้านการบริหารงานบุคคล** ผู้บริหารเทศบาลเห็นว่า โดยภาพรวมมีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 23.25) โดยมีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลค่อนข้างมาก 1 เรื่อง คือ การวางแผนและการปรับกรอบอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมกับภาระงาน (ร้อยละ 26.00) นอกนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย สำหรับ**ด้านการบริหารทั่วไป** ผู้บริหารเทศบาลเห็นว่าโดยภาพรวม มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 22.00) โดยมีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก 2 เรื่องคือ การปรับปรุง

ด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม และการปรับโครงสร้างและ  
แนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาให้เอื้อต่อบริบทและลักษณะของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร้อยละ 30.25 และ 25.75 ตามลำดับ)  
นอกนั้นมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างน้อย

จากข้อมูลเชิงคุณภาพการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์ผู้บริหาร  
เทศบาลผู้บริหารโรงเรียนและผู้เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของเทศบาล  
พบว่า มีเทศบาลบางแห่งที่รับถ่ายโอนโรงเรียนจากกระทรวงศึกษาธิการ  
โดยได้สะท้อนสภาพการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ดังนี้

#### 1) สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้าน วิชาการ

1.1) สถานศึกษาสามารถดำเนินการด้านวิชาการได้  
มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า  
หลังการถ่ายโอนโรงเรียนมีการจัดการด้านวิชาการได้ดีขึ้น ส่วนหนึ่ง  
มาจากการที่ได้รับการสนับสนุนในด้านต่างๆ จากทางเทศบาล เช่น  
การฝึกอบรมให้ครูมีความรู้ ความสามารถมากขึ้น การจัดสรรสื่อ วัสดุ  
อุปกรณ์ที่ทันสมัยและเพียงพอ การจัดสรรครูได้เพียงพอและมีจุดตรงกับ  
วิชาที่สอน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้การดำเนินการด้านวิชาการมี  
ประสิทธิภาพสูงขึ้น ครูหัวหน้าฝ่ายวิชาการท่านหนึ่งกล่าวว่า “ตอนนี้  
หน้าที่โดยตรงคือทำหน้าที่สอนและพัฒนาเด็ก ดูแลงานวิชาการ มีโอกาส  
ที่จะทำงานได้อย่างเต็มที่ มีเวลามากขึ้นที่จะอยู่กับเด็ก การตรวจงาน  
ก็เป็นปัจจุบันขึ้นเยอะกว่าเมื่อก่อน เมื่อก่อนทำงานล่าช้ามากเพราะจะ  
มีงานอื่นเข้ามาแทรก เรื่องของสื่อดีขึ้นทำให้การเรียนการสอนคล่องตัว  
ขึ้น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนโดยเฉลี่ยก็ดีขึ้นเพราะว่าได้ครู  
ตรงเอกที่เราต้องการ เด็กมีโอกาที่จะเรียนกับครูที่จบมาโดยตรง”

นอกจากปัจจัยข้างต้นที่ทำให้ครูสามารถดำเนินงานวิชาการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังพบว่า การที่โรงเรียนถ่ายโอนมาเป็นเหมือนแรงผลักดันที่ทั้งผู้บริหารและครูซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจถ่ายโอนมา ต้องเร่งสร้างคุณภาพ สร้างผลงานให้ปรากฏโดยเฉพาะในผลงานด้านวิชาการ และต้องพยายามช่วยเหลือตัวเองในการพัฒนางานวิชาการให้มาก

**1.2) เทศบาลให้การสนับสนุนเรื่องสื่อ อุปกรณ์ การศึกษาที่ทันสมัยให้กับโรงเรียนอย่างพอเพียง** โรงเรียนส่วนใหญ่แม้จะถ่ายโอนมาสังกัดเทศบาลได้ไม่นาน แต่สิ่งที่เทศบาลดำเนินการได้อย่างชัดเจนคือการสนับสนุน สื่อ อุปกรณ์ทางการศึกษาให้กับโรงเรียน ส่งผลให้โรงเรียนที่ถ่ายโอน ทุกโรงเรียนมีสื่อ อุปกรณ์การศึกษาอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะคอมพิวเตอร์ และสื่อเทคโนโลยีอื่นๆ เพื่อการเรียนการสอน ซึ่งได้รับจัดสรรมาให้แก่นักเรียน รวมทั้งการดูแลติดตั้งระบบ wireless ในโรงเรียนและค่าใช้จ่ายในการทำ website ของโรงเรียน “คอมพิวเตอร์ที่เราได้รับมา แต่ก่อนเครื่องหนึ่งต้องใช้กันสามถึงสี่คน ตอนนี้เราสามารถเพิ่มเครื่องคอมพิวเตอร์ให้ใช้ได้พอเครื่องละหนึ่งคน และเทศบาลยังออกค่าใช้จ่ายในการเข้าพื้นที่บนเว็บไซต์ ค่าใช้จ่ายเรื่องการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต มี wireless เราได้รับงบประมาณจากกรมฯ... เมื่อก่อนเป็นเครื่องคอมพิวเตอร์เก่าๆ ตอนนี้เป็นเครื่องใหม่หมด เมื่อก่อนไม่มีทีวี ตอนนี้มีทีวีสี 42 นิ้ว มีเครื่องโปรเจคเตอร์ มีห้องโสตทัศนศึกษา อุปกรณ์วิทยาศาสตร์มีใหม่หมด คนละอย่างกับที่เคยมี” นอกจากนั้นยังได้รับการจัดสรรสื่อการเรียนการสอนอื่นๆ เพื่อจัดทำเป็นศูนย์สื่อให้กับนักเรียนตามกลุ่มสาระต่างๆ มีการจัดทำโครงการห้องเรียนอัจฉริยะ รวมทั้งได้รับการจัดสรรเรื่องเครื่องดนตรีเงิน



สามารถตั้งเป็นวงดนตรีได้ การที่โรงเรียนได้สื่อ อุปกรณ์การเรียน การสอนที่ทันสมัยหลังจากการถ่ายโอน เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้คนในท้องถิ่นพึงพอใจ

**1.3) โรงเรียนส่วนใหญ่ที่ถ่ายโอนมีการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการที่ดีขึ้น แต่บางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนต่ำลง** จากการสนทนากลุ่มผู้บริหารเทศบาลและบุคลากรที่เกี่ยวข้องได้ ข้อมูลตรงกันว่า โรงเรียนส่วนใหญ่เมื่อถ่ายโอนมาสังกัดเทศบาลแล้ว ระยะเวลาหนึ่ง จะเกิดความเปลี่ยนแปลงทางด้านวิชาการไปในทิศทางที่ดีขึ้น ส่วนใหญ่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนสูงขึ้นอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพราะโรงเรียนมีความพร้อมในการจัดการศึกษามากขึ้น ทั้งด้านสื่อ วัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่เรียน งบประมาณ สำหรับการพัฒนาคุณภาพ การเรียนการสอน และที่สำคัญคือการที่เทศบาลจัดสรรอัตราครูให้ อย่างเพียงพอ นอกจากนี้เทศบาลหลายแห่งยังจัดสรรงบประมาณ สำหรับโครงการสอนเสริมให้กับนักเรียนอีกด้วย แม้ในภาพรวม โรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัดเทศบาลจะมีการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ ไปในทิศทางที่ดีขึ้นก็ตาม แต่โรงเรียนบางแห่งกลับมีคุณภาพของ ผู้เรียนต่ำลง ทั้งๆ ที่มีความพร้อมของอาคารสถานที่ สื่อ วัสดุอุปกรณ์ ที่ดีขึ้น โดยเรื่องดังกล่าวบุคลากรในโรงเรียนให้ข้อมูลว่า เหตุที่เป็น เช่นนี้เพราะเทศบาลและผู้บริหารโรงเรียนให้ความสำคัญกับงานวิชาการ น้อยไป แต่ให้ความสนใจในการพัฒนาอาคารสถานที่เป็นหลัก ซึ่งไม่ ส่งผลโดยตรงกับการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน นอกจากนี้ยังพบว่าเหตุที่ ทำให้งานวิชาการของเทศบาลไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งมาจาก กองการศึกษาของเทศบาลขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่จะ เข้ามาส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ โดยเทศบาลจำนวนมากไม่มี

ศึกษานิเทศก์ บางแห่งมีเพียงคนเดียวซึ่งไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และแม้บางแห่งจะมีศึกษานิเทศก์ 2-3 คน แต่ไม่ได้ทำหน้าที่ในการนิเทศโดยตรง

## 2) สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้านงบประมาณ

2.1) สถานศึกษาได้รับงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ สนับสนุนการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น หลังการถ่ายโอน โรงเรียนได้รับงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและเทศบาลเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน โดยงบประมาณเหล่านี้ เป็นงบประมาณเกี่ยวกับการก่อสร้างต่างๆ เช่น การสร้างอาคารเรียน การสร้างห้องคอมพิวเตอร์ ห้องวิทยาศาสตร์ ห้องโสตทัศนศึกษา และงบประมาณที่ใช้ในการให้บริการแก่นักเรียนด้านต่างๆเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ งบอุดหนุนเป็นค่าอาหารกลางวัน ซึ่งเดิมเมื่อสังกัด สพฐ. ได้รับการอุดหนุนเพียงร้อยละ 50 แต่เมื่อถ่ายโอนได้รับงบประมาณร้อยละ 100 นอกจากนั้น ยังมีงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับการจัดรถรับส่งนักเรียน การจัดซื้อสื่อเทคโนโลยีและอุปกรณ์การเรียนการสอน สำหรับ ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ผู้ให้ข้อมูลจากโรงเรียนแห่งหนึ่งกล่าวว่า “ตอนที่อยู่กับ สพฐ. เราก็ตัดจากเงินอุดหนุน แต่พอโอนมาท้องถิ่นเขาก็จ่ายให้เราหมด” รวมทั้งงบประมาณสนับสนุนสำหรับการจัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนของโรงเรียน งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจนเห็นได้ชัดเจนคือ งบประมาณที่ใช้ในการจ้างครูให้เพียงพอต่อการเรียนการสอน ในส่วนของครู มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในเบิกจ่ายค่าเดินทางไปราชการให้สามารถเบิกได้ตามสิทธิ์ รวมทั้งมีการให้โบนัสประจำปี ประมาณ 2 เท่าของเงินเดือน

**2.2) โรงเรียนบางแห่งเห็นว่าหลังการถ่ายโอนระบบงบประมาณมีความคล่องตัวมากขึ้น ขณะที่อีกส่วนหนึ่งเห็นว่ายุ่งยากกว่าเดิม** ในส่วนของระบบงบประมาณรวมทั้งการเบิกจ่ายงบประมาณของโรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัดเทศบาลมีทัศนคติที่แยกเป็นสองกลุ่ม โดยกลุ่มหนึ่งเห็นว่า หลังการถ่ายโอนการบริหารงบประมาณมีความคล่องตัวมากขึ้นเทศบาลให้การสนับสนุนงบประมาณแก่โรงเรียนได้อย่างรวดเร็วตรงตามความจำเป็นโดยเทศบาลจะโอนเงินให้กับโรงเรียนแล้วให้โรงเรียนดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ และเมื่อเทศบาลอนุมัติก็สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามระเบียบ ส่วนโรงเรียนกลุ่มที่สองเห็นว่า หลังการถ่ายโอนมาสังกัดเทศบาล การเบิกจ่ายงบประมาณมีความยุ่งยากมากขึ้น อำนาจของโรงเรียนลดลง โดยแต่เดิมโรงเรียนที่สังกัด สพฐ. มีฐานะเป็นนิติบุคคล ผู้บริหารมีอำนาจสั่งซื้อจ้างได้ในวงเงิน 100,000 บาทและสามารถทำ e-Auction ได้เอง แต่เมื่อถ่ายโอนมาสังกัดเทศบาล ผู้บริหารไม่มีอำนาจดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เพราะเทศบาลเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถมีนิติบุคคลซ้อนนิติบุคคลได้ ดังนั้นในเรื่องการบริหารงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณของโรงเรียนจึงต้องขึ้นอยู่กับมติการดำเนินการของเทศบาลโดยตรง ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างของโรงเรียนขาดความคล่องตัว การสั่งซื้อวัสดุ อุปกรณ์ บางอย่างของโรงเรียนไม่ได้ตามความต้องการ รวมทั้งในการบริหารงบประมาณของเทศบาล มีขั้นตอนการดำเนินการที่แตกต่างกับขั้นตอนที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปฏิบัติ ทำให้โรงเรียนต้องปรับตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณ ครูในสถานศึกษากล่าวถึงความยุ่งยากในการเบิกจ่ายงบประมาณว่า “การเบิกจ่ายมีขั้นตอนมากขึ้น ตอนนี้ต้องแยกทำ

ฎีกาแต่ละเรื่อง ฎีกาหนึ่งมี 3-4 เรื่องแต่ละยอดต้องขออนุมัติ ต้อง  
คุมยอด เมื่อก่อนเขตาเป็นคนทำให้โรงเรียน”

สำหรับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล ผู้ให้ข้อมูลจาก  
กรณีศึกษาสะท้อนว่า เมื่อถ่ายโอนมาอยู่กับเทศบาลบุคลากรไม่  
สามารถเบิกจ่ายตรงได้ จำเป็นต้องทตรงจ่ายไปก่อน แต่ในโรงเรียน  
บางแห่งซึ่งมีสวัสดิการของโรงเรียน ผู้บริหารจะช่วยลดภาระครูโดย  
การใช้เงินสวัสดิการทตรงจ่ายให้ครูก่อน การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้ครู  
และบุคลากรไม่ค่อยพอใจในความไม่คล่องตัวของเบิกจ่ายค่ารักษา  
พยาบาล

### 3) สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้าน การบริหารงานบุคคล

3.1) เทศบาลจัดสรรบุคลากรให้กับโรงเรียนอย่าง  
เหมาะสมเพียงพอ โรงเรียนที่ถ่ายโอนมาสังกัดเทศบาลส่วนใหญ่ ก่อน  
เข้ารับการถ่ายโอนมีปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ ความ  
ไม่เพียงพอของครู การที่ครูสอนไม่ตรงวุฒิที่จบ หรือขาดบุคลากร  
สนับสนุนการสอน ซึ่งปัญหาเหล่านี้เมื่อโรงเรียนถ่ายโอนมาสังกัดเทศบาล  
เทศบาลได้แก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรโดยดำเนินการดังนี้  
(1) การจ้างครูอัตราจ้าง เทศบาลส่วนใหญ่จะใช้การจ้างครูอัตราจ้างให้  
กับโรงเรียนที่มีปัญหาขาดแคลนอย่างเร่งด่วนเพื่อให้ไม่มีผลกระทบต่อ  
การจัดการเรียนการสอน (2) การจัดสรรอัตราครูหรือการจ้างครูให้ตรง  
วุฒิ เทศบาลพยายามที่จัดครูให้ตรงกับวุฒิที่ทางโรงเรียนต้องการและ  
ต้องมีใบประกอบวิชาชีพครู และ (3) การจัดสรรอัตราบุคลากรสาย  
สนับสนุน เทศบาลมีการจัดสรรอัตราบุคลากรสายสนับสนุนเพื่อช่วย  
ดูแลงานธุรการ การเงิน และพัสดุ ซึ่งเป็นประเด็นที่โรงเรียนมีความ

พึงพอใจอย่างมาก “ตอนนี้มีครูตามตำแหน่งอยู่ 13 คน ครูอัตราจ้าง 9 คน และบุคลากรสนับสนุนอีก 3 คน ในเรื่องของการดูแลธุรการ การเงิน และพัสดุ ครูเราเลยทำแต่หน้าที่สอนเกี่ยวกับวิชาการอย่างเดียว” นอกจากนี้เทศบาลหลายแห่งยังมีการจัดหาบุคลากรเสริมเพื่อสอน วิชาพิเศษต่างๆ เช่น จัดจ้างครูภาษาจีน

**3.2) มีการส่งเสริมสนับสนุนให้ครูได้รับการอบรม พัฒนามากขึ้น** ในการพัฒนาครูในโรงเรียนที่ถ่ายโอนมานั้น ผู้ให้ข้อมูล มีความเห็นสอดคล้องกันว่า เทศบาลส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาครู โดยมีการจัดอบรมพัฒนาครูหลังการถ่ายโอนบ่อยครั้ง มีการดำเนินการในลักษณะต่างๆ ได้แก่ (1) การอบรมพัฒนาโดยกรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดอบรม ซึ่งมักจะจัดขึ้นในส่วนกลางโดย เข้าร่วมการอบรมร่วมกับครูทั่วประเทศ การอบรมลักษณะนี้จะเป็น โครงการใหญ่จัดเป็นภูมิภาคหรือรวมกันทั้งประเทศ ซึ่งมักจะเชิญ วิทยากรที่มีความรู้ความสามารถมาบรรยาย (2) การอบรมพัฒนาโดย เทศบาลเอง เทศบาลหรือโรงเรียนซึ่งพบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ก็จะเชิญวิทยากรเฉพาะเรื่องมาบรรยายให้ความรู้แก่ครูในโรงเรียน โดย อาจเชิญวิทยากรจากมหาวิทยาลัยในพื้นที่หรือศึกษานิเทศก์จากเขต พื้นที่การศึกษาซึ่งมีความเชี่ยวชาญ (3) การเข้าอบรมร่วมกับหน่วยงาน อื่นๆ โดยเฉพาะโรงเรียนเทศบาลบางแห่งที่มีการประสานเชื่อมโยง เป็นเครือข่ายกับเขตพื้นที่การศึกษาก็จะเข้าอบรมร่วมกับเขตพื้นที่ การศึกษา และ (4) การศึกษาดูงานในโรงเรียนหรือหน่วยงานอื่นๆ ซึ่ง จัดทุกปีหรือปีละ 2-3 ครั้ง ส่วนในเรื่องที่มีการอบรมพัฒนาได้แก่ การอบรมพัฒนาในเรื่อง หลักสูตรแกนกลางซึ่งสามารถส่งหัวหน้า กลุ่มสาระเข้าอบรมทั้ง 8 กลุ่มสาระ การผลิตสื่อการเรียนการสอนและ

การวิจัยในชั้นเรียนซึ่งเป็นการอบรมให้ความรู้ทั้งโรงเรียน และการทำ  
ผลงานทางวิชาการของครู กรมฯ จะให้การสนับสนุนงบประมาณเข้า  
รับการอบรมคนละ 7,000 บาท

#### 4) สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาด้าน การบริหารงานทั่วไป

4.1) เทศบาลกระจายอำนาจการบริหารงานให้  
สถานศึกษา ผลจากการศึกษากรณีศึกษาแห่งหนึ่ง พบว่า รูปแบบ  
การบริหารงานที่เทศบาลใช้ในการบริหารจัดการศึกษาที่สำคัญลักษณะ  
หนึ่งคือ การกระจายอำนาจการบริหารให้กับโรงเรียน ในลักษณะ  
ของการบริหารโรงเรียนเป็นฐาน ส่งผลให้โรงเรียนสามารถบริหารได้  
อย่างอิสระ มีความคล่องตัว โดยเฉพาะในการบริหารงานวิชาการ  
ผู้อำนวยการกองการศึกษากล่าวว่า “โดยส่วนมากผมไม่ค่อยได้ยุ่งเกี่ยว  
กับหลักสูตรเท่าไร เพราะเป็นอำนาจของผู้บริหารโรงเรียน เลย  
มอบอำนาจการบริหารจัดการโรงเรียนให้เขาดูแลเองหมดเลย เราเป็น  
ฝ่ายสนับสนุนส่งเสริม เมื่อก่อนผมเข้าไปมีส่วนในการอบรมแต่ตอนนี้  
ไม่แล้ว โรงเรียนบริหารเองเลย เขาต้องการจะไปด้านไหน จะเอาครู  
คนไหนไป จะจัดเรื่องอะไรให้โรงเรียนบริหารเองหมดเลย” รวมทั้ง  
เรื่องการบริหารงบประมาณ ซึ่งทางเทศบาลจะกระจายอำนาจการ  
ตัดสินใจให้กับผู้บริหารโรงเรียน การบริหารงบประมาณ เทศบาลจะ  
โอนเงินเป็นก้อนเพื่อให้โรงเรียนสามารถบริหารจัดการได้เอง ส่วนเรื่อง  
การบริหารงานบุคคล ผู้อำนวยการโรงเรียนกล่าวถึงแนวทางการบริหาร  
ของผู้บริหารเทศบาลว่า “ท่านนายกให้อำนาจแก่ทางโรงเรียน การ  
เลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน ท่านจะเป็นฝ่ายสนับสนุนไม่เข้าไปแทรกแซง

เรื่องของงานภายในโรงเรียน ท่านจะให้นโยบายแล้วโรงเรียนจะเอาไป  
ทำอะไรทำอย่างไรก็ได้ ไม่เคยไปล้วงลูก ผมก็สบายใจ”

**4.2) มีการประสานร่วมมือในการทำงานกับเขตพื้นที่  
การศึกษา**โรงเรียนส่วนใหญ่ยังมีการประสานความร่วมมือกับเขตพื้นที่  
การศึกษา โดยเฉพาะงานด้านวิชาการ เมื่อมีประชุมทางวิชาการหรือ  
การพัฒนาครูและบุคลากรของเขตพื้นที่การศึกษา การทดสอบเอ็นที  
(National Test: NT) ของทางเขตพื้นที่การศึกษา การอบรมนักเรียน  
ค่ายวิทยาศาสตร์หรือภาษาอังกฤษเราก็ไปร่วมกับเขตพื้นที่การศึกษา  
“เรายังทำกิจกรรมร่วมกันอยู่ในเรื่องของงานวิชาการต่างๆ อย่างเรามี  
อบรมครูเราก็เข้าไปร่วมกับเขา” โดยทางเขตพื้นที่การศึกษาที่จะมีการ  
ประสานแจ้งเชิญชวนให้โรงเรียน และบุคลากรของเทศบาลเข้าร่วมด้วย  
และเมื่อเทศบาลจัดทำโครงการนำเสนอผลงานทางวิชาการของนักเรียน  
โรงเรียนของ สพฐ.ก็จะเข้าร่วมด้วยเช่นกัน

## ตอนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็น อุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล

จากผลการศึกษาโดยการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาเทศบาล และโรงเรียนในแต่ละภูมิภาค พบว่า มีปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาลหลายประการ ซึ่งสามารถจำแนกเป็นกลุ่มปัจจัยได้ 3 กลุ่มคือ (1) ปัจจัยเกี่ยวกับเทศบาล (2) ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา และ (3) ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ซึ่งทั้ง 3 กลุ่มปัจจัย มีทั้งส่วนที่ส่งเสริมและส่วนที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล แม้ในปัจจัยเรื่องเดียวกัน การนำเสนอในส่วนนี้ จึงเป็นการวิเคราะห์และนำเสนอตามสภาพจริงที่พบในพื้นที่ที่เก็บข้อมูล ดังรายละเอียดที่จะนำเสนอต่อไปนี้

### 4.1 ปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการจัดการศึกษา

#### 4.1.1 ปัจจัยเกี่ยวกับเทศบาล

##### 1) ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์และตระหนักในความสำคัญของการศึกษา

ผู้ให้ข้อมูลโดยส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่าความสำเร็จของการจัดการศึกษาของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของผู้บริหารเทศบาลเป็นสำคัญ เทศบาลที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาจนเป็นที่ยอมรับจะมีผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์และตระหนักถึงความสำคัญกับงานการศึกษา และสามารถกำหนดนโยบายทางการศึกษาที่ชัดเจนที่โรงเรียนและผู้ปฏิบัติงานสามารถจะนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างชัดเจน “นายกของผมว่าหายากนะ หนึ่งท่านมีนโยบายชัดเจน ท่านเขียนตั้งไว้เลยแล้วก็แจกไปทุกโรงเรียน สองวิสัยทัศน์ ท่าน



ตามมาเลยโรงเรียนไปตามนี้ คุณเพียงทำวิสัยทัศน์ของโรงเรียนให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และนโยบายของนายก คุณก็ทำงานได้สบายแล้ว ก็นายกเขาเป็นคนคิดนำการศึกษาไปสู่อินเตอร์ คือเขาไปอินเตอร์แล้ว...” ผู้บริหารเทศบาลตระหนักว่าการจัดการศึกษาให้กับเยาวชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ ถือเป็นภาระหน้าที่ที่ท้องถิ่นจะต้องดูแลประชาชนในชุมชน “... เทศบาลต้องมีการคืนกำไรให้กับชาวบ้านให้อยู่ดีกินดี เหมือนกับผมคืนการศึกษาให้กับชาวบ้าน ผมจึงให้การศึกษามาก่อน ให้เด็กนักเรียนมีความรู้”

## 2) ผู้บริหารเทศบาลมีความกล้าคิด กล้าตัดสินใจ ในการบริหาร

นอกจากการมีวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาแล้ว ปัจจัยด้านผู้บริหารที่นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการศึกษาของเทศบาล คือ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีความกล้าคิดและกล้าตัดสินใจ “โชคดีที่เรามีผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์แล้วเข้ามาบริหาร ไม่ต้องรองบประมาณจากส่วนกลาง ซึ่งกว่าจะได้มันล่าช้า การตัดสินใจของผู้บริหารก็สามารถช่วยท้องถิ่นได้” ดังตัวอย่าง นายกเทศมนตรีท่านหนึ่งตัดสินใจลงทุนเพื่อการศึกษา โดยการจัดตั้งศูนย์ ICT เพื่อให้บริการการศึกษาแก่นักเรียนและประชาชนในพื้นที่ ซึ่งถือว่าเป็นการลงทุนค่อนข้างสูง “ตอนที่ท่านนายกคิดจัดตั้งศูนย์ ICT ขึ้นมาคนก็งั้นเหมือนกันว่าเพื่ออะไร แต่ตั้งมาได้หนึ่งปีทุกคนยอมรับว่าเป็นการก้าวใหม่ที่ทันสมัย”

## 3) ผู้บริหารเทศบาลมีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร รับฟัง และให้เกียรติผู้อื่น

เนื่องจากงานการศึกษาเป็นงานที่มีความละเอียดอ่อน และมีลักษณะของความเป็นวิชาชีพเฉพาะ ผู้บริหาร

ท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษามีความจำเป็นต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะงานทางการศึกษาในระดับหนึ่ง แต่การจะพัฒนางานให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้นจำเป็นต้องได้ความร่วมมือจากบุคลากรทางการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารโรงเรียน ครู อาจารย์หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้บริหารเทศบาลที่มีบุคลิกภาพเป็นมิตร รับฟังและให้เกียรติผู้อื่นจะช่วยให้การดำเนินการได้รับความร่วมมือ และสามารถจะรวมพลังและศักยภาพของบุคลากรเพื่อการพัฒนางานอื่นๆ ขึ้น ผู้ให้ข้อมูลจากเทศบาลบางแห่งสะท้อนว่า “นายกฯ ท่านดี ท่านรับฟัง ท่านอยากให้เราช่วยคิด ช่วยทำ บางเรื่องท่านให้เราเสนอ ท่านฟังนะ พวกเราก็สบายใจ ผมว่าให้เกียรติครูบาอาจารย์” การที่ผู้บริหารให้เกียรติผู้บริหารโรงเรียนและครู อาจารย์ ส่งผลให้การบริหารงานมีความราบรื่น คล่องตัว และสามารถประสานงานกับบุคลากรในกลุ่ม/งานต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

#### **4) บุคลากรทางการศึกษามีเพียงพอ มีความรู้ความสามารถ และเป็นที่ยอมรับของโรงเรียน**

บุคลากรของเทศบาลที่ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาที่มีบทบาทมากที่สุด คือ บุคลากรของกองการศึกษา เทศบาลที่จัดการศึกษามานานและประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษา ส่วนใหญ่มีบุคลากรทางการศึกษาที่มีความรู้ความสามารถ และมีจำนวนเพียงพอที่ต้องดูแลทั้งในงานวิชาการ งานการเงิน และงานบุคลากร “ขณะนี้ข้าราชการประจำ 8 คน นอกนั้นเป็นน้องๆ ลูกจ้าง ตามภารกิจจะมีอยู่ 4 คน ภาคสนามคนงานทั่วไป 5 คน สำนักงานไม่มีปัญหาอะไร จะมีก็คือจะแย่งงานกันทำ แต่แต่ละคนจะรับผิดชอบดี เวลาเขาทำก็จะทำตั้งแต่ต้นจนจบ” อย่างไรก็ตามบุคลากรของกอง

การศึกษาที่ส่วนใหญ่ไม่เพียงพอ คือ ศึกษานิเทศก์ เทศบาลแต่ละแห่ง จะมีศึกษานิเทศก์เพียง 1-3 คน ซึ่งหากเทียบกับภาระงานนิเทศแล้ว ไม่เพียงพอ แต่มีจุดแข็งประการหนึ่งคือแม่ศึกษานิเทศก์จะมีน้อย แต่เป็นศึกษานิเทศก์ที่มีความรู้ความสามารถและเป็นที่ยอมรับของครูก็สามารถเป็นปัจจัยเสริมให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพขึ้นได้ “แม้เราจะคนเดียว แต่ก็มีกรเยี่ยมชั้นเรียน มีการประชุม มีการอบรม มีการไปเป็นวิทยากรให้ ถ้าเรื่องใดที่โรงเรียนต้องการความรู้ก็จะไปเป็นวิทยากรให้”

#### 5) เทศบาลมีความพร้อมเรื่องรายได้และ ทรัพยากรในการจัดการศึกษาอย่างเพียงพอ

จากข้อมูลการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาสะท้อนว่า เทศบาลที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษานั้น โดยส่วนใหญ่จัดงบประมาณเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาค่อนข้างมาก “ผมจะให้ข้อมูลสถิติจากงบประมาณ ปี 52 ที่ผ่านมา งบประมาณโดยภาพรวมของเทศบาลลงไปที่การศึกษาถึง 45.41% ถือว่าค่อนข้างสูง หมายความว่าเด็กของเราจะฟรีไม่ต้องจ่าย โดยเราจะเป็นคนจ่ายซึ่งก็จะมีค่าใช้จ่ายอย่างอื่นเยอะมากให้กับเด็ก อย่างเช่น ถ้าปีนี้เราลงเรื่องอาคารสถานที่ คืออย่างน้อยที่สุดก็จะเป็นเรื่องอาคารสถานที่ เรื่องของห้องเรียนเด็กอัจฉริยะ เรื่องของสื่อ เรื่องของวัสดุอุปกรณ์” และ “ปีหนึ่งเราก็ได้งบประมาณในด้านการศึกษาด้านการพัฒนา เป็นโครงการอย่างปีหนึ่งรายจ่ายทั้งหมด เงินเดือนค่าจ้างด้วยก็ร้อยละสามสิบ ไม่นับเงินอุดหนุนที่ทางกรมให้มา” ด้วยงบประมาณที่ค่อนข้างมากเช่นนี้ ทำให้เทศบาลสามารถเข้าไปสนับสนุนการจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่ โดยจัดสรรในด้านวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ให้กับโรงเรียน เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์

และสื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอนต่างๆ ให้มีเพียงพอกับความต้องการ  
จำเป็นของโรงเรียน และในบางส่วนมีมากเกินไปความต้องการ เทศบาล  
บางแห่งมีงบประมาณสนับสนุนเด็กให้เข้าเรียนในสถาบันเอกชน เช่น  
เรียนจิตคณิต โดยให้งบประมาณเป็นรายหัวๆ ละ 1,700 เพื่อเป็นการ  
เสริมให้เด็กในพื้นที่ที่มีความสนใจทางด้านนี้ นอกจากนี้เทศบาลยัง  
จัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษานอกระบบ เพื่อฝึกอาชีพให้กับ  
ประชาชน โดยสนับสนุนอุปกรณ์การเรียน เช่น ถ้าไปเรียนเย็บผ้า จะมี  
ค่าผ้า ค่าสายวัด ค่ากรรไกร ค่าวิทยากร

#### 6) เทศบาลมีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ

การบริหารจัดการในเทศบาลนั้น โดยส่วนใหญ่  
ก็ใช้การบริหารจัดการตามระบบราชการ มีลำดับขั้นตอนชัดเจนในการ  
ดำเนินการ ซึ่งช่วยตรวจสอบและเป็นการกรองงานทำให้เกิดความ  
รอบคอบในการปฏิบัติงานมากขึ้น อย่างไรก็ตามผู้ให้ข้อมูลจากเทศบาล  
แห่งหนึ่งให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าแม้จะมีลำดับชั้นมาก แต่ด้วยเป็นเทศบาล  
ที่ขนาดไม่ใหญ่ จึงทำให้มีความคล่องตัว “ถึงแม้จะต้องมีคนเซ็นเยอะก็  
จริงประมาณ 5-6 คนเราก็ออยู่ด้วยกันหมดเป็นห้องติดๆ กัน มันก็คล่อง  
ตัวมาก”

#### 7) เทศบาลมีการกระจายอำนาจในการบริหาร

##### จัดการ

เทศบาลที่จัดการศึกษาได้จนเป็นที่ยอมรับของ  
ชุมชนนั้น ใช้การบริหารแบบโรงเรียนเป็นฐาน โดยการกระจายอำนาจ  
ให้กับโรงเรียน ส่งผลให้โรงเรียนสามารถบริหารได้อย่างอิสระ มีความ  
คล่องตัว โดยเฉพาะในการบริหารงานวิชาการ ผู้อำนวยการกอง  
การศึกษากล่าวว่า “โดยส่วนมากผมไม่ค่อยได้ยุ่งเกี่ยวกับหลักสูตรเท่าไร

เพราะเป็นอำนาจของผู้อำนวยการโรงเรียนเลยมอบอำนาจการบริหารจัดการโรงเรียนให้เขาดูแลเองหมด เราเป็นฝ่ายสนับสนุนส่งเสริม...” สำหรับการบริหารงบประมาณ เทศบาลจะโอนเงินเป็นก้อนเพื่อให้โรงเรียนสามารถบริหารจัดการได้เอง รวมทั้งการบริหารงานบุคคล ผู้บริหารเทศบาลจะให้อำนาจแก่ทางโรงเรียน การเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน เทศบาลเป็นฝ่ายสนับสนุนโดยไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินการภายในโรงเรียน

#### **8) เทศบาลมีระบบการสอบคัดเลือกครูมีความ เที่ยงตรง ไม่มีระบบเส้นสายหรือระบบอุปถัมภ์**

ระบบการสอบคัดเลือกครูของเทศบาลหลายแห่งมีความเที่ยงตรงไม่มีระบบเส้นสายหรือระบบอุปถัมภ์ ใช้การสอบคัดเลือกครูในลักษณะที่เป็นการจัดสอบเอง โดยเทศบาลจะตั้งกรรมการจัดสอบคัดเลือก หรือในบางแห่งต้องการลดเวลาในการจัดสอบจึงอาจใช้บัญชีสอบของเทศบาลอื่นหรือหน่วยงานอื่นแทน อย่างไรก็ตาม จาก การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในเทศบาลที่จัดการศึกษาได้ประสบความสำเร็จให้ข้อมูลว่า ในการสอบจะใช้ความรู้ความสามารถ มีการสอบข้อเขียน และสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ครูที่มีคุณภาพ มีความตั้งใจจริง มีความรู้เรื่องวัฒนธรรม เพราะครูต้องทำงานเกี่ยวกับวัฒนธรรม และเป็นแบบอย่างที่ดี “ที่นี่จะใช้ความรู้ความสามารถเป็นอย่างแรก เรามี การสอบข้อเขียนและสอบสัมภาษณ์ ต้องมีความตั้งใจจริง งานการสอน ไม่ใช่เล่นๆ ต้องมีความเข้าใจวัฒนธรรม ซึ่งครูต้องรู้ด้วย งานวัฒนธรรม ก็ทำ ครูจะต้องเป็นแบบอย่าง เพราะว่าโรงเรียน ครู ชุมชน มันแยกออกจากกันไม่ได้ ดังนั้น เค้จะต้องรู้ว่าเข้ามาที่นี่จะต้องมีงานไม่ใช่แค่ งานสอนอย่างเดียว และที่สำคัญเราจะไม่ใช่ระบบเส้นสายหรือระบบอุปถัมภ์ คนนั้นคนนี้ฝากมา ไม่เอา”

**9) เทศบาลจัดสรรทุนการศึกษาให้กับนักเรียนใน  
ท้องถิ่นที่เรียนดี ประพฤติดีให้เข้าศึกษาวิชาชีพครู** เนื่องจาก ครูที่สอน  
ในโรงเรียนเทศบาลมักมีการโยกย้าย ทำให้โรงเรียนขาดครูอยู่เสมอ  
สาเหตุจากการที่ครูไม่ใช่คนในท้องถิ่น เทศบาลจึงมีโครงการให้ทุน  
การศึกษาแก่นักเรียนในท้องถิ่นที่เรียนดี ความประพฤติดีเพื่อเรียนครู  
และกลับมาเป็นครูในโรงเรียนในสังกัดเทศบาลต่อไป โดยจัดตั้งเป็น  
มูลนิธิเพื่อการดำเนินการด้านนี้โดยตรง ซึ่งจะทำให้ได้ครูรุ่นใหม่ที่มี  
ความรู้ความสามารถและมีความมุ่งมั่นตั้งใจสอน

#### 4.1.2 ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา

**1) ผู้บริหารสถานศึกษามีประสบการณ์ และ  
ความมุ่งมั่นในการบริหารโรงเรียน**

ประสบการณ์การบริหารของผู้บริหารโรงเรียน  
ส่งผลต่อความสำเร็จของการจัดการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่  
มีประสบการณ์ในการบริหารโรงเรียนมากกว่า 10 ปี ทำให้มีทักษะและ  
ความชำนาญในการบริหาร การกำหนดนโยบาย การวางแผน และ  
การจัดระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และมีความมุ่งมั่นตั้งใจใน  
การบริหารจัดการเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ครูคนหนึ่งกล่าวถึง  
ผู้บริหารว่า “ท่านมีประสบการณ์มาก ท่านจะวางแผนเป็นระบบ โดย  
มีการวิเคราะห์ทั้งงาน คุณภาพแวดล้อม กำหนดนโยบายชัดเจน มีการ  
วางแผน แล้วก็จัดกระบวนการดำเนินงานอย่างชัดเจนว่าใครจะดูแล  
ส่วนนี้ ที่มันจะเป็นอย่างไร มีการตกลงการดำเนินงานด้วยกัน สร้าง  
ความเข้าใจในการดำเนินงานก่อนที่เราจะไปดำเนินงานอย่างชัดเจน”  
ปัจจัยดังกล่าวทำให้ผู้ปกครอง ชุมชนให้การยอมรับ และความเคารพ  
เชื่อถือซึ่งก็ส่งผลต่อความร่วมมือในการดำเนินการ

## 2) ครูมีความทุ่มเท มุ่งมั่นตั้งใจสอน

โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ยอมรับจากชุมชนส่วนใหญ่มีครูที่มีความทุ่มเทในการจัดการเรียนการสอน โดยธรรมชาติของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนั้น ครูต้องมีงานหลายด้าน ทั้งงานการเรียนการสอนและงานที่ได้รับมอบหมายจากทางเทศบาลเอง “ครูโรงเรียนเทศบาลส่วนใหญ่ทำงานหนักกว่าครูในสังกัดอื่น” ผู้ปกครองให้ข้อมูลว่า “บางคนที่ไม่ได้เข้ามาในโรงเรียนจะคิดว่าครูไม่ค่อยได้ทำงาน แต่ถ้าเข้ามาแล้วจะรู้ว่าครูทำงานหนัก ตอนนี้ลูกผมอยู่อนุบาล 3 ก็สามารถอ่านออกเขียนได้ ยอมรับเลยว่าครูที่นี่ดีมาก สื่อสารกับผู้ปกครองดี ไม่ถือตัว ตั้งใจสอน รับผิดชอบ”

## 3) ครูได้รับการพัฒนา ฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถอย่างสม่ำเสมอ

ครูในสังกัดเทศบาลได้รับการส่งเสริมพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถในการสอนเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ เทศบาลมีงบประมาณเพียงพอที่จะส่งครูเข้ารับการพัฒนาหรือจัดการพัฒนาในหลักสูตรต่างๆ ทั้งในเรื่องของเทคนิคการสอน การวิจัย การจัดทำหลักสูตร และในกรณีครูที่สอนไม่ตรงวุฒิก็จะได้รับการอบรมพัฒนา ส่งไปอบรมหรือให้ทุนเพื่อศึกษาต่อในวิชาเอกที่มีความต้องการ

## 4) ครูมีจำนวนเพียงพอ และสอนตรงเอก

การที่โรงเรียนในสังกัดเทศบาลมีครูเพียงพอ และสอนตรงกับวุฒิที่เรียนมาเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้โรงเรียนสังกัดเทศบาลที่ประสบความสำเร็จนั้น ผู้บริหารส่วนใหญ่จะให้ความสนใจกับปัญหาการขาดแคลนครู หากพบว่าครูขาด ซึ่งยังไม่สามารถจัดสรรอัตรามาทดแทนได้ทันที ก็จะจัดหาครูอัตราจ้างเพื่อทดแทนให้เพียงพอ โดย

สรรหาครูวิชาเอกให้ตรงกับวิชาที่สอน “เทศบาลเราโชคดีนะคะที่เรามีครูที่ตรงเอกขณะที่เราไม่มีมัธยมปลาย แต่ครูวิทยาศาสตร์เรามีชีวะ เคมี ฟิสิกส์เรามีครบ เวลาเราสั่ง เราสามารถที่จะเสนอขึ้นไปทางผู้บริหารว่าเราต้องการอะไร เราก็จะได้ตามที่ต้องการ และปีนี้ก็เป็นปีที่โชคดีปีหนึ่งที่เราได้ครูเพิ่มอัตราอีก 7 อัตราซึ่งตรงนี้เราถือว่าชั่วโมงการสอนไม่มากเกินไป ครูสามารถที่จะไปคิดแผนไปทำสื่อได้มากแต่ก่อนครูจะมีชั่วโมงประมาณ 20-23 ชม. แต่ตอนนี้เฉลี่ยแล้วครูจะมีชั่วโมงสอน 14-18 ชม. ก็ถือว่าลดชั่วโมงการสอนของครูทำให้ครูมีเวลาไปตรวจงานเด็ก ไปทำสื่อในการวางแผนการเรียนการสอนก็ถือว่าทางด้านบุคลากรของเราพร้อม”

#### 5) สถานศึกษามีการนิเทศ กำกับติดตามการทำงานอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ได้แก่ การที่โรงเรียนมีการนิเทศ ติดตามการทำงานอย่างต่อเนื่องเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ผู้บริหารโรงเรียนมีการนิเทศ ติดตามการทำงานอย่างต่อเนื่อง รูปแบบการติดตามการทำงานได้แก่ การประชุมปรึกษาหารือกันทุกสัปดาห์ ในเรื่องการเรียนรู้การสอน รองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการมีการนิเทศการเรียนการสอนและนิเทศเกี่ยวกับการจัดทำแผนการสอน นอกจากนั้น โรงเรียนยังมีการทำวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการนิเทศภายในโรงเรียน เพื่อจะเสริมให้การนิเทศในโรงเรียนมีการดำเนินการและพัฒนากการเรียนการสอนได้อย่างเป็นรูปธรรม



## 6) สถานศึกษามีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพ การศึกษาแบบมีส่วนร่วม

โรงเรียนมีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยจะมีการประชุมครูและผู้แทนจากท้องถิ่น ในโรงเรียนบางแห่งคณะกรรมการสถานศึกษาจะเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำแผนนี้ด้วย เพื่อนำปัญหาการดำเนินการต่างๆ เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ปัญหาการขาดทรัพยากรมาอภิปราย เพื่อจะได้ข้อสรุปในการแก้ปัญหาและกำหนดเป้าหมายในการจัดการศึกษา ซึ่งจะนำไปจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา และแผนของโรงเรียนจะต้องนำเสนอเข้าสู่แผนพัฒนาของเทศบาล ซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำเทศบัญญัติของเทศบาลต่อไป อย่างไรก็ตามผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า แผนที่จัดทำขึ้น หากดำเนินการไปแล้วพบปัญหาอุปสรรคหรือข้อบกพร่องก็สามารถนำเสนอเพื่อการปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสมได้

## 7) ผู้ปกครอง ชุมชนให้ความร่วมมือกับสถานศึกษา เป็นอย่างดี

ความสำเร็จของการจัดการศึกษา ส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้ปกครอง ชุมชนให้ความร่วมมือกับโรงเรียนและท้องถิ่นเป็นอย่างดี ในบางพื้นที่ ชุมชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก เมื่อกระทรวงศึกษาธิการต้องการยุบโรงเรียนชาวบ้านไม่เห็นด้วย และขอให้เทศบาลรับโอนโรงเรียนเข้ามาดูแลเอง และความรู้สึกเป็นเจ้าของเช่นนี้มีส่วนทำให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินการของโรงเรียนเป็นอย่างมาก โรงเรียนเทศบาลอีกแห่งหนึ่ง ผู้ปกครองชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเป็นอย่างดี กรรมการสถานศึกษาเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนโรงเรียน และ

กรรมการที่ได้รับสรรหาเข้ามาส่วนใหญ่จะเป็นผู้แทนของผู้ปกครอง  
ชุมชนที่มีความเต็มใจเข้ามาเป็นกรรมการ ผู้บริหารโรงเรียนกล่าวว่า  
“เราได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการคัดเลือกกรรมการสถานศึกษา  
ตัวแทนผู้ปกครอง เราจะเลือกในวันที่เราประชุมผู้ปกครอง แล้วเขาก็  
จะเสนอของเขาขึ้นมาว่าเขาจะเอาใคร เขาจะเลือกใคร เขาจะยอมรับ  
ของเขา พอเวลาประชุม เขาก็จะมาประชุมกัน แล้วเขาพร้อมจะกลับไป  
ไปทำงาน แล้วก็ส่วนของการมีความรู้เราก็จะได้บุคคลที่ความรู้ทาง  
ด้านการศึกษาได้ด้วย” ในส่วนที่ผู้ปกครองที่มีความรู้มีส่วนช่วยใน  
การดูแลสนับสนุนการศึกษาของบุตรหลาน ทั้งในเรื่องการตรวจการบ้าน  
การสอนเสริมและการควบคุมดูแลความประพฤติของบุตรหลาน  
“ผู้ปกครองเขามีความรู้ รู้เท่าทัน เขากลับไปถึงบ้านเขาสอนลูกเขาได้”  
ผู้ปกครองส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษา เข้าร่วมประชุมอย่างดี  
และในการจัดกิจกรรมแสดงผลงานของนักเรียนในแต่ละภาคการเรียน  
ผู้ปกครองให้ความร่วมมือและเข้าร่วมกิจกรรมเป็นอย่างดี

#### 4.1.3 ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

##### 1) การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากกรมส่งเสริม

##### การปกครองท้องถิ่น

แม้เทศบาลส่วนใหญ่จะมีประสบการณ์ในการ  
จัดการศึกษามานาน แต่มีบางหน่วยเพิ่งริเริ่มจัดการศึกษา ซึ่งก็ได้รับ  
การส่งเสริมสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในด้านต่างๆ  
เป็นอย่างดี ทั้งในเรื่องงบประมาณ เรื่องอาคารเรียน การจัดหลักสูตร  
ฝึกอบรมให้กับครูในสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งงบประมาณที่  
จัดสรรเพื่อการอบรมครูซึ่งผู้ให้ข้อมูลเห็นสอดคล้องกันว่า กรมส่งเสริม  
การปกครองท้องถิ่นให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ รวมทั้งจัดอัตรากำลัง

ให้กับโรงเรียนในสังกัดเทศบาลได้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็น จาก การเยี่ยมชมโรงเรียน พบว่า ความสำเร็จในการจัดการศึกษาของเทศบาล บางแห่งเกิดจากการได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษจากฝ่ายการเมือง ประกอบกับตัวนายกเทศมนตรีเองสามารถนำเสนอการดำเนินการและ เป้าหมายในการพัฒนาการศึกษาได้อย่างชัดเจน ทำให้ได้รับการ สนับสนุนเป็นพิเศษ ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ศึกษาธิการไปตรวจเยี่ยมเทศบาลซึ่งเพิ่งรับถ่ายโอนโรงเรียน นายก- เทศมนตรีได้เสนอความต้องการขยายโอกาสทางการศึกษาให้ถึง มัธยมศึกษาปีที่ 3 และได้รับอนุมัติโครงการอาคารเรียนโดยใช้งบประมาณ 7 ล้านบาท ซึ่งทำให้โรงเรียนมีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน ความ เปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้ทำให้เห็นว่าเทศบาลและโรงเรียนในสังกัดมี ความมุ่งมั่นตั้งใจจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนอย่างจริงจัง จึงเป็นที่ยอมรับ ของชุมชน

## 2) การให้รางวัลการบริหารจัดการดีเด่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีการจัดการ ประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการด้านการศึกษา ดีเด่น โดยเทศบาลที่ได้รับรางวัลก็จะได้รับเงินรางวัลเป็นงบประมาณ สนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่น ซึ่งโครงการเหล่านี้มีส่วนช่วย ส่งเสริมให้เทศบาลให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษา และการ ปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ งบประมาณที่ได้รับเป็นเงินรางวัลก็สามารถนำมาใช้เพื่อการพัฒนา งานการศึกษาของเทศบาลและโรงเรียนต่อไป นอกจากนั้นการได้รับ รางวัลยังเป็นขวัญกำลังใจและเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการพัฒนา งานการศึกษา

### 3) ชุมชนในบางพื้นที่ที่ต้องการให้บุตรหลานศึกษา

#### ในท้องถิ่น

ผู้ปกครองในโรงเรียนเทศบาลมีความพึงพอใจในการที่เทศบาลรับโอนโรงเรียนมาและขยายการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา โดยให้เหตุผลว่าสังคมในปัจจุบันมีอันตรายมาก จึงอยากให้บุตรหลานอยู่ใกล้ตัวและเรียนในโรงเรียนในท้องถิ่นจนสามารถรับผิดชอบตัวเองได้ในระดับหนึ่งแล้วจึงไปเรียนต่อในเมือง นอกจากนี้ชุมชนชาวไทยมุสลิมต้องการให้บุตรหลานศึกษาในท้องถิ่น เนื่องจากเป็นพื้นที่มุสลิมซึ่งมีวัฒนธรรมความเป็นอยู่ที่เข้ากับความเป็นอยู่ของเด็กด้วยเหตุผลนี้เอง การที่ท้องถิ่นจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของชุมชนได้เช่นนี้ จึงได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากชุมชนเป็นอย่างดี ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษา

### 4) การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากด้าน

#### เครือข่ายความร่วมมือภายนอก

การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากเครือข่ายความร่วมมือภายนอก ทั้งในส่วนของมหาวิทยาลัยต่างๆ วิทยาลัยรวมทั้งองค์กรเอกชนและมูลนิธิต่างๆ โดยมีความร่วมมือในลักษณะต่างๆ กัน เช่น การทำความตกลงในเรื่องของการใช้ทรัพยากรร่วมกัน การจัดตั้งศูนย์ Software การทำวิจัยค้นคว้าเพื่อการศึกษาและอาชีพในท้องถิ่น การสอนภาษาจีน การให้การดูแลเด็กพิเศษของศูนย์การศึกษาพิเศษ เป็นต้น นอกจากนี้ เครือข่ายที่มีความสำคัญอีกกลุ่มหนึ่งคือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เทศบาลที่จัดการศึกษาได้ประสบความสำเร็จส่วนใหญ่จะมีความร่วมมือกับเขตพื้นที่การศึกษาค่อนข้างดี โดยทั่วไปจะเป็นความร่วมมือกันในเรื่องการบริหารวิชาการ เช่น การฝึกอบรม

การจัดและแสดงนิทรรศการ และในบางพื้นที่จะมีความร่วมมือในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

#### 5) การใช้ด้านเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนในการจัดการเรียนการสอนและการบริหารจัดการ

เทศบาลส่วนใหญ่ได้รับงบประมาณสนับสนุนในด้านสื่อเทคโนโลยีค่อนข้างมาก จึงมีความพร้อมและสามารถนำมาใช้ในการจัดการเรียนการสอนและการบริหารจัดการทั้งในสำนักงานเทศบาลและโรงเรียน “โรงเรียนมีคอมพิวเตอร์เพียงพอ มีถึง 3 ห้อง และมีห้อง TOT ซึ่งได้งบประมาณมาจาก TOT ให้คอมพิวเตอร์ที่เชื่อมต่อ Internet มีเครื่องประมาณ 20 เครื่องให้นักเรียนเข้ามาค้นคว้า ซึ่งจะมีนักเรียนเข้ามาค้นอยู่มาก” และในโรงเรียนเทศบาลหลายแห่งได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลให้ติดตั้ง wireless ในโรงเรียนซึ่งช่วยให้เกิดความสะดวกในการติดต่อสื่อสารและการประสานเป็นกับหน่วยงานต่างๆ เป็นอย่างมาก รวมทั้งเทศบาลยังจัดให้มีการเรียนการสอน e-learning ให้กับนักเรียนโดยมีวิทยากรมาช่วยสอน

### 4.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล

#### 4.2.1 ปัจจัยเกี่ยวกับเทศบาล

##### 1) ผู้บริหารเทศบาลขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาและไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา

ผู้ให้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาในเทศบาลบางแห่งพบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดการศึกษาของเทศบาลคือ การขาดวิสัยทัศน์ของผู้บริหารเทศบาล โดยเฉพาะนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดในการบริหารเทศบาล ผู้บริหารในบางเทศบาลที่ได้รับเลือกเข้ามาไม่เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษา

ไม่มีวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษา และไม่เข้าใจหลักการบริหารจัดการการศึกษา ทำให้ไม่มีนโยบายและเป้าหมายในการจัดการศึกษาชัดเจน สิ่งที่สะท้อนถึงการไม่เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาของผู้บริหารเทศบาล ได้แก่ การไม่จัดสรรอัตราครูหรือจัดจ้างครูให้กับสถานศึกษาอย่างเพียงพอทั้งที่มีงบประมาณในการดำเนินการ ให้ความสำคัญกับการสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างมากกว่าการสนับสนุนด้านการจัดการเรียนการสอนซึ่งทำให้ครูและบุคลากรอื่นๆ ไม่ขับเคลื่อนการทำงานด้านการศึกษาอย่างจริงจัง “ถ้าผู้บริหารของเรา รักวิชาการ รักการศึกษา อยากจะส่งเสริมการศึกษาอย่างแท้จริง เพียงข้างในของเราก็จะหมุน” โดยผู้ให้ข้อมูลจากสถานศึกษาแห่งหนึ่งกล่าวว่า “ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์ ไม่มีนโยบาย เป้าหมายที่ชัดเจน ไม่มีพลังแห่งการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาบุคลากรหรือพัฒนาองค์กร”

## 2) บุคลากรของกองการศึกษาไม่เพียงพอ

กองการศึกษาของเทศบาลเป็นหน่วยงานสำคัญที่จะเข้าไปสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาของโรงเรียนทั้งในด้านวิชาการ โดยมีศึกษานิเทศก์เข้าไปนิเทศให้ความช่วยเหลือในด้านวิชาการ และมีบุคลากรอื่นๆ เช่น เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่ธุรการ และนักวิชาการการศึกษาเข้าไปช่วยเหลือดูแลโรงเรียนในด้านต่างๆ ในเทศบาลบางแห่งพบว่า บุคลากรของกองการศึกษาไม่เพียงพอกับภาระงานที่กำหนดไว้ จึงทำให้การปฏิบัติงานต่างๆ ขาดความคล่องตัว และมีปัญหาทำให้เกิดความล่าช้า ปัญหาความไม่เพียงพอของบุคลากรของกองการศึกษานี้ เป็นปัญหาทั้งในเทศบาลที่จัดการศึกษาเอง และเทศบาลที่รับโอนโรงเรียนเข้ามาใหม่ ในส่วนของเทศบาลบางแห่งที่รับโอนโรงเรียน ผู้ให้ข้อมูลสะท้อนว่า “ผู้บริหาร ไม่ได้สนใจเท่าที่ควร เขา



ก็จะคิดแต่ว่า คนที่มีอยู่บริหารจัดการไป แต่เขาไม่ได้คิดว่า พอโอนโรงเรียนเข้ามา งานมันเพิ่มมาก จากเดิมเราทำเรื่องศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี มันก็เยอะอยู่แล้วโครงการต่างๆ ที่ต้องทำ พอมีโรงเรียนเข้ามา งานการเจ้าหน้าที่ก็ต้องมี เรื่องของรายได้ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับรายได้ เราต้องทำหมด” เทศบาลบางแห่งเมื่อพบปัญหาเช่นนี้ก็จะโอนการดำเนินการต่างๆ ไปให้โรงเรียนดำเนินการแทนซึ่งเป็นการเพิ่มภาระให้กับโรงเรียนเช่นกัน ในส่วนของงานด้านวิชาการของโรงเรียน ซึ่งเทศบาลโดยส่วนใหญ่มีศึกษานิเทศก์เพียง 1-2 คน หรือในเทศบาลบางแห่งไม่มีศึกษานิเทศก์เลย ทำให้งานด้านการนิเทศให้ความช่วยเหลือดูแลด้านวิชาการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สำหรับปัญหาด้านการขาดแคลนศึกษานิเทศก์นั้น บุคลากรของเทศบาลระบุดึงสาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือการที่ไม่มีผู้ที่ต้องการเป็นศึกษานิเทศก์ มีการประกาศรับสมัครแต่ไม่มีผู้มาสมัคร เนื่องมาจากมาตรฐานการเข้าสู่ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ที่คุรุสภากำหนดไว้ว่า ผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ต้องมีประสบการณ์เป็นครูอย่างน้อย 10 ปี และต้องมีวุฒิมัธยมศึกษา ระดับปริญญาโท ทำให้ครูส่วนใหญ่ไม่นิยมเข้ามาสู่ตำแหน่งเนื่องจากสามารถมีความก้าวหน้าทางวิชาการในตำแหน่งครู

### 3) บุคลากรของกองการศึกษายังขาดประสบการณ์และความรู้ในเรื่องการจัดการศึกษา

เทศบาลที่เพิ่งมีการจัดตั้งสถานศึกษาหรือรับโอนสถานศึกษาในบางแห่งพบอุปสรรคที่สำคัญคือ บุคลากรของกองการศึกษายังขาดประสบการณ์และความรู้ในเรื่องการจัดการศึกษา หรือความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบโรงเรียน ผู้อำนวยการกองการศึกษาของเทศบาลแห่งหนึ่งยอมรับว่า “พอรับโอนมา ทั้งโรงเรียน

และกองเองก็ต้องปรับตัวมากพอสมควร” นอกจากนั้นยังมีข้อมูลว่า ผู้อำนวยการกองการศึกษาไม่มีประสบการณ์ และมีความรู้ในเรื่องระบบโรงเรียนและงานวิชาการไม่มาก ไม่สามารถให้คำแนะนำหรือช่วยเหลือทางวิชาการแก่โรงเรียนได้ “กองยังไม่มีความชำนาญ ไม่เข้มแข็งพอที่ขับเคลื่อนการศึกษาได้” โดยเฉพาะเมื่อไม่มีศึกษานิเทศก์ที่ทำหน้าที่นี้เทศให้คำแนะนำ

#### 4) งบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาลดลง

เทศบาลหลายแห่งต้องเผชิญกับอุปสรรคเกี่ยวกับจำนวนงบประมาณที่ลดน้อยลง ทั้งในส่วนของงบประมาณที่ได้รับจากการจัดสรรจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และงบประมาณที่เทศบาลจัดเก็บเอง ซึ่งผู้ให้ข้อมูลระบุว่า การที่ได้รับจัดสรรงบประมาณน้อยลงนั้นเนื่องมาจาก มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลจำนวนมากขึ้น ทำให้งบประมาณต้องกระจายไปยังเทศบาลต่างๆ เพิ่มมากขึ้น “มีลูกเพิ่มขึ้น อาหารเพิ่มขึ้น สมมติว่ารายได้จากรัฐกลางเคยจัดสรรให้เรา 2 หมื่นล้านต่อปี เทศบาลทั่วประเทศปีที่แล้วมันมีแค่ 1700 เทศบาล แต่ปีนี้มันเพิ่มมาอีก 1250 เทศบาล รวมเป็น 2900 เกือบ 3 พันเทศบาล ตัวหารมันก็เลยมาหารเพิ่มขึ้น” ในส่วนของงบประมาณที่เทศบาลจัดเก็บเองได้น้อยก็สืบเนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำโดยภาพรวมของประเทศ ดังนั้น เมื่องบประมาณของเทศบาลส่วนใหญ่ลดน้อยลงก็ส่งผลกระทบต่องบประมาณที่จะนำมาใช้ในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา



## 5) ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณไม่คล่องตัว

### เท่าที่ควร

การเบิกจ่ายงบประมาณของเทศบาลมีความเป็นระบบระเบียบที่ชัดเจน โดยต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาฯ และจัดทำเทศบัญญัติและจึงขอตั้งงบประมาณเพื่อเบิกจ่ายไปใช้ อย่างไรก็ตามในเทศบาลบางแห่งพบว่าการดำเนินงานค่อนข้างช้า และขาดความคล่องตัว “เวลาที่ให้ส่งมาบริหารโรงเรียนก็ไม่ได้ให้มาในลักษณะความคล่องตัว ต้องเอามาผ่านสภา ผ่านเทศบัญญัติ แล้วงบประมาณก็มาล่าช้ากว่า จะเป็นเงินก้อนนี้ก็เกือบจะปลายปีก็ทำอะไรไม่ทัน” นอกจากนี้ในส่วนของโรงเรียนที่โอนมาจาก สพฐ. บางโรงเรียนสะท้อนว่ายังไม่คุ้นเคยกับระบบการเบิกจ่ายของเทศบาล ต้องทำฎีกาเพื่อเบิกจ่ายเองและต้องแยกทำฎีกาแต่ละประเภท โรงเรียนต้องรับภาระมากขึ้น

## 6) ผู้บริหารเทศบาลบางแห่งก้าวถอยและไม่ให้อิสระในการบริหารจัดการแก่สถานศึกษา

การที่ผู้บริหารเทศบาลซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรี เข้ามาก้าวถอยการทำงานของโรงเรียนมากเกินไป ทำให้โรงเรียนขาดอิสระในการทำงานเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายการเมืองเองก็ไม่เข้าใจหลักการจัดการศึกษาดีพอ ถ้าโรงเรียนบริหารตามฝ่ายการเมืองโดยไม่คำนึงถึงหลักวิชาการด้านการบริหารการศึกษา ก็จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษา “คือเราถ่ายโอนมา ผู้บริหารจะไปยึดในเรื่อง ระบบของนักการเมืองเข้ามีส่วนร่วมการบริหารงานถึงไม่เด่นชัด เหมือนกับต้องรอดต้องคล้อยตาม ความจริงโรงเรียนกับเรื่องของการเมืองน่าจะแยกกันให้ออก การบริหารโรงเรียนตรงนี้หลักของเรา การบริหารของเราบ้าง คุณจะพัฒนาโรงเรียนไปใน

แนวโน้ม ตั้งเป้าหมายอย่างไร แต่ผู้บริหารอาจยังปรับตัวไม่ทัน พอมาอยู่กับนักการเมืองแล้วจะต้องทำตัวอย่างไร หรือเปล่า นั่นคือปัญหาที่เราประสบขึ้นมาว่าทำไมคุณภาพของเราต่ำ” เรื่องที่โรงเรียนระบุว่าถูกก้าวร้าวมากที่สุดคือ การบรรจุแต่งตั้ง หรือการจ้างครูอัตราจ้าง ทั้งนี้เพราะเรื่องเหล่านี้นักการเมืองท้องถิ่นจะเข้ามาบีบบังคับมาก และมักจะมี “ระบบเส้นสาย” ในการคัดสรรบุคลากรทำให้โรงเรียนไม่ได้ครูที่มีคุณภาพตามที่ต้องการ ซึ่งไม่เกิดผลดีต่อผู้เรียน

#### 7) ระบบการบริหารงานยังขาดประสิทธิภาพ

ระบบการบริหารจัดการของเทศบาลในบางแห่งยังมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ รอคอยคำสั่งจากผู้บริหาร หรือนายกเทศมนตรี และผู้บริหารเองก็มีคุณลักษณะที่สั่งการ หวงอำนาจของตนซึ่งทำให้การปฏิบัติพัฒนางานขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร และในกรณีเทศบาลแห่งหนึ่งพบว่า มีปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณ โดยเฉพาะในส่วนของเงินอุดหนุนรายหัวที่ทางเทศบาลไม่โอนเงินเพื่อให้โรงเรียนบริหารจัดการเอง แต่ให้กองคลังเป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนั้นการบริหารงานของเทศบาลยังมีลำดับขั้นตอนมาก “ระบบขั้นตอนหยาบหยาบ” ซึ่งทำให้การดำเนินการหลายเรื่องมีความล่าช้า อุปสรรคอีกประการหนึ่ง การบริหารจัดการภายในเทศบาลบางแห่งมีการบริหารแบบแยกส่วน กองหรือส่วนงานแต่ละส่วนมีการจัดกิจกรรม การดำเนินงานของตนเอง แม้จะมีลักษณะของกิจกรรมในเรื่องเดียวกันโดยที่ขาดการบูรณาการการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ผู้อำนวยการกองการศึกษาสะท้อนว่า “ปัญหาของท้องถิ่นคือเรื่องเดียวกันก็ยังมีการทำงานกันคนละส่วน เช่น โครงการยาเสพติด กองอนามัยก็ทำ กองศึกษาก็ทำ สวัสดิการเด็กและเยาวชนก็ทำ แต่ไม่

สามารถจะมาทำร่วมกัน เนื่องจากว่าจะยืมงบประมาณของใครของมัน แต่จริงๆ คือไม่ได้มองผลประโยชน์โดยรวม ซึ่งหากเทศบาลทำแผน ปฏิบัติแบบบูรณาการ สามารถทำให้เป็นรูปธรรมในเรื่องลดปัญหาในเรื่องงบประมาณที่กระจุกกระจาย”

#### 8) การเมืองภายในเทศบาลมี 2 ขั้วการเมือง

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการของเทศบาลส่วนหนึ่งมาจากการที่นักการเมืองได้รับการเลือกตั้งมาจากทั้ง 2 ขั้วการเมือง ซึ่งทำให้มีความขัดแย้งในการบริหารและเป็นอุปสรรค ทำให้งานสะดุดหรือมีความล่าช้า โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายการเมืองอีก ขั้วหนึ่งไม่ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษา เมื่อมีการประชุมสภาฯ ฝ่ายบริหารฯ นำเสนอขออนุมัติงบประมาณเพื่อการดำเนินการและการพัฒนาต่างๆ ก็จะถูกตัดทอนลงหรือไม่ผ่านงบประมาณ ซึ่งทำให้แผนงาน โครงการที่กำหนดไว้ไม่สามารถปฏิบัติได้ ผู้บริหารเทศบาลแห่งหนึ่ง กล่าวไว้ว่า “... เราก็คงคิดว่าห้องเรียนอัจฉริยะมีห้องเดียว นักเรียนทั้ง โรงเรียน เราก็คิดว่ายังน้อยไป เราก็บอกว่าเอาเข้าแผนไว้ก่อน เราเอา เรื่องเข้าสภาฯ เรื่องสื่อการเรียนการสอนที่เราคิดว่ามีประโยชน์ แต่พอ เขาเห็นว่าเป็นจำนวนเงินเยอะ เขาก็ตั้งบ้อมเลยว่าจะไม่ผ่านก็จะเป็น อุปสรรค”

#### 4.2.2 ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา

##### 1) ผู้บริหารสถานศึกษาขาดวิสัยทัศน์ และขาด ความมุ่งมั่นในการบริหาร

ผู้บริหารสถานศึกษาบางแห่งไม่มีวิสัยทัศน์หรือ ทิศทางในการบริหารสถานศึกษา การบริหารโรงเรียนในทุกเรื่องถูก กำหนดโดยนักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารมีลักษณะคล้อยตามและขาด

ความเป็นตัวของตัวเอง โดยเฉพาะในสถานศึกษาบางแห่งผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญกับการบริหารงานวิชาการแต่เน้นในเรื่องงานชุมชนและการพัฒนาอาคารสถานที่เป็นหลักตามทิศทางที่นักการเมืองท้องถิ่นกำหนด นอกจากนั้นสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาอีกประการหนึ่งคือ การที่ผู้บริหารขาดความกระตือรือร้นและความมุ่งมั่นในการบริหาร “พอ.โรงเรียน เขาเคยอยู่ สปช. ซึ่งอยู่ข้างนอกโพ้นทะเลไป แล้ว เขาก็ย้ายเข้ามา พอย้ายเข้ามา เขาเป็นครูบ้านนอกเช้าสามเย็นเก้าใน การทำงาน ระบบการบริหารโรงเรียนในเมืองกับนอกเมือง มันจะต่างกัน มันต้องมีแรง active มาทำงาน สายแบบนี้ไม่ได้ ต้องเคลื่อนไหวตาม ประชาชนของชุมชน นี่เป็นเหตุให้คุณภาพโรงเรียนต่ำลงไป” รวมทั้ง การบริหารที่ปล่อยปละละเลยโดยเฉพาะไม่มีการกำกับ ติดตามการปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงเรียนอย่างใกล้ชิดก็จะส่งผลกระทบต่อ การพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้เช่นกัน

## 2) การขาดแคลนครูในบางวิชาเอก

จากข้อมูลการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ผู้ให้ข้อมูล ส่วนใหญ่ระบุว่าโรงเรียนได้รับการสนับสนุนอัตราครูจากเทศบาลและ หน่วยงานต้นสังกัด ทั้งในส่วนที่เป็นอัตราพนักงานและอัตราจ้าง แต่ อย่างไรก็ตาม ยังพบว่า โรงเรียนบางแห่งยังมีสภาพการขาดแคลนครู ในบางวิชาเอก ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลการจัดการเรียนการสอน โดยวิชาเอกที่มักมีความขาดแคลน คือคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และ ภาษาอังกฤษ ส่วนวิชาเอกคอมพิวเตอร์ก็เป็นวิชาหนึ่งที่มีครูไม่เพียงพอ โดยเฉพาะเมื่อโรงเรียนในท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยีใน การศึกษา มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อซื้อคอมพิวเตอร์ให้กับโรงเรียน อย่างเต็มที่ แต่ปัญหาที่พบคือขาดครูที่จะจัดการเรียนการสอนในด้านนี้

“มีเครื่องคอมพิวเตอร์ เด็กมีแค่ 400 มีเครื่องคอมพิวเตอร์ เจ็ดสิบเครื่อง แต่มีครูสอนคนเดียว”

### 3) ครูและบุคลากรสนับสนุนการเรียนการสอนไม่เพียงพอกับภาระงานที่ปฏิบัติ

ครูในโรงเรียนเทศบาลมีภาระงานมากทั้งในส่วนที่เป็นภาระงานสอน และงานกิจกรรมอื่นๆที่ต้องดำเนินการร่วมกับเทศบาลและชุมชน ข้อมูลสะท้อนไปในทิศทางเดียวกันว่า ครูเทศบาลทำงานหนักมากกว่าครูในสังกัดอื่นๆ ซึ่งปัจจัยนี้ทำให้ครูจำนวนหนึ่งไม่ต้องการโอนหรือบรรจุเข้ามาเป็นครูในสังกัดเทศบาล “อยู่ที่เทศบาลค่อนข้างจะสูง เราดูแลเด็กกิจกรรมเสาร์อาทิตย์ มีส่วนร่วมในชุมชนค่อนข้างจะสูง ครูที่มาอยู่ในชุมชนนี้ไม่ค่อยอยากจะมา กิจกรรมปิดเทอมไม่ค่อยได้ปิด มีการอบรมเยอะแยะ” การที่ครูมีภาระงานหนักทำให้ไม่มีเวลาเตรียมการสอนและตรวจงานนักเรียน ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอน

### 4) การคัดเลือก/บรรจุแต่งตั้งครูมีระบบเส้นสาย ทำให้ไม่ได้ครูที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียน

เทศบาลมีการรับครูโดยการสอบคัดเลือกเอง เรียกว่าเป็นการ “สอบตรง” ซึ่งระบบเช่นนี้หากพิจารณาในแง่ดีก็จะทำให้เทศบาลสามารถคัดเลือกบุคลากรได้ตรงกับความต้องการจำเป็น และเลือกคนที่มีคุณภาพสูงสุด แต่หากไม่ดำเนินการอย่างโปร่งใสเที่ยงตรงก็จะเป็นช่องทางที่ทำให้เกิด “ระบบเส้นสาย” ซึ่งจากข้อมูลการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาในเทศบาล พบว่ายังมีระบบเส้นสาย คือระบบการคัดเลือกหรือบรรจุแต่งตั้งครูของเทศบาลบางแห่ง ซึ่งพบว่า

ยังไม่โปร่งใสและมีการคัดเลือกพรรคพวก ลูกหลานของนักการเมือง เข้ามา ทำให้โรงเรียนไม่ได้ครูที่มีคุณภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ในปัจจุบันเทศบาลหลายแห่งมีการจ้างครูอัตราจ้างซึ่งไม่ได้ผ่านการสอบคัดเลือก เข้าปฏิบัติการสอน ซึ่งหลังจากปฏิบัติการสอนมาระยะหนึ่ง ทางเทศบาลก็จะจัดสอบคัดเลือกแบบพิเศษเพื่อบรรจุเป็นครู โดยเอาผลงาน ย้อนหลังมาพิจารณา

#### 5) คณะกรรมการสถานศึกษาไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

คณะกรรมการสถานศึกษาไม่ได้แสดงบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียนเท่าที่ควร โดยคณะกรรมการฯส่วนใหญ่จะเข้ามาเพื่อร่วมสนับสนุนในเรื่องงบประมาณ เรื่องอาคารสถานที่ และการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ แต่ในด้านการร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจนั้น คณะกรรมการฯไม่ค่อยได้มีบทบาทมากนัก “คณะกรรมการสถานศึกษา คงจะเป็นเปรียบเสมือนว่าขอให้ผ่านทางในความเห็นชอบ ก็เป็นความคิดของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น แต่หลังจากนั้น พอถึงเวลา พอมีปัญหา ก็มาผ่านคณะกรรมการสถานศึกษา” ซึ่งจากสภาพที่เป็นเช่นนี้ อาจเนื่องมาจากการได้มาของคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นการสรรหาโดยใช้กลุ่มพวกของตนเอง ดังนั้น จึงเป็นสาเหตุให้คณะกรรมการสถานศึกษาไม่สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้เกี่ยวข้องที่จะแสดงบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียนได้

#### 4.2.3 ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

##### 1) ระเบียบของรัฐในบางเรื่องล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับการบริหารจัดการในปัจจุบัน

ระเบียบราชการในบางเรื่องเป็นระเบียบที่มีใช้มานาน ซึ่งในสภาพปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมมาก ทำให้ระเบียบเหล่านี้ล้าสมัยไม่เหมาะที่จะนำมาใช้ โดยเฉพาะระเบียบการเงิน เช่น การกำหนดราคากลางของวัสดุ ครุภัณฑ์ที่สำนักงานประมาณกำหนดไว้ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งที่ค่าของเงินและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปมาก ส่วนในเรื่องการบริหารงานบุคคล ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่ปรับระเบียบให้ทันสมัยเป็นปัจจุบัน ดังนั้น ระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่จึงต้องเดินตามระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ทำให้ล่าช้า และครูขาดความมั่นใจเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของตน โดยเฉพาะกับโรงเรียนที่ยังไม่ตัดลินใจถ่ายโอน เช่น ระเบียบเกี่ยวกับการเลื่อนวิทยฐานะของครู รวมทั้งระเบียบเกี่ยวกับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ

##### 2) ผู้ปกครองของนักเรียนในเขตเทศบาลส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี

คุณภาพของนักเรียนส่วนหนึ่งมาจากการดูแลเอาใจใส่ของผู้ปกครอง ในปัจจุบันพบว่าผู้ปกครองที่อยู่ในเขตเทศบาลมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี บางคนมีอาชีพด้านการเกษตร บางคนมีอาชีพรับจ้าง บางคนต้องโยกย้ายเพื่อรับจ้างตามโรงงานอุตสาหกรรม และต้องทิ้งให้ปู่ ย่า ตา ยาย เลี้ยงดูบุตรหลานแทน ซึ่งแทบไม่มีเวลาที่จะดูแลเอาใจใส่ในเรื่องการศึกษาเล่าเรียนของบุตรหลาน รวมทั้งในบาง

ครั้งไม่มีโอกาสในการให้ความร่วมมือกับทางโรงเรียนในการประชุม ผู้ปกครอง หรือการติดต่อประสานงานกับทางโรงเรียน ทำให้ภาระ การดูแลนักเรียนเป็นของโรงเรียนเป็นส่วนใหญ่ซึ่งในประเด็นนี้ทำให้ การพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเป็นไปได้ไม่ดีเท่าที่ควร นอกจากนั้นในท้องถิ่น ยังมีประชากรแฝงอยู่มาก ซึ่งเทศบาลก็ต้องถือเป็นภาระรับผิดชอบที่จะ ต้องดูแลเด็กในกลุ่มนี้ แม้เด็กบางคนที่ไม่ใช่ทะเบียนบ้านอยู่ในเขต เทศบาลจะไม่สามารถขอเงินอุดหนุนการศึกษา

### 3) ผู้ปกครองมีค่านิยมว่าโรงเรียนของเทศบาล เป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพไม่ดีนัก

โรงเรียนเทศบาลหลายแห่งเป็นโรงเรียนที่มีความพร้อมในเกือบทุกด้าน บางแห่งได้รับรางวัลดีเด่น แต่ก็ยังไม่เป็นที่ นิยมของประชาชน ทั้งนี้เนื่องมาจากค่านิยมของผู้ปกครองที่มองว่า โรงเรียนเทศบาลมีคุณภาพไม่ดี ประกอบกับชื่อของโรงเรียนส่วนใหญ่ มักใช้ชื่อว่า “โรงเรียนวัด” ซึ่งผู้ปกครองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมักมี ค่านิยมว่าโรงเรียนวัดเป็นโรงเรียนเก่าที่มีความล้าหลัง ไม่ทันสมัย จึง ไม่นิยมนำบุตรหลานเข้ามาเรียน “สำหรับคนที่มีโอกาสเขาก็ดูเหมือนว่า เขาจะมีค่านิยมบางอย่างว่าการที่เข้ามาเรียนในโรงเรียนเทศบาลเป็น อีกเกรดหนึ่ง เขาจะส่งลูกเข้าเอกชนหรือโรงเรียนอื่นๆ สำหรับคนที่นั่น เขาก็ยังมีค่านิยมเก่าอยู่ จะว่าไปโรงเรียนที่ได้รับทางเลือกก่อนอาจจะมี ภาพพจน์เหนือกว่าจริงๆ”



## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสม (mixed-method research) ด้วยการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้มาจากแหล่งข้อมูล/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล 4 กลุ่ม คือ **กลุ่มที่ 1 สำหรับการศึกษาเชิงปริมาณ** เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถาม ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารเทศบาลและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน รวมทั้งสิ้น 1,128 คน **กลุ่มที่ 2 สำหรับการศึกษาเชิงคุณภาพ** เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารเทศบาล และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน รวมทั้งสิ้น 21 คน **กลุ่มที่ 3 สำหรับการศึกษาเชิงคุณภาพ** ใช้กรณีศึกษาภาคสนามจากเทศบาลและสถานศึกษาในสังกัดในแต่ละภูมิภาค ได้แก่ ภาคกลาง (จังหวัดนนทบุรี) ภาคตะวันออก (จังหวัดชลบุรี) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จังหวัดชัยภูมิ) ภาคเหนือ (จังหวัดเชียงใหม่) และภาคใต้ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) จำนวน

5 แห่งๆ ละ 6 คน รวม 30 คน ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกต การสัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาล และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหาร สถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน **กลุ่มที่ 4 การใช้ข้อมูลแบบทฤษฎีภูมิประเภทเอกสาร** จากผลการประเมินคุณภาพ การศึกษารอบสอง (พ.ศ.2549 - พ.ศ.2553) ของสำนักงานรับรอง มาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) และ เอกสารแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมด้านการศึกษาของเทศบาล การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้สถิติบรรยาย ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน แล้วแปลความหมายตามเกณฑ์ ที่กำหนดไว้ ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพวิเคราะห์โดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ด้วยโปรแกรม ATLAS.ti Demo และสรุป ผลการวิเคราะห์จำแนกเป็นหมวดหมู่เพื่อมุ่งตอบประเด็นคำถามวิจัย

#### ❖ สรุปผลการวิจัย

จากผลการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ สรุปสังเคราะห์ ผลการวิจัยได้ดังนี้

### 1. ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของเทศบาล

#### 1.1 คุณภาพผู้เรียน

ผลการศึกษาเชิงปริมาณโดยการวิเคราะห์ผลการประเมิน คุณภาพภายนอกสถานศึกษาของเทศบาลโดย สมศ.รอบสอง (พ.ศ.2549 - 2553) พบว่า สถานศึกษาสังกัดเทศบาลทั้งระดับการศึกษาปฐมวัย และประถม-มัธยมส่วนใหญ่ (ร้อยละ 72.2-99.5) ผู้เรียนมีคุณภาพได้

มาตรฐานเกือบทุกมาตรฐาน โดยมีสถานศึกษาของเทศบาลส่วนน้อย (ร้อยละ 46.2) ที่ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า ผู้เรียนส่วนใหญ่ขาดความพร้อมด้านเศรษฐกิจ มีความสามารถอยู่ในระดับปานกลางหรือค่อนข้างต่ำ บางส่วนยังอ่านและเขียนไม่คล่อง อย่างไรก็ตาม แม้ผู้เรียนจะมีความสามารถทางวิชาการไม่มากนัก แต่ผู้เรียนบางส่วนก็มีความสามารถด้านอื่นๆ เช่น ด้านกีฬา ด้านดนตรีและศิลปะ สถานศึกษาหลายแห่งได้พัฒนาผู้เรียนให้มีความโดดเด่นในด้านกีฬา จนสามารถได้เป็นตัวแทนและชนะเลิศในระดับภาคและระดับประเทศ รวมทั้งเน้นการพัฒนาความสามารถด้านวิชาการด้วย ซึ่งพบว่าสถานศึกษาบางแห่ง “ผลการสอบ O-NET ปี 50 สูงกว่าระดับจังหวัด ระดับประเทศ” นอกจากนั้นสถานศึกษาหลายแห่งมุ่งปลูกฝังคุณลักษณะที่พึงประสงค์ให้กับเด็กโดยเฉพาะเรื่องมารยาทในการพูดและการไหว้ การเคารพต่อผู้ใหญ่ และคุณลักษณะด้านจิตอาสา/จิตสาธารณะ

### 1.2 คุณภาพครู ผู้บริหารและกระบวนการจัดการศึกษา

ผลการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่า สถานศึกษาทั้งระดับปฐมวัยและระดับประถม-มัธยมส่วนใหญ่ (ร้อยละ 85.9-98.6) มีครูที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน กล่าวคือ ครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบ มีครูเพียงพอ และครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

สำหรับคุณภาพผู้บริหารและกระบวนการจัดการศึกษา พบว่า สถานศึกษาระดับปฐมวัยและระดับประถม-มัธยมส่วนใหญ่ (ร้อยละ 87.5-98.9) ผู้บริหารและกระบวนการจัดการศึกษามีคุณภาพได้มาตรฐาน กล่าวคือ ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ และมีความสามารถในการ

บริหารจัดการสถานศึกษา มีการจัดองค์กร มีโครงสร้างการบริหารงาน  
อย่างเป็นระบบครบวงจร มีการจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนที่  
หลากหลาย มีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียน  
การสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ และมีการส่งเสริมความสัมพันธ์และความ  
ร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา สอดคล้องกับผลการศึกษา  
เชิงคุณภาพที่พบว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่จัดการเรียนการสอนที่  
หลากหลายตามศักยภาพผู้เรียนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีการจัด  
กิจกรรมการเรียนการสอนโดยบูรณาการหลักสูตรท้องถิ่นเพื่อให้  
นักเรียนไปใช้ในชีวิตจริง อีกทั้งจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรอย่าง  
หลากหลายทั้งกิจกรรมเชิงวิชาการโดยการทำโครงงาน การเข้าค่าย และ  
กิจกรรมเสริมสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียนโดยสอดแทรก  
ในกระบวนการเรียนการสอน และจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนด้านคุณธรรม  
จริยธรรม รวมทั้งจัดกิจกรรมพัฒนากีฬาและมีการจัดระบบดูแล  
ช่วยเหลือนักเรียน เพื่อสร้างความสัมพันธ์และร่วมมือกับผู้ปกครองใน  
การช่วยเหลือนักเรียนในด้านการเรียน การดูแลป้องกันความปลอดภัย  
และการรักษาสุขภาพอนามัยของนักเรียน รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุน  
การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ได้รับการพัฒนา ฝึกอบรม  
หรือศึกษาต่อในสาขาที่ตรงกับภาระงานสอนมากขึ้น

### 1.3 การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

โดยภาพรวมผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการ  
สถานศึกษารวมทั้งผู้บริหาร เทศบาลเห็นว่า สถานศึกษาสังกัดเทศบาล  
ที่จัดตั้งสถานศึกษาเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษา สามารถจัด  
การศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นโดยมีการหาความจำเป็น  
ด้านการจัดการศึกษา การจัดทำแผนงาน/โครงการตามความต้องการ

และการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการในระดับมากที่สุด จากผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า เทศบาลและสถานศึกษามีการหาความต้องการจำเป็นหลากหลายวิธี ได้แก่ (1) การทำประชาคมหรือการจัดเวทีประชาคม (2) การใช้แบบสอบถาม (3) การประชุมของคณะกรรมการสถานศึกษา และ (4) การเยี่ยมบ้านนักเรียน ซึ่งเทศบาลและสถานศึกษาได้นำข้อมูลความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนมาจัดทำแผนงาน/โครงการ และดำเนินงานตามแผน/โครงการที่ตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชน ดังนี้ (1) การจัดหลักสูตรและการเรียนการสอนที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น (2) การจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นโดยการขยายการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น และ (3) การจัดกิจกรรมเสริมความต้องการของผู้เรียน แต่ก็ยังมีสิ่งที่เทศบาลและสถานศึกษาบางแห่งไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนได้ ได้แก่ (1) เทศบาลและสถานศึกษาไม่สามารถขยายการจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นถึงระดับมัธยมศึกษาในบางพื้นที่ตามความต้องการของชุมชน และ (2) ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสถานประกอบการด้านบุคลากรสายอาชีพได้ อย่างไรก็ตามผู้ปกครองและชุมชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล ทั้งนี้เนื่องจากเทศบาลให้บริการการศึกษาฟรีในทุกเรื่อง ซึ่งช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองและการได้รับการบริการการศึกษาที่มีคุณภาพ สำหรับเทศบาลบางแห่งขยายการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา ก็เป็นที่พึงพอใจของผู้ปกครองและชุมชน เนื่องจากช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง นักเรียนไม่ต้องเดินทางไกล มีความปลอดภัย และผู้ปกครองสามารถดูแลเด็กได้อย่างใกล้ชิด

#### 1.4 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

จากผลการศึกษาทั้งเทศบาลที่จัดตั้งสถานศึกษาเองและที่รับถ่ายโอนสถานศึกษา พบว่า มีการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้เข้ามามีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมากถึงมากที่สุด 8 เรื่อง คือ มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน การระดมทรัพยากรทางการศึกษา การจัดทำแผนของสถานศึกษา การนิเทศติดตามการดำเนินงานการจัดการศึกษา การจัดหาสนับสนุนสื่อ/อุปกรณ์ และแหล่งการเรียนรู้ และการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร

จากผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า วิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนทำได้หลายลักษณะ เช่น การเข้าร่วมประชุมเพื่อร่วมรับฟังการชี้แจงการดำเนินงานของสถานศึกษา การเสนอความคิดเห็นและความต้องการต่อที่ประชุม การเข้าร่วมจัดกิจกรรมตามโครงการต่างๆ ของโรงเรียนโดยร่วมสนับสนุนงบประมาณร่วมประชุมวางแผนจัดกิจกรรมและร่วมดำเนินการจัดกิจกรรม รวมทั้งการจัดตั้งชมรมเครือข่ายผู้ปกครอง อย่างไรก็ตาม ยังพบว่าคณะกรรมการสถานศึกษาในบางแห่งยังเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไม่มากนัก รวมทั้งชุมชนในบางพื้นที่ยังถือว่าการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของโรงเรียนที่ผู้ปกครอง ชุมชนไม่จำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วม

## 2. ความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของเทศบาล

จากผลการศึกษาเชิงปริมาณ พบว่าโดยภาพรวมเทศบาลที่จัดตั้งสถานศึกษาเองและที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคอยู่ในระดับมากถึงมากที่สุด โดยมีการจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในระดับมากที่สุด 4 เรื่อง คือ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีระบบการดูแลช่วยเหลือผู้เรียนอย่างทั่วถึง มีการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง และมีการจัดสรร สื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ส่วนเรื่องการจัดสื่อ อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนอยู่ในระดับปานกลาง

จากผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า (1) สถานศึกษาส่วนใหญ่ให้โอกาสทุกคนได้เข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นเด็กที่ยากจน เด็กพิการ เด็กด้อยโอกาสและเด็กพิเศษ รวมทั้งเด็กต่างดาว สำหรับกลุ่มเด็กพิเศษ เทศบาลส่วนใหญ่ให้โอกาสทางการศึกษาโดยดำเนินการใน 3 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นการจัดการศึกษาเต็มรูปแบบ มีการรับโอนศูนย์การศึกษาพิเศษหรือจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษเป็นการเฉพาะ โดยให้การสนับสนุนงบประมาณจัดจ้างครูการศึกษาพิเศษและนักกิจกรรมบำบัดเข้ามาเสริมในการจัดการเรียนการสอน ลักษณะที่ 2 เป็นการจัดการศึกษาแบบเรียนร่วม โดยมีการอบรมครูเพื่อให้สามารถดูแลเด็กพิเศษในโครงการเรียนร่วมได้ และลักษณะที่ 3 เป็นการส่งต่อเด็กพิเศษให้สถานศึกษาหรือหน่วยงานเฉพาะทาง (2) การสนับสนุนในด้านอื่นๆ เพื่อเพิ่มโอกาสให้เด็กทุกคนนอกเหนือจากสิ่งที่ได้รับจากนโยบายเรียนฟรีของรัฐแล้ว (3) จัดการศึกษาตามความ

พร้อมของเด็ก เพื่อให้ผู้เรียนทุกคนมีโอกาสได้พัฒนาตนตามความ  
พร้อมและศักยภาพของแต่ละคน และ (4) การให้โอกาสเด็กได้เรียน  
กับครูที่มีคุณภาพโดยสรรหาครูที่มีคุณภาพในการจัดการเรียนการสอน

### 3. สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาของเทศบาลที่ รับการถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ

**3.1 สภาพการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการ** ผู้บริหารสถานศึกษา  
ครูและกรรมการสถานศึกษา เห็นว่า สภาพการจัดการศึกษาของ  
เทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับน้อย  
ในขณะที่ผู้บริหารเทศบาลเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการไปใน  
ทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ยังพบว่า สถานศึกษา  
ของเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการในทางบวก กล่าวคือ  
สถานศึกษาได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากเทศบาลจนสามารถทำให้  
การดำเนินการด้านวิชาการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีสื่อ อุปกรณ์  
การศึกษาที่ทันสมัยอย่างเพียงพอกับความต้องการ ซึ่งส่งผลให้การ  
พัฒนาคุณภาพการศึกษาดีขึ้น อย่างไรก็ตามยังพบว่า มีการเปลี่ยนแปลง  
ด้านวิชาการในทางลบ โดยมีสถานศึกษาบางแห่งมีผลสัมฤทธิ์ทาง  
การเรียนต่ำลงหลังจากถ่ายโอนมาสังกัดเทศบาล ทั้งๆ ที่ได้รับ  
งบประมาณมากขึ้น มีความพร้อมด้านอาคารสถานที่ สื่อ วัสดุอุปกรณ์  
ทั้งนี้สาเหตุมาอาจมาจากการที่ผู้บริหารให้ความสำคัญกับงานอาคาร  
สถานที่มากกว่างานวิชาการ นอกจากนี้ส่วนงานการศึกษาของเทศบาล  
บางแห่งยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่จะมาส่งเสริม  
สนับสนุนด้านวิชาการ



**3.2 สภาพการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณ** ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา เห็นว่า สภาพการจัดการศึกษาของเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย ในขณะที่ผู้บริหารเทศบาล เห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก และจากข้อมูลเชิงคุณภาพ พบว่าสถานศึกษาที่มีการถ่ายโอนมาสังกัดเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณ มีทัศนะแยกเป็น 2 กลุ่ม คือ มีการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณในทางบวก โดยสถานศึกษาได้รับงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น และระบบการบริหารงบประมาณมีความคล่องตัว รวดเร็ว ส่วนการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณในทางลบ พบว่า สถานศึกษาขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ และไม่ได้รับความสะดวกเรื่องการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล โดยไม่สามารถใช้วิธีจ่ายตรงได้เหมือนช่วงที่อยู่กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระบบการเบิกจ่ายยังล่าช้า ทำให้ครูและผู้บริหารสถานศึกษาไม่พึงพอใจ

**3.3 สภาพการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคล** ผู้บริหารสถานศึกษา ครู กรรมการสถานศึกษา และผู้บริหารเทศบาล เห็นว่า สภาพการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาโดยภาพรวมมีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย แต่ในเรื่องการวางแผน และการปรับกรอบอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาให้เหมาะสมกับภาระงาน ผู้บริหารเทศบาลเห็นว่า มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก และจากข้อมูลเชิงคุณภาพ พบว่า หลังการถ่ายโอนมาสังกัดเทศบาล สถานศึกษา

ส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลในทางบวก คือ สถานศึกษาได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูมากขึ้นและได้ครูตรงตามวุฒิที่ต้องการ ทำให้ครูไม่ต้องสอนหลายวิชาหรือสอนเพียงกลุ่มสาระเดียว แต่มีสถานศึกษาบางแห่งที่ก่อนการถ่ายโอนและหลังการถ่ายโอนไม่มีความเปลี่ยนแปลงด้านบุคลากร ซึ่งมีครูเท่าเดิมและครูยังสอนหลายกลุ่มสาระเหมือนเดิม และสถานศึกษาส่งเสริมสนับสนุนให้ครูได้รับการพัฒนาด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น รวมทั้งสนับสนุนให้ครูได้ศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานที่สอน

**3.4 สภาพการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไป** ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา เห็นว่า สภาพการจัดการศึกษาของเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับน้อย ในขณะที่ผู้บริหารเทศบาลเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ยังพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปในทางบวก คือ ผู้บริหารเทศบาลมีการกระจายอำนาจการบริหารให้กับสถานศึกษา ส่งผลให้สถานศึกษาสามารถบริหารได้อย่างอิสระ มีความคล่องตัว และมีการประสานความร่วมมือในการทำงานกับเขตพื้นที่การศึกษา โดยเฉพาะความร่วมมือด้านวิชาการและการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา

#### 4. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ต่อการจัดการศึกษาของเทศบาล

4.1 ปัจจัยเกี่ยวกับเทศบาล มีปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในประเด็นต่อไปนี้

##### 4.1.1 ปัจจัยส่งเสริมเกี่ยวกับเทศบาล

1) ผู้บริหารเทศบาลมีวิสัยทัศน์และตระหนักในความสำคัญของการศึกษา และสามารถกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ชัดเจนและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ผู้บริหารเทศบาล กล้าคิด กล้าตัดสินใจในการบริหาร สามารถผลักดันการดำเนินงานด้านการศึกษาให้เกิดผลสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งมีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร รับฟังและให้เกียรติผู้อื่น สามารถประสานความร่วมมือ รวมพลังและศักยภาพของบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนเครือข่ายที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อร่วมมือกันพัฒนางานทางการศึกษาให้ประสบความสำเร็จได้

3) เทศบาลมีความพร้อมเรื่องรายได้และทรัพยากร โดยเฉพาะด้านบุคลากรทางการศึกษาของเทศบาลมีเพียงพอ มีความรู้ความสามารถ และเป็นที่ยอมรับของสถานศึกษาที่ช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา

4) เทศบาลมีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ ช่วยให้สถานศึกษาสามารถบริหารได้อย่างอิสระ มีความคล่องตัว และมีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ซึ่งสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ทำให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็วส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน

5) ระบบการสอบคัดเลือกครูที่มีความเที่ยงตรง โปร่งใส ไม่มีระบบเส้นสายหรือใช้ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งจะช่วยให้เทศบาล ได้บุคลากรที่มีความสามารถ และเป็นคนดีเข้ามาเป็นครูในระบบ นอกจากนี้เทศบาลมีการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนในท้องถิ่นที่เรียนดี ประพฤติดีเข้าศึกษาต่อวิชาชีพครู เพื่อให้กลับมาเป็นครูในท้องถิ่นต่อไป

#### 4.1.2 ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับเทศบาล

1) ผู้บริหารเทศบาลขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาและไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา ส่งผลให้การจัดการศึกษาไม่มีความก้าวหน้าและไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร

2) บุคลากรของกองการศึกษาไม่เพียงพอและขาดประสบการณ์ในการจัดการศึกษา ทั้งในส่วนงานธุรการที่เป็นฝ่ายสนับสนุนสถานศึกษา รวมทั้งส่วนนักวิชาการและศึกษานิเทศก์ ทำให้การดำเนินงานล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ และสถานศึกษาไม่ได้รับการนิเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพ

3) เทศบาลมีงบประมาณในการสนับสนุนการจัดการศึกษาลดลง ทั้งในส่วนที่ได้รับการจัดสรรจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและงบประมาณที่เทศบาลจัดเก็บเอง รวมทั้งระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณไม่คล่องตัวเท่าที่ควร โดยเฉพาะสถานศึกษาที่ถ่ายโอนมาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4) ผู้บริหารเทศบาลบางแห่งก้าวก่ายการทำงานและไม่ให้อิสระในการบริหารจัดการแก่สถานศึกษา โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายผู้บริหารหรือฝ่ายการเมืองของเทศบาลบางคนไม่เข้าใจหลักการจัดการศึกษา จึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา

5) การเมืองในเทศบาลที่มี 2 ชั่วการเมือง ทำให้มีความขัดแย้งในการบริหารและเป็นอุปสรรคทำให้การปฏิบัติงานบางเรื่องไม่คล่องตัวและมีความล่าช้า

**4.2 ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา** มีปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในประเด็นต่อไปนี้

#### 4.2.1 ปัจจัยส่งเสริมเกี่ยวกับสถานศึกษา

1) ผู้บริหารสถานศึกษามีความมุ่งมั่นในการบริหารสถานศึกษา ตลอดจนมีทักษะและมีประสบการณ์ในการบริหาร

2) ครูมีความทุ่มเท มุ่งมั่นตั้งใจสอน โดยรับผิดชอบทั้งการเรียนการสอน งานกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน รวมทั้งงานอื่นๆ ที่เทศบาลมอบหมาย โดยครูได้รับการพัฒนา ฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถอย่างสม่ำเสมอ ทั้งด้านการพัฒนาหลักสูตร เทคนิคการสอน การวัดผลประเมินผล และการวิจัย นอกจากนี้ครูยังมีจำนวนเพียงพอ และสอนตรงกับวิชาเอกที่จบมา

3) สถานศึกษามีการนิเทศ กำกับติดตามการทำงานอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ซึ่งช่วยในการเสริมพลังใจและเสริมสร้างขวัญและกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานในการพัฒนาการปฏิบัติงาน และการปรับปรุงแก้ไขสิ่งที่บกพร่องและให้แนวทางในการพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4) สถานศึกษามีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาแบบมีส่วนร่วมและมีความยืดหยุ่น ซึ่งทำให้การดำเนินงานมีระบบและมีขั้นตอนที่แน่นอน การมีส่วนร่วมช่วยให้ได้ความคิดที่กว้างขวางหลากหลายสร้างสรรค์ เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน

5) ผู้ปกครอง ชุมชนมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษา โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวส่งผลดีต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาของเทศบาลและสถานศึกษา

#### 4.2.2 ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับสถานศึกษา

1) ผู้บริหารสถานศึกษาขาดวิสัยทัศน์ และขาดความมุ่งมั่นในการบริหารทำให้ขาดทิศทางและพลังผลักดันที่ดี รวมทั้งการไม่ให้ความสำคัญกับการบริหารงานวิชาการในสถานศึกษามากนัก แต่เน้นงานชุมชนและงานพัฒนาอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม

2) ครูและบุคลากรสนับสนุนการเรียนการสอนไม่เพียงพอกับภาระงานที่ปฏิบัติ โดยเฉพาะครูที่ต้องรับผิดชอบงานการเรียนการสอนและมีงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายจากเทศบาลและงานที่ต้องดำเนินการร่วมกับชุมชน นอกจากนี้ยังมีความขาดแคลนครูในบางวิชาเอก โดยเฉพาะวิชาหลัก เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ รวมทั้งวิชาเอกคอมพิวเตอร์ จำเป็นต้องจัดหาครูต่างสาขาวิชาเอกมาสอนแทน ซึ่งทำให้กระทบต่อประสิทธิภาพการเรียนการสอน

3) คณะกรรมการสถานศึกษายังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาเท่าที่ควร เนื่องจากกรรมการสถานศึกษายังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ รวมทั้งสถานศึกษาเองก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมและใช้ศักยภาพของกรรมการสถานศึกษาอย่างเต็มที่

### 4.3 ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม มีปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในประเด็นต่อไปนี้

#### 4.3.1 ปัจจัยส่งเสริมเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

1) การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยปัจจุบันเทศบาลได้รับการสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างดี ทั้งในเรื่องงบประมาณ อาคารเรียน การจัดอัตรากำลังให้กับสถานศึกษาและการพัฒนาครู นอกจากนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังมีการให้รางวัลการบริหารจัดการศึกษาดีเด่นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดการศึกษาดีเด่น ช่วยส่งเสริมบทบาทของเทศบาลในการจัดการศึกษา และการปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) ชุมชนในบางพื้นที่ต้องการให้บุตรหลานได้เรียนใกล้บ้าน เป็นปัจจัยเสริมที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นต้องการทำงานที่สนองความต้องการของท้องถิ่นและนักการเมืองท้องถิ่นทุกคนล้วนต้องการสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นของตนเองเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว ความต้องการดังกล่าวจึงช่วยให้มีการดำเนินงานที่สนองความต้องการของทุกฝ่ายได้อย่างดี

3) การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากด้านเครือข่ายความร่วมมือภายนอก เนื่องจากการจัดการศึกษาต้องอาศัยความร่วมมือสนับสนุนจากหลายฝ่าย ยิ่งได้รับความร่วมมือมากเท่าไรก็ยิ่งส่งผลดีต่อการจัดการศึกษามากขึ้นเท่านั้น

4) การใช้เทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนและการบริหารจัดการ เนื่องจากเทคโนโลยีช่วยให้การดำเนิน

งานประสบความสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว เป็นระบบ มีภาพพจน์ที่ดี หากใช้อย่างเหมาะสมจะช่วยให้สามารถพัฒนางานทางการศึกษาได้  
อย่างมาก

#### 4.3.2 ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

1) ระเบียบของรัฐในบางเรื่องล้าสมัย ไม่เหมาะสม  
กับการบริหารจัดการในปัจจุบัน ส่งผลให้ทำงานได้ไม่มีประสิทธิภาพ  
เท่าที่ควร

2) ผู้ปกครองของนักเรียนและชุมชนส่วนใหญ่มี  
ฐานะยากจน ทำให้ต้องขวนขวายเพื่อประกอบอาชีพ ไม่มีเวลาที่จะให้  
ความร่วมมือกับสถานศึกษาในการดูแลบุตรหลานทำให้เทศบาลและ  
สถานศึกษาไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากผู้ปกครองและชุมชน  
ท้องถิ่นเท่าที่ควร

3) ผู้ปกครองมีค่านิยมว่าสถานศึกษาของเทศบาล  
มีคุณภาพไม่ดีนัก ซึ่งการมีค่านิยมเช่นนี้ ผู้ปกครองที่มีทางเลือกจะส่ง  
บุตรหลานไปเรียนนอกท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นไม่มีปัจจัยนำเข้าที่ดีมาใน  
ระบบ

#### ❖ อภิปรายผล

จากผลการวิจัยประเมินผลครั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า มีประเด็นที่  
ควรนำมาอภิปราย ดังนี้

1. จากผลการวิจัยที่พบว่า สถานศึกษาสังกัดเทศบาล ผู้เรียน  
ยังขาดความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร อย่างไรก็ตามผลการ  
วิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับผลการประเมินของ สมศ.ซึ่งเป็นภาพรวม



ของประเทศ การที่ได้ผลเช่นนี้อาจเนื่องมาจากหลายปัจจัย ในส่วนปัจจัยภายนอกที่สำคัญประการหนึ่งคือ การที่พื้นฐานผู้เรียนของสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเป็นเด็กที่ขาดความพร้อม มาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจยากจน และสภาพครอบครัวก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะดูแลเอาใจใส่บุตรหลานด้านการเรียนอย่างใกล้ชิด ในประเด็นนี้สอดคล้องกับที่ยัง (Young, 1997) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลให้เด็กได้รับการศึกษาที่ไม่เสมอภาคว่า เด็กที่มาจากครอบครัวยากจนมักจะมีผลการเรียนต่ำ เพราะไม่ได้รับการสนับสนุนจากครอบครัว ส่วนในกลุ่มปัจจัยภายในซึ่งเป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับการดำเนินการของเทศบาลและสถานศึกษา พบว่า แม้เทศบาลและสถานศึกษาในสังกัดจะมีความพยายามที่จัดกิจกรรมและการเรียนการสอนที่หลากหลาย มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ก็ตาม แต่ข้อค้นพบในงานวิจัยในส่วนที่เป็นอุปสรรคเกี่ยวกับสถานศึกษาก็ยังพบว่า สถานศึกษาในหลายแห่งยังอยู่ในสภาวะขาดแคลนครู และครูสอนไม่ตรงกับวิชาเอกโดยเฉพาะในวิชาหลัก ได้แก่ วิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ เป็นต้น รวมทั้งปัญหาการจัดการเรียนการสอนที่ยังไม่สามารถจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ขาดการสร้างแรงจูงใจในการเรียนรู้ ไม่ส่งเสริมให้นักเรียนเป็นผู้ใฝ่รู้ใฝ่เรียน รักการศึกษาค้นคว้า ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาการจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่พบว่า ครูผู้สอนไม่ได้จบการศึกษาในวิชาเอกที่สอนโดยตรงทำให้ต้องจัดครูที่จบวิชาเอกอื่นมาสอนแทน ครูมีศักยภาพไม่เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอนเนื่องมาจากการสอนไม่ตรงเอก ขาดทักษะในการสอนและไม่

ลุ่มลึกในเนื้อหาวิชา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549 : จ - ฉ) ปัจจัยตามที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจทำให้ประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอนไม่ดีเท่าที่ควร และส่งผลกระทบต่อการศึกษาที่ผู้เรียนยังขาดความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร ซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงคุณภาพของผู้เรียนที่สำคัญของการจัดการศึกษา เพราะเป็นผลที่คาดหวังจะให้เกิดขึ้นการจัดการศึกษาตามหลักสูตร หากหน่วยงานที่จัดการศึกษาไม่สามารถพัฒนาให้ผู้เรียนมีคุณภาพที่ได้มาตรฐานด้านความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร อาจถือว่าไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดการศึกษา จากข้อค้นพบนี้สะท้อนให้เห็นว่า การจัดการศึกษาของเทศบาลยังต้องเร่งรัดการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาโดยเฉพาะในด้านการจัดการเรียนการสอน เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด โดยการปรับปรุงหลักสูตรและพัฒนาครูผู้สอนให้มีความรู้ ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนผู้ปกครองและชุมชนให้มีความพร้อมในการให้การดูแลบุตรหลานในด้านการเรียนให้มากขึ้น

2. จากผลการวิจัยที่พบว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ซึ่งเทศบาลและสถานศึกษาเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมากที่สุด โดยให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน การระดมทรัพยากรทางการศึกษา การจัดทำแผนของสถานศึกษา การนิเทศติดตามการดำเนินงานการจัดการศึกษา และการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร ส่วน

วิธีการมีส่วนร่วมพบว่า มีลักษณะที่หลากหลาย ข้อค้นพบครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ใกล้ชิดกับประชาชนได้เปิดโอกาสให้ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นการบริหารจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ซึ่งได้ระบุไว้ใน แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น ระยะ 3 ปี (พ.ศ.2552 - พ.ศ.2554) ขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นว่า “การจัดการศึกษาทุกระดับได้มาตรฐานแบบมีส่วนร่วมตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ความเป็นไทยสู่สังคมแห่งการเรียนรู้และอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน” พันธกิจ “ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีการพัฒนาในการจัดการศึกษาตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา “ประชาชนและภาคีการพัฒนาต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่น” (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552:3-5) การที่เทศบาลสามารถบริหารจัดการโดยให้ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษามากขึ้น ส่งผลให้การจัดการศึกษาของเทศบาลสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและปัญหาของชุมชนได้เป็นอย่างดี เกิดความสัมพันธ์และความร่วมมืออันดีกับเทศบาลและสถานศึกษา รวมทั้งช่วยให้สถานศึกษาได้รับการสนับสนุนจากชุมชนทั้งด้านทรัพยากรและภูมิปัญญา ถือว่าเป็นปัจจัยความสำเร็จในการจัดการศึกษาของเทศบาล ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาเรื่อง การวิจัยและพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมให้องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาได้ประสบผลสำเร็จ คือการ

ที่ประชาชนให้ความร่วมมือในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษา  
(สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550: 71-72)

3. จากผลการวิจัยที่พบว่า เทศบาลสามารถจัดการศึกษา  
ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นอยู่ในระดับมากที่สุด โดยมีการ  
หาความจำเป็นด้านการจัดการศึกษา การจัดทำแผนงาน/โครงการตาม  
ความต้องการ และการดำเนินงานตามแผนโครงการในระดับมากที่สุด  
ซึ่งมีการตอบสนองความต้องการจำเป็นของผู้ปกครอง ชุมชนอย่าง  
หลากหลาย โดยจัดทำหลักสูตรให้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น  
เช่น จัดการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศ จัดโครงการเรียนร่วม มี  
การขยายการจัดการศึกษาระดับการศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษา  
ตอนต้น จัดกิจกรรมเสริมตามความต้องการของนักเรียน ที่เป็นเช่นนี้  
อาจเป็นเพราะว่า เทศบาลและสถานศึกษาได้มีการสำรวจความต้องการ  
จำเป็นด้านการศึกษาของท้องถิ่น โดยใช้วิธีการดำเนินการที่หลากหลาย  
เช่น การทำประชาคมติ หรือการจัดเวทีประชาคม การใช้แบบสอบถาม  
การเยี่ยมบ้านนักเรียน ซึ่งทำให้ได้ทราบถึงความต้องการของประชาชน  
และชุมชน สอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา  
(2550 : 17) ที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น และพบว่า ประเด็นการบริหารทั่วไปที่ไม่เป็น  
ปัญหาในการบริหาร คือ การวางแผนและการสร้างความสัมพันธ์กับ  
ชุมชน ความสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนของโรงเรียน  
ในสังกัด ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาของเทศบาลสามารถ  
จัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและชุมชนได้จนเป็นที่  
พึงพอใจของชุมชน นอกจากนี้ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีความพึงพอใจ  
ต่อการให้บริการการศึกษาฟรีในทุกเรื่อง ซึ่งทำให้ผู้ปกครองไม่ต้องมี

ภาระในการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียน สามารถดูแลบุตรหลานได้อย่าง  
ใกล้ชิด และยังได้รับการบริการที่มีคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการ  
ของผู้ปกครองและชุมชนอย่างแท้จริง

4. จากผลการวิจัยที่พบว่า เทศบาลจัดการศึกษาโดยให้โอกาส  
กับทุกกลุ่มในการเข้าเรียน โดยให้ทุกคนได้รับความเสมอภาคด้านคุณภาพ  
มีการจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรมให้โอกาสกับเด็กที่จะได้เรียนกับครู  
ที่มีคุณภาพ และมีสื่อการเรียนการสอนที่ทันสมัยและเป็นธรรม  
เท่าเทียมกัน ผลการวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่า เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานที่  
ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้าง  
ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ให้โอกาสแก่ทุกคนได้รับ  
การศึกษาอย่างทั่วถึง โดยผู้บริหารมีนโยบายและวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนใน  
การให้ความเสมอภาคในโอกาสการศึกษาแก่เยาวชนและประชาชนทุกคน  
ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ทั้งที่เป็นเด็กพิเศษที่เทศบาลบางแห่งจะมีการจัด  
ครูศึกษาพิเศษหรืออบรมครูในโรงเรียนให้มีความรู้ความสามารถในการ  
ดูแลเด็กพิเศษ ในส่วนของเด็กยากจนหรือเด็กด้อยโอกาส สิ่งที่เป็น  
จุดเด่นที่เทศบาลดำเนินการคือการให้ปัจจัยสนับสนุนอื่นๆ พร้อมทั้งทุน  
การศึกษาที่เป็นการเพิ่มโอกาสให้เด็กกลุ่มเหล่านี้ได้มีโอกาสเรียนได้  
เท่าเทียมกับเด็กกลุ่มอื่นๆ นอกจากเทศบาลจะให้โอกาสในการเข้ารับ  
การศึกษาอย่างทั่วถึงแก่เด็กทุกคนแล้ว สิ่งสำคัญที่เทศบาลโดยส่วนใหญ่  
ไม่ได้ละเลย คือ การให้โอกาสแก่เด็กทุกคนที่จะได้รับการศึกษาอย่างมี  
คุณภาพ นั่นคือ การที่เทศบาลให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาอย่าง  
มีคุณภาพ โดยให้โอกาสแก่เด็กที่จะได้รับการศึกษาเล่าเรียนจากครูที่มี  
คุณวุฒิ มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ตรงกับสาระและ  
ระดับการศึกษาที่สอน และเน้นให้ครูจัดการเรียนการสอนโดยยึด

ผู้เรียนเป็นสำคัญเป็นการจัดการศึกษาตามความพร้อมของผู้เรียน มีการจัดหาสื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอนที่ทันสมัยเพื่อช่วยให้เด็กได้มีโอกาสพัฒนาการเรียนรู้ของตนได้อย่างเท่าเทียม สำหรับการศึกษา นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยนั้น เทศบาลมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องซึ่งถือว่าการศึกษามุ่งสู่ประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึง กว้างขวาง เป็นการสร้างโอกาสในการศึกษาและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องของประชาชนในท้องถิ่นเช่นกัน การให้ความเสมอภาคเช่นนี้เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในหมวด 2 สิทธิ และหน้าที่ทางการศึกษา มาตรา 10 ที่ระบุว่า การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอภาคในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสรับการศึกษา ขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ และถือเป็นการให้สิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยการปฏิบัติต่อกันระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ ด้วยความเคารพต่อสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน (ศรีณยู หมั่นทรัพย์, 2553) หากพิจารณาถึงการดำเนินการของเทศบาลในลักษณะนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการจัดการศึกษาตามที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2532) ได้เสนอไว้ว่า ความเสมอภาคทางการศึกษา ควรมีการดำเนินการให้มี (1) ความเสมอภาคในโอกาสการเข้ารับบริการการศึกษา ซึ่งรวมถึงโอกาสเข้าศึกษาในระดับต่างๆ และการเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับ

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

5. จากผลการวิจัยที่พบว่า การจัดการศึกษาของเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ข้อมูลสะท้อนว่า การเปลี่ยนแปลงอยู่ในระดับน้อยถึงค่อนข้างน้อย ทั้งในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นเพราะช่วงเวลาการรับถ่ายโอนสถานศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมานั้นเป็นช่วงระยะเวลาที่สั้น โดยเริ่มดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาตั้งแต่ปีการศึกษา 2549 เป็นต้นมาซึ่งช่วงเวลามีจำนวนสถานศึกษาที่ถ่ายโอนมากที่สุดคือในช่วงปีการศึกษา 2550-2551 ดังนั้น การดำเนินการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอาจต้องใช้เวลาในการดำเนินการ โดยเฉพาะงานที่เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ ซึ่งเป็นงานที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบหลายองค์ประกอบ ได้แก่ ในเรื่องการบริหารหลักสูตรที่ต้องสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการดำเนินการหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ การจัดการเรียนการสอนที่กระทบโดยตรงต่อการบริหารงานบุคคล ในด้านความเพียงพอและวุฒิการศึกษาของครู และความรู้ความสามารถของครู รวมทั้งในด้านอาคารสถานที่ ด้านสื่อวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งก็ต้องอาศัยการสนับสนุนด้านงบประมาณ จึงมีข้อมูลสะท้อนชัดเจนว่าสถานศึกษาที่ถ่ายโอนมายังมีการเปลี่ยนแปลงไม่มาก อย่างไรก็ตาม ทิศทางในการเปลี่ยนแปลงโดยส่วนใหญ่ไปในทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงบประมาณซึ่ง

ผู้บริหารเทศบาลระบุว่ามีการเปลี่ยนแปลงในระดับค่อนข้างมาก ในเรื่องการจัดสรรงบประมาณเพื่อการปรับปรุงอาคารสถานที่ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการก่อสร้างอาคารเรียน ในประเด็นนี้ หากพิจารณาในเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วจะเห็นได้ว่าเทศบาลหลายแห่งเลือกที่จะพัฒนาในด้านกายภาพก่อน เช่น การสร้างอาคาร สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นภาพลักษณ์เบื้องต้นของสถานศึกษาที่จะเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของสถานศึกษาอย่างชัดเจนและดำเนินการได้อย่างรวดเร็วในระยะเวลานั้น ส่วนการเปลี่ยนแปลงในด้านวิชาการถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ต้องใช้เวลาถึงจะปรากฏผลของการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน และยิ่งไปกว่านั้นเทศบาลที่ยังมีประสบการณ์ในการจัดการศึกษาไม่มากนัก ก็อาจต้องใช้เวลาในการปรับตัว เพิ่มพูนความรู้ และสรรหาบุคลากรที่มีความรู้และมีประสบการณ์เข้ามาช่วยในการส่งเสริมสนับสนุนงานด้านวิชาการของสถานศึกษา ในเรื่องนี้ แฮริส และโจน (Harris and Jon, 2000) ได้เสนอไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการศึกษาที่แท้จริง ควรมุ่งเน้นที่เป้าหมายการสอนและการเรียนรู้ การที่สถานศึกษามีเป้าหมายเน้นที่การสอนและการเรียนรู้จะมีส่วนกระตุ้นและสนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงสถานศึกษาในด้านการสอนและการเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี และควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาครูโดยให้ถือเป็นหัวใจของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานศึกษา ทั้งนี้ให้มีการพัฒนาด้านทักษะ ความรู้และความเข้าใจใหม่ ๆ มีการสนับสนุนให้ครูได้แสดงความเชี่ยวชาญในรูปแบบการสอนใหม่ ๆ และแบ่งปันความรู้ซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามจากข้อมูลเชิงคุณภาพก็เห็นแนวโน้มที่ดีว่า เทศบาลโดยส่วนใหญ่มีการสนับสนุนในด้านการให้งบประมาณ





เพิ่มขึ้นในด้านการจัดการเรียนการสอน และการจัดซื้อสื่อ วัสดุ อุปกรณ์ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้เรียนก็อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง มีการวางแผนและการปรับกรอบอัตรากำลังบุคลากรให้เหมาะสม ซึ่งช่วยแก้ปัญหาในเรื่องการขาดแคลนครู การได้ครูที่ตรงวุฒิ และการจัดบุคลากรสายสนับสนุนเข้ามาช่วยครูในการทำงาน การจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรด้านการเรียนการสอน ซึ่งเป็นผลดีกับการจัดการศึกษา รวมทั้งการพัฒนาครูอย่างทั่วถึงโดยกระบวนการที่หลากหลาย ซึ่งหากดำเนินการอย่างเป็นระบบเน้นคุณภาพ ก็จะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนางานด้านวิชาการและการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนในอนาคต

6. จากผลการวิจัยที่พบว่า ปัจจัยส่งเสริมต่อการจัดการศึกษา คือผู้บริหารเทศบาลและผู้บริหารสถานศึกษามีวิสัยทัศน์ มีภาวะผู้นำ มีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร มีประสบการณ์ มีความมุ่งมั่นต่อการจัดการศึกษา ซึ่งคุณลักษณะดังกล่าวของผู้บริหารจะส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นที่จะต้องเน้นการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง ฝ่ายต่างๆ การมีภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์ ประสบการณ์และความมุ่งมั่นจะช่วยให้การนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จแห่งเป้าหมาย สอดคล้องกับงานวิจัยของประภาพรณ ไชยวงษ์ (2544) ที่พบว่า ภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์ทางการศึกษาของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในขณะที่เดียวกันบุคลิกภาพที่เป็นมิตร รับฟังจะช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วม ความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่าย นอกจากนี้ ปัจจัยที่ผู้บริหารเทศบาลมีความใจกว้าง รับฟัง ให้เกียรติ และตระหนักถึงคุณค่าและศักยภาพของผู้อื่นจะเป็นส่วนที่ช่วยส่งเสริมให้การบริหารจัดการโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ

สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากข้อมูลสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า ผู้บริหารที่มีคุณลักษณะดังกล่าว สามารถที่จะบริหารโดยยึดหลักการกระจายอำนาจได้อย่างดี และส่งผลต่อประสิทธิผลการดำเนินการและความพึงพอใจของสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากการวิจัยก็พบว่า ความสำเร็จของเทศบาลส่วนหนึ่งก็คือผู้บริหารเทศบาลใช้การบริหารโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ที่ช่วยให้สถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัวในการดำเนินการ ซึ่งสอดคล้องกับที่ เมตต์ เมตต์การุณจิต (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป. อ้างถึงในเมตต์ เมตต์การุณจิต, 2553: 9) กล่าวว่า กระจายอำนาจให้สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาจะต้องกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทั้งนี้เพราะผลการจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นผลผลิต และผลลัพธ์ก็ตามล้วนแต่เป็นผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติของสถานศึกษา ดังนั้น การมีความคล่องตัวในการตัดสินใจอย่างมีอิสระทางการจัดการศึกษา จึงควรเป็นอำนาจของสถานศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตาม จากผลการวิจัยนี้สะท้อนว่า ผู้บริหารเทศบาลและผู้บริหารสถานศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาของเทศบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรเร่งรัดพัฒนาให้ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ และภาวะผู้นำในการบริหารจัดการศึกษา รวมทั้งส่งเสริม

ให้ผู้บริหารได้พัฒนาตนเอง ให้มีศักยภาพสูงสุดเพื่อจะเป็นประโยชน์  
ในการปฏิบัติงาน

#### ❖ ข้อเสนอแนะ

##### ● ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการวิจัยประเมินผลที่ได้ ผู้วิจัยได้ใช้เป็นฐานข้อมูล  
สารสนเทศที่สำคัญในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัด  
การศึกษาของเทศบาล โดยมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

##### 1. ข้อเสนอแนะต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1) วางแผนและกำหนดกรอบอัตรากำลังให้เหมาะสมกับ  
ภาระงานการจัดการศึกษาของเทศบาลและสถานศึกษา เพื่อให้ได้  
บุคลากรที่มีคุณภาพ เพียงพอและตรงกับความต้องการ

2) ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ กระบวนการสรรหาและ  
การคัดเลือกบุคลากรที่มีประสิทธิภาพโดยให้ครอบคลุมทั้งคุณวุฒิ  
ความรู้ความสามารถทางวิชาการ ประสบการณ์ทางวิชาชีพและ  
จรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษา รวมทั้งให้เกิดความโปร่งใส ยุติธรรม  
เพื่อจูงใจให้ได้คนดีมีคุณธรรมที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นครู  
ผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา

3) เร่งดำเนินการสรรหาผู้บริหารและบุคลากรที่มี  
ประสบการณ์ทางการศึกษาให้เข้ามาปฏิบัติงานในส่วนการศึกษาให้  
เพียงพอกับภาระงานที่ต้องรับผิดชอบโดยปรับหลักเกณฑ์ที่จูงใจให้ได้  
บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางการศึกษาเข้า  
มาปฏิบัติงาน

4) จัดสรรอัตราครู ศึกษานิเทศก์ นักวิชาการศึกษา และบุคลากรสายสนับสนุนการศึกษาให้กับเทศบาลให้เพียงพอกับการปฏิบัติงาน

5) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาผู้บริหารเทศบาล ผู้บริหารสถานศึกษาให้มีวิสัยทัศน์และมีภาวะผู้นำทางวิชาการและเร่งรัดพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาของเทศบาลและสถานศึกษาอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอเพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการจัดการศึกษา และการจัดการเรียนการสอนที่ตรงกับภาระงานที่ได้รับผิดชอบ

6) ส่งเสริมสนับสนุนให้เทศบาลและสถานศึกษาจัดการศึกษาแบบเรียนร่วมระหว่างเด็กปกติและเด็กพิเศษให้มากขึ้น โดยสนับสนุนงบประมาณ สื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอน และครู รวมทั้งการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อม และมีความรู้ความสามารถในการจัดการศึกษาแบบเรียนร่วม

7) กำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติในการบริหารงบประมาณ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประหยัดคุ้มค่า ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนให้เทศบาลและสถานศึกษาจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายงบประมาณให้เกิดความคล่องตัว เอื้อต่อการบริหารงบประมาณในเทศบาลและสถานศึกษา

8) กำหนดนโยบายในการส่งเสริมและพัฒนาให้เทศบาลและสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาได้พัฒนาสู่ความเป็นเลิศโดยใช้กระบวนการวิจัยและพัฒนาเป็นฐานในการพัฒนาให้เป็นเทศบาลหรือสถานศึกษาด้านแบบและแหล่งเรียนรู้ในการจัดการศึกษาของเทศบาล

## 2. ข้อเสนอแนะต่อเทศบาล

1) กำหนดวิสัยทัศน์การจัดการศึกษาของเทศบาลและส่งเสริมให้สถานศึกษาปรับวิสัยทัศน์และแนวทางในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์การจัดการศึกษาของเทศบาลและตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น

2) กระจายอำนาจให้สถานศึกษาโดยมอบอำนาจการบริหารและตัดสินใจให้ผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษาเกิดความคล่องตัวและสามารถการบริหารงานจัดการสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3) ปรับระบบและโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของเทศบาลให้เอื้อต่อการจัดการศึกษาและสนับสนุนให้สถานศึกษาพัฒนาศักยภาพและปรับโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถจัดการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น

4) กำหนดมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากขึ้นทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอปัญหา ความต้องการ ร่วมตัดสินใจวางแผน ดำเนินงานและกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของเทศบาล

5) ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาของเทศบาลโดยร่วมกับสถาบันอุดมศึกษา หน่วยงานทางการศึกษา องค์กรที่เกี่ยวข้องทางการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากองค์กรภาครัฐ และเอกชน รวมทั้งองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมการมีส่วนร่วม เช่น การยกย่องเชิดชูเกียรติให้กับองค์กร หน่วยงาน เอกชนที่เข้ามาเป็น เครือข่ายให้ความร่วมมือ เป็นต้น

6) สนับสนุนให้กรรมการสถานศึกษาเข้ามามีบทบาทร่วมจัดการศึกษากับสถานศึกษาให้มากขึ้น โดยการพัฒนาเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ ตระหนักต่อบทบาทหน้าที่และสามารถปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา

7) กำหนดนโยบายและแผนในการจัดการศึกษาที่สร้างความเสมอภาคทางการศึกษาให้กับผู้รับบริการอย่างชัดเจนและครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยทำการสำรวจและจัดทำข้อมูลสารสนเทศของผู้เรียนทุกกลุ่มเป้าหมายในเขตบริการของเทศบาล

8) มุ่งเน้นการจัดการศึกษาที่สร้างความเสมอภาคทางด้านคุณภาพให้กับผู้รับบริการโดยการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ให้โอกาสผู้เรียนได้มีโอกาสเท่าเทียมกันในการเรียนรู้กับครูที่มีคุณภาพที่มีวุฒิและประสบการณ์เชี่ยวชาญตรงกับภาระงานที่สอน

9) เร่งรัดให้สถานศึกษาพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้ได้มาตรฐานโดยให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร มีความสามารถในการอ่านและมีนิสัยรักการอ่าน รวมทั้งมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ และคิดไตร่ตรอง

10) พัฒนาครูให้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้ครูได้ศึกษาต่อหรือได้ฝึกอบรมในสาขาวิชาหรือเนื้อหา

สาระที่ต้องสอนรวมทั้งส่งเสริมให้ครูมีความก้าวหน้าทางวิชาชีพ  
ที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

11) พัฒนาระบบการนิเทศการเรียนการสอนทั้งการนิเทศ  
ภายในและการนิเทศจากภายนอกสถานศึกษาให้มีความเข้มแข็ง เพื่อ  
ให้การช่วยเหลือ สนับสนุน และกำกับติดตามการจัดการศึกษาแก่  
สถานศึกษา โดยมีการสรรหาและพัฒนาศึกษานิเทศก์ ครูผู้นิเทศ ให้มี  
ความรู้ความสามารถในการนิเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียน  
การสอน รวมทั้งสร้างระบบเครือข่ายการนิเทศให้เป็นกลไกสำคัญใน  
การนิเทศ

12) จัดให้มีทุนการศึกษาและพัฒนาระบบการสร้างครูดีที่  
เป็นลูกหลานของคนในท้องถิ่น โดยคัดเลือกเยาวชนที่เป็นคนดี คนเก่ง  
รักในวิชาชีพครูให้ได้เข้าเรียนในสถาบันผลิตครูที่มีสัญญาความร่วมมือ  
ต่อกัน โดยเทศบาลสนับสนุนทุนการศึกษาตลอดหลักสูตรและผู้รับทุน  
ต้องกลับมาเป็นครูในสถานศึกษาของเทศบาลหลังจบการศึกษา

13) ดำเนินการและส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาใช้  
หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารงบประมาณ  
เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประหยัดคุ้มค่า มุ่งสู่การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน  
เป็นสำคัญ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการศึกษา

14) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบการประกัน  
คุณภาพการศึกษาให้เกิดความเข้มแข็งและนำผลการประเมินมาใช้เพื่อ  
ปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

### 3. ข้อเสนอแนะต่อสถานศึกษา

1) ผู้บริหารสถานศึกษามุ่งมั่นพัฒนาการจัดการศึกษาให้มี  
คุณภาพได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับของชุมชน โดยเฉพาะด้านความรู้

และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร โดยสร้างพลังความร่วมมือในการจัดการศึกษาจากทั้งบุคลากรภายในและภายนอกสถานศึกษา

2) ผู้บริหารตระหนักในความสำคัญของงานวิชาการโดยมุ่งเน้นการพัฒนาการบริหารงานวิชาการให้มีคุณภาพ และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้นำทางวิชาการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

3) สถานศึกษาควรจัดระบบการปฏิบัติงานและการจัดการเรียนการสอนที่เอื้อให้ครูได้ปฏิบัติงานด้านการเรียนการสอนโดยตรง โดยการมอบหมายงานให้สอดคล้องกับวิชาเอก ความถนัด หรือความเชี่ยวชาญของครูและลดภาระงานที่ไม่เกี่ยวข้องไม่ให้เป็นภาระของครู

4) สถานศึกษาเสริมสร้างความเข้าใจให้ผู้ปกครองตระหนักในความสำคัญของการศึกษา เพื่อให้เกิดความร่วมมือ และการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้ปกครองในการดูแลเอาใจใส่การศึกษาของบุตรหลาน

5) สถานศึกษาจัดให้มีการนิเทศภายในสถานศึกษาที่เข้มแข็ง โดยเน้นการนิเทศการเรียนการสอน เพื่อช่วยเหลือให้คำปรึกษาแนะนำครูในการพัฒนาการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ รวมทั้งส่งเสริมให้ครูจัดการเรียนการสอนด้วยวิธีการที่หลากหลายและการพัฒนาสื่อ นวัตกรรมการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับศักยภาพ ความถนัดและความสนใจของผู้เรียน

#### 4. ข้อเสนอแนะต่อกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1) กระทรวงศึกษาธิการกำหนดมาตรการและสนับสนุนทรัพยากรแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่



การศึกษามีศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการและการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนแก่เทศบาลและสถานศึกษาในสังกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดระบบและแผนงาน/โครงการ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการ เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือด้านวิชาการและการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนแก่สถานศึกษาของเทศบาลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพงานวิชาการ

#### ● ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

1. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการจัดการศึกษาของเทศบาลแต่ละประเภท เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับส่งเสริมการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับเทศบาลแต่ละประเภท

2. ควรวิจัยและพัฒนารูปแบบเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาของเทศบาล ทั้งเครือข่ายในเทศบาลเองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และเครือข่ายระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานทางการศึกษาและหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาและการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

3. ควรมีการวิจัยติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาของเทศบาลที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไม่น้อยกว่า 5 ปี เพื่อให้ได้ข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดการศึกษาของเทศบาลให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา

4. ควรมีการวิจัยศึกษาการจัดการศึกษาของเทศบาลที่ประสบความสำเร็จเพื่อค้นหาแบบปฏิบัติที่ดี (Best Practice) โดยสังเคราะห์เป็นรูปแบบจัดการศึกษาเทศบาลที่ประสบความสำเร็จ

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กรมการพัฒนาชุมชน. (2529). รายงานการวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์กรสตรีในการพัฒนาชนบท : **ศึกษาเฉพาะ กพสม.** กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน.
- กรมการปกครอง. (2518). **การศึกษาประชากร.** กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2552). **สถิติข้อมูลการศึกษาท้องถิ่น ปีการศึกษา 2552.** ม.ป.ท.
- \_\_\_\_\_. (2548). **การบริหารงานบุคคลครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.
- \_\_\_\_\_. (2547). **การจัดการศึกษาท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร : ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). **แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2552-2554).** สำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2544). **การปกครองไทยหลักการและมติใหม่ ในอนาคต.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

- ชาตรี ศิริสวัสดิ์. (2546). การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น  
ของโรงเรียนมัธยมศึกษา : กรณีศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษา  
สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดนครราชสีมา. วิทยานิพนธ์  
ปริญญาศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศาสตร์  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ชูชาติ พ่วงสมจิตร. (2540). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่  
เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียน  
ประถมศึกษาในเขตปริมณฑลกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์  
ปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา ภาควิชา  
บริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1.  
กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ศรี พรินติ้งเซ็นเตอร์.
- นงนาฏ ชูชาว และคนอื่นๆ. (2543). การวิเคราะห์การจัดระบบโครงสร้าง  
และบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม. รายงาน  
ประกอบการศึกษาหลักสูตรปริญญาโท คณะรัฐประศาสน  
ศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ภาคพิเศษ อำเภอ  
หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา.
- นันทรัตน์ เจริญกุล. (2551). การบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัด  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ  
ในการประชุมทางวิชาการ การวิจัยทางการศึกษาระดับชาติ  
ครั้งที่ 13 หน้า 685-690. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน  
เลขาธิการสภาการศึกษา.
- บัญญัติ แก้วส่อง. (2537). ยุทธศาสตร์ทางปัญญาแห่งชาติ.  
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- ประคอง กรรณสูต. (2538). **สถิติเพื่อการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประภาพรณ 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.
- ปทาน สุวรรณมงคล. (2547). **การปกครองท้องถิ่นไทย ในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. โครงการส่งเสริมการแต่งตั้งตำรามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 (2542, 19 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 74ก หน้า 1-23.
- พรณี ลิ้มเจริญ. (2540). **ความต้องการ การตอบสนองและแนวทางพัฒนาบุคลากร โรงเรียนสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา 12** วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พงศ์ชิต ชิตพงศ์. **ประวัติการศึกษาท้องถิ่น**. [http://www.ms.moe.go.th/thailocaladmin/page/p\\_2html](http://www.ms.moe.go.th/thailocaladmin/page/p_2html) สืบค้นเมื่อ 29/9/2553

- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2550). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง **การพัฒนาตัวชี้วัดและการสร้างเครื่องมือในการประเมินความสำเร็จของการจัดการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2551). **คู่มือการเรียนรู้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)** พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์.
- เมตต์ เมตต์การุณจิต. (2553). **การจัดการศึกษาท้องถิ่น : โดยชุมชนเพื่อชุมชน และสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร : บั๊ค พอยท์.
- ยงยุทธ ยະบุญธง. (2552). **รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ในการประชุมทางวิชาการการวิจัยทางการศึกษาระดับชาติ ครั้งที่ 13 หน้า 429-440. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2550, 24 สิงหาคม) **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก, หน้า 1 - 127.
- ลิขิต วีระเวทิน. (2539). **การเมืองการปกครองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศรัณยู หมั่นทรัพย์. (2553). **ความเสมอภาค** สถาบันพระปกเกล้า <http://www.powerfulcitizen.com> สืบค้นเมื่อ 1/04/2553
- ศิริธรรม จันทพันธ์. (2544). **ความพร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542**.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2548). **แนวทางปฏิบัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว.

\_\_\_\_\_. (2540). **ระบบการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนการพิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (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.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2551). **สภาวะการศึกษาไทย ปี 2550/2551 “ปัญหาความเสมอภาคและคุณภาพของการศึกษาไทย”** กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี.คอมมิวนิเคชั่น.

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2550). **รายงานการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค.
- \_\_\_\_\_. (2550). **รายงานการวิจัยเรื่อง การวิจัยเพื่อพัฒนานโยบาย ส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค.
- \_\_\_\_\_. (2549). **รายงานการประเมินการปฏิรูปการเรียนรู้ ระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐานพหุกรณีศึกษา** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- \_\_\_\_\_. (2548). **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการศึกษา** กรุงเทพมหานคร : พริกหวานกราฟฟิค.
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). **รายงานการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น**. (อัครสำเนา)
- สุริยง มีแก้ว. (2539). **ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาของ โรงเรียนเทศบาลในเขตการศึกษา 12**. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยบูรพา.
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ . (2536). “หน่วยที่ 11 การวิจัยเกี่ยวกับการเงินงบประมาณ และความเสมอภาคทางการศึกษา” ใน**ประมวลสารชุดวิชาการวิจัยการบริหารการศึกษา** นนทบุรี สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- อุทัย หิรัญโต. (2526). **สารานุกรมศัพท์สังคมวิทยา - มานุษยวิทยา**. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์.

อุทัย หิรัญโต. (2523). **การปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร :  
บารมีการพิมพ์.

อังคิธร พ่วงแพ. (2544). **การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัด  
การศึกษาโรงเรียนเทศบาล จังหวัดนราธิวาส**. ปรินญา  
ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารการศึกษา) มหาวิทยาลัย  
สุโขทัยธรรมาธิราช.

#### ภาษาอังกฤษ

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,Elohanan. (1982). “Financing schools” **Encyclopedia of Educational Research**. 2(1982) :695-696.
- Coleman, James S. (1990). **Equality and achievement in education**. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Dejnozka, Edward L. (1983). **Educational administration glossary**. Greenwood Press.
- Douglah, 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 Agricultured University.
- Farell, J.B. (1994). Social Equality and Educational Expansion in Developing Nations. **The International Encyclopedia of Education**. 2<sup>nd</sup> 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. [2000, 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.
- Montagu, Harris G. (1984). **Comparative local government**. Great Britain : William Brendon and Son Ltd.

- Pema, Laura Walter., (1997) **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> (2001, June 26)
- 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)
- Young,Yih-Jin. (1997). **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)

## รายงานผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณารายงาน โครงการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ผู้ทรงคุณวุฒิ

1. ดร.สุวัฒน์ เงินน้ำ ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
2. ดร.นงราม เศรษฐพานิช ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
3. ดร.รุ่งเรือง สุชาภิรมย์ ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
4. รศ.ดร.สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์ ที่ปรึกษาสำนักงานเครือข่ายการเรียนรู้  
เพื่อภูมิภาค จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. นายนคร ตังคะพิภพ ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการ  
การศึกษาขั้นพื้นฐาน
6. ดร.รังสรรค์ มณีเล็ก ผู้อำนวยการสำนักนโยบาย  
และแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)
7. ดร.สุวรรณ พิณตานนท์ หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์  
และการถ่ายโอนทางการศึกษา  
กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
8. นางสุปราณี จันทร์ตวงค์ ผู้อำนวยการส่วนนโยบาย  
และแผนการกระจายอำนาจ  
สำนักงานคณะกรรมการการกระจาย  
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
9. นายปริตร ภูษธร ณ อยุธยา นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ  
สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร

## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ	เลขาธิการสภาการศึกษา
ดร.สุทธศรี วงษ์สมาน	รองเลขาธิการสภาการศึกษา
นางสุรางค์ โปธิ์พุกษาวงศ์	ที่ปรึกษาด้านวิจัยและประเมินผลการศึกษา
ดร.จินตนา คักดีภู่อ่วม	ผู้อำนวยการสำนักนโยบาย ด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วม

### นักวิจัย

ดร.เก็จกนก เอื้อวงศ์

### คณะทำงานโครงการ

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

### ผู้ประสานงานพิมพ์

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

เพื่อเป็นการใช้ทรัพยากรของชาติให้คุ้มค่า  
หากท่านไม่ใช้หนังสือเล่มนี้แล้วโปรดมอบให้ผู้อื่น  
นำไปใช้ประโยชน์ต่อไป