

รายงานการวิจัยประเมินผล  
การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูชาติ พ่วงสมจิตร

ผู้วิจัย

ทุนสนับสนุนการวิจัย  
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา  
พ.ศ. 2553



## คำนำ

รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เป็นส่วนหนึ่งภายใต้โครงการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายงานการวิจัยประเมินผล จำนวน 5 เล่ม ดังนี้

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

สำหรับรายงานการวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินคุณภาพและความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร และวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งการนำข้อมูลสารสนเทศที่ได้จากการประเมินและการวิเคราะห์ปัจจัยมาจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา มีบทบาทหน้าที่ในการประเมินผลการจัดการศึกษาในภาพรวมของประเทศ ตระหนักในความสำคัญของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร จึงได้จัดให้มีการประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชิต ฤทธิจิรญ และคณะเป็นที่ปรึกษาดำเนินการ  
โครงการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูชาติ พ่วงสมจิตร อาจารย์มหาวิทยาลัย  
สุโขทัยธรรมาธิราช จัดทำรายงานการวิจัยประเมินผลของกรุงเทพ-  
มหานคร ซึ่งการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร  
ครั้งนี้ได้รวบรวมข้อมูลจากกรุงเทพมหานครที่จัดการศึกษาในปีการศึกษา  
2552 ซึ่งมีโรงเรียนในความดูแล จำนวน 435 โรงเรียน เพื่อนำมา  
วิเคราะห์และจัดทำเป็นรายงานวิจัยจนเสร็จสมบูรณ์

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์  
ดร.ชูชาติ พ่วงสมจิตร ที่ได้ดำเนินการวิจัยและจัดทำรายงานการวิจัย  
ในครั้งนี้ และขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนปลัดกรุงเทพมหานคร  
ผู้บริหารและบุคลากรของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการจัด  
การศึกษาของกรุงเทพมหานครที่กรุณาให้ข้อมูล และความคิดเห็น  
พร้อมเสนอแนะในวาระต่างๆ จนทำให้รายงานวิจัยเสร็จสิ้นสมบูรณ์  
สำนักงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการวิจัยประเมินผลการ  
จัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจ  
ทั่วไป และผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร  
ตลอดจนการนำผลการวิจัย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายไปพัฒนา  
การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครให้มีคุณภาพบรรลุตามเป้าหมาย  
ยิ่งขึ้นต่อไป

(ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ)

เลขาธิการสภาการศึกษา

## คำนำผู้วิจัย

รายงานการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา และ วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยงานวิจัยเรื่องนี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาที่ให้การสนับสนุนทุนการวิจัยครั้งนี้ ขอขอบคุณ ดร.จินตนา ศักดิ์ภู่อารัม ผู้อำนวยการสำนักนโยบายด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา และบุคลากรในสำนักที่ให้การสนับสนุน เอื้ออำนวย ช่วยเหลือในการดำเนินงานการวิจัยอย่างดียิ่ง

ขอขอบพระคุณ ดร.นงราม เศรษฐพานิช รองศาสตราจารย์ ดร.सनานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ และ ดร.รุ่งเรือง สุชาภิรมย์ ที่ปรึกษาโครงการวิจัยที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะนำคำปรึกษาที่ทรงคุณค่าต่อการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณสำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร หัวหน้าฝ่าย  
การศึกษาในสำนักงานเขต ผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการ  
สถานศึกษาที่ให้ความร่วมมืออย่างดียิ่งในการตอบแบบสอบถาม การร่วม  
สนทนากลุ่ม การให้สัมภาษณ์ และให้การต้อนรับผู้วิจัยอย่างดียิ่ง  
ในการเก็บข้อมูลจากโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษา

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์  
ต่อกรุงเทพมหานครผู้เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาและการส่งเสริม  
การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครให้มีคุณภาพต่อไป

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชชาติ พ่วงสมจิตร**  
**ผู้วิจัย**

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา และ วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสม (mixed-method research) ด้วยการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้มาจากแหล่งข้อมูล/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล 4 กลุ่ม คือ **กลุ่มที่ 1 สำหรับการศึกษาเชิงปริมาณ** เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถาม ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วยผู้บริหารในสำนักงานทางการศึกษาและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน รวมทั้งสิ้น 715 คน **กลุ่มที่ 2 สำหรับการศึกษาเชิงคุณภาพ** เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ตัวแทนสำนักการศึกษา หัวหน้าฝ่ายการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการสถานศึกษา รวมทั้งสิ้น 24 คน **กลุ่มที่ 3 สำหรับการศึกษาเชิงคุณภาพ** เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามโดยศึกษาจากสถานศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร 2 แห่ง เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกตการสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียน ครู และผู้แทนกรรมการสถานศึกษา **กลุ่มที่ 4 การใช้ข้อมูลแบบทุติยภูมิประเภทเอกสาร** จากผลการประเมินคุณภาพการศึกษารอบสอง (พ.ศ.2549 - พ.ศ.2553) ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

และเอกสารแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้สถิติบรรยาย ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน แล้วแปลความหมายตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพวิเคราะห์โดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ด้วยโปรแกรม ATLAS.ti Demo และสรุปผลการวิเคราะห์จำแนกเป็นหมวดหมู่เพื่อมุ่งตอบประเด็นคำถามวิจัย

#### ❖ ผลการวิจัยที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

### 1. คุณภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

#### 1.1 คุณภาพผู้เรียน

ผลการศึกษาเชิงปริมาณโดยการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาของกรุงเทพมหานครโดย สมศ.รอบที่สอง (พ.ศ.2549 - 2553) พบว่า สถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ทั้งระดับการศึกษาปฐมวัย และการศึกษาประถม-มัธยมเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 99.1 และ 98.8 ตามลำดับ) มีคุณภาพได้มาตรฐาน เมื่อพิจารณาเป็นรายมาตรฐาน พบว่าทั้งระดับการศึกษาประถม-มัธยมเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 83.3 ขึ้นไป) มีคุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน ยกเว้น มาตรฐานที่ 5 “ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร” ที่สถานศึกษาในระดับประถม-มัธยม มีคุณภาพได้มาตรฐานร้อยละ 60.00

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า **ผู้เรียน**ส่วนใหญ่ขาดความพร้อมอันเนื่องมาจากปัญหาทางครอบครัว แต่คุณภาพทาง



การศึกษาอยู่ในเกณฑ์ดีเป็นที่พึงพอใจของผู้ปกครองสำหรับ**ด้านผู้บริหาร และครู** พบว่าผู้บริหารและครูมีวุฒิทางการศึกษาเหมาะสม มีครูเพียงพอ ครูส่วนใหญ่ได้สอนตรงตามวิชาเอกและได้รับการพัฒนาจาก กทม.อย่างสม่ำเสมอ **ด้านกระบวนการจัดการศึกษา** พบว่า โรงเรียนในสังกัด กทม.มีการพัฒนาและใช้หลักสูตรสถานศึกษาอย่างจริงจัง การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีความหลากหลาย ทุกโรงเรียนจัดให้มีระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน โรงเรียนหลายแห่งจัดให้มีการศึกษาแบบเรียนร่วมระหว่างเด็กปกติกับเด็กพิเศษ กทม.ให้ความสำคัญด้านความปลอดภัยภายในรั้วโรงเรียน โรงเรียนมีสื่อและอุปกรณ์การสอนเพียงพอ และ โรงเรียนทุกแห่งมีคุณภาพตามเกณฑ์ SMART SCHOOL

## 1.2 การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

โดยภาพรวมกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา และกลุ่มผู้บริหารในสำนักงานทางการศึกษาของ กทม. เห็นว่า สถานศึกษาสังกัด กทม. สามารถจัดการศึกษาได้สนองความต้องการของท้องถิ่นในระดับมากที่สุด สำหรับผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า กทม. **สนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดี** ในเรื่องคุณภาพของผู้เรียน การช่วยลดภาระของผู้ปกครอง การจัดหลักสูตรสถานศึกษาได้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น การดูแลเรื่องความปลอดภัยให้กับนักเรียน และการจัดการศึกษาปฐมวัยที่ช่วยลดภาระและค่าใช้จ่ายให้กับผู้ปกครอง ส่วนสิ่งที่ กทม. **สนองความต้องการของท้องถิ่นได้ยังไม่ดี** คือ บางพื้นที่ยังจัดการศึกษาปฐมวัยและระดับมัธยมศึกษาได้ไม่เพียงพอกับความต้องการของชุมชน

### 1.3 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

โดยภาพรวมทั้งกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา และกลุ่มผู้บริหารในสำนักงานทางการศึกษา เห็นว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมากที่สุด สำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา พบว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครในเรื่อง 1) ร่วมทำกิจกรรมกับทางโรงเรียน 2) การให้ทุนการศึกษา 3) การสนับสนุนสื่อการเรียนการสอน และวัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน 4) การให้ยืมวัสดุอุปกรณ์ 5) การเป็นแหล่งเรียนรู้ของโรงเรียน 6) การเป็นวิทยากร 7) การช่วยประชาสัมพันธ์ การดำเนินงานของโรงเรียน 8) ร่วมสะท้อนความคิดเห็นและแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่โรงเรียน 9) การร่วมช่วยเหลือดูแลนักเรียน 10) การร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 11) การช่วยดูแลสุขภาพอนามัยให้กับนักเรียน 12) ร่วมพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา 13) ร่วมเป็นคณะกรรมการสมาคมผู้ปกครอง และ 14) ร่วมเป็นคณะกรรมการเครือข่ายผู้ปกครอง โดยกลุ่มบุคคลที่เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของ กทม.มากที่สุดคือ คณะกรรมการสถานศึกษา

### 2. ความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

จากผลการศึกษาระดับมัธยมศึกษา โดยภาพรวมพบว่า ทั้งกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา และกลุ่มผู้บริหารในสำนักงานทางการศึกษา เห็นว่า กทม. จัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในระดับมากที่สุด สำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา พบว่า กทม. เป็น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความเสมอภาคแก่ผู้รับบริการอย่างเต็มที่ โดย **ความเสมอภาคด้านโอกาส** กทม.ให้ความเสมอภาคในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน และจัดการศึกษาฟรีให้กับนักเรียนทุกคน **ความเสมอภาคด้านคุณภาพ** กทม.ให้ความเสมอภาคในเรื่อง การจัดให้มีครูเพียงพอตามมาตรฐานในทุกโรงเรียน การจัดให้ครูได้สอนตรงตามเอกและความรู้ความสามารถ และการจัดให้มีสื่อการเรียนการสอนที่เพียงพอและเท่าเทียมกัน **ความเสมอภาคด้านทรัพยากร** กทม.ให้ความเสมอภาคด้วยการจัดสรรงบประมาณให้อย่างเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของผู้ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

### 3. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

#### 3.1 ปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

##### 3.1.1 ปัจจัยส่งเสริมเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ได้แก่

- 1) ความต่อเนื่องของนโยบายทางการศึกษา อันเนื่องมาจากการที่ กทม.มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกันมากกว่า 1 สมัย
- 2) การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาให้กับโรงเรียนได้อย่างเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของผู้ได้รับการจัดสรร
- 3) ระบบสวัสดิการของกทม. โดยเฉพาะเงินโบนัสที่ข้าราชการกรุงเทพได้รับทุกปี เป็นขวัญกำลังใจที่ดีแก่ข้าราชการ/พนักงานของ กทม.

### 3.1.2 ปัจจัยส่งเสริมเกี่ยวกับสถานศึกษา ได้แก่

- 1) ผู้บริหารสถานศึกษาของกทม. มีความรู้ความสามารถในการบริหารดี มีบุคลิกลักษณะและการวางตัวดี และมีความสามารถในการเข้าถึงประชาชน
- 2) ครูของกทม. มีวุฒิทางการศึกษาเหมาะสมและให้ความสำคัญกับการเรียนการสอน
- 3) โรงเรียนของ กทม.มีระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนที่ดี มีการเยี่ยมบ้านนักเรียน และสามารถช่วยเหลือนักเรียนได้อย่างเป็นรูปธรรม
- 4) โรงเรียนของ กทม.จัดการเรียนการสอนได้มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของประชาชน
- 5) โรงเรียนมีกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่หลากหลาย สนองต่อความสนใจของผู้เรียนและช่วยพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนได้ดี
- 6) โรงเรียนให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างดี ผู้ปกครองได้รับความสะดวกและประทับใจกับการให้บริการของโรงเรียน
- 7) โรงเรียนจัดอาคารสถานที่ได้สะอาด ร่มรื่น เรียบร้อย เหมาะสมกับการเป็นสถานศึกษา

### 3.1.3 ปัจจัยส่งเสริมด้านสภาพแวดล้อม ได้แก่

- 1) ปัจจัยส่งเสริมด้านเศรษฐกิจ โดยสถานศึกษาที่อยู่ในชุมชนที่มีเศรษฐกิจดีจะได้รับการสนับสนุนด้านเศรษฐกิจจากผู้ปกครองและชุมชน

2) ปัจจัยส่งเสริมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ โดย  
กทม.จัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริม  
การจัดการเรียนการสอน

3) ปัจจัยส่งเสริมด้านกฎหมาย โดยเฉพาะพระราช-  
บัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)  
พ.ศ. 2545 ที่ให้โอกาสในการศึกษาแก่ประชาชน และบังคับให้รัฐ  
จัดการศึกษาที่มีคุณภาพ เสมอภาคและเป็นธรรม

### 3.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของ กรุงเทพมหานคร

#### 3.2.1 ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ได้แก่

1) อุปสรรคจากระบบบริหารจัดการและกฎระเบียบ  
เป็นอุปสรรคต่อการสรรหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติงาน

2) ปัจจัยอุปสรรคจากฝ่ายบริหาร เช่น บางช่วงเวลา  
ที่ผู้บริหารของกรุงเทพมหานครสังกัดพรรคการเมืองแตกต่างจากรัฐบาล  
รู้สึกได้ว่าไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเท่าที่ควรและการที่  
สำนักงานเขตมีภารกิจหลายด้านและงานด้านการศึกษาเป็นภารกิจ  
หนึ่งที่สำนักงานเขตอาจยังไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก

3) ปัจจัยอุปสรรคจากการโครงสร้างและการแบ่ง  
ภารกิจในการดำเนินงานด้านการศึกษา โดยสำนักการศึกษาที่เป็น  
หน่วยงานหลักด้านการศึกษาแต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาโรงเรียน และ  
ภารกิจหลักของสำนักการศึกษาคือการศึกษาในระบบ ทำให้การศึกษาน  
อกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยไม่มีหน่วยงานทางการศึกษารับ  
รับผิดชอบโดยตรง

### 3.2.2 ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับสถานศึกษา ได้แก่

- 1) ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับครู โดย กทม.ยังมีครูบางส่วนที่ขาดความกระตือรือร้น ขาดความรู้และขาดทักษะในเรื่องการถ่ายทอดความรู้ รวมถึงการที่ครูมีภาระงานอื่นที่นอกเหนือจากงานสอนมาก ทำให้ครูไม่ได้ใช้เวลาให้เต็มที่กับการจัดการเรียนการสอน
- 2) ปัจจัยอุปสรรคด้านผู้เรียน เนื่องจากผู้เรียนของ กทม.จำนวนมากมีปัญหาครอบครัวแตกแยกทำให้ขาดความอบอุ่นและความพร้อมในการเรียน
- 3) ปัจจัยอุปสรรคด้านอาคารสถานที่ของโรงเรียน เนื่องจากโรงเรียนของ กทม.ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในวัด มีพื้นที่คับแคบ มีอาคารสถานที่ไม่เพียงพอต่อการใช้งานและไม่สามารถขยายอาคารเรียนได้
- 4) โรงเรียนมีกิจกรรมมากเกินไป โดยโรงเรียนมักจะถูกร้องขอให้เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของเขต และชุมชน ทำให้นักเรียนมีเวลาเรียนน้อยลง
- 5) ปัญหาจากการใช้สื่อไม่คุ้มค่า เนื่องมาจากโรงเรียนขาดระบบในการส่งเสริมการใช้สื่อ ขาดระบบที่ดีในการจัดซื้อจัดหา ทำให้ได้สื่อไม่ตรงความต้องการของผู้ใช้ และ ครูไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อ
- 6) ปัญหาจากเด็กเรียนร่วมโดยเด็กเรียนร่วมบางคนมีพฤติกรรมก้าวร้าว อารมณ์รุนแรง และ กรณีที่ผู้ปกครองบางคนไม่ยินยอมให้แพทย์วินิจฉัยอาการทำให้ต้องรับเข้าเรียนในบัญชีนักเรียนปกติ ส่งผลต่อความยากลำบากในการจัดการเรียนการสอน และทำให้ค่าเฉลี่ยของผลสัมฤทธิ์ของเด็กปกติลดต่ำลง

7) ปัจจัยอุปสรรคจากการจัดการศึกษาหลายระดับ ในหนึ่งโรงเรียน โดยโรงเรียนบางแห่งจัดการศึกษาตั้งแต่ชั้นอนุบาล จนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย ทำให้การบริหารจัดการยากลำบากกว่า โรงเรียนทั่วไป

### 3.2.3 ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

1) อุปสรรคจากครอบครัวสังคมวัฒนธรรม เนื่องจากสังคมของคนในกรุงเทพฯ เป็นสังคมที่หลากหลาย มีปัญหา ซับซ้อน การจัดการศึกษาจึงมีปัญหามาก เช่น

1.1) กรณีเด็กนักเรียนเป็นลูกคนงานก่อสร้าง เมื่อพ่อแม่ย้ายที่ทำงานก็จะย้ายตามพ่อแม่ไปโดยบางคนไม่ได้แจ้งย้าย กับทางโรงเรียน

1.2) กรณีชุมชนแออัด หรือมีปัญหาสิ่งแวดล้อม เด็กๆ ต้องปรับตัวเพื่อการอยู่รอด บางครั้งถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้ค้า สิ่งเสพติด

1.3) ปัญหาเวลาการเลิกงานของผู้ปกครอง กับเวลาเลิกเรียนไม่ตรงกัน โดยโรงเรียนเลิกเรียนประมาณ 15.00 น. ขณะที่ผู้ปกครองเลิกงาน 17.00 น.

1.4) ปัญหาเรื่องความกดดันจากสถานะเศรษฐกิจ และการให้ความสำคัญในการดูแลบุตรหลานของผู้ปกครอง โดย ผู้ปกครองจำนวนมากใช้เวลาส่วนใหญ่เพื่อการประกอบอาชีพ ทำให้ ไม่มีเวลาดูแลบุตรหลาน รวมทั้งการปล่อยปละละเลยไม่ให้ความสำคัญ กับการดูแลบุตรหลานอย่างใกล้ชิด

2) อุปสรรคจากประชากรแฝงของกทม. ที่มีจำนวนมากถึง 4 ล้านคน ทำให้เป็นภาระของกทม. ในการดูแลประชากรแฝงเหล่านี้ ทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข คมนาคม ชยะ และอื่นๆ

3) ปัจจัยอุปสรรคด้านการเมือง เช่น กรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นนักการเมืองคนละพรรคกับรัฐบาล อาจไม่ได้รับความสะดวกในเรื่องงบประมาณและการบริหารจัดการ และกรณีที่ กทม. มี การเมืองท้องถิ่นอีก 2 ระดับ คือ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (สภ.) และสมาชิกสภาเขต (สข.) ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนและสถานศึกษามาก และนักการเมืองมักมุ่งประโยชน์ทางการเมืองเป็นสำคัญ ส่งผลให้โรงเรียนถูกแทรกแซงได้ง่าย

4) ปัจจัยอุปสรรคด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีปัญหาทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอย ส่งผลให้งานทางการศึกษาได้รับงบประมาณน้อยลงด้วย

5) ปัจจัยอุปสรรคจากสื่อและเทคโนโลยี กรณีที่ผู้เรียนบริโภคสื่ออย่างขาดวิจารณญาณอาจส่งผลทางลบต่อการจัดการศึกษาได้



## ❖ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรุงเทพมหานคร

จากผลการวิจัยประเมินผลที่ได้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรุงเทพมหานคร และข้อเสนอเพื่อการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1. จากผลการวิจัยที่พบว่า เด็กนักเรียนของ กทม.ส่วนใหญ่ขาดความพร้อมอันเนื่องมาจากปัญหาครอบครัวแตกแยก การเลิกงานของผู้ปกครองไม่ตรงกับเวลาเลิกเรียนของโรงเรียน จึงมีข้อเสนอแนะให้ กทม.มีนโยบายส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาสำหรับผู้ปกครอง เช่น “หลักสูตรสำหรับพ่อแม่” และ “โครงการโรงเรียนนอกเวลา” โดยขยายเวลาการดูแลนักเรียนไปจนถึง 18.00 น. สำหรับโรงเรียนที่มีความพร้อม เพื่อแก้ปัญหาให้กับผู้ปกครอง โดยกทม.สนับสนุนงบประมาณการดำเนินการและค่าตอบแทนการปฏิบัติงานล่วงเวลาให้กับโรงเรียนตามความเหมาะสม

2. จากผลการวิจัยที่พบว่า โรงเรียนสังกัด กทม.มีผลการประเมินของระดับประถม-มัธยมศึกษาในมาตรฐานที่ 5 “ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร” ผ่านการประเมินร้อยละ 60 ซึ่งน้อยกว่ามาตรฐานอื่นๆ จึงมีข้อเสนอแนะให้ สำนักงานการศึกษาเร่งรัดและส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการของโรงเรียน โดยการพัฒนาครู การจัดสรรสื่อการเรียนการสอน ฯลฯ เพื่อพัฒนาการจัดการเรียนการสอนที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตรให้มากขึ้น

3. จากผลการวิจัยที่พบว่า โรงเรียนสังกัดในบางพื้นที่ยังจัดการศึกษาระดับปฐมวัยและมัธยมศึกษาไม่เพียงพอกับความต้องการ เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องสถานที่ ทำให้ไม่สามารถขยายโรงเรียนได้ จึงมีข้อเสนอให้ 1) กทม.ออกแบบอาคารเรียนอาคารประกอบที่

เหมาะกับสภาพพื้นที่ของโรงเรียนแต่ละแห่งเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ได้อย่างเต็มศักยภาพ และ 2) กทม.โดยสำนักงานการศึกษาคควรสำรวจและประมวลความต้องการของประชาชนในเขตที่ชุมชนมีความต้องการเกินกว่าที่โรงเรียนจะตอบสนองได้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการดำเนินงานของกทม.และโรงเรียนต่อไป

4. จากผลการวิจัยที่พบว่าผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษากับ กทม.ในระดับสูงมาก โดยการมีส่วนร่วมมีความหลากหลายในกิจกรรมและระดับของการมีส่วนร่วม โดยผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนมากที่สุดคือคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่การคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษา ยังไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบอย่างเคร่งครัด จึงมีข้อเสนอแนะให้ 1) กทม. ส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียนรักษาความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน และรักษาระดับการมีส่วนร่วมไม่ให้ต่ำกว่าที่เคยมี และ 2) กทม.กำกับติดตามให้โรงเรียนสรรหาคณะกรรมการสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษา และจัดให้มีกิจกรรมพัฒนา คณะกรรมการสถานศึกษาอย่างเป็นระบบเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ มีขวัญกำลังใจและได้รับเกียรติที่อาสาเข้ามาเป็น คณะกรรมการสถานศึกษา

5. จากผลการวิจัยที่พบว่า โรงเรียนสังกัด กทม.มีกิจกรรมมากเกินไปทั้งกิจกรรมของสำนักงานเขตและกิจกรรมของชุมชน ทำให้นักเรียนมีเวลาเรียนน้อยลง จากผลการวิจัยดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะให้ สำนักงานเขตพิจารณาตัดสรรกิจกรรมที่เหมาะสมที่จะให้โรงเรียนเข้าร่วมทั้งนี้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อการเรียนการสอนของผู้เรียนเป็นหลัก

6. จากผลการวิจัยที่พบว่า โรงเรียนยังใช้สื่อการเรียนการสอนไม่คุ้มค่า ระบบการจัดสรรหาสื่อยังไม่สนองความต้องการของโรงเรียนอย่างแท้จริง ทำให้ได้สื่อที่ไม่ตรงความต้องการของผู้ใช้ จากผลการวิจัยดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะให้ 1) กทม.สร้างฐานข้อมูลที่ทันสมัยเป็นจริงเกี่ยวกับสื่อการเรียนการสอนของโรงเรียนทุกโรงในสังกัด เพื่อใช้เป็นฐานการตัดสินใจสรรหาสื่อ และ 2) กทม.ควรพัฒนาระบบการสรรหาสื่อการเรียนการสอน ให้ตรงกับความต้องการของผู้ใช้สื่ออย่างแท้จริง

7. จากผลการวิจัยที่พบว่า หน่วยงานกลางที่ดูแลงานทางด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร คือ สำนักงานการศึกษา แต่อำนาจบังคับบัญชาโรงเรียนอยู่กับสำนักงานเขต บทบาทหน้าที่ของสำนักงานการศึกษาคือจัดการศึกษาในระบบเป็นหลัก ส่วนงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยยังขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง จากผลการวิจัยดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะให้ กทม.ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้าง การแบ่งภารกิจงานทางการศึกษา เพื่อให้เห็นข้อเด่นข้อด้อยของรูปแบบการบริหารการศึกษารูปแบบต่าง ซึ่งจะนำไปสู่การปรับการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครในอนาคต

8. จากผลการวิจัยที่พบว่า ระบบบริหารจัดการและกฎระเบียบเป็นอุปสรรคต่อการได้มาซึ่งบุคลากรทางการศึกษา จากผลการวิจัยดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะให้ กทม. พิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่ง และเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพของบุคลากรทางการศึกษาบางตำแหน่งใหม่ เพื่อจูงใจและเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้

9. จากผลการวิจัยที่พบว่า การจัดการศึกษาแบบเรียนร่วมในสภาพที่จัดอยู่ในปัจจุบัน เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน เนื่องจากผู้ปกครองบางรายไม่ยินยอมให้เด็กที่เข้าข่ายเด็กพิเศษเข้ารับการตรวจวินิจฉัยจากแพทย์ ทำให้ต้องจัดเข้าเรียนในชั้นเรียนปกติ กลายเป็นปัญหาในการจัดการเรียนการสอนและส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในภาพรวมของ กทม. จากผลการวิจัยดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะให้ 1) กทม. ปรับปรุงเกณฑ์ในการรับเด็กพิเศษเข้าเรียนรวม และเข้าเรียนร่วม กับเด็กปกติของกทม. ให้มีความชัดเจน รวมทั้งสื่อสารให้ผู้ปกครองเข้าใจและยอมรับในกฎเกณฑ์ เพื่อสามารถคัดแยกเด็กให้เข้าเรียนในชั้นเรียนประเภทต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม และ 2) กทม. ควรศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบที่หลากหลายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

10. จากผลการวิจัยที่พบว่า โรงเรียนของกทม. หลายแห่งมีการจัดการศึกษาหลายระดับในหนึ่งโรงเรียน เช่น จัดตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงมัธยมศึกษา ทำให้บริหารจัดการยากเนื่องจากช่วงอายุของเด็กแตกต่างกันมาก จากผลการวิจัยดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะให้ กทม. ศึกษาและพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาโรงเรียนที่มีนักเรียนหลายระดับในโรงเรียนเดียวกัน รวมทั้งกำหนดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาให้บริการทางการศึกษาในอนาคต เพื่อให้เหมาะสมกับศักยภาพที่จะบริหารจัดการได้อย่างมีคุณภาพ

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
คำนำผู้วิจัย	
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
สารบัญ	ฅ
สารบัญตาราง	ด
สารบัญแผนภาพ	ท
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาวิจัย	1
คำถามวิจัย	3
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
กรอบแนวคิดในการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	6
นิยามศัพท์เฉพาะ	7
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	11
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	13
ตอนที่ 1 แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	14
ตอนที่ 2 การจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	22
ตอนที่ 3 ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา	35

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น	41
ตอนที่ 5 ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ต่อการจัดการศึกษา	49
ตอนที่ 6 สภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	57
ตอนที่ 7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	62
<b>บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย</b>	<b>81</b>
การออกแบบการวิจัยประเมินผล	81
ประชากร กลุ่มตัวอย่าง แหล่งข้อมูล/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล	82
เครื่องมือและเทคนิควิธีเก็บรวบรวมข้อมูล	84
การเก็บรวบรวมข้อมูล	86
การวิเคราะห์ข้อมูล	88
เกณฑ์การประเมิน	88
<b>บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล</b>	<b>99</b>
ตอนที่ 1 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ของกรุงเทพมหานคร	100
ตอนที่ 2 ผลการประเมินความเสมอภาค ในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	128
ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริม และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา ของกรุงเทพมหานคร	134



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 5 สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ</b>	<b>149</b>
สรุปผลการวิจัย	150
อภิปรายผล	160
ข้อเสนอแนะ	166
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>174</b>
<b>รายนามผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณารายงาน</b>	<b>194</b>
<b>คณะผู้จัดทำ</b>	<b>195</b>

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 ข้อมูลทางการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	60
ตารางที่ 3.1 กรอบแนวทางการวิจัยประเมินผล การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	90
ตารางที่ 4.1 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ระดับการศึกษาปฐมวัย รอบสอง (พ.ศ.2549 - 2553) ระหว่าง อปท. แต่ละประเภท	101
ตารางที่ 4.2 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษา ระดับการศึกษาประถม - มัธยม รอบสอง (พ.ศ.2549 - 2553) ระหว่าง อปท. แต่ละประเภท	102
ตารางที่ 4.3 ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม - มัธยม ของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร จำแนกตามมาตรฐานด้านผู้เรียน ครูและผู้บริหาร	104
ตารางที่ 4.4 ปริมาณงานด้านการศึกษา ของกรุงเทพมหานคร ในปีการศึกษา 2552	108



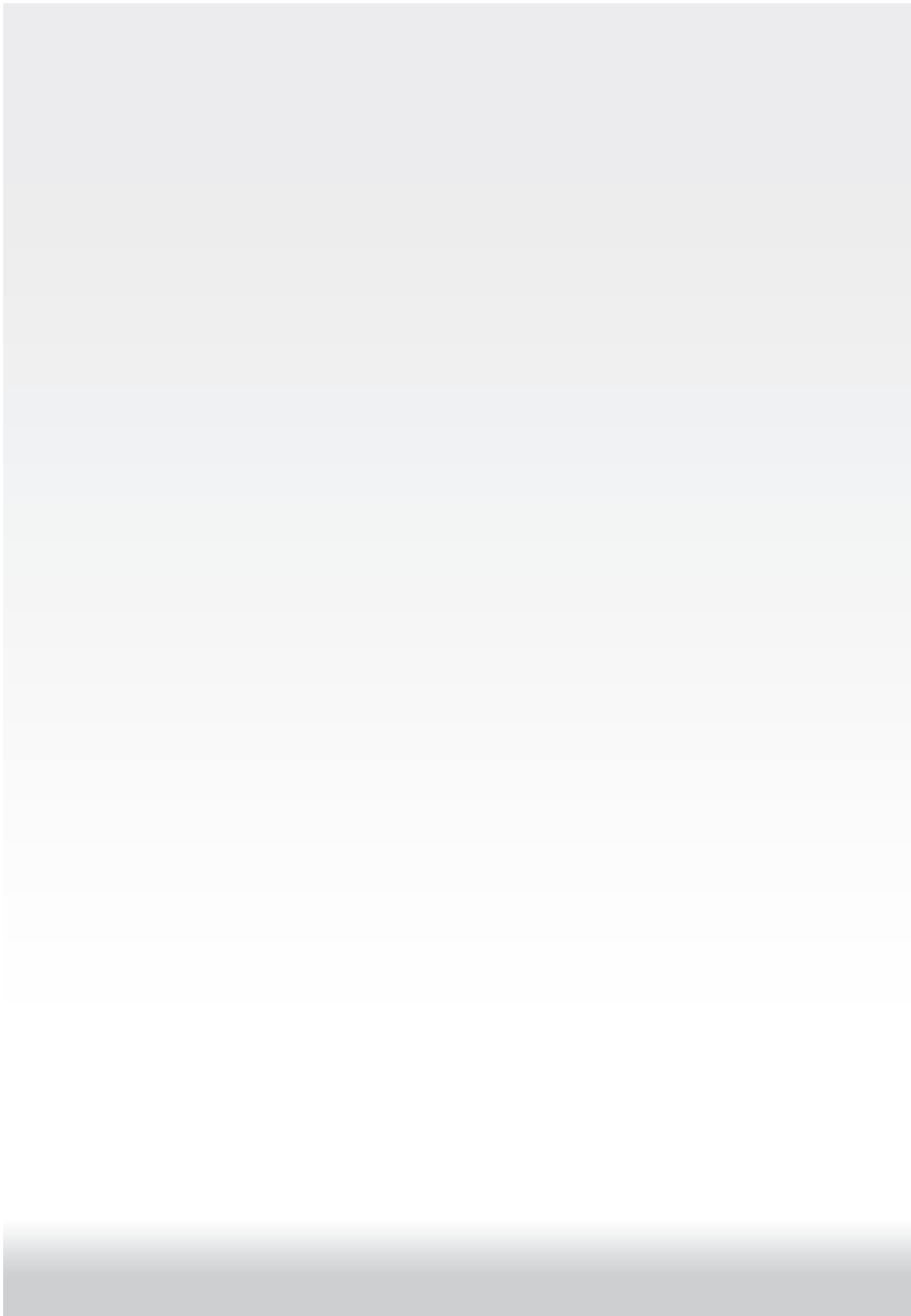
## สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 4.5 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ของเทศบาล ด้านการตอบสนองความต้องการ ของท้องถิ่นของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยการประเมินของกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา และกลุ่มผู้บริหาร ในสำนักงานทางการศึกษา	116
ตารางที่ 4.6 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยการประเมินของกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา และกลุ่มผู้บริหาร ในสำนักงานทางการศึกษา	123
ตารางที่ 4.7 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ด้านความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยการประเมินของกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา และกลุ่มผู้บริหาร ในสำนักงานทางการศึกษา	129

## สารบัญแนภาพ

	หน้า
แนภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัยประเมินผล การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	5
แนภาพที่ 2.1 โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานคร	21
แนภาพที่ 2.2 ระบบการบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น	30





# บทที่ 1

## บทนำ

### ❖ **ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาวิจัย**

กรุงเทพมหานคร ในยุคปัจจุบันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ที่กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ใน 27 เรื่อง แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเป็น 44 เรื่องตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือ อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 41 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และมาตรา 42 กำหนดว่าให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะและจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรุงเทพมหานครจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา 89(21) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 โดยมีการจัดการศึกษาหลายระดับและหลายรูปแบบ ได้แก่ 1) การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา 2) การศึกษาระดับประถมศึกษา 3) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย 4) การศึกษาระดับอุดมศึกษา และ 5) การศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยในส่วนของการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย กรุงเทพมหานครมีโรงเรียนในความดูแลจำนวน 435 โรงเรียน และนักเรียนจำนวน 338,638 คน (ข้อมูลจากรายงานสถิติการศึกษา ของสำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร ปีการศึกษา 2552) โดยมีสำนักการศึกษาเป็นหน่วยงานกลางในการสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาในระบบของโรงเรียนทั้ง 435 แห่ง

การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครบาลพบว่า มีทั้งสิ่งที่เป็นจุดแข็งและโอกาสและสิ่งที่เป็นจุดอ่อนและอุปสรรคอยู่หลายประการ โดยสิ่งที่เป็นจุดแข็งและโอกาส คือ การที่กรุงเทพมหานครมีอิสระสูงในการบริหารทั้งด้านงบประมาณ บุคลากรและอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในการจัดการศึกษาได้ดี บุคลากรมีจำนวนเพียงพอและมีคุณสมบัติเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกัน กรุงเทพมหานครก็มีอุปสรรคจากสภาวะความเป็นสังคมเมืองที่มีการย้ายถิ่นฐานบ่อย ประชาชนมีปัญหาสังคมมาก ผู้เรียนส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่แตกแยกและขาดความพร้อม ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพตามศักยภาพที่กรุงเทพมหานครมีอยู่

จากการที่รัฐได้ดำเนินการด้านการกระจายอำนาจทางการศึกษา ลงไปสู่ท้องถิ่น ตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และกรุงเทพมหานคร

ก็ได้ดำเนินงานทางการศึกษาตามนโยบายดังกล่าวมาระยะหนึ่งแล้ว ในระยะที่ผ่านมายังไม่มีหน่วยงานใดที่ประเมินให้เห็นผลของการจัดการศึกษาในภาพรวมของกรุงเทพมหานครและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงเห็นควรให้มีการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด โดยกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่จะได้รับการประเมิน โดยผลการประเมินดังกล่าวจะช่วยให้ทราบถึงผลการจัดการศึกษาทั้งด้านคุณภาพการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษารวมทั้งได้ข้อมูลสารสนเทศสำหรับจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการจัดการศึกษาแก่กรุงเทพมหานครต่อไป

#### ❖ คำถามวิจัย

1. คุณภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างไร อยู่ในระดับใด
2. กรุงเทพมหานครจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และความเสมอภาคในด้านคุณภาพการจัดการศึกษา และด้านการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาหรือไม่ อย่างไร
3. มีปัจจัยใดบ้างที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
4. ควรมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครอย่างไร

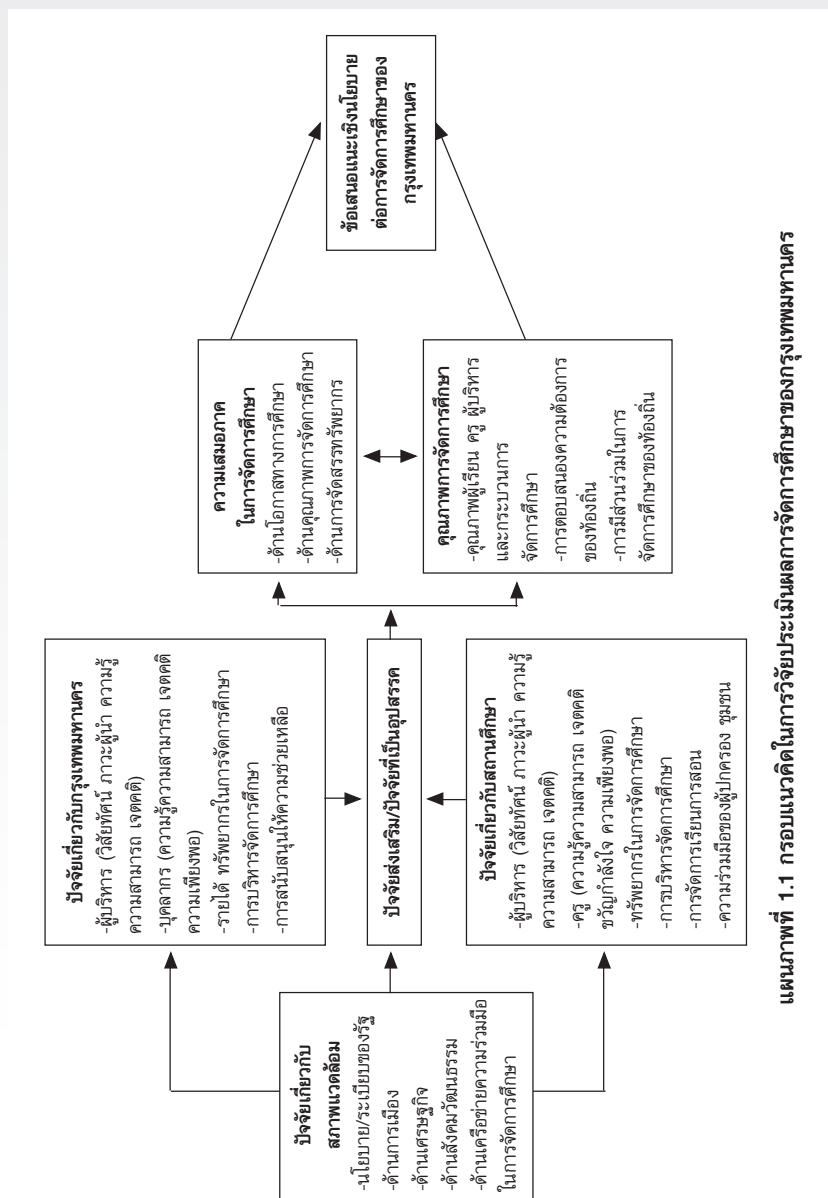
#### ❖ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
4. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

#### ❖ กรอบแนวคิดในการวิจัย

การประเมินผลการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วจึงกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยให้ครอบคลุมตัวแปรที่มุ่งวิจัยประเมินผล ซึ่งประกอบด้วยคุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวจะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร กรอบแนวคิดในการวิจัยสรุปได้ ดังแสดงในแผนภาพที่ 1.1





แผนภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

## ❖ ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยประเมินผลครั้งนี้มุ่งประเมินการจัดการศึกษาในระบบของกรุงเทพมหานคร
2. ตัวแปรที่มุ่งวิจัยประเมินผล ประกอบด้วย
  - 2.1 คุณภาพการจัดการศึกษาโดยมุ่งประเมินคุณภาพผู้เรียน ครู ผู้บริหารสถานศึกษาและกระบวนการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และการจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น
  - 2.2 ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา โดยมุ่งประเมินความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ความเสมอภาคด้านคุณภาพการจัดการศึกษาและความเสมอภาคด้านการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา
  - 2.3 ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยมุ่งศึกษาปัจจัยเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา และปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม
3. ระยะเวลาดำเนินการวิจัยประเมินผล ตั้งแต่ เดือน พฤษภาคม 2552 ถึง เดือนกุมภาพันธ์ 2553

## ❖ นิยามศัพท์เฉพาะ

**คุณภาพการจัดการศึกษา** หมายถึง คุณภาพของผลที่เกิดขึ้นจากการจัดการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วย คุณภาพผู้เรียน คุณภาพครู คุณภาพผู้บริหารสถานศึกษา และกระบวนการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และการจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

**คุณภาพผู้เรียน** หมายถึง คุณลักษณะของผู้เรียนตามมาตรฐานการศึกษาซึ่งวิเคราะห์จากผลการประเมินคุณภาพการศึกษารายรอบสอง (พ.ศ.2549 - พ.ศ.2553) ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) และข้อมูลผลการทดสอบระดับชาติ (National Test) โดยพิจารณาร่วมกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่ม การศึกษาเอกสารและกรณีศึกษาภาคสนามของกรุงเทพมหานครและสถานศึกษาในสังกัด

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

**การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น** หมายถึง การเปิดโอกาสของกรุงเทพมหานครที่ให้ผู้ปกครอง และชุมชนเข้ามา มีบทบาทร่วมในการจัดการศึกษาโดยพิจารณาจาก (1) ลักษณะและวิธีการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (2) ระดับการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชน และ (3) เรื่องที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยพิจารณาจากข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งได้จากแบบสอบถามและข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามของกรุงเทพมหานครและสถานศึกษาในสังกัด

**การจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น** หมายถึง การจัดบริการการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ที่ให้การตอบสนองตามความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาได้จาก (1) กระบวนการหาความต้องการจำเป็นด้านการศึกษาของท้องถิ่น (2) การดำเนินการจัดการศึกษาตามความต้องการของท้องถิ่นและ (3) คุณภาพการจัดการศึกษาที่พิจารณาจากความพึงพอใจของผู้รับบริการในท้องถิ่น โดยพิจารณาจากข้อมูลเชิงปริมาณซึ่งได้จากแบบสอบถามและข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามของกรุงเทพมหานครและสถานศึกษาในสังกัด

**ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา** หมายถึง ความเสมอภาคในด้านโอกาสทางการศึกษา ด้านคุณภาพการจัดการศึกษาและด้านการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา โดยพิจารณาจากแผนงาน โครงการ กิจกรรมและการดำเนินงานเกี่ยวกับ (1) โอกาสการเข้าถึงการเรียนรู้ของผู้เรียนกลุ่มเป้าหมายต่างๆ (ชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาส ต่างศาสนา เด็กพิการ) (2) โอกาสการเข้าเรียนของเด็กที่อยู่ในท้องถิ่น (3) โอกาสการเข้าถึงการศึกษานอกระบบโรงเรียน (4) โอกาสการเข้าถึง

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

**ปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการจัดการศึกษา** หมายถึง สิ่งที่เป็นตัวช่วยเอื้ออำนวยและสนับสนุนให้และสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบาย บรรลุเป้าหมายและได้คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา ประกอบด้วยปัจจัย 3 กลุ่ม คือ**ปัจจัยเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร** ได้แก่ ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร (วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถ เจตคติ) บุคลากร (ความรู้ความสามารถ เจตคติ ความเพียงพอ) รายได้/ทรัพยากรในการจัดการศึกษา การบริหารจัดการศึกษา การสนับสนุนให้ความช่วยเหลือ และ**ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา** ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา (วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถ เจตคติ) ครู (ความรู้ความสามารถ เจตคติ ขวัญกำลังใจ ความเพียงพอ) ทรัพยากรในการจัดการศึกษา (งบประมาณ อาคาร สถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์) การบริหารจัดการศึกษา การจัดการเรียนการสอนและความร่วมมือของผู้ปกครอง ชุมชน **ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม** ได้แก่ นโยบาย/ระเบียบของรัฐ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมวัฒนธรรม ด้านเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาซึ่งพิจารณาจากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามของ กรุงเทพมหานครและสถานศึกษาในสังกัด

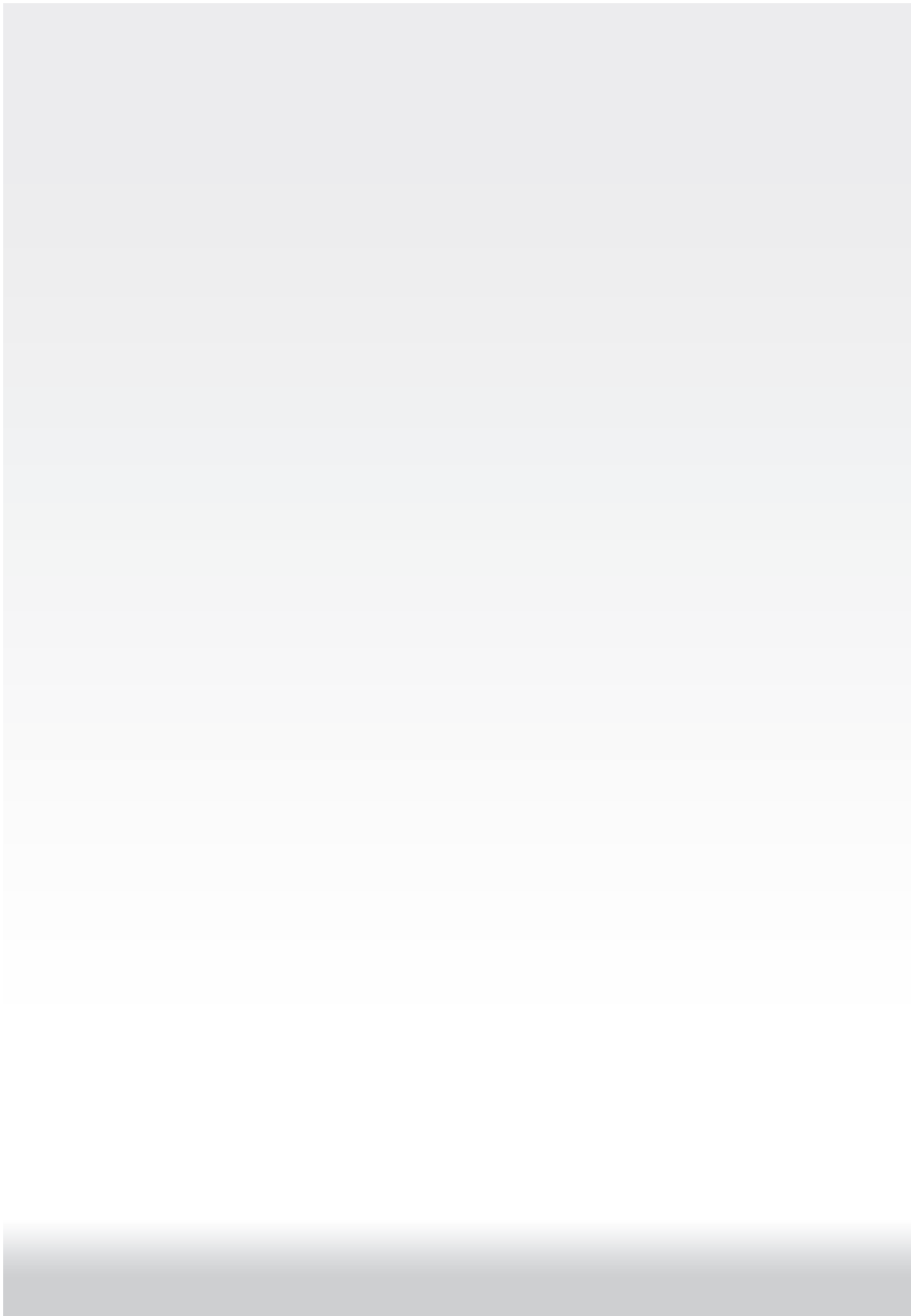
**ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา** หมายถึง สิ่งที่เป็นข้อขัดข้องทำให้กรุงเทพมหานครและสถานศึกษาไม่สามารถจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบาย บรรลุเป้าหมายและมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาได้ ประกอบด้วยปัจจัย 3 กลุ่ม คือ **ปัจจัยเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร** ได้แก่ ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร (วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถ เจตคติ) บุคลากร (ความรู้ความสามารถ เจตคติ ความเพียงพอ) รายได้/ทรัพยากรในการจัดการศึกษา การบริหารจัดการศึกษา การสนับสนุนให้ความช่วยเหลือ และ**ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา** ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา (วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถ เจตคติ) ครู (ความรู้ความสามารถ เจตคติ ขวัญกำลังใจ ความเพียงพอ) ทรัพยากรในการจัดการศึกษา (งบประมาณอาคารสถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์) การบริหารจัดการศึกษา การจัดการเรียนการสอนและความร่วมมือของผู้ปกครอง ชุมชน **ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม** ได้แก่ นโยบาย/ระเบียบของรัฐ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมวัฒนธรรม ด้านเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษา ซึ่งพิจารณาจากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและกรณีศึกษาภาคสนามของกรุงเทพมหานคร สถานศึกษาในสังกัด

**ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษา** หมายถึง ข้อกำหนดที่เป็นทิศทางและแนวทางในการจัดการศึกษาและส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครให้บรรลุเป้าหมายและได้คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้มาจากฐานข้อมูลผลการวิจัยและผ่านการประเมินเชิงวิพากษ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารและบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### ❖ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของ กรุงเทพมหานครสำหรับจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาและการส่งเสริมการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครให้สามารถจัดการศึกษาบรรลุเป้าหมายและได้คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา

2. ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อจัดการศึกษาของ กรุงเทพมหานครที่ผู้เกี่ยวข้องสามารถปรับประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดการศึกษาและส่งเสริมสนับสนุนการ จัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครให้มีคุณภาพ จนเป็นที่พึงพอใจและสร้างความเชื่อมั่น ศรัทธาต่อประชาชนและชุมชน





## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดเป็น กรอบแนวคิดในการวิจัย โดยนำเสนอแบ่งเป็น 7 ตอน ดังนี้

- ตอนที่ 1 แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ตอนที่ 2 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ตอนที่ 3 ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา
- ตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น
- ตอนที่ 5 ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา
- ตอนที่ 6 สภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
- ตอนที่ 7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โดยแต่ละตอนมีสาระสำคัญ ดังนี้

## ตอนที่ 1 แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมเรื่อง ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการดำเนินการของการปกครองท้องถิ่น และรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 1.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งนักวิชาการให้ความหมายไว้ ดังนี้

มองตากู (Montagu 1984: 574) ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) เป็นหน่วยการปกครองที่มีอิสระในการเลือกผู้บริหาร มีอำนาจในการรับผิดชอบตนเองในท้องถิ่น โดยปราศจากการควบคุมจากการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของราชการส่วนกลางซึ่งมีอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้เป็นรัฐที่เป็นอิสระ

ประหยัด หงษ์ทองคำ (ม.ป.ป.) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตนเอง

ลิขิต อีร์เวคิน (2539) ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เป็นรูปแบบการปกครองในลักษณะกระจายอำนาจ



ปกครองจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาชุมชนและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในแง่ที่ว่า ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้นำส่วนท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดีกว่าคนต่างถิ่น ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสำคัญ คือ ทำให้ท้องถิ่นรู้จักแก้ปัญหาด้วยตนเอง

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

กล่าวโดยสรุป การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ยึดหลักของการกระจายอำนาจเพื่อประโยชน์ของรัฐและท้องถิ่น เน้นผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

## 1.2 หลักการดำเนินการของการปกครองท้องถิ่น

เมตต์ เมตต์การุณจิต (2553: 39-43) กล่าวถึง หลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่น 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 เป็นรูปแบบใด จึงกล่าวได้ว่าหน่วยงานใดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ หรือเป็นรูปแบบใดพิจารณาได้จากการที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานนั้นเป็นท้องถิ่นหรือไม่ ถ้ามีกฎหมายก็จะกำหนดฐานะรูปแบบของหน่วยงานนั้นๆ ไว้

2) องค์ประกอบอื่นๆ นอกจากจะพิจารณาจากกฎหมายว่ากำหนดให้องค์กรนั้นเป็นท้องถิ่นแล้ว ยังสามารถพิจารณาจากองค์ประกอบอื่นๆ ซึ่งจะต้องมีดังนี้

2.1) การเป็นนิติบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล (artificial person) ซึ่งการเป็นนิติบุคคลนั้นก็เพื่อที่จะสามารถทำนิติกรรมได้ตามกฎหมาย มีข้อสังเกตก็คือ การที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่มิได้หมายความว่าองค์กรนั้นจะมีสภาพเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมอไป จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น

สภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ก็ได้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2) การเลือกตั้งผู้แทน มีการเลือกตั้งประชาชนเพื่อเข้ามาทำหน้าที่บริหารงาน เช่น เลือกตั้งผู้บริหารเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารท้องถิ่นและมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณา กฎ ระเบียบ งบประมาณ และควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

2.3) ความมีอิสระ ในหลักการปกครองตนเองนั้น ท้องถิ่นจะต้องมีอิสระ (autonomy) ในการบริหารงาน เช่น มีอำนาจในการออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับในการดำเนินงานภายในท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด มีอำนาจบังคับบัญชาบุคลากรภายในหน่วยงาน การบริหารงบประมาณและการคลัง เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมบางประเภท เป็นต้น โดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือก้าวก่ายจากราชการบริหารส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่กำหนด

2.4) ด้านเจ้าหน้าที่ มีเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานของตนเอง โดยได้รับเงินเดือนค่าตอบแทนเป็นงบประมาณของหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งการบริหารงานบุคคลจะไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น

2.5) ด้านรายได้ มีรายได้เป็นของตนเอง ซึ่งหมายถึงมีอำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมภาษีอากรบางประเภท และมีอำนาจในการดำเนินงานงบประมาณเพื่อกำหนดรายรับและรายจ่ายประจำปีด้วยตนเอง

2.6) มีอาณาเขตและพื้นที่ชัดเจน การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารตนเองนั้น เป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ที่ต้องมีการกำหนดพื้นที่ ก็เพราะพื้นที่ที่จะเป็นที่รองรับการใช้อำนาจในการบริหาร ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของพื้นที่ตนเองเท่านั้น จะดำเนินกิจการออกไปทับซ้อนพื้นที่อื่นหรือนอกเขตพื้นที่ของตนย่อมมิได้ อย่างไรก็ตาม เรื่องการดำเนินการภายในเขตพื้นที่นี้มีหลักการและแนวคิดทางทฤษฎีที่ควรนำมากล่าว ดังนี้

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

การที่แต่ละประเทศจัดการปกครองโดยให้พื้นที่ของท้องถิ่นทับซ้อนกันนั้นมีจุดประสงค์เพื่อต้องการให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับการบริการจากท้องถิ่นอื่นๆ เพิ่มขึ้น เพราะกำลังความสามารถของท้องถิ่นมีขนาดเล็กอาจมีข้อจำกัดทั้งในด้านงบประมาณสรรพกำลังต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบบการทับซ้อนพื้นที่จะมีข้อดีอยู่ก็ตาม แต่บางกรณีก็มีข้อเสียได้เช่นกัน กล่าวคือ การทับซ้อนของท้องถิ่นมักจะประสบปัญหาด้านการใช้อำนาจ รายได้ ซึ่งต่างก็นำมา

กล่าวอ้างซึ่งกันและกันเพราะเป็นไปตามหลักการที่ต่างก็มีอิสระในการปกครองตนเอง

(2) ระบบพื้นที่ของท้องถิ่นไม่ทับซ้อนกัน ก็คือในเขตพื้นที่ที่จัดการปกครองมีเพียงท้องถิ่นเดียวเท่านั้นที่เป็นผู้รับผิดชอบ แม้ว่าในประเทศนั้นจะจัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบก็ตาม แต่ท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องดำเนินกิจการภายในพื้นที่ของตน จะก้าวก่ายซึ่งกันและกันมิได้ เช่น ท้องถิ่นประเทศออสเตรเลีย การที่จัดให้พื้นที่ของท้องถิ่นไม่ทับซ้อนกันนั้นมีผลดีในด้านการไม่ทับซ้อนในเรื่องการใช้อำนาจและรายได้ แต่ก็มีข้อเสียก็คือท้องถิ่นนั้นไม่สามารถรับการช่วยเหลือจากท้องถิ่นอื่นได้เหมือนกับการใช้ระบบพื้นที่ทับซ้อนกัน

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย แต่ละแห่งจะมีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน เช่น ในเขตตำบลก็จะมีพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่อยู่ในเขตของเทศบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.7) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ การกำกับดูแล หมายถึง อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สูงกว่า เหนือบุคคลและเหนือการกระทำของการกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป หรืออีกนัยหนึ่ง การกำกับ หมายถึง การตรวจสอบว่านิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การกำกับดูแลเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอย่างจำกัดตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในหลักการปกครองตนเอง ท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ แต่ก็มีเพียงที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งสามารถดำเนินการได้ภายในขอบเขตและอำนาจที่ได้รับมอบหมาย โดยจะไม่ถูกแทรกแซงจากภายนอก

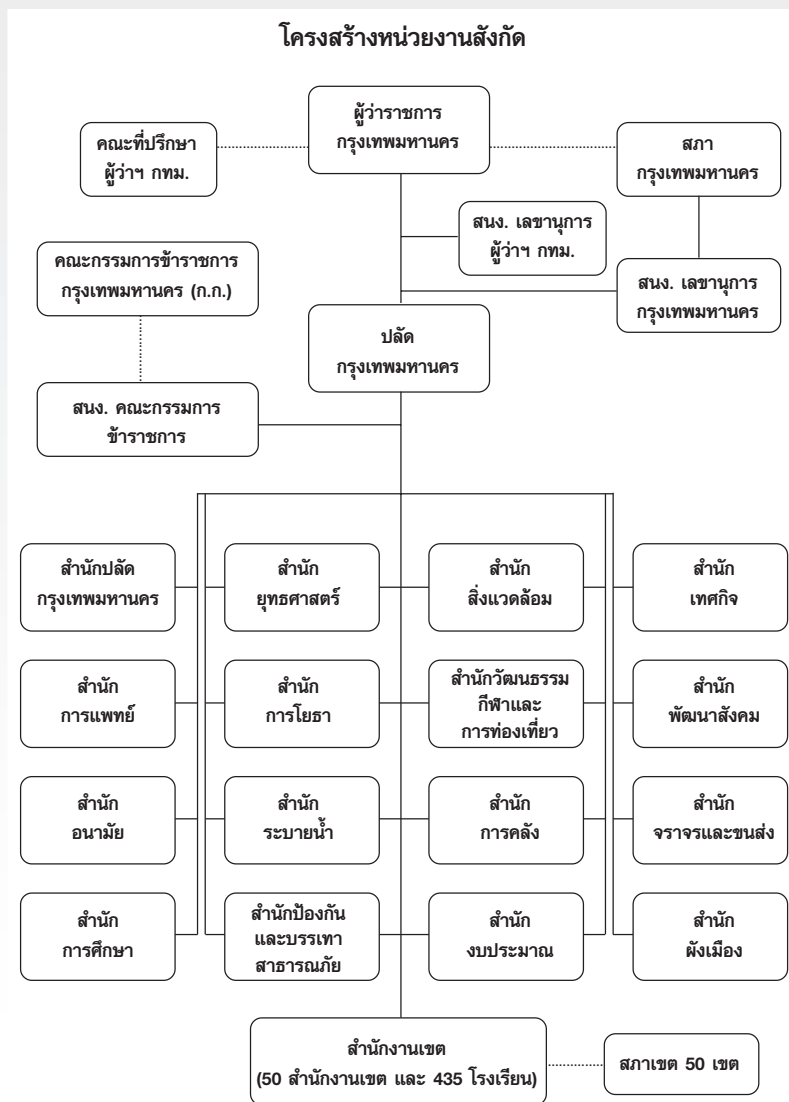
## 1.2 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2534 มาตรา 70 ได้แบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539) ต่อมาในปี 2537 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทำให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก 1 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล หลังจากนั้นได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมี 5 รูปแบบ คือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) องค์การบริหารส่วนตำบล 4) กรุงเทพมหานคร และ 5) เมืองพัทยา โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ แตกต่างกันไป ในที่นี้จะขอเสนอเฉพาะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเท่านั้น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง และให้แบ่งพื้นที่การบริหารเป็นเขตและแขวง มีโครงสร้างประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 1 คน รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4 คน สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต ดังแผนภาพที่ 2.1





แผนภาพที่ 2.1 โครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร  
ที่มา: <http://203.155.220.118/info/Department/Frame.asp>

## ตอนที่ 2 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 289 วรรคสอง กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 41 กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และในมาตรา 42 กำหนดให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 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

## 2.1 แนวทางการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

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

การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระตามหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) ทั้งนี้ เพราะผลการจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นผลผลิต และผลลัพธ์ ก็ตาม ล้วนแต่เป็นผลงานที่เกิดจากการปฏิบัติของสถานศึกษา ดังนั้นควรมีความคล่องตัวในการตัดสินใจอย่างมีอิสระทางการจัดการศึกษา จึงควรเป็นอำนาจของสถานศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

5) การจัดโครงสร้างองค์กรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เตรียมรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษา จะต้องจัดโครงสร้างองค์กรภายในตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น ระบบบริหารจัดการอย่างครบถ้วน จำนวนบุคลากรโดยการจัดตั้ง ฝ่าย ส่วน กอง หรือสำนักการศึกษา ตลอดจนส่วนราชการภายในที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับขององค์กรการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

6) วิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดการศึกษาได้ 2 วิธี คือ

6.1) จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง

6.2) ถ่ายโอนการศึกษาจากสถานศึกษาที่สังกัด  
กระทรวงศึกษาธิการ

7) สวัสดิการและความก้าวหน้าของพนักงาน ครูและบุคลากรทางการศึกษาพนักงาน ครู และบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีสิทธิ สวัสดิการ และความก้าวหน้า เท่าเทียมกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และในบางรายการจะดีกว่าข้าราชการครูที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้ (ท้องถิ่นไทย, 2548: 88)

7.1) ครูและผู้บริหารสถานศึกษาจะได้รับความก้าวหน้าตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือสามารถขอประเมินเพื่อมีและเลื่อนวิทยฐานะตามที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดและได้รับเงินวิทยฐานะจนกว่าจะเกษียณอายุ โดยไม่มีข้อจำกัด โดยมีได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือขนาดของการศึกษา หรือระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน

7.2) พนักงาน ครูและบุคลากรทางการศึกษา สามารถโอนย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศได้ เช่น องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

7.3) บุคลากรทางการศึกษาทุกตำแหน่ง สามารถโอนย้ายเปลี่ยนสายงานที่ตนมีคุณสมบัติ สำหรับผู้บริหารสถานศึกษา นอกจากจะสามารถสอบคัดเลือกเปลี่ยนสายงานไปสู่ผู้อำนวยการกองสำนักงานการศึกษาได้แล้ว ยังสามารถเปลี่ยนสายงานไปสู่ตำแหน่งรองและปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและผู้อำนวยการกองอื่นๆ ได้ หากมีคุณสมบัติตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งนั้นๆ

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

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

### วิสัยทัศน์

การจัดการศึกษาทุกระดับได้มาตรฐานแบบมีส่วนร่วมตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ความเป็นไทย สู้สังคมแห่งการเรียนรู้และอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน

### พันธกิจ

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

7. ส่งเสริมให้เด็ก เยาวชน และประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์  
แข็งแรง

8. ส่งเสริมให้ครอบครัวอบอุ่น และชุมชนเข้มแข็ง

#### จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

1. ประชาชนได้รับบริการสาธารณะด้านการศึกษาขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน

2. ประชาชนและภาคีการพัฒนาต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมใน  
การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ประชาชนดำรงชีวิตตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

4. เด็ก เยาวชน และประชาชนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์  
ตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ

5. ประชาชนมีความรู้เพียงพอสำหรับการประกอบอาชีพ

6. เด็ก เยาวชน และประชาชนรักในเอกลักษณ์และค่านิยม  
ความเป็นไทย

7. สังคมท้องถิ่นเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้

8. เด็ก เยาวชน และประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของ  
การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

9. เด็ก เยาวชน และประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรงทั้ง  
ร่างกายและจิตใจ

10. ครอบครัวมีความอบอุ่น

11. ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

### ยุทธศาสตร์การพัฒนา

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

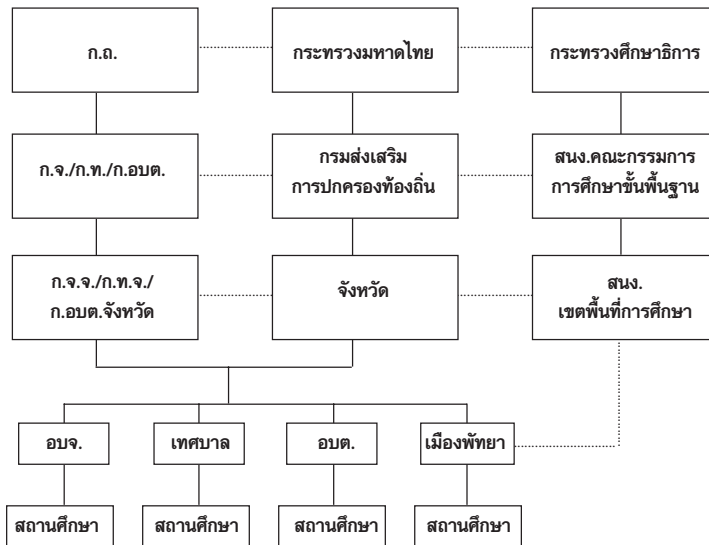


### 2.3 การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

#### 2.3.1 โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ., ก.ท. และ ก.อบต.) ได้กำหนดโครงสร้างสำนัก/กอง/ส่วนการศึกษา เพื่อให้เป็นหน่วยรับผิดชอบด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยกำหนดให้ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณวุฒิทางการศึกษา สำหรับจำนวนบุคลากรด้านการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดตามความเหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจที่ดำเนินการในปัจจุบัน และที่ดำเนินการในอนาคต รวมถึงกรณีรับโอนการจัดการศึกษาด้วยโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงในเชิงระบบการจัดการศึกษาท้องถิ่น ดังแผนภาพที่ 2.2



แผนภาพที่ 2.2 ระบบการบริหารจัดการศึกษาท้องถิ่น  
ที่มา: ปรับจาก สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ม.ป.ป.

### 2.3.2 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 แม้ว่าการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะถือปฏิบัติตาม 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 และหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และมีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ของ ก.พ. โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายใดๆ ดังนั้น การบริหารงานบุคคล มาตรฐานวิชาชีพ และความก้าวหน้าทางวิชาชีพ ตลอดจนจรรยาบรรณ ลัทธิประโยชน์ต่างๆ ของข้าราชการ พนักงานครูส่วนท้องถิ่น จึงสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

สำหรับการกำหนดตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีการกำหนดตำแหน่งบุคลากร  
ทางการศึกษา จำแนกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

### 1) บุคลากรในสถานศึกษา

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

### 2) ข้าราชการและพนักงานครูไม่สังกัดสถานศึกษา

- 2.1) สายงานบริหารการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่ง  
นักบริหารการศึกษา ผู้อำนวยการกองการศึกษา รองผู้อำนวยการ  
กองการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักการศึกษานอกระบบและส่งเสริม  
การศึกษา
- 2.2) สายงานนิเทศการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่ง  
ศึกษานิเทศก์
- 2.3) สายงานการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งสันทนการ  
นักวิชาการศึกษา นักวิชาการวัฒนธรรม และบรรณารักษ์

2.4) สายงานทั่วไป (บุคลากรทางการศึกษา) ได้แก่  
เจ้าพนักงานห้องสมุด เจ้าพนักงานศูนย์เยาวชน เจ้าหน้าที่ห้องสมุด  
เจ้าหน้าที่ศูนย์เยาวชน

แนวทางปฏิบัติสำหรับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ  
พนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่นที่ได้ผ่านความเห็นชอบ  
ของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแล้ว  
มีดังต่อไปนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548)

1) การกำหนดให้ดำรงตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่งที่มี  
วิทยฐานะ และให้ได้รับเงินเดือน เงินวิทยฐานะ ตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม  
2547 เช่นเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวง  
ศึกษาธิการ

2) การกำหนดวิทยฐานะและอัตราเงินวิทยฐานะ กำหนด  
ให้ข้าราชการพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาท้องถิ่นซึ่งได้รับ  
เงินประจำตำแหน่งที่มีวิทยฐานะและได้รับเงินวิทยฐานะสอดคล้องกับ  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา  
พ.ศ.2547 และพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงิน  
ประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

### 2.3.3 การบริหารงานวิชาการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดแนวการบริหารงาน  
วิชาการตามความมุ่งหมาย หลักการและแนวการจัดการศึกษาที่  
กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และใช้หลักสูตร  
แกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ในโรงเรียนซึ่งได้มี  
การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมด้านวิชาการในด้านต่างๆ ดังนี้

## 1) ด้านการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน

1.1) การอบรมทบทวนการจัดทำและพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา ให้สถานศึกษาดำเนินการจัดหลักสูตรได้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ผู้บริหารสถานศึกษาทุกโรงเรียน

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 สถานศึกษาเป็นผู้กำหนด  
แนวทางการวัดผลการเรียนตามหลักสูตรแต่ละสถานศึกษาเองทุกท้องถิ่น  
และต้องมีการประเมินคุณภาพภายใน ด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน  
โดยใช้แบบประเมินเดียวกันเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ผลมาใช  
วางแผนพัฒนาร่วมกันได้ในทุกระดับ

### ตอนที่ 3 ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไข  
เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ในหมวดที่ 2 สิทธิและหน้าที่ทาง  
การศึกษา มาตรา 10 ที่ระบุไว้เกี่ยวกับความเสมอภาคทางการศึกษาว่า  
“การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับ  
การศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจัดให้อย่างทั่วถึงและมี  
คุณภาพ” ดังนั้น ความเสมอภาคทางการศึกษาจึงเป็นประเด็นที่มี  
ความสำคัญในหลักการจัดการศึกษา

#### 3.1 ความหมายของความเสมอภาคในการจัดการศึกษา

ความเสมอภาคเป็นคำที่มักจะใช้กล่าวถึงพร้อมๆ กับสิทธิ  
เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และใช้เป็นหลักสำคัญในการ  
เชื่อมประสานสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เข้าไว้ด้วยกัน

ความหมายของ ความเสมอภาค (equality) หากพิจารณา  
ตามหลักสิทธิมนุษยชน หมายถึง ความเท่าเทียมของมนุษย์ทุกคนใน  
การได้รับสิทธิพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยผ่านการปฏิบัติต่อกัน

ระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ ด้วยความเคารพต่อสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความหมายตามหลักกฎหมาย หมายถึง หลักการพื้นฐานของความยุติธรรมที่กำหนดให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกัน ความหมายตามระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การที่ประชาชนทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันในเรื่องสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐาน (ศรีณยู หมั่นทรัพย์ 2553, <http://www.powerfulcitizen.com>)

สำหรับความเสมอภาคในการจัดการศึกษา นักวิชาการได้ให้ความหมายของ คำว่าความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ไว้ดังนี้

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

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



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

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

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

อุวากาวา (Uekawa, 2001) นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาไว้ ดังนี้

1. เป็นแนวคิดที่เน้นความเสมอภาคในโอกาสและผล ในด้านหนึ่ง ความเสมอภาคทางการศึกษามาจากการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งหมายถึงคุณภาพเครื่องอำนวยความสะดวกในโรงเรียน จำนวนหนังสือในห้องสมุด คุณภาพครู เวลาสอน เป็นต้น อีกด้านหนึ่งคือโอกาสที่เกิดจากผลของการศึกษา โดยดูจากตัวชี้วัดการพัฒนา

ทรัพยากรมนุษย์ เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและศีลธรรม การพัฒนา  
สังคม

2. ความเสมอภาคหรือไม่เสมอภาคสามารถเกิดขึ้นได้ทุกที่  
ตัวอย่างเช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่แตกต่างกัน สามารถเกิดได้ใน  
กลุ่มเพื่อน ห้องเรียน กลุ่มเด็กที่มีความสามารถต่างกัน โรงเรียน  
ท้องถิ่น และความแตกต่างของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่เกิดจากความ  
แตกต่างทางสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันเกิดขึ้นได้  
ทุกที่เช่นกันไม่ว่าที่ใด

3. ความเสมอภาคไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับคุณภาพการศึกษา  
ที่ดีเสมอไป เช่นผู้เรียนอาจมีคุณภาพลดลงมาอย่างเสมอภาคกัน

### 3.2 องค์ประกอบ/ตัวชี้วัดของความเสมอภาคทางการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2532) กล่าวถึง  
ความเสมอภาคทางการศึกษาว่า มีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

1. ความเสมอภาคในโอกาสการเข้ารับบริการการศึกษา  
ซึ่งรวมถึงโอกาสเข้าศึกษาในระดับต่างๆ และการเปิดโอกาสให้บุคคล  
ได้รับการศึกษาตลอดชีวิต

2. การกระจายโอกาสให้แก่บุคคลกลุ่มเป้าหมาย คือ บุคคล  
ในท้องถิ่นและกลุ่มผู้ยากไร้ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา

3. ความเสมอภาคในคุณภาพการศึกษา

4. ความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา ซึ่ง  
หมายรวมถึงการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ การระดมทรัพยากรของ  
ภาคเอกชน และการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของผู้เรียน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2536: 22 - 23) กล่าวว่าตัวบ่งชี้บางตัวที่แสดงถึงความไม่เสมอภาคทางการศึกษา สรุปได้เป็น 4 ด้าน คือ

- 1) ความเสมอภาคที่จะได้รับโอกาสทางการศึกษา
- 2) การกระจายโอกาสทางการศึกษา
- 3) ความเสมอภาคในคุณภาพทางการศึกษา และ
- 4) ความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ

ฟาเรล (Farrell, 1994) กล่าวว่า การมองประเด็นความเสมอภาคทางการศึกษา (equity of education) ว่ามีองค์ประกอบของความเสมอภาคทางการศึกษา 4 ด้าน ดังนี้

1. ความเสมอภาคในการได้รับโอกาส (equity of access) หมายถึงการที่เด็กทุกคนที่มาจากกลุ่มสังคมต่างๆ มีโอกาสเข้าสู่ระบบโรงเรียน โดยพิจารณาว่าโรงเรียนเป็นแหล่งในการ ขัดเกลาทางสังคม
2. ความเสมอภาคในการอยู่รอดในโรงเรียน (equity of survival) หมายถึงการที่เด็กที่มาจากกลุ่มสังคมต่างๆ มาอยู่ในโรงเรียนจนถึงระดับที่กำหนด ซึ่งโดยปกติจะหมายถึงระดับชั้นประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา
3. ความเสมอภาคในผลผลิต (equity of output) หมายถึงการที่เด็กที่มาจากกลุ่มสังคมต่างๆ ได้มีโอกาสศึกษาในสิ่งเดียวกันในระดับการศึกษาเดียวกันตามที่โรงเรียนกำหนด
4. ความเสมอภาคในผลลัพธ์ (equity of outcome) หมายถึงการที่เด็กในสังคมต่างๆ ได้เข้าเรียนเหมือนกัน เรียนในสิ่งเดียวกัน เด็กที่จบการศึกษาในระดับเดียวกันควรจะได้มีสภาพชีวิตเหมือนกัน เช่นมีรายได้เท่าๆ กัน มีงานทำเหมือนกัน เป็นต้น

### 3.3 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคของความเสมอภาคทางการศึกษา

การจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคนั้น นักวิชาการได้ศึกษาและนำเสนอปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคของความเสมอภาคทางการศึกษาดังนี้

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

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

ยัง (Young, 1997) กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความไม่เสมอภาคทางการศึกษา โดยใช้แนวคิดมาจากทฤษฎีเรื่องทรัพยากรการเงินและการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของครอบครัว รายได้ของครอบครัวจะเป็นตัวตัดสินว่าจะเข้ารับการศึกษาหรือศึกษาต่อหรือไม่ แบบจำลองทุนมนุษย์ของเบคเกอร์และตันส์ (Becker and Tonnes, 1996 อ้างใน Young, 1997) พบว่า การลงทุนทางการศึกษาของผู้ปกครองขึ้นอยู่กับรายได้ของครอบครัว และชนชั้นเป็นตัวกำหนดรายได้ของครอบครัว และชนชั้นเป็นผู้กำหนดรายได้ของผู้ปกครองอีก

ที่หนึ่ง เด็กที่มาจากครอบครัวยากจนมักจะเรียนต่ำไปด้วย และต้อง  
คำนึงถึงการสนับสนุนของครอบครัว เพราะครอบครัวยังต้องเสีย  
ค่าใช้จ่ายทางตรงส่วนหนึ่ง ได้แก่ ค่าเล่าเรียน อุปกรณ์การศึกษา เสื้อผ้า  
และค่าเดินทาง รวมทั้งค่าใช้จ่ายทางอ้อมที่เกิดจากการเสียโอกาส  
ในการหารายได้ (Boudon, 1974 อ้างใน Young, 1997)

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคในการจัด  
การศึกษา อาจสรุปได้ว่า องค์ประกอบที่สำคัญของความเสมอภาคใน  
การจัดการศึกษา ประกอบด้วย ความเสมอภาคในการได้รับโอกาส  
ทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคในคุณภาพการศึกษา  
และความเสมอภาคในการได้รับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา

## ตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

### 4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

ดูล์ลาห์ (Douglah, 1970: 90) กล่าวถึงความหมายของการมี  
ส่วนร่วม (participation) ว่าเป็นคำที่มีความหมายกว้าง และใช้ใน  
บริบทที่แตกต่างกัน นักการศึกษาใช้คำนี้ในการอ้างอิงถึงการมีส่วนร่วม  
ในเหตุการณ์ กิจกรรม หรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา  
นักรัฐศาสตร์ ใช้คำนี้ในความหมายของการเข้าร่วมกับสถาบันทาง  
การเมืองของชุมชน เช่น การไปออกเสียงเลือกตั้ง นักสังคมวิทยาใช้  
ในความหมายของการมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ ส่วนกลุ่มอื่นๆ ใช้คำนี้  
ในความหมายของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

แม้ทัศนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมจะมีความแตกต่างกัน แต่นักเขียนหลายคน ก็ได้อ้างถึงข้อตกลงของสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Council States) ปี 1929 ที่ได้อภิปรายถึงเรื่องการมีส่วนร่วมและสรุปว่าการมีส่วนร่วมนั้นต้องการการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องตามแบบประชาธิปไตยจากประชาชนอย่างสมัครใจในเรื่อง 3 ประการ คือ (1) เป็นเรื่องที่สนับสนุนส่งเสริมต่อการพัฒนา (2) มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นผลจากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาคกัน (3) มีความเชื่อถือในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบายและแผนรวมทั้งการนำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปสู่การปฏิบัติ (Midgley and others, 1986: 25)

โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1977: 6) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในทัศนะของการพัฒนาชนบทว่า “การมีส่วนร่วมจะต้องประกอบด้วยการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของประชาชน 4 ประการได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่า จะทำอะไร และทำด้วยวิธีการอย่างไร (2) มีส่วนในการดำเนินโครงการ ตัดสินใจในการให้ทรัพยากรสนับสนุนโครงการและการร่วมมือกับองค์กรหรือกลุ่มกิจกรรมเป็นการเฉพาะ (3) มีส่วนในการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากโครงการพัฒนา และ (4) มีส่วนในการประเมินผลโครงการ”

ไวท์ (White, 1982 อ้างถึงในกรมการพัฒนาชุมชน, 2529: 11) ได้ให้คำจำกัดความว่า การมีส่วนร่วมประกอบด้วย 3 มิติด้วยกัน มิติที่หนึ่ง คือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าอะไรควรทำ และ ทำอย่างไร มิติที่สองมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา การลงมือปฏิบัติการตามที่ได้ตัดสินใจ และมิติที่สาม มีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิด

จากการดำเนินงานและยังมีอีกมิติหนึ่งที่น่าจะพิจารณาเป็นมิติที่สี่ คือ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

หวัง (Whang, 1981: 91-92) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึงกระบวนการในการเข้าไปดำเนินงานของบุคคลหรือกลุ่ม เพื่อได้สะท้อนถึงความสนใจของตน หรือเพื่อให้การสนับสนุนทางด้านกำลังงานหรือทรัพยากรต่อสถาบัน/ระบบที่ครอบคลุมการดำเนินชีวิตของพวกเขา

สหประชาชาติ (United Nations, 1981: 5) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (participation) ว่าหมายถึงการสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและสมาชิกในสังคมที่กว้างกว่าสามารถเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือ และเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมทั้งมีส่วนร่วมได้รับประโยชน์จากผลของการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน

โดยสรุปแล้ว ความหมายโดยทั่วไปของการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และรับผิดชอบดำเนินการ ในกิจการใดๆ ที่มีผลกระทบถึงตัวประชาชน

#### 4.2 ความหมายของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แยกออกเป็นคำสำคัญได้ 2 คำ คือ การมีส่วนร่วมกับการจัดการศึกษา ซึ่งความหมายของการมีส่วนร่วมได้สรุปไว้ข้างต้นแล้ว

การจัดการศึกษา เป็นคำที่มาจากคำว่า การจัดการ กับ คำว่า การศึกษา ซึ่งเมื่อนำคำทั้งสองคำมารวมกัน จะมีความหมายว่า “การดำเนินการเพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคคลให้มีความเจริญองงาม

ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข”

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

#### 4.3 ความสำคัญของชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ดังที่ได้กล่าวถึงความหมายของชุมชนไว้แล้วว่า ชุมชนในปัจจุบันมี 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ 1) ชุมชนในความหมายโดยทั่วไป หรือชุมชนแบบดั้งเดิม หมายถึงกลุ่มคนที่อยู่รวมกันในอาณาบริเวณแห่งหนึ่ง มีลักษณะเป็นสังคมขนาดเล็ก โดยบุคคลในชุมชนนั้นมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน มีการทำกิจกรรมร่วมกัน และมีระเบียบสังคมของตน และ 2) ชุมชนรูปแบบใหม่ เป็นชุมชนที่สมาชิกไม่จำเป็นต้องรวมตัวอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เพียงแต่สมาชิกเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน มีการทำกิจกรรมร่วมกัน และมีระเบียบเป็นที่ยอมรับยึดถือร่วมกัน เช่น ชุมชนที่เกิดจากการใช้คลื่นวิทยุ หรือเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา พบว่าชุมชนที่มีบทบาทมากคือชุมชนประเภทแรก เนื่องจากมีการรวมตัวกันได้ชัดเจน มีถิ่นที่อยู่แน่นอน ถิ่นฐานของชุมชนเป็นที่ตั้งของสถานศึกษาซึ่งทำให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ชัดเจน ดังนั้น



การกล่าวถึงความสำคัญของชุมชนและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาต่อไปนี้จะเน้นมาที่ชุมชนตามความหมายดั้งเดิม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 4.3.1 ความสำคัญของชุมชน

ชุมชนเป็นองค์กรทางสังคมและเป็นสถาบันระดับพื้นฐานที่สามารถนำพาให้สังคมและประเทศชาติเจริญก้าวหน้าได้อย่างมั่นคงและสมดุลถ้าสังคมและประเทศชาตินั้นมีชุมชนที่เข้มแข็ง ดังที่ ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (2544) กล่าวถึงชุมชนว่า “พลังชุมชน พลังแผ่นดิน” และเพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของชุมชนชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอสรุปถึงความสำคัญของชุมชนไว้ 6 ประการ ดังนี้

- 1) ชุมชนเป็นศูนย์กลางที่ยึดเหนี่ยวทุกคนทุกครอบครัวให้มารวมกัน
- 2) ชุมชนเป็นสถาบันระดับพื้นฐานที่ช่วยสร้างระบบในการจัดการตนเองได้เหมาะสมกับสภาพของชุมชนมาก
- 3) เป็นศูนย์กลางในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน
- 4) เป็นแหล่งสร้างและอนุรักษ์รากฐานทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 5) เป็นองค์กรสังคมที่ช่วยถ่วงดุลไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วเกินไป
- 6) เป็นองค์กรท้องถิ่นที่ช่วยจัดระบบความสัมพันธ์ของคนในชุมชนให้เกิดความเหมาะสม รวมทั้งช่วยสร้างแบบแผนการมีปฏิสัมพันธ์ให้กับคนในชุมชน

#### 4.3.2 ความสำคัญของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

เนื่องจากชุมชนเป็นทั้งแหล่งที่อยู่ของกลุ่มคน เป็นภูมิปัญญา เป็นแหล่งทรัพยากร และเป็นสถานที่หล่อหลอมบุคคลในชุมชนให้อยู่ร่วมกันอย่างเหมาะสม ส่วนการศึกษาเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความเจริญงอก ดังนั้นชุมชนจึงมีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สรุปได้ 3 ประการ คือ

- 1) ช่วยให้ระบบการศึกษาทราบความต้องการและปัญหาของชุมชนทำให้สามารถจัดการศึกษาได้เหมาะสมกับชุมชน
- 2) ช่วยให้การศึกษาดำเนินการได้รับการสนับสนุนจากชุมชน ทั้งด้านทรัพยากรและภูมิปัญญา
- 3) ช่วยให้เกิดความสัมพันธ์อันดีและร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างชุมชนกับหน่วยงานที่จัดการศึกษา

#### 4.4 ประเภทของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และรับผิดชอบการจัดการศึกษาภายในชุมชน ซึ่งการแบ่งประเภทการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษานี้ใช้หลักการแบ่งเช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะทั่วไป เนื่องจากการศึกษาเป็นกิจการสาธารณะประเภทหนึ่ง

การแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมของนักวิชาการทั้งหลายยังมีความแตกต่างกันและใช้เกณฑ์ในการแบ่งที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น แนวคิดของ โคเฮน และ อัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1977) ที่

มองการมีส่วนร่วมว่ามี 3 มิติ ได้แก่ มีส่วนร่วมในเรื่องอะไร ใครที่เข้ามามีส่วนร่วม และ มีส่วนร่วมด้วย วิธีการอย่างไร จากแนวคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมจะต้องใช้เกณฑ์หลักถึง 3 เกณฑ์ สำหรับนักวิชาการอื่นๆ เช่น อาร์นสไตน์ (Arnstein, 1969) แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็นบันได 8 ขั้น โดยอาร์นสไตน์ใช้อำนาจในการตัดสินใจของประชาชนเป็นเกณฑ์ในการจำแนกระดับของการมีส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นต่ำที่สุดคือ ประชาชนไม่มีอำนาจตัดสินใจใดๆ ไปจนถึงขั้นสูงสุดคืออำนาจเป็นของประชาชนอย่างใดก็ตาม มีนักวิชาการคนหนึ่ง คือ แวน ดุสเซลดอร์พ (Dusseldorp, 1981: 35 - 53) ได้รวบรวมแนวคิดในการจำแนกประเภทของการมีส่วนร่วม (types of participation) ของนักวิชาการต่างๆ ไว้ โดยใช้คุณลักษณะ (characteristics) 9 ประการมาจำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 9 กลุ่มดังต่อไปนี้

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

การจำแนกประเภทของการมีส่วนร่วมตามลักษณะ 9 ประการนี้เป็นประโยชน์ต่อการวัดระดับการมีส่วนร่วมเป็นอย่างมากเพราะทำให้เห็นภาพของการมีส่วนร่วมได้อย่างหลากหลายมิติและถ้าได้ผสมผสานคุณลักษณะจากทุกมิติเข้าด้วยกันแล้ว ก็ช่วยให้เห็นลักษณะพฤติกรรมการมีส่วนร่วมได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในส่วนรายละเอียดของการมีส่วนร่วมแล้วจะเห็นว่าการมีส่วนร่วมทั้ง 9 ลักษณะนั้นมิได้เป็นอิสระต่อกันเพราะลักษณะภายในของการแบ่งแต่ละวิธีมีความซ้ำซ้อนกัน แต่ถึงอย่างนั้นก็ตาม วิธีการแบ่งลักษณะการมีส่วนร่วมของ ดุสเซลดอร์ฟ ก็ช่วยให้เห็นภาพได้หลากหลายมิติยิ่งขึ้น

แม้แนวคิดในการจำแนกการมีส่วนร่วมของ ดุสเซลดอร์ฟ จะมีความครอบคลุมอย่างมาก แต่ก็ยังมีแนวคิดของนักวิชาการบางคนที่อยู่นอกกรอบการแบ่งของ ดุสเซลดอร์ฟ ซึ่งนักวิชาการไทยท่านหนึ่งคือ บัญชร แก้วส่อง (2531: 14) ได้สังเคราะห์แนวคิดของการมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นจากแนวคิดของ ดุสเซลดอร์ฟ อีก 1 ลักษณะ ได้แก่ การมีส่วนร่วมที่จำแนกตามขั้นตอนในการมีส่วนร่วม ดังนั้นลักษณะการมีส่วนร่วมที่บัญญัติ แก้วส่อง รวบรวมไว้จึงมี 10 ลักษณะ ต่อมา ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540: 14) ได้สังเคราะห์แนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวถึงข้างต้นแล้วพบว่ายังมีวิธีการแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมอีกวิธีการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมที่จำแนกตามประเภทของกิจกรรมที่เข้าร่วม ดังนั้น ผู้วิจัยจึงแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมโดยใช้เกณฑ์การแบ่ง 11 เกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- 1) การจำแนกตามประเภทของกิจกรรมที่เข้าร่วม
- 2) การจำแนกตามขั้นตอนของการมีส่วนร่วม
- 3) การจำแนกตามระดับความสมัครใจ
- 4) การจำแนกตามวิธีของการมีส่วนร่วม

- 5) การจำแนกตามความเข้มของการมีส่วนร่วม
- 6) การจำแนกตามความถี่ของการมีส่วนร่วม
- 7) การจำแนกตามระดับของประสิทธิผลในการมีส่วนร่วม
- 8) การจำแนกตามพิสัยของกิจกรรม
- 9) การจำแนกตามระดับขององค์การ
- 10) การจำแนกตามผู้เข้าร่วม
- 11) การจำแนกตามลักษณะของการวางแผน

## ตอนที่ 5 ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ต่อการจัดการศึกษา

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

1) ลักษณะขององค์การ หมายถึงลักษณะโครงสร้างองค์การและความสัมพันธ์ระหว่างสายงานการบังคับบัญชาตามบทบาทหน้าที่และตัวบุคคลในองค์การ ตลอดจนขนาดขององค์การ โดยมีความเกี่ยวข้องกับ

- 1.1) การกระจายอำนาจ (decentralization)
- 1.2) ความชำนาญเฉพาะทาง (specialization)
- 1.3) ความเป็นทางการ (formalization)
- 1.4) ช่วงการบังคับบัญชา (span of control)
- 1.5) ขนาดขององค์การ (organization size)

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

3) ลักษณะของบุคคลในองค์การ พฤติกรรมของบุคคลในองค์การมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ องค์การที่มีประสิทธิผลต้องสร้างบรรยากาศในการทำงานที่เอื้ออำนวยให้บุคลากรไม่เพียงแต่ทำงานตามหน้าที่ แต่ต้องมีความรับผิดชอบต่อการคิดสร้างสรรค์ที่พัฒนาการทำงานให้ไปสู่เป้าหมายขององค์การ

4) ลักษณะของนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและแน่นอนการจัดหาและการใช้ทรัพยากร การสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน กระบวนการติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ การปรับตัวขององค์การและการริเริ่มสร้างสรรค์

ฮิลลี (Healy, 1994: 68-69) กล่าวถึงจุดเน้นในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา โดยเน้นใน 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1) ด้านทีมงาน ต้องมีความเป็นอิสระ บุคลากรในทีมได้รับการสนับสนุนให้รับผิดชอบ ได้รับการพัฒนาทักษะในการทำงาน และ

การแก้ปัญหา รวมทั้งได้รับมอบอำนาจให้สามารถดำเนินการด้าน  
ทรัพยากรและงบประมาณ

2) ด้านโครงสร้าง ควรจัดโครงสร้างองค์การใหม่ที่  
สะท้อนการพัฒนาให้มีคุณภาพ มีการบริหารแบบแบนราบ รวมทั้ง  
กำหนดให้มีผู้จัดการคุณภาพ (Quality Manager)

เบอร์ริดจ์ และ ริบบิ้นส์ (Burrige and Ribbins, 1995:  
195-196) กล่าวถึงหลักการสำคัญในการพัฒนาคุณภาพ 10 ประการ  
โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การพัฒนาต้องส่งผลกระทบต่อการเรียนรู้และการเรียน  
การสอนโดยตรงเท่าที่สามารถจะทำได้

2) ต้องสอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษาและ  
กระบวนการของการวางแผนพัฒนา

3) ควรให้เกิดจากความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในการ  
ดำเนินการด้านการกำกับติดตามและการประเมิน

4) ควรให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบและความรู้สึกเป็น  
เจ้าของสถานศึกษา

5) การจะนำสิ่งต่างๆ เข้ามาในสถานศึกษาอย่างมี  
ประสิทธิผล ต้องใช้วิธีการ ผูกอบรมที่เหมาะสม

6) การพัฒนาคุณภาพจะทำได้ดีที่สุดในโครงสร้าง  
องค์การที่ไวต่อการตอบสนอง และมีรูปแบบการบริหารที่เปิดกว้าง  
รวมทั้งมีข้อตกลงร่วมกันของบุคลากรทั้งหมด

7) ควรมีการจัดสรรบทบาทและความรับผิดชอบไว้อย่าง  
ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบ

8) ควรกำหนดทรัพยากรและนำเทคโนโลยีมาใช้อย่างเหมาะสม

9) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรเข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่จะทำได้

10) วิธีการพัฒนาคุณภาพ ควรได้รับการยอมรับและความเข้าใจ และควรประกอบด้วยการสร้างกลไกการทบทวนคุณภาพ ทั้งระหว่างและสิ้นสุดของแผนพัฒนา การปรึกษาหารืออย่างกว้างขวางในการเลือกและใช้เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูล รวมทั้งวิธีการสร้างเกณฑ์โดยให้จัดทำข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ การจัดทำเอกสารเกี่ยวกับระบบและกระบวนการเพื่อประโยชน์ในการกำกับติดตามและการประเมิน และการกำหนดให้มีการทบทวนภายในและการตรวจสอบจากภายนอก

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

1) การสนับสนุนของหน่วยงานภายในและภายนอก หน่วยงานภายใน ได้แก่ ครูและบุคลากรที่พร้อมจะทำงานร่วมกัน และสำหรับหน่วยงานภายนอกจะเข้ามามีบทบาทในการเจรจาต่อรองร่วมกับบุคลากร ให้การสนับสนุนทรัพยากรและเงินทุน ให้ความช่วยเหลือและกระตุ้นการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

2) การมีจุดเน้นที่เป้าหมายการสอนและการเรียนรู้ การที่สถานศึกษามีเป้าหมายเน้นที่การสอนและการเรียนรู้จะมีส่วนกระตุ้นและสนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงสถานศึกษาในด้านการสอนและการเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี



3) ข้อตกลงในการพัฒนาครูและพัฒนาวิชาชีพ การพัฒนาครูเป็นหัวใจของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานศึกษา โดยมีการพัฒนาด้านทักษะ ความรู้และความเข้าใจใหม่ๆ มีการสนับสนุนให้ครูได้แสดงความสามารถในรูปแบบการสอนใหม่ๆ และแบ่งปันความรู้ซึ่งกันและกัน

4) ภาวะผู้นำ ผู้นำต้องแสดงความรับผิดชอบและบทบาทต่อการปรับปรุงสถานศึกษา โดยการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของครูในทุกระดับ ผู้นำจะผลักดันให้ครูรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลง

5) การประเมินระหว่างและสิ้นสุดการทำงาน การประเมินเป็นวงจรการปรับปรุงสถานศึกษาเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น เพราะเป็นวิถีทางที่จะได้ข้อมูลป้อนกลับ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นการประเมินที่มีหลักฐานชัดเจนและโปร่งใส

จะเห็นได้ว่า แฮร์ริส และ โจน ได้นำเสนอเพิ่มจากที่ เบอริร์ดีจ และ ธิบีนส์ รวมทั้ง ฮิลลี กล่าวไว้ในเรื่องการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ความร่วมมือจากบุคลากรภายใน นอกจากนั้นยังได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาครูและการพัฒนาวิชาชีพ รวมทั้งภาวะผู้นำของผู้บริหาร

เลอวินและ เลอซอท (Levine and Lezotte อ้างถึงใน Cuttance, 1994) กล่าวถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของสถานศึกษาโดยนำเสนอเพิ่มเติมเกี่ยวกับวัฒนธรรมและบรรยากาศของสถานศึกษาไว้ว่า วัฒนธรรมและบรรยากาศของสถานศึกษาที่เอื้อต่อการพัฒนาจะมีสภาพแวดล้อมและบรรยากาศที่เป็นระเบียบเอื้อต่อการพัฒนา วัฒนธรรมการทำงานที่มีการยอมรับของผู้ปฏิบัติงานที่จะร่วมดำเนินการตามพันธกิจที่เน้นผลสำเร็จ การมุ่งเน้นการแก้ปัญหา และมีความสมานสามัคคี ความร่วมมือ การเห็นพ้อง การสื่อสาร

ของบุคลากรในองค์การที่ต้องคล่องตัว นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่สถานศึกษาให้ความสำคัญกับการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและการติดตามความก้าวหน้าของนักเรียนอย่างเหมาะสมเพื่อให้นักเรียนจะได้ประโยชน์สูงสุดในการเรียนรู้ จัดหาวัสดุอุปกรณ์การสอนให้สมบูรณ์และเหมาะสม มีการพัฒนานักเรียนเป็นรายบุคคลสำหรับเรื่องภาวะผู้นำ ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญ ผู้นำควรสามารถคัดเลือกและแต่งตั้งบุคลากรอย่างเหมาะสม มีความเป็นอิสระไม่แบ่งพรรคแบ่งพวก สามารถกำกับติดตามกิจกรรมของโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอด้วยตนเอง รู้จักใช้เวลาและพลังในการปรับปรุงสถานศึกษาให้การสนับสนุนและพัฒนาครูอาจารย์ จัดหาทรัพยากรให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และที่สำคัญคือการเป็นผู้นำด้านวิชาการ ปัจจัยภายนอกที่กล่าวถึง คือ การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง

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

1) การสร้างวิสัยทัศน์ เป็นสิ่งสำคัญที่บุคลากรจะร่วมรับรู้และตกลงเกี่ยวกับวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ขององค์การซึ่งจะมีส่วนสนับสนุนการวางแผน

2) การวางแผนการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต้องสามารถตอบสนองความต้องการเปลี่ยนแปลงตามแรงกดดันของสถานศึกษา

3) การเริ่มดำเนินการและการเสริมพลังใจ การเปลี่ยนแปลงในระยะแรกๆ เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบที่ไม่แน่นอนและความกังวลใจ แต่การดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จในระยะต่อมาจะเพิ่มกำลังใจในการทำงาน

4) การพัฒนาบุคลากรและการสนับสนุนด้านทรัพยากร เป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนในการดำเนินการอย่างต่อเนื่องไปได้

5) การกำกับติดตามและการจัดการกับปัญหา จะมีส่วนผลักดันและสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จเป็นที่ยอมรับได้

6) การปรับโครงสร้าง/การจัดองค์การใหม่ ในการเปลี่ยนแปลงอาจจำเป็นที่บุคคลแต่ละคนจะต้องเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและการปฏิบัติ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลตามมา คือ การปรับโครงสร้าง หรือการจัดองค์การใหม่

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

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโรงเรียนในสังกัด ได้แก่ เทศบาลที่มีโรงเรียนในความดูแล พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาอย่างชัดเจน พัฒนาเด็กและเยาวชนให้ตอบสนองวิสัยทัศน์การพัฒนาท้องถิ่น มีแผนเชิงรุกในการจัด

การศึกษา เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ มีส่วนในการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นซึ่งทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีการแสวงหาและพัฒนาทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ยังมีการบริหารงานแบบองค์รวมและเป็นระบบ เน้นการอนุรักษ์วัฒนธรรมและการพัฒนาเทคโนโลยี มีการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมโดยรวม และการสร้างชุมชนเข้มแข็ง โดยใช้ทุนทางสังคม รวมทั้งพัฒนาคนแบบองค์รวม และเตรียมความพร้อมด้านเทคโนโลยี ด้านการประสานงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประสานงานกับหน่วยงานต่างสังกัดได้เป็นอย่างดี รวมทั้งการได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งเป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีโรงเรียนในสังกัดพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นให้ความสำคัญกับการศึกษา กำหนดวิสัยทัศน์ไว้อย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมสนับสนุนเพื่อไปสู่การเรียนรู้ตลอดชีวิตและสังคมแห่งการเรียนรู้ กำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการจัดการศึกษาไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาโดยให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วม เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยได้รับความร่วมมือร่วมใจและการสนับสนุนจากชุมชน องค์กรต่างๆ ในท้องถิ่นและสถานศึกษา รวมทั้งมีการระดมทรัพยากรจากภายนอกมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา มีการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษา การจัดการศึกษาออก

ระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ด้านการประสานงาน มีการระดมความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ มาใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษา โดยสร้างเครือข่ายความร่วมมืออย่างกัลยาณมิตรกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรมการพัฒนาชุมชน ใช้พลังประชาชนร่วมสร้างความพร้อมในการถ่ายโอนสถานศึกษา บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมเรียนรู้กระบวนการถ่ายโอนสถานศึกษา ร่วมเตรียมความพร้อมร่วมจัดทำแผนงานและกิจกรรมการถ่ายโอนสถานศึกษา มีการสร้างความเข้าใจกับประชาชนและประชาสัมพันธ์แผนการถ่ายโอนสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง และผู้บริหาร อปท.ทุกคนเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อประสานการปฏิบัติงานการศึกษาร่วมกับสถานศึกษา

## ตอนที่ 6 สภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

สภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้จะครอบคลุมเรื่อง นโยบายด้านการศึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร วิสัยทัศน์ของสำนักการศึกษา ภารกิจหลักของสำนักการศึกษา คุณลักษณะของนักเรียนกรุงเทพมหานครที่พึงประสงค์ และข้อมูลทางการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 6.1 นโยบายด้านการศึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กำหนดนโยบายหลักด้านการศึกษาว่า “เสริมสร้างกรุงเทพฯ ให้เป็นมหานครแห่งการเรียนรู้ที่แท้จริงด้วยนโยบายการศึกษาที่ทำได้จริง ด้วยคุณภาพ

มาตรฐาน พร้อมพัฒนาองค์ความรู้ อย่างครอบคลุมทั้งในและนอกห้องเรียน” โดยกำหนดเป็นประเด็นนโยบาย 6 ประการ (ที่มา: การสรุปนโยบายเร่งด่วนของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2552 ในการประชุมหัวหน้าหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 1/2552 ณ ห้องรัตนโกสินทร์ จากศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร <http://203.155.220.118/info/Nowgov/policy.asp> สืบค้นเมื่อ 5 ตุลาคม 2553 เวลา 14.30 น.) คือ

1. เด็กกรุงเทพฯ เรียนฟรีอย่างมีคุณภาพ
2. ยกระดับมาตรฐานการเรียนของโรงเรียนในสังกัด กทม. อย่างต่อเนื่อง
3. เสริมทักษะการเรียนรู้ภาษาจีนและภาษาอังกฤษในโรงเรียน 435 แห่ง ทั่วกรุงเทพฯ
4. เน้นการเรียนรู้นอกห้องเรียน บ้านหนังสือห้องสมุด และโรงเรียนดนตรี เล่นอินเทอร์เน็ตได้ทุกพื้นที่ จาก WiFi สู่ WiMAX
5. เพิ่มพื้นที่ให้เยาวชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์อย่างสร้างสรรค์

## 6.2 วิสัยทัศน์ของสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร

“สำนักงานศึกษาเป็นองค์กรหลักด้านการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้โรงเรียนในสังกัดก้าวไกล ก้าวทันโลก มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของสังคม” (สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร, 2552ข: 7)

### 6.3 ภารกิจหลักของสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร

1. จัดการศึกษาในระบบอย่างมีคุณภาพ ส่งเสริมการจัดการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัยให้สอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของประชาชน โดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม
2. จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ให้บริการเพื่อเพิ่มโอกาสแก่เด็กด้อยโอกาส เด็กพิเศษ และเด็กผู้มีความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน
3. ส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
4. ดำเนินการให้มีการวิจัยและพัฒนาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน หลักสูตรการศึกษาสำหรับคนพิการ ผู้ด้อยโอกาส/ความสามารถพิเศษ/กระบวนการเรียนการสอน และกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง
5. ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการบริหารจัดการเรียนรู้ เป็นศูนย์กลางเครือข่ายสารสนเทศด้านการศึกษา การให้บริการและพัฒนาระบบข้อมูล
6. กระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่ โรงเรียนชุมชน ให้จัดการศึกษาได้ตามนโยบาย/มาตรฐาน สถานศึกษาได้รับการส่งเสริมระบบบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management)
7. ส่งเสริมให้โรงเรียนมีระบบประกันคุณภาพภายใน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

## 6.4 คุณลักษณะของนักเรียนกรุงเทพมหานครที่พึงประสงค์ 7 ประการ

1. มีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
2. คิดได้ แก้ปัญหาเป็น
3. มีความคิดสร้างสรรค์
4. มีภาวะผู้นำและทำงานเป็นทีม
5. เข้าใจและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร
6. มีความสามารถด้านเทคโนโลยี
7. พึ่งพาตนเองได้ในการเรียนรู้และการทำงาน

## 6.5 ข้อมูลทางการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ในปีการศึกษา 2552 กรุงเทพมหานครมีข้อมูลทางการศึกษาที่สำคัญ ดังตารางที่ 2.1 (สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร, 2553ก: 7-10)

ตารางที่ 2.1 ข้อมูลทางการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

รายการ	จำนวน	หน่วย
<b>โรงเรียน</b>	<b>(435)</b>	<b>โรงเรียน</b>
อนุบาลและประถมศึกษา	334	โรงเรียน
ประถมศึกษา	1	โรงเรียน
ประถมและมัธยมศึกษาตอนต้น	1	โรงเรียน
อนุบาลศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น	94	โรงเรียน
อนุบาลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย	1	โรงเรียน
มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย	4	โรงเรียน



ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

รายการ	จำนวน	หน่วย
<b>ขนาดโรงเรียน</b>	<b>(435)</b>	<b>โรงเรียน</b>
ขนาดเล็ก (1 - 400 คน)	131	โรงเรียน
ขนาดกลาง (401 - 800 คน)	133	โรงเรียน
ขนาดใหญ่ (800 คนขึ้นไป)	171	โรงเรียน
<b>นักเรียน</b>	<b>(338,638)</b>	<b>คน</b>
<b>จำแนกตามเพศ</b>		
เพศชาย	175,258	คน
เพศหญิง	163,380	คน
<b>จำแนกตามชั้นเรียน</b>		
ก่อนประถมศึกษา	63,420	คน
ประถมศึกษา	240,496	คน
มัธยมศึกษาตอนต้น	33,379	คน
มัธยมศึกษาตอนปลาย	1,343	คน
<b>บุคลากรทางการศึกษา</b>		
<b>จำนวนครู</b>	<b>(15,094)</b>	<b>คน</b>
เพศชาย	3,720	คน
เพศหญิง	11,374	คน
<b>จำแนกตามวุฒิการศึกษา</b>		
ปริญญาเอก	11	คน
ปริญญาโท	2,728	คน
ปริญญาตรี	12,219	คน
ต่ำกว่าปริญญาตรี	82	คน

## ตอนที่ 7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้เป็นผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน คือ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา งานวิจัยเกี่ยวกับความเสมอภาคในการจัดการศึกษา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น มีรายละเอียด ดังนี้

### 7.1 งานวิจัยเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นคร แสงนิล (2553) ทำงานวิจัยเรื่อง “การเทียบเคียงการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สำหรับโรงเรียนระดับประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 2) สร้างเกณฑ์เทียบเคียงวิธีปฏิบัติงานที่ดีที่สุดของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 3) เปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จำแนกตามขนาดโรงเรียน 4) ศึกษาช่วงห่างระหว่างเกณฑ์เทียบเคียงกับผลการปฏิบัติงานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเฉพาะในส่วนที่ปฏิบัติงานไม่สมบูรณ์ และ 5) นำเสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยใช้ทั้งวิธีการเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพในการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า (1) สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนระดับประถมศึกษา โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก (2) เกณฑ์เทียบเคียงสภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่โรงเรียนทุกแห่งใช้เป็นเป้าหมายในการพัฒนา โดยภาพรวมมีค่าเฉลี่ย

ของคะแนนมาตรฐานที่ 558.25 ขึ้นไป (3) สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจำแนกตามขนาดโรงเรียนไม่แตกต่างกัน (4) ช่วงห่างระหว่างคะแนนเกณฑ์เทียบเคียงกับคะแนนสภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนที่ปฏิบัติงานได้ไม่สมบูรณ์ โดยภาพรวมและรายมิติมีช่วงห่างของค่าเฉลี่ยคะแนนมาตรฐานระหว่างร้อยละ 56.74-69.91 และ (5) แนวทางการพัฒนาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ (5.1) สำหรับมาตรฐานด้านการกระจายอำนาจ ควรปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน การแก้ไขระบบงบประมาณควรเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน ควรมีการให้อำนาจในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร และควรใช้ระบบการทำงานแบบไร้กระดาษ (5.2) สำหรับมาตรฐานการบริหารแบบมีส่วนร่วม ควรเสริมความรู้ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และ (5.3) สำหรับมาตรฐานด้านธรรมาภิบาล ควรรายงานผลการดำเนินการทุกด้านให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า (1) สภาพการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น *ด้านวิชาการ* ในการจัดทำแผนและแนวปฏิบัติสนับสนุนด้านวิชาการ พบว่า เทศบาลมีการดำเนินการจัดทำแผนงานและโครงการวิชาการมากที่สุด รองลงมา มีการจัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานด้านวิชาการ และในการส่งเสริมสนับสนุนงานด้านวิชาการแก่สถานศึกษา เทศบาลมีการสนับสนุน

การพัฒนาหลักสูตรมากที่สุด โดยจัดอบรมครู ผู้บริหาร สนับสนุนงบประมาณ การส่งบุคลากรในสำนักฯ ไปพัฒนา การให้การสนับสนุน การเรียนการสอน สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา สนับสนุน การนิเทศติดตามการจัดการเรียนการสอน และการวัดประเมินผล การเรียนรู้ *ด้านการบริหารงบประมาณ* มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อ การศึกษาเมื่อเทียบกับรายได้ของเทศบาล ส่วนใหญ่มีสัดส่วนของ การจัดสรรมากกว่าร้อยละ 10 เทศบาลมีการระดมทรัพยากรและ ความคุ้มค่าใช้ทรัพยากรจากแหล่งนอกเหนืองบประมาณ ได้แก่ บริษัท เอกชน การจัดหากิจกรรมหารายได้เพื่อการศึกษา การขอบริจาคจาก ประชาชน *การบริหารงานบุคคล* มีการวางแผนอัตรากำลัง โดย เทศบาลที่มีโรงเรียนโดยส่วนใหญ่มีอัตรากำลังครูเป็นไปตามเกณฑ์ มาตรฐาน และโดยส่วนใหญ่การสรรหาบุคลากรใช้การสรรหาโดย เทศบาลร่วมกับสถานศึกษา และมีการจัดหาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาช่วย สอน นอกจากนั้นยังมีจัดสวัสดิการนอกเหนือจากปกติ เช่น เงินโบนัส และจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่มีใช้ตัวเงิน *การบริหารทั่วไป* เทศบาลที่มีโรงเรียนส่วนใหญ่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ โดยจัดการศึกษา ทุกระบบให้ประชาชนอย่างทั่วถึง มีการจัดทำแผนพัฒนาทางการศึกษา เช่น แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 3 ปี แผนปฏิบัติการ ประจำปี (2) ปัญหาการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พบว่า ปัญหาด้านวิชาการ ได้แก่ ไม่มีการวิจัยเพื่อพัฒนา การจัดการศึกษาของเทศบาล ขาดการนิเทศโรงเรียนและไม่นำผลการ นิเทศมาพัฒนาสถานศึกษา ปัญหาด้านงบประมาณ ได้แก่ พัสดุ/ครุภัณฑ์ ไม่เพียงพอแก่การใช้งาน ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ บุคลากร ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และบุคลากรได้รับมอบหมาย

งานที่ไม่ตรงกับความรู้และความสามารถ ปัญหาด้านการบริหารทั่วไป ได้แก่ ระบบข้อมูลและสารสนเทศยังไม่เป็นระบบข้อมูลสารสนเทศ ไม่มีความต่อเนื่องและเป็นปัจจุบัน (3) ปัจจัยความสำเร็จในการบริหารจัดการศึกษาของเทศบาล ได้แก่ การตรวจสอบจากเทศบาลและประชาชน การบริหารจัดการศึกษาแบบผู้บริหารเข้มแข็ง การให้ความสำคัญกับการศึกษาของผู้บริหารเทศบาล การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม การได้รับงบประมาณแบบเงินอุดหนุนเป็นก้อน ความสามารถบูรณาการการเรียนการสอนและการจัดการศึกษาเข้าไปในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชน ความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล (4) ปัจจัยอุปสรรคในการบริหารงาน ได้แก่ จำนวนบุคลากรในสำนัก/กองการศึกษาไม่เพียงพอต่อภาระงานและโครงสร้างการบริหาร ความไม่ชัดเจนในเรื่องความก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากรในสำนัก/กองการศึกษา การนิเทศ กำกับติดตามและประเมินผลการศึกษา ดำเนินการได้ไม่เต็มที่ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณในระดับสถานศึกษาพื้นฐานและภูมิหลังของเด็กที่สู่ระบบโรงเรียนสังกัดเทศบาลมีความหลากหลายสูง

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550) ได้ทำการวิจัยเรื่องการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ เพื่อศึกษา (1) สภาพและปัญหาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีการจัดการศึกษาในระบบ (2) สภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินให้จัดตั้งสถานศึกษาใหม่ (3) ปัจจัยความสำเร็จและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) สภาพและปัญหา

การประสานงาน การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 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 บุคลากรทางการศึกษาไม่เพียงพอและวุฒิการศึกษาไม่ตรงกับลักษณะงาน ระบบและโครงสร้างการบริหารองค์กรไม่ชัดเจน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การศึกษายังขาดนโยบายและแนวการดำเนินงานที่ชัดเจน บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (3) สภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินให้จัดตั้งสถานศึกษาใหม่ โดยส่วนใหญ่จัดการศึกษาในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แต่ยังคงขาดประสิทธิภาพในการจัด (4) ปัจจัยที่ส่งเสริมในการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ ฝายบริหารเป็นทีมเดียวกันและทำงานอย่างต่อเนื่อง ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาและเข้ามามีส่วนร่วม การเมืองที่มีขั้วฝายเดียวกัน ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ การขาดบุคลากรที่รับผิดชอบ

ด้านการศึกษาโดยตรง ผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรมีเจตคติไม่ดี ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายการเมืองไม่มุ่งมั่นในการถ่ายโอน การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไม่ประสงค์กระจายอำนาจการจัด การศึกษาอย่างแท้จริง

หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเสิงสาง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา (2545) ได้ทำการวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ผลการวิจัยสรุปว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยปัจจัยหลัก 6 ด้าน คือ

1. ด้านบุคลากร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาด บุคลากรทางศึกษาที่มีวุฒิและความรู้ตรงตามสาขาวิชา และ ความ ต้องการของชุมชน มีความต้องการแนวทางการเสริมสร้างขวัญและ กำลังใจแก่บุคลากร ส่วนความคาดหวัง พบว่า องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ความสามารถ ได้ตามความต้องการของท้องถิ่น

2. ด้านการเงิน พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาด งบประมาณสำหรับรองรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาอย่างเพียงพอ มีความต้องการและความคาดหวังที่สอดคล้องกัน คือ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ควรมีการจัดทำบัญชีการเงินและพัสดุอย่างเป็นระบบและ สามารถตรวจสอบได้

3. ด้านวัสดุและอุปกรณ์ พบว่า องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ขาดวัสดุอุปกรณ์สำหรับการจัดการศึกษาในท้องถิ่นอย่าง เพียงพอ มีความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ในการใช้วัสดุอุปกรณ์

ส่วนความคาดหวัง พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการใช้วัสดุอุปกรณ์เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการจัดการศึกษา

4. ด้านการบริหารจัดการ พบว่า บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความรู้ความเข้าใจในการถ่ายโอนการจัดการศึกษา มีความต้องการให้มีการควบคุม กำกับ นิเทศ ติดตามการจัดการศึกษาของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ส่วนความคาดหวัง พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการประสานงาน และร่วมมือในการจัดการศึกษากับหน่วยงานอื่น

5. ด้านโครงสร้างและนโยบาย พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดการกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาในท้องถิ่นที่ชัดเจน มีความต้องการและความคาดหวังที่สอดคล้องกัน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

6. ด้านผลผลิตและการบริหาร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาขาดความร่วมมือกันในการกำหนดแนวทางในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนนักเรียนในท้องถิ่น ส่วนความคาดหวัง พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรร่วมมือกับสถานศึกษาในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ และเป็นที่ยอมรับของชุมชน จากการศึกษาวิจัยชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากทุกฝ่ายให้การสนับสนุนและช่วยเหลืออย่างจริงจัง ก็ย่อมส่งผลต่อคุณภาพการจัดการศึกษาของท้องถิ่น



ประภาพรณ ไชยวงษ์ (2544) ได้ศึกษาวิเคราะห์บทบาทของ องค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า บทบาทที่ปฏิบัติจริงขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่จัดการศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัยมากกว่าการศึกษาในระบบ การจัดการศึกษานอกระบบที่จัดมากที่สุด คือการอบรมด้านสิ่งแวดล้อม การศึกษาตามอัธยาศัยที่ดำเนินการส่วนใหญ่คือการป้องกันและแก้ไขปัญหานักเรียน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนส่งเด็กเข้าเรียน ส่วนในด้านความพร้อม ในปี 2544 องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา แต่ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่พร้อมทั้งในการจัดการศึกษาและมี ส่วนร่วมจัดการศึกษาทุกระดับ ในปี 2549 ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา แต่ องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า มีความพร้อมถึงระดับประถมศึกษา ส่วนปัจจัยส่งเสริมในการจัดการศึกษาและมีส่วนร่วมจัดการศึกษาได้แก่ สถานศึกษาเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมจัดการศึกษา และมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารสถานศึกษากับ องค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจัยอุปสรรค คือประสบการณ์ในการจัดการศึกษาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหาร และบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล จากกรณีศึกษา พบว่า ภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์ทางการศึกษา และการเห็นความสำคัญของการศึกษาของ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมและเป็น อุปสรรคต่อการจัดและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

## 7.2 งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ยงยุทธ ยะบุญธง (2552) ได้ทำวิจัยเรื่องรูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดอปท. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัด อปท. ผลการวิจัยพบว่าผลการใช้รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วม มีโครงสร้างการบริหารสถานศึกษา มีความเหมาะสมกับขนาด จำนวนนักเรียน ระดับการศึกษา มีความคล่องตัว มุ่งสู่คุณภาพประสานภายในและภายนอกเป็นอย่างดี มีกลุ่มบริหารที่เหมาะสมกับความจำเป็นของโรงเรียนถ่ายโอน สภาพบริบทของโรงเรียนที่ต้องพัฒนาในทุกด้าน

เฉลิมพล อภัยวี (2546) ได้ทำวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของอบต.ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตอำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของอบต. ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกตามวุฒิการศึกษา อาชีพเสริม ตำแหน่งภายในอบต. และประสบการณ์ในการทำงานของผู้บริหาร อบต. ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของอบต.ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตอำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ อยู่ในระดับปานกลาง แต่เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า ด้านการจัดกิจกรรมของโรงเรียนกับชุมชน ด้านการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และประชาสัมพันธ์ของโรงเรียนอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการวางแผนเกี่ยวกับการจัดการศึกษาด้านการตัดสินใจในการบริหารและการจัดการศึกษา และด้านการระดมทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่นๆ อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของอบต. ในการจัด

การศึกษาชั้นพื้นฐานในแต่ละด้าน จำแนกตามวุฒิการศึกษา อาชีพเสริม ตำแหน่งภายใน อบต. และประสบการณ์ในการทำงานของผู้บริหาร อบต. พบว่าไม่แตกต่างกัน

วีระวัฒน์ พิสัยพันธุ์ (2546) ได้ทำวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของ อบต.ต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หนองคาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบการมีส่วนร่วม ของสมาชิกสภาอบต. ที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า (1) การมีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ตาม ความคิดเห็นของสมาชิกสภา อบต. ที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษา ชั้นพื้นฐานโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่ามีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน คือ ด้านการมีส่วนร่วมงานกิจการนักเรียน และด้านการมีส่วนร่วมงาน ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน นอกนั้นอยู่ในระดับปานกลาง (2) เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภา อบต. ที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานการประถม ศึกษอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคายระหว่างผู้ที่มีประสบการณ์ต่ำกว่า 5 ปี และผู้ที่มีประสบการณ์ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป โดยภาพรวมพบว่า มีความ คิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แต่เมื่อ พิจารณาเป็นรายด้านพบว่า การมีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาด้าน วิชาการ ด้านงานบุคลากร ด้านกิจการนักเรียน และด้านงานธุรการ/

การเงินและพัสดุ มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 นอกนั้นไม่แตกต่าง

อังศิธร พ่วงแพ (2544) ได้ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาโรงเรียนเทศบาล จังหวัดนครราชสีมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบสภาพความต้องการและลักษณะการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา จำแนกตามอาชีพและวุฒิการศึกษา และความสัมพันธ์ระหว่างสภาพมีส่วนร่วมและความต้อยภาพการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า (1) สภาพการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาทั้งในภาพรวมแต่ละกลุ่มอาชีพและวุฒิการศึกษามีส่วนร่วมในระดับปานกลาง (2) ผู้ปกครองที่มีอาชีพต่างกันและวุฒิการศึกษาต่างกันมีลักษณะร่วมในการจัดการศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 (3) ความต้องการและการจัดการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองที่มีอาชีพและวุฒิการศึกษาต่างกันไม่แตกต่างกัน และ (4) สภาพการที่มีส่วนร่วมและความต้องการของผู้ปกครองในการจัดการศึกษามีความสัมพันธ์ทางบวก

### 7.3 งานวิจัยเกี่ยวกับความเสมอภาคในการจัดการศึกษา

ประสาน เลือดทหาร (2547) ศึกษาวิจัยเรื่องความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว โดยมีความมุ่งหมาย เพื่อศึกษาสภาพการลงทุนและความเสมอภาคทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว ประจำปีงบประมาณ 2543-2545 เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสำรวจ เป็นข้อมูลทุติยภูมิ และวิเคราะห์

ข้อมูลโดยการหาค่าร้อยละ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยรายโรงเรียน เฉลี่ยรายหัว นักเรียนโค้งลอเรนต์และดรรชนีจินี (Lorenz Curve and Gini Index) ผลการวิจัย พบว่า 1) สภาพการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา มีจำนวนนักเรียนและงบประมาณโดยรวม แนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ในช่วง 3 ปีงบประมาณที่ศึกษา พบว่าโรงเรียนขนาดต่างๆ เงินงบประมาณ ในหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง เป็นหมวดที่มีค่าใช้จ่ายสูง และหมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้างเป็นหมวดที่มีค่าใช้จ่ายรองลงมาเป็นอันดับสอง หมวดค่าวัสดุเป็นหมวดที่มีค่าใช้จ่ายหรือได้รับจัดสรรน้อยที่สุด โดยค่าใช้จ่ายต่างๆ ในโรงเรียนขนาดต่างๆ ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณมากกว่าเงินนอกงบประมาณ โรงเรียนขนาดใหญ่ มีค่าเฉลี่ยรายหัวจากเงินนอกงบประมาณมากกว่าขนาดกลาง และขนาดเล็กซึ่งมีค่าเฉลี่ยรายหัวน้อยที่สุด 2) ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา พบว่า เงินงบประมาณในแต่ละปีนั้นมีความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษามากกว่าเงินนอกงบประมาณ และในปีงบประมาณ 2545 โรงเรียนขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก มีความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษาโดยรวมมากที่สุด โดยความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษา มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี และความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษา ในโรงเรียนแต่ละขนาดมีความแตกต่างกันไปตามประเภทของเงินงบประมาณ และปีงบประมาณ

สุริยง มีแก้ว (2539) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลในเขตการศึกษา 12 โดยมีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลในเขตการศึกษา 12 ศึกษาในปีงบประมาณ 2533, 2535 และ 2537 การลงทุนทางการศึกษาในการศึกษาค้นคว้านี้

หมายถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ใช้ในการจัดการศึกษา ซึ่งได้แก่ งบประมาณจากรัฐบาลและเงินอุดหนุนจากเทศบาลรวมกันโดยศึกษาสภาพการลงทุนทางการศึกษาและศึกษาการกระจายการลงทุนทางการศึกษา จำแนกตามสภาพที่ตั้งของเทศบาล รวมทั้งศึกษาความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษากลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ เทศบาลที่ตั้งอยู่ในเขตการศึกษา 12 ทั้งหมด 7 จังหวัด จำนวน 15 เทศบาล โดยจำแนกตามสภาพที่ตั้งของเทศบาล ซึ่งแบ่งออกเป็นเทศบาลตำบล 6 เทศบาล เทศบาลเมืองและเมืองพัทยา 9 แห่ง การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้เกณฑ์สองประการในการวัดความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษา 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 มีการกระจายการลงทุน

ทางการศึกษาเพิ่มขึ้นในแต่ละปีงบประมาณที่ศึกษา 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) ความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษาของเทศบาลมีมากที่สุดในปีงบประมาณ 2535 เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ 2533 และ 2537 (5) เทศบาลตำบล มีแนวโน้มของความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษามากกว่าเทศบาลเมืองและเมืองพัทยา ในทุกปีงบประมาณที่ศึกษา

#### 7.4 งานวิจัยที่เกี่ยวกับการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

ประเสริฐ ลาวัลย์วิสุทธิ (2550) ศึกษาเรื่อง การจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของสมาชิก อบต. มีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษา (1) ความต้องการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของสมาชิก อบต. (2) แนวทางในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของสมาชิก อบต.

ผลการศึกษาพบว่า ความต้องการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของสมาชิก อบต. ในด้านงานวิชาการ ต้องการให้สถานศึกษาปรับหลักสูตร พัฒนาระบบการเรียนการสอนโดยให้ครูพัฒนาตนเอง ยกเลิกการสอบซ่อมเปลี่ยนเป็น

ตกซ้ำชั้น นำการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษามาใช้ในการพัฒนา  
นักเรียน ให้ใช้สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่หลากหลายมาใช้ในการเรียน  
การสอน ใช้เครือข่ายการเรียนรู้ให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิชาการของ  
ชุมชน *ด้านงบประมาณ* ให้ทำตามระเบียบของราชการและจัดทำรูป  
คณะกรรมการและแจ้งให้ชุมชนได้รับทราบการใช้งบประมาณ ให้  
สถานศึกษาจัดระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา *ด้านการ  
บริหารงานบุคคล* ให้สถานศึกษาจัดทำแผนการรับนักเรียนเพื่อกำหนด  
อัตราครู การสรรหาและบรรจุแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการของโรงเรียน  
จะเป็นครูหรือผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการสรรหา นำวิทยากรมาให้ความ  
รู้อย่างต่อเนื่อง ให้ครูยึดจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นแนวปฏิบัติตน  
*ด้านงานบริหารทั่วไป* ให้นำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดทำข้อมูลพื้นฐาน  
ของโรงเรียน ทำแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้ปกครองเป็นข้อมูล  
ย้อนกลับ ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของสถานศึกษาให้ชุมชนและผู้  
ปกครองได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง พัฒนาครูให้มีความรู้เรื่องเทคโนโลยี  
สารสนเทศ จัดทำสำมะโนนักเรียนเพื่อให้ นักเรียนได้เข้าเรียนครบทุกคน  
การบริการของสถานศึกษาขอให้เบ็ดเสร็จในจุดเดียว ยิ้มแย้มแจ่มใส  
กับผู้รับบริการ

ในส่วนของแนวทางในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาชั้น  
พื้นฐานตามความคิดเห็นของสมาชิก อบต. พบว่า *ด้านงานวิชาการ*  
ควรจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาโดยจัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ  
นำวิทยากรที่มีความรู้ในด้านการพัฒนาหลักสูตรมาเป็นผู้ดำเนินการ  
ประชุม พัฒนาครูโดยการส่งเข้ารับการอบรมและจัดหาเอกสารให้ครู  
ได้ศึกษาด้วยตนเอง ใช้แหล่งเรียนรู้ในชุมชน มาพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม  
การตกซ้ำชั้นของนักเรียนต้องสร้างความเข้าใจระหว่างโรงเรียนกับ



ผู้ปกครอง *ด้านงบประมาณ* ให้ยึดระเบียบของราชการโดยการศึกษา กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายใน จัดระดมทรัพยากร จัดทำทะเบียนภูมิปัญญาชาวบ้านมาช่วยเกี่ยวกับ หลักสูตรท้องถิ่น *ด้านการบริหารงานบุคคล* การสรรหาและบรรจุ แต่งตั้งครูให้สถานศึกษามีส่วนร่วม คุรุปฏิบัติหน้าที่โดยยึดจรรยาบรรณ วิชาชีพครู *ด้านงานบริหารทั่วไป* นำคอมพิวเตอร์มาช่วยในการจัดทำ ข้อมูลพื้นฐาน แจกข้อมูลข่าวสารด้วยหนังสือจากโรงเรียน หอกระจาย การบริการเน้นความรวดเร็ว โดยตัดป้ายบอกเวลาในการจัดทำ แจก แบบสอบถามผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อทราบข้อมูลย้อนกลับ จัดทำสำมะโน นักเรียนในเขตบริการโดยให้ครูลงพื้นที่ จัดกิจกรรมเสริมให้นักเรียนได้ แสดงความสามารถบนเวที

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) ผู้บริหารและครูอาจารย์ โรงเรียนสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา 12 มีความต้องการในการพัฒนาบุคลากรอยู่ในระดับมาก (2) ผู้บริหารและครูอาจารย์ โรงเรียนสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา 12 ที่มีตำแหน่ง วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ต่างกัน และสังกัดประเภทเทศบาลต่างกัน ได้รับการตอบสนองความต้องการในการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครูอาจารย์ โรงเรียนสังกัดเทศบาลและ เมืองพัทยา เขตการศึกษา 12 ในระดับปานกลาง (3) การเปรียบเทียบความต้องการและการตอบสนองการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครู อาจารย์ โรงเรียนสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา 12 พบว่า โดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 (4) การเปรียบเทียบความต้องการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครูอาจารย์ โรงเรียนสังกัด เทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา 12 ตามตำแหน่งต่างกัน วุฒิการศึกษาต่างกัน ประสบการณ์ต่างกัน และประเภทเทศบาลต่างกัน พบว่า โดยรวมมีความต้องการแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ (5) การเปรียบเทียบการตอบสนองการพัฒนาบุคลากรของผู้บริหารและครูอาจารย์ โรงเรียน สังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขตการศึกษา 12 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) *ด้านการประชุมเชิงปฏิบัติการ* เทศบาลควรจัดทำโครงการและวางแผนงานไว้ล่วงหน้า ตลอดปี ให้การสนับสนุนงบประมาณหรือส่งบุคลากรเข้ารับการอบรมทุกปีอย่างต่อเนื่อง และจัดตั้งคณะทำงานเพื่อสำรวจปัญหาและความต้องการของบุคลากร (4) *ด้านการประชุม* ผู้บริหารเทศบาลกำหนดเป็นนโยบายจัดให้มีการประชุมทุกเดือนและกำหนด วัน เวลา ไว้ล่วงหน้า รวมทั้งสนับสนุนงบประมาณต่างๆ บุคลากรสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ มีมติที่ชัดเจน รวมทั้งมีการติดตามผลการประชุมทุกครั้ง (5) *ด้านการระดมความคิด* เทศบาลควรจัดตั้งคณะกรรมการหัวหน้ากลุ่มชั้นร่วมกันระดมความคิดเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ โดยมีหัวข้อที่ชัดเจนและกำหนดวันที่เข้าร่วมประชุมได้อย่างพร้อมเพรียง และบุคลากรสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระโดยใช้การลงมติเสียงข้างมาก (6) *ด้านการมอบหมายงานพิเศษ* เทศบาลและโรงเรียนควรมอบหมายงานพิเศษให้กับบุคลากร ที่มีความรู้ ความเหมาะสม โดยออกคำสั่งแต่งตั้งเป็นคณะทำงาน และกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ส่วนหนึ่งในการพิจารณาความ

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

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ใช้เป็นฐานความคิดในการกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยที่แสดงถึงตัวแปรที่มุ่งวิจัยประเมินผล ดังปรากฏใน แผนภาพที่ 1.1 ในบทที่ 1

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยประเมินผลครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยแบบผสม (mixed-method research) ด้วยการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ วิธีวิจัยเชิงปริมาณใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์เชิงลึก การศึกษาเอกสาร การเยี่ยมชมและสังเกตสภาพจริงจากโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร

#### ❖ การออกแบบการวิจัยประเมินผล

เพื่อให้ได้คำตอบตามคำถามวิจัยหรือวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยจึงได้ออกแบบการวิจัยประเมินผล ซึ่งประกอบด้วย การออกแบบการเลือกกลุ่มตัวอย่าง (sampling design) โดยการวางแผนกำหนดประชากร พิจารณาเลือกกลุ่มตัวอย่าง และแหล่งข้อมูล/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล การออกแบบการวัดตัวแปรที่มุ่งประเมิน (measurement design) โดยการวางแผนกำหนดประเด็นตัวบ่งชี้การประเมิน กำหนดเครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการออกแบบการวิเคราะห์ข้อมูล (statistical design) โดยการวางแผนกำหนดวิธีการและการเลือกใช้สถิติวิเคราะห์ข้อมูล การออกแบบการวิจัยดังกล่าวช่วยให้ได้แนวทางในการดำเนินการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดในการดำเนินการวิจัยดังนี้

## ❖ ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และ แหล่งข้อมูล/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล

### ● กลุ่มที่ 1 สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ

#### 1. ประชากร

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ คือ กรุงเทพมหานครและโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร 435 แห่ง

#### 2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง คือกรุงเทพมหานคร และโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร ที่จัดการศึกษาในระบบจำนวนทั้งสิ้น 205 แห่ง ได้มาโดยการเปิดตารางสำเร็จรูปของ Krejcie และ Morgan (1970: 608) สุ่มตัวอย่างโดยการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multistage Random Sampling) มีผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 715 คน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 ผู้ให้ข้อมูลของกรุงเทพมหานคร คือ ตัวแทนเขต 50 เขต ประกอบด้วย หัวหน้าฝ่ายการศึกษา เขตละ 1 คน และนักวิชาการในฝ่ายการศึกษา เขตละ 1 คน รวมผู้ให้ข้อมูล 100 คน

2.2 ผู้ให้ข้อมูลจากโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 205 แห่ง แต่ละแห่งมีผู้ให้ข้อมูล 3 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการโรงเรียน 1 คน ครู 1 คน และ กรรมการสถานศึกษา 1 คน รวมทั้งสิ้น 615 คน

### ● กลุ่มที่ 2 สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ

เพื่อศึกษาด้านคุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา และ ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เก็บรวบรวมข้อมูลโดย

1) การสนทนากลุ่ม 2 ครั้ง 2) การเยี่ยมชมโรงเรียนและสัมภาษณ์ผู้มีส่วนรับผิดชอบจัดการศึกษาของโรงเรียน 2 แห่ง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) การสนทนากลุ่มกับผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร 2 ครั้ง ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม 24 คน (ครั้งละ 12 คน) ประกอบด้วย ตัวแทนสำนักการศึกษา 2 คน หัวหน้าฝ่ายการศึกษา 4 คน ผู้อำนวยการโรงเรียน 6 คน ครู 6 คน และคณะกรรมการสถานศึกษา 6 คน

2) การเยี่ยมชมโรงเรียนและสัมภาษณ์ผู้มีส่วนรับผิดชอบจัดการศึกษาของโรงเรียน 2 แห่ง โดยผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบด้วย ผู้อำนวยการโรงเรียน ตัวแทนครู และตัวแทนกรรมการสถานศึกษา

### ● กลุ่มที่ 3 การใช้ข้อมูลแบบทฤษฎีจากเอกสาร

สำหรับข้อมูลผลการประเมินคุณภาพผู้เรียน ครู ผู้บริหารสถานศึกษาและกระบวนจัดการศึกษา ได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษารอบสอง ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ส่วนการประเมินเกี่ยวกับการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นและ ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ได้ศึกษาข้อมูลจาก แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครและ สถานศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยใช้พิจารณาร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมด้วยวิธีการอื่นๆ

## ❖ เครื่องมือและเทคนิควิธีเก็บรวบรวมข้อมูล

**1. แบบสอบถาม** เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 4 ตอนคือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 3 คุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 4 ความเสมอภาคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**2. แนวคำถามสำหรับใช้ในการสนทนากลุ่ม** โดยมีประเด็นเนื้อหาเกี่ยวกับคุณภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

**3. แบบสัมภาษณ์: แนวคำถามสำหรับใช้ในการสัมภาษณ์** โดยมีประเด็นเนื้อหาเกี่ยวกับคุณภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

### การพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด นโยบาย และยุทธศาสตร์ ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร แล้วนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยและกรอบแนวทางในการประเมิน โดยกำหนด



ประเด็นการประเมิน (ตัวแปร/ตัวบ่งชี้ที่มุ่งประเมิน) ให้ครอบคลุม  
วัตถุประสงค์ของการประเมิน

2. กำหนดขอบข่ายนิยามของตัวแปร/ตัวบ่งชี้ที่มุ่งประเมิน  
แล้วร่างแบบสอบถาม แนวคำถามที่ใช้ในการสนทนากลุ่มและ  
การสัมภาษณ์ให้สอดคล้อง และครอบคลุมกับนิยามของตัวแปร/  
ตัวบ่งชี้ที่มุ่งประเมิน

3. การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือโดยการประชุมวิพากษ์  
จากผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาความตรงเชิงเนื้อหา ความเหมาะสม ความ  
ชัดเจนเกี่ยวกับภาษา และปรับปรุงแก้ไขให้มีความครอบคลุมและ  
มีความสมบูรณ์มากขึ้น

4. จัดทำแบบสอบถามและแนวคำถามที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม  
และการสัมภาษณ์ แล้วนำไปทดลองใช้ เพื่อตรวจสอบคุณภาพความ  
เที่ยงกับกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง แต่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่ม  
ตัวอย่าง

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

6. จัดทำแบบสอบถามและแนวคำถามที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม  
และการสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์เพื่อใช้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

## ❖ การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ โดยจัดส่งแบบสอบถาม ไปให้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้ข้อมูลทางไปรษณีย์ จากผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 715 คน โดยภาพรวมเก็บข้อมูลได้ 535 คน คิดเป็นร้อยละ 74.83 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 กลุ่มผู้บริหาร/นักวิชาการในสำนักงานทางการศึกษาของ กรุงเทพมหานคร จำนวน 100 คน เก็บข้อมูลได้ 67 คน คิดเป็น ร้อยละ 67

1.2 กลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา สังกัด กรุงเทพมหานคร จำนวน 615 เก็บข้อมูลได้ 468 คน คิดเป็น ร้อยละ 76.09

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ จำแนกเป็นกิจกรรม การเก็บรวบรวมข้อมูล 3 กิจกรรม คือ

2.1 การสนทนากลุ่มกับผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบการจัด การศึกษาของกรุงเทพมหานคร จำนวน 2 ครั้ง

1) ครั้งที่ 1 ในวันพฤหัสบดีที่ 29 ตุลาคม 2552 ณ ห้องประชุมอาคารสัมมนา 2 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มีเข้าร่วมสนทนากลุ่ม จำนวน 12 คน ดำเนินการสนทนา 2 ช่วง ตั้งแต่ 09.00 - 12.00 และ 13.00 - 15.30 น.

2) ครั้งที่ 2 ในวันจันทร์ที่ 9 พฤศจิกายน 2552 ณ ห้องประชุมอาคารสัมมนา 2 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มีเข้าร่วมสนทนากลุ่ม จำนวน 9 คน ดำเนินการสนทนา 2 ช่วง ตั้งแต่ 09.00 - 12.00 และ 13.00 - 15.30 น.

### ขั้นตอนการสนทนากลุ่ม ดำเนินการดังนี้

- 1) วางแผนเตรียมความพร้อม จัดเตรียมวัสดุ อุปกรณ์ที่เป็นองค์ประกอบของการสนทนากลุ่มให้พร้อม ได้แก่ แนวคำถามในการสนทนากลุ่ม เครื่องบันทึกภาพและเสียง ผู้วิจัยศึกษา แนวคำถามและทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการสนทนา (moderator) ให้ผู้ช่วยนักวิจัยเป็นผู้จดบันทึกการสนทนากลุ่ม (note taker)
- 2) ชี้แจงให้ผู้เข้าร่วมประชุมสนทนากลุ่มมีความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ประโยชน์ที่ทุกฝ่ายจะได้รับจากการสนทนากลุ่ม พร้อมทั้งอธิบายแนวทางในประชุมการสนทนากลุ่ม
- 3) ดำเนินการสนทนากลุ่มตามแนวคำถามในการสนทนากลุ่มที่กำหนดไว้

**2.2 การเยี่ยมชมโรงเรียนและสัมภาษณ์ผู้มีส่วนรับผิดชอบ**  
**จัดการศึกษาของโรงเรียน 2 แห่ง** คือ โรงเรียนราชบพิตร และโรงเรียนวัดใหม่ช่องลม โดยเข้าเยี่ยมชมและสัมภาษณ์ในวันพุธที่ 3 กุมภาพันธ์ 2553 และ วันศุกร์ที่ 12 กุมภาพันธ์ 2552 ตามลำดับ โดยดำเนินการตามขั้นตอน 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. นัดหมายวัน เวลา และสถานที่เพื่อดำเนินการสัมภาษณ์/เยี่ยมชม โดยจัดส่งแนวคำถามและประเด็นที่จะขอเยี่ยมชมให้ล่วงหน้า
2. ในวันนัดหมาย ผู้วิจัยชี้แจงถึง เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ประโยชน์ที่ทุกฝ่ายจะได้รับจากการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ พร้อมทั้งอธิบายแนวทางในการสัมภาษณ์/การขอเยี่ยมชมสถานศึกษา

3. ดำเนินการสัมภาษณ์ตามแนวคำถามที่กำหนดไว้  
(ในกรณีของโรงเรียนขอให้ผู้บริหารนำชมโรงเรียนและกิจกรรมต่างๆ  
ของโรงเรียน)

#### ❖ การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูล  
โดยใช้สถิติบรรยาย ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบน  
มาตรฐาน แล้วแปลความหมายตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

2. ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์  
ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ด้วยโปรแกรม ATLAS.ti  
Demo สรุปผลการวิเคราะห์จำแนกเป็นหมวดหมู่เพื่อมุ่งตอบคำถาม  
การวิจัย

#### ❖ เกณฑ์การประเมิน

1. เกณฑ์การประเมินจากข้อมูลเชิงปริมาณพิจารณาจาก  
ค่าเฉลี่ยของความคิดเห็นแปลความหมายตามเกณฑ์ ของค่าเฉลี่ย  
ดังต่อไปนี้ (ประคอง กรรณสูต, 2538)

4.50 - 5.00	หมายถึง	มีการดำเนินงานอยู่ในระดับ มากที่สุด
3.50 - 4.49	หมายถึง	มีการดำเนินงานอยู่ในระดับ มาก
2.50 - 3.49	หมายถึง	มีการดำเนินงานอยู่ในระดับ ปานกลาง

1.50 - 2.49	หมายถึง	มีการดำเนินงานอยู่ในระดับน้อย
1.00 - 1.49	หมายถึง	มีการดำเนินงานอยู่ในระดับน้อยที่สุด

2. 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.

3. เกณฑ์การประเมินจากข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการใช้การสรุปเชิงเหตุผล (logical approach) ตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่

จากรายละเอียดของการดำเนินการวิจัยดังกล่าว สรุปเป็นกรอบแนวทางการวิจัยประเมินผลการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ได้ดัง ตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 กรอบแนวทางการวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวชี้วัด/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล / ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิควิธีเก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
1. เพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	1.1 คุณภาพผู้เรียนตามผลการประเมินของ สสศ. รอบ 2 1.2 คุณภาพครูผู้บริหาร สถานศึกษาและกระบวนการจัดการศึกษา 1.3 การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น (การหาความต้องการจำเป็น การจัดทำแผน/โครงการและ การดำเนินการจัดการศึกษาตามความต้องการ)	- รายงานผลการประเมินคุณภาพภายนอกของ สสศ. รอบ 2 - ผู้บริหาร การศึกษา กรุงเทพมหานคร - ผู้บริหาร สถานศึกษา - ครู - ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทน ศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ)	- แบบบันทึกผลการประเมิน - การสอบถาม - การสัมภาษณ์ - การสนทนากลุ่ม	- ความถี่และคำร้อยละ - ค่าเฉลี่ย - ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน - การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)	- ใช้เกณฑ์คำร้อยละ ดังนี้ 70.0 - 100.0 หมายถึง โรงเรียนส่วนใหญ่มีคุณภาพ ได้มาตรฐานของ สสศ. 50.0 - 69.9 หมายถึง โรงเรียนมากกว่าครึ่งหนึ่งมีคุณภาพได้มาตรฐานของ สสศ. 35.0 - 49.9 หมายถึง โรงเรียนเกือบครึ่งหนึ่งมีคุณภาพได้มาตรฐานของ สสศ.

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล /ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิควิธี เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
	1.4 การมีส่วนร่วม ในการจัด การศึกษาของ ท้องถิ่น (ลักษณะวิธีการ มีส่วนร่วม และเรื่องที่มี ส่วนร่วม)				0.0 - 34.9 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 - สรุประเชิงเหตุผล (logical approach) ตามความเห็นของ ผู้ให้ข้อมูล



ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล / ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิคที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
2. เพื่อประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	2.1 ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา (โอกาสเข้าถึง การเรียนรู้ของผู้เรียนกลุ่มเป้าหมายต่างๆ โอกาสการเข้าถึง การศึกษา นอกบบและ การศึกษาตาม อ้อยาศัย)	- แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร - แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ของสถานศึกษา - ผู้บริหาร กรุงเทพมหานคร - ผู้บริหาร สถานศึกษา - ครู - ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทน ศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทน อบต.)	- แบบบันทึกสรุปข้อมูล - แบบสอบถาม - การสัมภาษณ์ - การสนทนากลุ่ม	- ค่าเฉลี่ย - ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน - การวิเคราะห์เนื้อหา	- ใช้เกณฑ์ค่าเฉลี่ย ดังนี้ 4.50 - 5.00 หมายถึง มีการดำเนินงานมากที่สุด 3.50 - 4.49 หมายถึง มีการดำเนินงานมาก 2.50 - 3.49 หมายถึง มีการดำเนินงานปานกลาง 1.50 - 2.49 หมายถึง มีการดำเนินงานน้อย 1.00 - 1.49 หมายถึง มีการดำเนินงานน้อยที่สุด
	2.2 ความเสมอภาคในคุณภาพการจัดการศึกษา (คุณภาพของครู สื่อ อุปกรณ์ การเรียนการสอน)				

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล / ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิคที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
	2.3 ความเหมาะสมภาคในการจัดสรรทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม				- สรุปรายเชิงเหตุผลตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูล
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	<b>1. ปัจจัยเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร</b> - ผู้บริหาร (วิสัยทัศน์ภาวะผู้นำ ความรู้ความสามารถ เจตคติ) - บุคลากร (ความรู้ ความสามารถ เจตคติ ความเพียงพอ)	- ผู้บริหาร กรุงเทพมหานคร - ผู้บริหาร สถานศึกษา - ครู - ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทนศาสนา ผู้มีชุมชนผู้ทรงคุณวุฒิ)	- การสังเกต - การสัมภาษณ์ - การสนทนากลุ่ม	- การวิเคราะห์เนื้อหา - การวิเคราะห์	- สรุปรายเชิงเหตุผลตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูล - สรุปรายเชิงเหตุผลตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูล

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล /ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิควิธี เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รายได้/ทรัพยากร ในการจัด การศึกษา</li> <li>- การบริหารจัดการ การศึกษา</li> <li>- การสนับสนุนให้ ความช่วยเหลือ</li> </ul>				
	<p><b>2. ปัจจัยเกี่ยวกับ สถานศึกษา</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้บริหาร สถานศึกษา (วิสัยทัศน์/ภาวะผู้นำ ความรู้ ความ สามารถ เจตคติ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้บริหาร กรุงเทพมหานคร</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>- สรุปเชิงเหตุผล ตามความเห็นของ ผู้ให้ข้อมูล</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 (งปม. 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>- ผู้แทนกรรมการ สถานศึกษาจาก ชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทน ศาสนา ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ)</li> </ul>			

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ของการวิจัย	ประเด็นการประเมิน (ตัวบ่งชี้/ตัวแปร)	แหล่งข้อมูล /ผู้ให้ข้อมูลหลัก	เครื่องมือและเทคนิควิธี เก็บรวบรวมข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูล	เกณฑ์การประเมิน
	<b>3. ปัจจัยเกี่ยวกับ สภาพแวดล้อม</b> - นโยบาย/ระเบียบ ของรัฐ - ด้านการเมือง - ด้านเศรษฐกิจ - ด้านสังคม - วัฒนธรรม - ด้านเครือข่าย ความร่วมมือใน การจัด การศึกษา	- ผู้บริหาร กรุงเทพมหานคร - ผู้บริหาร สถานศึกษา - ครู - ผู้แทนกรรมการ สถานศึกษาจาก ชุมชน (ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้แทน ศาสนา ผู้ไม่ชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทน)	- การสังเกต - การสัมภาษณ์ - การสนทนากลุ่ม	- การวิเคราะห์ เนื้อหา	- สรุปลักษณะเหตุผล ตามความเห็นของ ผู้ให้ข้อมูล



## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการประเมินการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยขอนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว จำแนกเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ตอนที่ 2 ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

รายละเอียดของแต่ละตอน มีดังนี้

## ตอนที่ 1 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ของกรุงเทพมหานคร

ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พิจารณาจากคุณภาพผู้เรียน ครูและผู้บริหารสถานศึกษา การจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น มีผลการประเมิน ดังต่อไปนี้

### 1.1 คุณภาพผู้เรียน ครูและผู้บริหารสถานศึกษา

จากการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานครโดยการประเมินของสำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) : สมศ. รอบสอง (พ.ศ.2549 - 2553) (ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2552) มีผลการวิเคราะห์ผลการประเมินดังปรากฏในตารางที่ 4.1- 4.3



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

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

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

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

จากตารางที่ 4.1 และตารางที่ 4.2 พบว่า สถานศึกษาระดับ การศึกษาปฐมวัยและการศึกษาประถม-มัธยมของ กทม. ส่วนใหญ่ มีคุณภาพได้มาตรฐาน (ร้อยละ 99.1 และ 98.8) โดยสถานศึกษา ส่วนใหญ่ของ กทม. ทั้งระดับการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาประถม- มัธยมได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพจาก สมศ. (ร้อยละ 94.8 และ 91.7 ตามลำดับ)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบผลการประเมินระหว่าง กทม. กับ อบต.ประเภทอื่น พบว่า เมืองพัทยา มีร้อยละของสถานศึกษาทั้งระดับ การศึกษาปฐมวัยและการศึกษาประถม-มัธยมที่ได้คุณภาพมาตรฐาน มากที่สุด (ร้อยละ 100.0 และ 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) โดยที่ อบต.มี จำนวนสถานศึกษาที่ได้คุณภาพมาตรฐานน้อยที่สุด (ร้อยละ 85.7 และ 85.7) แต่เมื่อพิจารณาผลการรับรองมาตรฐานคุณภาพจาก สมศ. พบว่า เมืองพัทยา มีร้อยละของสถานศึกษาระดับการศึกษาปฐมวัยที่ได้รับการ รับรองมาตรฐานคุณภาพจาก สมศ. มากที่สุด (ร้อยละ 100.0) รองลงมา คือ กรุงเทพมหานคร (ร้อยละ 94.8) เทศบาล (ร้อยละ 92.6) และ อบจ. (ร้อยละ 82.0) โดย อบต. มีจำนวนสถานศึกษาที่ได้รับการ รับรองมาตรฐานคุณภาพน้อยที่สุด (ร้อยละ 71.4) ในขณะที่ สถานศึกษาระดับการศึกษาประถม-มัธยมของกรุงเทพมหานครมี ร้อยละของสถานศึกษาที่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพจาก สมศ. มีจำนวนมากที่สุด (ร้อยละ 91.7) รองลงมา คือ เมืองพัทยา อบต.และ เทศบาล (ร้อยละ 90.0 85.7 และ 83.5 ตามลำดับ) โดยที่ อบจ. มีจำนวนสถานศึกษาที่ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพน้อยที่สุด (ร้อยละ 85.7) (การได้รับการรับรองมาตรฐานสถานศึกษาพิจารณา

จากผลการประเมินที่ได้ระดับดีขึ้นไม่ต่ำกว่า 11 มาตรฐาน และไม่มี  
มาตรฐานใดที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับปรับปรุง)

**ตารางที่ 4.3** ผลการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอก  
ระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม-มัธยม  
ของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร  
จำแนกตามมาตรฐานด้านผู้เรียน ครูและผู้บริหาร

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

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

มาตรฐาน	ระดับปฐมวัย (n=427)		ระดับประถม-มัธยม (n=432)	
	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)	ไม่ได้ มาตรฐาน (ร้อยละ)
7. ผู้เรียนมีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต	420(98.4)	7(1.6)	427(98.7)	5(1.2)
<b>ด้านครู</b> 8. ครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ	405(94.8)	22(5.2)	427(98.8)	5(1.2)
9. ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	391(91.6)	36(8.4)	396(91.7)	36(8.3)
<b>ด้านผู้บริหาร</b> 10. ผู้บริหารมีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการบริหารจัดการ	423(99.1)	4(0.9)	428(99.1)	4(0.9)
11. สถานศึกษามีการจัดองค์กรโครงสร้างการบริหารงานอย่างเป็นระบบครบวงจร ให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา	421(98.6)	6(1.4)	426(98.6)	6(1.4)
12. สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	415(97.2)	12(2.8)	426(98.6)	6(1.4)
13. สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้	415(97.2)	12(2.8)	418(96.8)	14(3.2)
14. สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา	424(99.3)	3(0.7)	429(99.3)	3(0.7)

จากตารางที่ 4.3 แสดงการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร จำแนกตามมาตรฐานด้านผู้เรียน ครู และผู้บริหาร พบว่า **ด้านผู้เรียน** สถานศึกษาทั้งระดับการศึกษาปฐมวัยและประถม-มัธยม ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 83.3-99.8) ที่ผู้เรียนมีคุณภาพได้มาตรฐานเกือบทุกมาตรฐาน โดยมีสถานศึกษา ระดับประถม-มัธยมมากกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 60.0 ขึ้นไป) ที่ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร **สำหรับด้านครู** สถานศึกษาส่วนใหญ่ (ร้อยละ 91.6-98.8) มีครูที่มีคุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน โดยครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอและ ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ **ส่วนด้านผู้บริหาร** ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ (ร้อยละ 96.8-99.3) มีคุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน

จากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่ม การศึกษาเอกสารและการเยี่ยมชมโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ คุณภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร สรุปได้ดังนี้

## 1) ภารกิจในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

### 1.1) ประเภทของการศึกษา

กรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ที่มีการจัดการศึกษาระบบโรงเรียนสำหรับประชาชนทั่วไปเป็นแห่งแรก โดยสถานศึกษาแห่งแรกคือ โรงเรียนวัดมหรธรรณพาราม ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2427 ปัจจุบัน กรุงเทพมหานคร ดำเนินการจัดการศึกษาหลายระดับและหลายรูปแบบ คือ

- (1) การจัดการศึกษาในรูปแบบศูนย์เลี้ยงดูเด็ก หรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักพัฒนาชุมชน ซึ่งดำเนินงานในลักษณะของการให้ความสนับสนุนชุมชนที่เปิดดำเนินการ
- (2) การจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักการศึกษาและสำนักงานเขต
- (3) การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ได้แก่ วิทยาลัยแพทยศาสตร์ และวิทยาลัยพยาบาลกึ่งการุณย์ในความรับผิดชอบของสำนักการแพทย์
- (4) การจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน ได้แก่ การฝึกอบรมอาชีพระยะสั้นในโรงเรียนฝึกอาชีพกรุงเทพมหานคร และจัดให้แก่กลุ่มสนใจตามความเหมาะสม ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักพัฒนาชุมชน

หมายเหตุ สำหรับรายงานการวิจัยในครั้งนี้ มุ่งนำเสนอเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหลัก

## 1.2) ปริมาณงานด้านการศึกษา

จากรายงานสถิติการศึกษา ปีการศึกษา 2552 กรุงเทพมหานคร มีปริมาณงานด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังรายละเอียดในตารางที่ 4.4 (รายงานสถิติการศึกษา ปีการศึกษา 2552 โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร)

**ตารางที่ 4.4** ปริมาณงานด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร  
ในปีการศึกษา 2552

รายการ	จำนวน	หน่วย
<b>โรงเรียน</b>	<b>435</b>	<b>โรงเรียน</b>
<b>นักเรียน</b>	<b>338,638</b>	<b>คน</b>
เพศชาย	175,258	คน
เพศหญิง	163,380	คน
<b>ระดับชั้น</b>		
ก่อนประถมศึกษา	63,420	คน
ประถมศึกษา	240,496	คน
มัธยมศึกษาตอนต้น	33,379	คน
มัธยมศึกษาตอนปลาย	1,343	คน
<b>ห้องเรียน</b>	<b>10,088</b>	<b>ห้อง</b>
ก่อนประถมศึกษา	2,086	ห้อง
ประถมศึกษา	7,108	ห้อง
มัธยมศึกษาตอนต้น	847	ห้อง
มัธยมศึกษาตอนปลาย	47	ห้อง
<b>ครู</b>	<b>15,094</b>	<b>คน</b>
เพศชาย	3,720	คน
เพศหญิง	11,374	คน



## 2) คุณภาพผู้เรียน

จากการสนทนากลุ่มและการเยี่ยมชมสถานศึกษา ผู้ให้ข้อมูลสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพของผู้เรียนไว้ต่างๆ กัน ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและความพร้อมของสถานศึกษาแต่ละแห่ง ซึ่งสามารถประมวลให้เห็นถึงคุณภาพผู้เรียนของ กทม.ได้ ดังนี้

**2.1) พื้นฐานของเด็กที่มาเข้าเรียนกับ กทม.ส่วนใหญ่เป็นเด็กที่ขาดความพร้อม** ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มและการเยี่ยมชมสถานศึกษาพบว่าบางโรงเรียนมีนักเรียนที่ขาดความพร้อมที่เนื่องมาจากครอบครัวแตกแยก และมีปัญหาทางเศรษฐกิจมากถึงร้อยละ 80 ขณะที่โรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ในการจัดการศึกษาอยู่ในลำดับต้นๆ ของ กทม.ก็ยังมีปัญหาเช่นนี้อยู่ประมาณร้อยละ 30 แต่โดยภาพรวมเด็กที่มาเข้าเรียนกับ กทม.ส่วนใหญ่เป็นเด็กที่ขาดความพร้อม ประเด็นดังกล่าว ผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่มท่านหนึ่งให้ข้อมูลว่า “เด็กไม่มีผู้ปกครอง ไม่ใช่แค่ครั้งหนึ่งค่ะ บางโรงเรียน 80 เปอร์เซ็นต์ นี่คือข้อเท็จจริงค่ะและเราได้สำรวจนักเรียนเหล่านี้ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์คือการตรวจเยี่ยม และการส่งจดหมายตามตัวเมื่อนักเรียนขาดเรียน เด็กพวกนี้ขาดการดูแลเพราะ ผู้ปกครองไปคนละทิศละทาง ฝากลูกให้ปู่ย่าตายายเลี้ยงบ้าง ฝากคนเลี้ยงแล้วทิ้งไปบ้าง . . . เราต้องยอมรับนะค่ะว่าชุมชนแออัด มีผู้คนหลังไหลเข้ามาเป็นพวกรับจ้าง อาชีพหลากหลาย ส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำ มีการหย่าร้างสูง. . .” เช่นเดียวกับข้อมูลของกรรมการสถานศึกษาท่านหนึ่งที่มีลูกอยู่ในโรงเรียนของ กทม.ได้สะท้อนสภาพของเด็กที่มาเข้าเรียนกับ กทม.ว่า “มีอยู่วันหนึ่ง ก็เข้าไปถามเพื่อนลูกว่ามาจากไหน อยู่กับใคร มากกว่าครึ่งต้องตอบว่าไม่ได้อยู่กับพ่อแม่ ในขณะที่ลูกเราอยู่กับเรา . . .”

**2.2) คุณภาพผู้เรียนอยู่ในเกณฑ์ดีเป็นที่พึงพอใจของผู้ปกครอง** โดยผู้ปกครองและกรรมการสถานศึกษาเห็นว่าเด็กนักเรียนของ กทม.มีคุณภาพในระดับที่ชุมชนพึงพอใจ ดังที่ผู้ปกครองนักเรียนท่านหนึ่งกล่าวว่า “ผมคิดว่าของเราไม่ชี้เหรุเลย เพียงแต่เราจัดระบบให้ดี มีคนถามว่าทำไมเอากลูมาเรียนโรงเรียนวัด ผมก็บอกว่าผมก็เรียนโรงเรียนวัด โรงเรียนเขามีระบบการจัดการศึกษาที่ดี . . .” เช่นเดียวกับกรรมการสถานศึกษาท่านหนึ่งที่กล่าวว่า “คุณภาพของเด็กดีขึ้นครับ ผมว่าดีกว่าเดิมเยอะ ผมบอกได้เลยว่าคุณภาพการศึกษาของกรุงเทพทั้ง 435 โรงเรียนในชั้นดีกว่าเดิมพัฒนาขึ้นเยอะ เด็กกรุงเทพไปเรียนต่อได้เปอร์เซ็นต์สูง เด็กสามารถไปสอบเข้าธรรมศาสตร์ได้ เด็กจะมาเจอทุกปีก็จะมาคุยกัน ซึ่งเด็กกรุงเทพเดี๋ยวนี้พัฒนาขึ้น” และเช่นเดียวกับความเห็นของกรรมการสถานศึกษาอีกท่านหนึ่งที่กล่าวว่า “ผลการเรียนของนักเรียน เดี่ยวนี้กับย้อนหลังไปเมื่อ 10 15 20 ปี ก่อนเนี่ย โรงเรียนของเราไม่ใช่เหมือนกับโรงเรียนเทศบาลเหมือนกับที่ใครๆ เข้าใจว่าสอนบ้างไม่สอนบ้าง เดี่ยวนี้เราเต็มที่แล้วเด็กของเราก็มีคุณภาพ เด็กที่จบมัธยมปลายของเราในบางโรงเรียนก็ไปสอบเข้าในมหาวิทยาลัยในระดับอุดมศึกษาได้ตั้ง 70 - 80 เปอร์เซ็นต์”

### **3) คุณภาพด้านครูและผู้บริหาร**

**3.1) ผู้บริหารและครูมีวุฒิทางการศึกษาเหมาะสม** จากสถิติทางการศึกษาในปีการศึกษา 2552 (รายงานสถิติการศึกษาปีการศึกษา 2552 โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร) กทม.มีบุคลากรทางการศึกษา 15,094 คน ส่วนใหญ่จบปริญญาตรี (ร้อยละ 80.95) รองลงมาคือจบปริญญาโท (ร้อยละ 18.07) และมีบุคลากรที่จบปริญญาเอกแล้วถึง 11 คน (ร้อยละ 0.07) นอกจากนั้นคือผู้ที่มีวุฒิ

ต่ำกว่าปริญญาตรี แสดงว่าปัจจุบันบุคลากรทางการศึกษาของ กทม. มีวุฒิทางการศึกษาเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน

**3.2) ครู กทม.มีจำนวนเพียงพอและได้สอนตรงเอกเป็นส่วนใหญ่** โดยกทม.มีหน่วยงานที่คอยกำกับดูแลเรื่องอัตราครูให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน แม้บางช่วงโรงเรียนอาจขาดแคลนครูบ้างเนื่องจากมีครูขอย้ายออกไปต่างจังหวัด แต่ก็เป็นการขาดแคลนในระยะสั้นๆ เพราะกทม.จะจัดสรรอัตราครูใหม่มาให้ทดแทน เรื่องดังกล่าวหัวหน้าฝ่ายการศึกษาที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มให้ข้อมูลว่า “ถ้าเป็นเมื่อก่อนที่บอกว่าครูไม่พอกับอัตราก็อาจเป็นไปได้ แต่มาระยะหลังนี้เราเปิดสอบบรรจุครูเข้าไปตามตำแหน่งที่ว่าง และวิธีสอบในปัจจุบันเพื่อสนองให้ครูได้สอนตามวิชาเอก สำนักงานการศึกษาโดยกองการเจ้าหน้าที่เขาจะมีหนังสือสอบถามไปทางโรงเรียนว่าโรงเรียนขาดครูเอกอะไร แล้วก็เปิดสอบบรรจุในเอกนั้นๆ ให้” ในส่วนของการสอนตรงเอกตรงความสามารถก็เป็นจุดเน้นที่ กทม. ให้ความสำคัญอย่างมาก โดยผู้บริหารโรงเรียนจะจัดให้ครูได้สอนตรงเอกตรงความสามารถขณะเดียวกัน กทม.ก็จัดอบรมให้ครูอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้ครูมีความรู้ความสามารถในกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่สอน

**3.3) ครู กทม.ได้รับการพัฒนาอย่างสม่ำเสมอ กทม.จัดให้มีกิจกรรมการพัฒนาครูอย่างสม่ำเสมอ** โดยจัดให้มีการฝึกอบรมครูอย่างต่อเนื่องดังที่ครูท่านหนึ่งซึ่งสอนในระดับ มัธยมศึกษาว่า “ตอนเปิดใหม่ๆ 5 ปีแรกที่อบรมจนครบเลยครับพวกครูมัธยมนี้ แม้ตรงเอกก็ต้องอบรม ช่วง 5 ปีแรกเป็นอย่างนี้ ปัจจุบันก็อยู่ตัวมีการอบรมทุกปีช่วง summer จะมีอบรมทุกปี”

#### 4) กระบวนการจัดการศึกษา

หน่วยงานหลักของ กทม.ที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาคือสำนักงานการศึกษา โดยสำนักงานศึกษา เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม มีหน้าที่นำนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ให้สำนักงานเขตและโรงเรียนดำเนินการ สำนักงานศึกษาแบ่งส่วนราชการภายนอกเป็น 7 หน่วยงาน คือสำนักงานเลขานุการ กองการเจ้าหน้าที่ กองคลัง หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานยุทธศาสตร์การศึกษา กองเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน กองพัฒนาข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร บทบาทหน้าที่ของสำนักงานศึกษารับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเป้าหมายการจัดทำและพัฒนาแผนการศึกษาของกรุงเทพมหานคร จัดการศึกษาในระบบอย่างมีคุณภาพส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการบริหารจัดการการเรียนรู้ เป็นศูนย์กลางเครือข่ายการเรียนรู้ด้านการศึกษาเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

หน่วยปฏิบัติที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ กทม.คือ โรงเรียนทั้ง 435 โรงเรียน จากการสนทนากลุ่มและเยี่ยมชมสถานศึกษาของ กทม.พบว่า ครูและผู้บริหารสถานศึกษา มีกระบวนการจัดการศึกษาในหลายลักษณะดังนี้

**4.1) กทม.ส่งเสริมให้สถานศึกษาทุกแห่งพัฒนาและใช้หลักสูตรสถานศึกษาอย่างจริงจัง** โดยกทม.มีโครงการส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาที่ช่วยให้ทุกโรงเรียนสามารถพัฒนาหลักสูตรของตนเองได้ ในส่วนของโรงเรียนก็ดำเนินการพัฒนา

หลักสูตรกันอย่างกว้างขวาง โดยเชิญชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ส่งผลให้โรงเรียนของ กทม.มีหลักสูตรสถานศึกษาที่ตรงกับบริบทและความต้องการของท้องถิ่น

**4.2) โรงเรียนของ กทม.จัดการเรียนการสอนและกิจกรรมเสริมที่หลากหลายเพื่อพัฒนาศักยภาพผู้เรียน** เนื่องจากนักเรียนของกทม.ส่วนใหญ่เป็นเด็กที่ขาดความพร้อมซึ่งสาเหตุหลักมาจากปัญหาของครอบครัว แต่โรงเรียนในสังกัด กทม.ก็พยายามจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและกิจกรรมเสริมที่จะช่วยให้นักเรียนมีพัฒนาการได้เต็มตามศักยภาพของแต่ละบุคคล ในส่วนของกิจกรรมการเรียนการสอนกทม.มีโครงการพัฒนาครูผู้สอนกลุ่มสาระต่างๆ ทำให้ครูได้รับการฝึกอบรมและนำความรู้ที่ได้รับมาจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพยิ่งขึ้น ในส่วนของกิจกรรมเสริมโรงเรียนต่างๆ ได้จัดกิจกรรมที่ช่วยพัฒนาผู้เรียนทั้งในด้านดนตรี กีฬา ศิลปะ ฯลฯ โดยเฉพาะด้านดนตรี กทม.มี “โครงการพัฒนาทักษะทางดนตรีในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร” โดยโรงเรียนส่วนใหญ่ได้รับงบประมาณในการจัดซื้อเครื่องดนตรีให้เด็กนักเรียนของ กทม.ได้มีโอกาสฝึกฝนทักษะทางดนตรีมากขึ้น

**4.3) โรงเรียนสังกัด กทม.ทุกแห่งจัดให้มีระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน** โดยระบบดังกล่าว มีการดำเนินการต่อเนื่องมาหลายปี โครงการดังกล่าวทำให้โรงเรียนได้รู้จักนักเรียนเป็นรายบุคคลอย่างเป็นระบบ และทำให้ครูได้เยี่ยมบ้านนักเรียน ซึ่งช่วยให้ทราบปัญหาของนักเรียนอย่างแท้จริงและสามารถช่วยเหลือนักเรียนได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

#### 4.4) มีการจัดการศึกษาแบบเรียนร่วมในโรงเรียนของ กทม.

โดยโรงเรียนหลายแห่งมีการจัดการศึกษาแบบเรียนร่วมระหว่างเด็กปกติและเด็กพิเศษซึ่งมีทั้งเด็กพิการทางร่างกาย และเด็กออทิสติก สำหรับโรงเรียนที่จัดการศึกษาลักษณะนี้ ส่วนใหญ่จะจัดให้มีครูดูแลเด็กเป็นพิเศษ มีการพัฒนาครูให้มีความรู้ ความเข้าใจและสามารถจัดการเรียนการสอนแบบเรียนร่วมได้ มีการสร้างความเข้าใจและขอความร่วมมือกับผู้ปกครองในการดูแลเด็ก รวมทั้งจัดสถานที่ให้เหมาะสมกับสภาพเด็ก ตัวอย่างเช่น โรงเรียนแห่งหนึ่งมีเด็กพิเศษในความดูแลมากถึง 52 คน โรงเรียนจัดเรียนแบบเรียนร่วมบางช่วงเวลา โดยจัดให้ครูที่มีความรู้ความเข้าใจจำนวน 4 คน เป็นผู้ดูแลเด็กกลุ่มนี้

4.5) เน้นความปลอดภัยภายในรั้วโรงเรียน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าส่งบุตรหลานมาเข้าเรียนกับ กทม.แล้วเด็กจะได้รับความปลอดภัย กทม.จึงจัดให้มีโครงการรักษาความปลอดภัยภายในโรงเรียน โดยจัดให้มีการติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) ให้กับโรงเรียน กทม.แล้วจำนวน 179 โรงเรียน และจ้างเหมายามเพื่อดูแลทรัพย์สินและความปลอดภัยในโรงเรียน

4.6) จัดให้มีสื่อและอุปกรณ์สนับสนุนการเรียนการสอนอย่างเพียงพอ โดยครู ผู้บริหาร และหัวหน้าฝ่ายการศึกษาที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มให้ข้อมูลตรงกันว่าส่วนใหญ่โรงเรียนของ กทม.ได้รับการจัดสรรสื่อให้เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอน แต่อาจมีอยู่บ้างที่สื่อบางอย่างได้รับไม่เพียงพอ บางอย่างได้รับเกินพอ ซึ่งเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับข้อจำกัดในเรื่องการจัดซื้อ ข้อมูลสารสนเทศด้านสื่อที่ไม่ทันสมัย และระบบการจัดสรรสื่อที่ขาดข้อมูลรายละเอียดที่เพียงพอ

**4.7) กทม.กำหนดให้โรงเรียนทุกแห่งเป็นโรงเรียนคุณภาพตามเกณฑ์ SMART SCHOOL** โดยโครงการดังกล่าวเริ่มดำเนินการตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา ผลของโครงการดังกล่าวทำให้โรงเรียนทุกแห่งต้องพัฒนาตนเองให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ 5 ด้าน คือ 1) การเรียนรู้สู่ความสำเร็จ (S: Success) 2) การเรียนรู้คู่คุณธรรม (M: Morality) 3) การเรียนรู้คู่กิจกรรม (A: Activities) 4) การเรียนรู้คู่ชุมชน (R: Relativity) และ 5) การเรียนรู้คู่เทคโนโลยี (T: Technology) โดยผลการดำเนินงานที่ผ่านมาโรงเรียนทั้ง 435 แห่ง ผ่านมาตรฐานโรงเรียนคุณภาพ SMART SCHOOL

#### **1.2 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น**

ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยการประเมินของกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครู กรรมการสถานศึกษา และกลุ่มผู้บริหารในสำนักงานทางการศึกษา ดังปรากฏในตารางที่ 4.5

**ตารางที่ 4.5** ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา  
ด้านการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น  
ของสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร  
โดยการประเมินของกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา  
ครู และกรรมการสถานศึกษา และกลุ่มผู้บริหาร  
ในสำนักงานทางการศึกษา

รายการ	ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา (n=468)			ผู้บริหารในสำนักงาน ทางการศึกษา (n=67)		
	$\bar{x}$	S.D.	ระดับ	$\bar{x}$	S.D.	ระดับ
1. การหาความต้องการจำเป็น ด้านการจัดการศึกษา	4.70	0.64	มากที่สุด	4.57	0.94	มากที่สุด
2. การจัดทำแผนงาน/โครงการ ตามความต้องการ	4.92	0.39	มากที่สุด	4.97	0.17	มากที่สุด
3. การดำเนินงานตามแผนโครงการ	4.95	0.33	มากที่สุด	4.97	0.17	มากที่สุด
<b>รวมเฉลี่ย</b>	<b>4.87</b>	<b>0.35</b>	<b>มากที่สุด</b>	<b>4.84</b>	<b>0.33</b>	<b>มากที่สุด</b>



จากตารางที่ 4.5 พบว่า โดยภาพรวมทั้งกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา และกลุ่มผู้บริหารในสำนักงานทางการศึกษาของ กทม. เห็นว่าสถานศึกษาใน กทม. สามารถจัดการศึกษาได้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.87 และ 4.84 ตามลำดับ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่าผู้ประเมินทั้งสองกลุ่มเห็นว่า กทม.สามารถจัดการศึกษาได้สนองความต้องการของท้องถิ่นในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.57 - 4.97)

จากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์ การศึกษาเอกสาร และการเยี่ยมชมสถานศึกษาในสังกัด กทม. มีข้อมูลด้านการจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นที่จำแนกออกได้เป็น 2 ด้าน คือ สิ่งที่ กทม.ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีและสิ่งที่ กทม.ยังตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ไม่ดี ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1) สิ่งที่ กทม.สนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดี

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่าโรงเรียนสังกัด กทม.สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีทั้งนี้เพราะ กทม.จัดให้มีระบบที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้อย่างกว้างขวางทั่วถึงจนมั่นใจได้ว่าสิ่งที่โรงเรียนดำเนินการสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ซึ่งผู้อำนวยการโรงเรียนท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า “เราก็คิดว่านักเรียนน่าจะได้รับการตอบสนองอย่างเต็มที่เรื่องของการบริหารจัดการโรงเรียน เรามีโรงเรียนมีกรรมการชุมชน กรรมการเครือข่ายผู้ปกครอง กรรมการสถานศึกษา เข้ามาร่วมด้วย และในทุกปีเราก็จะมีการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อจะเอาปัญหาความต้องการมา

พัฒนา ฉะนั้นในเรื่องของความสอดคล้องกับความต้องการใหม่ โดย  
ส่วนตัวคิดว่าสอดคล้องค่ะ”

ในส่วนของการสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีนี้ พบ  
ข้อมูลที่สามารถจำแนกเป็นการสนองความต้องการด้านต่างๆ ได้ดังนี้

### 1.1) สนองความต้องการด้านคุณภาพ

ผู้ให้ข้อมูลให้ความเห็นไปในทางเดียวกันว่าสิ่งที่  
ผู้ปกครองและท้องถิ่นต้องการจากกรุงเทพมหานครก็คือ การศึกษาที่มี  
คุณภาพ ซึ่งปัจจุบันกรุงเทพมหานครสามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษา  
ได้ดีขึ้นมากแล้ว โดยกรรมการสถานศึกษาท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า  
“นี่เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าทำไมเราเข้ามา ตอบคำถามท่านว่าสนองใหม่  
จากประสบการณ์เห็นว่าตอบสนอง เพราะถ้าไม่ตอบสนองผมก็ต้อง  
ย้ายลูกแล้วละ สิ่งยืนยันคือ Output ออกมาลูกเราสามารถ Entrance  
เข้ามหาวิทยาลัยดีๆ ได้” เช่นเดียวกับความเห็นของผู้บริหารโรงเรียน  
ท่านหนึ่งที่กล่าวว่า “อีกข้อหนึ่งคือผลการเรียนของนักเรียน เดียวนี้  
เทียบกับย้อนหลังไปเมื่อสัก 10 15 20 ปีก่อนเนี่ย โรงเรียนของเรา  
ไม่ใช่เหมือนกับโรงเรียนเทศบาลเหมือนกับที่ใครๆ เข้าใจ ว่าสอนบ้าง ไม่  
สอนบ้าง เดียวนี้เราเต็มที แล้วเด็กของเราก็มีคุณภาพ เด็กที่จบมัธยม  
ปลายของเราในบางโรงก็ไปสอบเข้าในมหาวิทยาลัยในระดับอุดมศึกษา  
เนี่ยได้ตั้ง 70-80%”

### 1.2) สนองความต้องการเรื่องช่วยลดภาระของผู้ปกครอง

ผู้บริหารโรงเรียน ครู กรรมการสถานศึกษา หัวหน้า  
ฝ่ายการศึกษาและผู้ปกครองมีความเห็นตรงกันว่าภารกิจกรุงเทพมหานคร  
จัดการศึกษาฟรีเป็นสิ่งที่สนองความต้องการของชุมชนอย่างมากเพราะ

ช่วยลดภาระเรื่องค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง โดยกรุงเทพมหานครมีนโยบายเรียนฟรี 20 อย่างมาก่อนที่รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จะออกนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ เสียอีก ผู้ปกครองนักเรียนท่านหนึ่งซึ่งเป็นข้าราชการและมีลูก 3 คน ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “โรงเรียนกทม.เปิดโอกาสให้เด็กโรงเรียน กทม. ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ลูกผมคนโตเรียนอยู่ธรรมชาติ กับลูกคนเล็กเรียนที่โรงเรียนวัดดอนเมือง ก่อนหน้านี้ให้ลูกคนเล็ก 2 คน ไปเรียนโรงเรียนพระหฤทัย เพราะว่าเราลองดูว่าเรามีปัญญาส่ง เรียนได้ปีนึงต้องขอย้าย เนื่องจากเรารับภาระไม่ไหว เงินเดือนข้าราชการเราน้อย เราต้องประมาณเศรษฐกิจพอเพียง ค่าใช้จ่ายเทอมละ สองหมื่นห้า 2 คน 4 หมื่น ไม่รวมอย่างอื่นเราก็ไม่ไหว” ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของหัวหน้าฝ่ายการศึกษาท่านหนึ่งที่กล่าวว่า “มาเรียนกับ กทม.มีแต่ตัวมาก็เรียนได้ เราให้หมดตั้งแต่เสื้อผ้า หนังสือเรียน อาหารกลางวัน แถมยังได้กินนมฟรี”

### 1.3) สนองความต้องการด้านหลักสูตร

สิ่งหนึ่งที่ผู้ให้ข้อมูลระบุว่า กทม.จัดการศึกษาได้สนองความต้องการของท้องถิ่น คือ การจัดทำหลักสูตรได้สนองความต้องการของท้องถิ่น โดยโรงเรียนสังกัด กทม. จัดทำหลักสูตรสถานศึกษาโดยการฟังเสียงความต้องการของท้องถิ่นก่อนที่จะจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น ซึ่งครูท่านหนึ่งเล่าถึงกระบวนการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นของโรงเรียนว่า “เรื่องของการทำหลักสูตรที่โรงเรียนเราจะเชิญกรรมการมา โรงเรียนเราก็จะเป็นโรงเรียนชายทะเล เราก็จัดให้มีหลักสูตรการอนุรักษ์ป่าชายเลนในการจัดการเรียนรู้ให้กับเด็กๆ โดยเราเอาภูมิปัญญาท้องถิ่น

เข้ามาสอนเพราะฉะนั้นจึงเกิดแหล่งอนุรักษ์ป่าชายเลน ก็รับกับความ  
ต้องการของชุมชน”

#### 1.4) สนองความต้องการด้านความปลอดภัย

สิ่งที่ชุมชนต้องการให้โรงเรียนในสังกัดของ กทม.ดูแล  
อย่างมากคือ เรื่องของความปลอดภัย ได้แก่ เรื่องความปลอดภัยใน  
เรื่องของการจราจร ความปลอดภัยภายในโรงเรียนได้แก่เรื่องอุบัติเหตุ  
ต่างๆ รวมถึงมุมลับตาต่างๆ ภายในโรงเรียน ซึ่งกรุงเทพมหานคร  
สามารถดำเนินการให้ประชาชนวางใจได้เป็นอย่างดี โดยล่าสุด  
กรุงเทพมหานครจัดให้มีกล้องวงจรปิดกับโรงเรียนที่มีความเสี่ยงแล้ว  
จำนวน 179 โรงเรียนและจัดจ้างให้มีเวรยามดูแลความปลอดภัยและ  
ทรัพย์สินของโรงเรียน

#### 1.5) สนองความต้องการด้านการศึกษาปฐมวัย

ความต้องการของประชาชนอีกประการหนึ่งคือ  
ต้องการให้ กทม.จัดการศึกษาปฐมวัย ทั้งนี้เพราะประชาชนมีค่านิยม  
ในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนประการหนึ่ง ประกอบกับผู้ปกครองใน  
ปัจจุบันต้องทำงานนอกบ้านทำให้ต้องส่งบุตรหลานไปเรียนตั้งแต่ 3 ขวบ  
แต่ค่าใช้จ่ายสำหรับการเรียนชั้นปฐมวัยค่อนข้างสูง ประชาชนจึงต้อง  
การให้กทม.จัดการศึกษาชั้นปฐมวัยอย่างกว้างขวาง ซึ่งกทม.ทราบ  
ความต้องการและความจำเป็นของประชาชนเป็นอย่างดีจึงส่งเสริม  
สนับสนุนให้สถานศึกษาของกทม.จัดการศึกษาปฐมวัยอย่างกว้างขวาง  
โดยปัจจุบันมีโรงเรียน 334 โรง จาก 435 โรงที่มีการจัดการศึกษาปฐมวัย  
แต่เนื่องจากความต้องการและความพร้อมของโรงเรียนแตกต่างกัน โดย  
บางชุมชนมีความต้องการด้านการศึกษาปฐมวัยมากแต่โรงเรียนมี  
ข้อจำกัดด้านสถานที่และปัจจัยประกอบอื่นๆ ทำให้ไม่สามารถให้

บริการแก่ประชาชนได้ทั้งหมด ขณะที่บางชุมชนมีความต้องการน้อย แต่โรงเรียนมีความพร้อมในการให้บริการมากทำให้มีผู้เรียนไม่เต็ม ศักยภาพของโรงเรียน

## 2) สิ่งที่ไม่ดี กทม.ยังสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ไม่ดี

### 2.1) บางพื้นที่จัดการศึกษาปฐมวัยได้ไม่เพียงพอกับความ ต้องการของชุมชน

เนื่องจากโรงเรียนแต่ละแห่งมีความพร้อมแตกต่างกัน และชุมชนแต่ละแห่งก็มีความต้องการต่อการศึกษาปฐมวัยแตกต่างกัน กรณีที่ชุมชนมีความต้องการมากแต่โรงเรียนมีศักยภาพในการให้บริการได้น้อย ก็เกิดปัญหาการไม่สนองต่อความต้องการของชุมชน โดยทั่วไปประชาชนจะเรียกร้องให้ขยายห้องเรียนให้มากขึ้นแต่ฝ่ายบริหารต้องพิจารณาเหตุผลประกอบ ซึ่งเรื่องนี้หัวหน้าฝ่ายการศึกษาท่านหนึ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับการขยายการเปิดรับนักเรียนระดับปฐมวัยว่าต้องพิจารณาดูว่าบริเวณใกล้เคียงมีโรงเรียนในสังกัด กทม.ที่มีที่ว่างอยู่หรือไม่ และต้องพิจารณาด้วยว่าในละแวกนั้นมีโรงเรียนเอกชนอยู่หรือไม่ เนื่องจากโรงเรียนสังกัด กทม.เป็นการศึกษาแบบให้เปล่า หากขยายการเปิดมากก็จะทำให้โรงเรียนเอกชนอยู่ไม่ได้

### 2.2) ระดับมัธยมยังจัดได้ไม่เพียงพอกับความต้องการ ของชุมชน

หลังจากที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้ ส่งผลให้มีผู้เรียนในระดับมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างมาก ประกอบกับนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลที่ขยายการศึกษาฟรีไปจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทำให้มีนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กทม.ได้สนองความต้องการของประชาชนโดยการ

ขยายการจัดการศึกษาที่แต่เดิมเน้นเฉพาะระดับประถมศึกษาเป็น  
มัธยมศึกษาขยายโอกาส แต่ด้วยข้อจำกัดด้านสถานที่ของโรงเรียนซึ่ง  
ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในวัด ทำให้มีข้อจำกัดในการขยายชั้นเรียน ส่งผลให้ไม่  
สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ทั้งหมด โดยปัจจุบัน กทม.มี  
โรงเรียนขยายโอกาสที่จัดการศึกษาจนถึงชั้น ม.3 จำนวน 93 โรงเรียน  
และที่เปิดถึงชั้น ม.6 อีก 5 โรงเรียน อย่างไรก็ตามประชาชนส่วนใหญ่  
ต่างต้องการให้บุตรหลานได้เรียนในโรงเรียนใกล้บ้าน ขณะที่โรงเรียน  
มีความสามารถในการรับนักเรียนได้ไม่พอกับความต้องการของชุมชน  
แม้จะมีโรงเรียนบางแห่งซึ่งอยู่ใกล้เคียงกันสามารถรับนักเรียนได้อีก  
แต่ผู้ปกครองไม่ต้องการ ทำให้เกิดเสียงร้องเรียนว่า กทม.ไม่สนอง  
ความต้องการของชุมชน

### 1.3 ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาด้านการมีส่วนร่วมใน  
การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยการประเมินของกลุ่ม  
ผู้บริหารสถานศึกษา ครู กรรมการสถานศึกษา และกลุ่มของผู้บริหาร  
ในสำนักงานทางการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ปรากฏดังตารางที่ 4.6

**ตารางที่ 4.6** ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา  
ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา  
สังกัดกรุงเทพมหานคร โดยการประเมินของกลุ่มผู้บริหาร  
สถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา  
และกลุ่มผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

รายการ	ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา (n=468)			ผู้บริหารในสำนักงาน ทางการศึกษา (n=67)		
	$\bar{x}$	S.D.	ระดับ	$\bar{x}$	S.D.	ระดับ
1. การมีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการศึกษา	4.65	0.96	มากที่สุด	4.73	0.81	มากที่สุด
2. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุน การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา	4.60	1.00	มากที่สุด	4.48	1.19	มาก
3. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุน การจัดการเรียนการสอน	4.58	1.00	มากที่สุด	4.72	0.78	มากที่สุด
4. การมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากร ทางการศึกษา	4.68	0.84	มากที่สุด	4.58	0.93	มากที่สุด
5. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ของสถานศึกษา	4.50	1.17	มากที่สุด	4.66	0.82	มากที่สุด
6. การมีส่วนร่วมในการนิเทศติดตาม การดำเนินงานการจัดการศึกษา	4.50	1.18	มากที่สุด	4.46	1.10	มาก
7. การมีส่วนร่วมในการจัดหาสนับสนุน สื่อ/อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้	4.51	1.11	มากที่สุด	4.60	1.02	มากที่สุด
8. การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนา บุคลากร	4.31	1.35	มาก	4.45	1.19	มาก
<b>รวมเฉลี่ย</b>	<b>4.63</b>	<b>0.79</b>	<b>มากที่สุด</b>	<b>4.65</b>	<b>0.71</b>	<b>มากที่สุด</b>

จากตารางที่ 4.6 โดยภาพรวมทั้งกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา และ กลุ่มผู้บริหารในสำนักงานทางการศึกษา เห็นว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.63 และ 4.65 ตามลำดับ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ เฉพาะในกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา พบว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมากที่สุดเพียงเรื่องเดียว คือ การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร (ค่าเฉลี่ย 4.31) ส่วนเรื่องอื่นๆ มีส่วนร่วมในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.50 - 4.68) สำหรับกลุ่มผู้บริหารในสำนักงานทางการศึกษา เห็นว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมากที่สุด 3 เรื่อง คือ การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การนิเทศติดตามการดำเนินงานการจัดการศึกษา และการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร (ค่าเฉลี่ย 4.48, 4.46 และ 4.45 ตามลำดับ) ส่วนข้ออื่นๆ มีส่วนร่วมในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.58 - 4.73)

จากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์ การศึกษาเอกสาร และการเยี่ยมชมสถานศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่าผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครในหลายลักษณะ สรุปได้ดังนี้

**(1) ร่วมกิจกรรมกับทางโรงเรียน** โรงเรียนหลายแห่งให้ข้อมูลว่า สิ่งหนึ่งที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมก็คือ มีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน ดังที่ผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งให้ข้อมูลว่า เมื่อโรงเรียนมีงาน ผู้ปกครองและประชาชนจะเข้ามาช่วยเหลือในเรื่องที่ตนเองถนัด เช่น ช่วยฝึกซ้อมมารำ ช่วยแต่งตัวนักแสดง เป็นต้น



**(2) ร่วมให้ทุนการศึกษา** หลายโรงเรียนให้ข้อมูลตรงกันว่าสิ่งที่ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับทางโรงเรียน คือ ร่วมให้ทุนการศึกษา โดยผู้ให้ทุนการศึกษามีตั้งแต่ เจ้าอาวาส บริษัท ห้างร้าน รัฐวิสาหกิจ และประชาชนทั่วไป เช่น กรณีของโรงเรียนบางพลัด ให้ข้อมูลว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิต และตลาดหลักทรัพย์ บริษัทลอคซ์เลย์ จะจัดสรรทุนการศึกษาให้กับทางโรงเรียนเป็นประจำ

**(3) ร่วมสนับสนุนสื่อการเรียนการสอนและวัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน** โดยสื่อการเรียนการสอนและอุปกรณ์มีตั้งแต่เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องถ่ายเอกสาร หลอดไฟฟ้า ไปจนถึงกระดาษพิมพ์ ตัวอย่างเช่น โรงเรียนวัดบึงทองกลางที่ท่านเจ้าอาวาสได้มอบคอมพิวเตอร์ให้กับโรงเรียนถึง 2 ห้อง เป็นต้น

**(4) ให้ยืมวัสดุอุปกรณ์** เช่น กรณีที่โรงเรียนขาดแคลนโต๊ะเก้าอี้ทางวัดจะอนุเคราะห์ให้โรงเรียนขอยืมมาให้นักเรียนใช้ก่อน เป็นต้น

**(5) เป็นแหล่งเรียนรู้ของโรงเรียน** เช่น กรณีของโรงเรียนบางบัวที่ตั้งอยู่ใกล้ค่ายทหารคือกรมทหารราบที่ 11 รักษาพระองค์ ให้ข้อมูลว่าโรงเรียนได้รับความอนุเคราะห์จากค่ายให้เป็นแหล่งเรียนรู้ของโรงเรียนเนื่องจากภายในค่ายมีความพร้อมเรื่องสถานที่ฝึก และการเข้าค่ายลูกเสือ รวมทั้งมีพิพิธภัณฑ์และสถานที่ที่ใช้เป็นแหล่งเรียนรู้ได้ดี

**(6) เป็นวิทยากร** เช่น ชาวบ้านที่เชี่ยวชาญเรื่องการเลี้ยงกบ ช่วยมาเป็นวิทยากรบรรยายให้ความรู้แก่โรงเรียน พระสงฆ์ในวัดเป็นวิทยากรสอนศาสนา เป็นต้น

**(7) ช่วยประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของโรงเรียน** โดยโรงเรียนของ กทม.ทุกโรงเรียนจัดให้มีเครือข่ายผู้ปกครอง และมีตัวแทนจากชุมชนเป็นกรรมการสถานศึกษา ทั้งเครือข่ายเครือข่ายผู้ปกครองและกรรมการสถานศึกษาจะเป็นตัวแทนช่วยประชาสัมพันธ์งานของโรงเรียนได้อย่างดีตลอดมา

**(8) ร่วมสะท้อนความคิดเห็นและแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่โรงเรียน** ในประเด็นนี้ผู้แจ้งข้อมูลข่าวสารแก่โรงเรียนมีแตกต่างกันไป มีทั้งผู้ปกครอง กรรมการสถานศึกษา กรรมการเครือข่ายผู้ปกครอง รวมถึงประชาชนทั่วไป โดยข่าวสารที่แจ้งส่วนใหญ่คือเรื่องความประพฤติของนักเรียน และการร้องเรียนเรื่องการสอนของครูและการให้บริการต่างๆ ของโรงเรียน

**(9) ร่วมสอดส่องดูแลนักเรียน** ส่วนใหญ่คือประชาชนที่อยู่รอบๆ โรงเรียน เมื่อพบนักเรียนที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมก็จะว่ากล่าวตักเตือนและแจ้งเรื่องมายังโรงเรียน

**(10) ร่วมดูแลความปลอดภัยแก่นักเรียนและครู** โดยเฉพาะโรงเรียนที่อยู่ในซอยหรือชุมชนที่มีปัญหาเรื่องสิ่งเสพติด ชุมชนรอบๆ โรงเรียนจะช่วยสอดส่องดูแลเรื่องความปลอดภัยให้กับโรงเรียนและครู โดยรองผู้อำนวยการโรงเรียนท่านหนึ่งให้ข้อมูลว่ากลุ่มมอเตอร์ไซค์รับจ้างที่อยู่ปากซอยของโรงเรียนเคยช่วยเหลือครูที่ถูกคนร้ายกระชากกระเป๋าไปได้ และคอยช่วยดูแลไม่ให้มีใครมารังแกเด็กนักเรียนของโรงเรียน

**(11) ร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน** เนื่องจากมีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการที่กำหนดให้โรงเรียนทุกแห่งมีกรรมการสถานศึกษาที่เป็นตัวแทนจากชุมชนทำให้ประชาชนที่เป็นผู้ปกครอง

นักเรียน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนา ศิษย์เก่า ได้เข้ามาอยู่ในคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางของโรงเรียนและสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน

**(12) ช่วยดูแลสุขภาพอนามัยของนักเรียน** โดยโรงเรียนที่อยู่ใกล้โรงพยาบาลและสถานอนามัยจะได้รับความอนุเคราะห์จากสถานพยาบาล

**(13) ร่วมพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา** เนื่องจากหลักการในการพัฒนาหลักสูตรกำหนดให้โรงเรียนต้องสอบถามความต้องการของท้องถิ่น ส่งผลให้ชุมชนได้มีโอกาสเข้ามาร่วมให้ความคิดเห็นเพื่อพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา

**(14) ร่วมเป็นคณะกรรมการสมาคมผู้ปกครอง** โดยโรงเรียนหลายแห่งได้จัดตั้งสมาคมผู้ปกครองขึ้น ซึ่งสมาคมดังกล่าวได้เข้ามาช่วยเหลือโรงเรียนในเรื่องต่างๆ

**(15) ร่วมเป็นคณะกรรมการเครือข่ายผู้ปกครอง** เนื่องจากกรุงเทพมหานครให้แนวทางแก่โรงเรียนในการจัดตั้งคณะกรรมการเครือข่าย เพื่อช่วยสอดส่องดูแลนักเรียนและช่วยเหลืองานต่างๆ ของโรงเรียนทำให้มีผู้ปกครองจำนวนหนึ่งได้เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน

จากข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลทุกฝ่ายให้ข้อมูลตรงกันว่า ผู้ที่มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษากับโรงเรียนมากที่สุดคือ คณะกรรมการสถานศึกษา ทั้งนี้เป็นเพราะระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษากำหนดบทบาทหน้าที่ให้คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีบทบาทในเรื่องสำคัญของสถานศึกษาทั้งเรื่องการวางแผน การพัฒนาหลักสูตร การกำกับติดตามการดำเนินงานของโรงเรียน การอนุมัติให้สถานศึกษาดำเนินงาน ฯลฯ แต่ในสภาพจริงโรงเรียนยังไม่ได้สรรหา

คณะกรรมการสถานศึกษาตามระเบียบอย่างเคร่งครัด ส่วนใหญ่ยังเป็นการเชิญบุคคลที่รู้จักคุ้นเคยเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจมีผลดีในแง่ที่ได้คนที่เข้าใจกันเข้ามาเป็นคณะกรรมการแต่อาจไม่ได้พลังปัญญา พลังความคิด จากตัวแทนของแต่ละองค์ประกอบเท่าที่ควร

## **ตอนที่ 2 ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ของกรุงเทพมหานคร**

ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยการประเมินของกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา และกลุ่มผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ปรากฏดังตารางที่ 4.7

**ตารางที่ 4.7** ผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษา  
ของสถานศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร  
โดยการประเมินของกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา  
ครู และกรรมการสถานศึกษา  
และกลุ่มผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

รายการ	ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา (n=468)			ผู้บริหารในสำนักงาน ทางการศึกษา (n=67)		
	$\bar{x}$	S.D.	ระดับ	$\bar{x}$	S.D.	ระดับ
1. มีการจัดสื่อ อุปกรณ์และ แหล่งการเรียนรู้เพื่อสนับสนุน การเรียนการสอน	4.33	1.11	มาก	4.64	0.85	มากที่สุด
2. การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ	4.85	0.59	มากที่สุด	4.83	0.75	มากที่สุด
3. มีระบบการดูแลช่วยเหลือผู้เรียน อย่างทั่วถึง	4.90	0.46	มากที่สุด	4.88	0.57	มากที่สุด
4. มีการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง	4.91	0.78	มากที่สุด	4.80	0.81	มากที่สุด
5. มีการจัดสรร สื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรม และทั่วถึง	4.87	0.61	มากที่สุด	4.83	0.73	มากที่สุด
<b>รวมเฉลี่ย</b>	<b>4.80</b>	<b>0.41</b>	<b>มากที่สุด</b>	<b>4.82</b>	<b>0.43</b>	<b>มากที่สุด</b>

จากตารางที่ 4.7 แสดงผลการประเมินความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของกทม. โดยภาพรวม พบว่า ทั้งกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา และกลุ่ม ผู้บริหารในสำนักงานทางการศึกษา เห็นว่า กทม. จัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.80 และ 4.82 ตามลำดับ) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ทั้งสองกลุ่มเห็นว่า กทม. จัดการศึกษาได้อย่างเสมอภาคในระดับมากที่สุดในทุกเรื่อง (ค่าเฉลี่ย 4.64 - 4.91) ยกเว้นเรื่องเดียวที่กลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษาเห็นว่า กทม. จัดการศึกษาได้เสมอภาคในระดับมาก คือ เรื่อง การจัดสื่อ อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน (ค่าเฉลี่ย 4.33)

จากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์ การศึกษาเอกสาร และการเยี่ยมชมสถานศึกษาในสังกัด กทม. เกี่ยวกับความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของกทม. พบว่า กทม. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความเสมอภาคแก่ผู้รับบริการอย่างเต็มที่ สรุปลงสาระสำคัญได้ ดังนี้

### 1) ความเสมอภาคด้านโอกาส

1.1) โรงเรียนเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มได้รับการ โดยโรงเรียนทั้ง 435 แห่งเปิดโอกาสให้ประชาชนส่งบุตรหลานเข้ามาเรียนได้ตามความสะดวก โดยให้บริการกับประชาชนทุกกลุ่มทั้งเด็กที่อยู่ในเขต นอกเขต ต่างจังหวัด ขาดหลักฐานทะเบียนราษฎร รวมทั้งเด็กต่างด้าว กทม. ก็ให้บริการแก่ทุกกลุ่ม ซึ่งหัวหน้าฝ่ายการศึกษาท่านหนึ่งกล่าวว่า “คือถ้ามีที่พอ เรารับหมด ปัญหาของเรา กทม. ไม่สามารถ

คัดเลือกเด็กได้ เรายึดตาม พรบ. แม้แต่เด็กต่างด้าว เราก็รับ เด็กมาจากต่างจังหวัดไม่มีหลักฐานก็รับ” เช่นเดียวกับข้อมูลจากผู้อำนวยการโรงเรียนท่านหนึ่งที่ทำให้ความเห็นในลักษณะเดียวกันว่า “เพิ่มเติมในส่วนของโรงเรียนนะคะ เป็นนโยบายที่ชัดเจนอยู่แล้วของ กทม. นีรับเด็กทุกคนเลยคะ เพราะว่าที่โรงเรียนนี้ถึงจะไม่มีอะไรเลยก็สามารถเข้าได้ เรามีหลักฐาน เพราะว่า กทม. เขาจะมีใบให้เด็กลงว่าเด็กชื่ออะไร เค้าก็จะมีแบบฟอร์มคะซึ่งสามารถดูได้โรงเรียนเขาจะมีหลักฐานเก็บไว้อยู่แล้ว แล้วก็จะมีเด็กที่ด้อยโอกาสบางคนที่มี IQ ต่ำกว่า 50 ก็ยังมี”

**1.2) จัดการศึกษาฟรีให้กับเด็กทุกคน** เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่แสดงถึงความเสมอภาคด้านโอกาสที่ กทม. จัดให้กับนักเรียนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ก่อนหน้าที่รัฐบาลจะมีนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ กทม. มีนโยบายเรียนฟรี 5 อย่าง และต่อมาเป็นเรียนฟรี 20 อย่างมาก่อนแล้ว โดยเด็กนักเรียนทุกคนได้รับบริการเช่นเดียวกัน

## 2) ความเสมอภาคด้านคุณภาพ

สิ่งที่แสดงว่า กทม. ให้ความสำคัญด้านคุณภาพ ดูได้จากสิ่งต่อไปนี้

**2.1) กทม. จัดให้มีครูเพียงพอตามมาตรฐานในทุกโรงเรียน** โดยปัจจุบันโรงเรียนทุกแห่งได้รับการจัดสรรอัตรากำลังครูตามอัตราส่วนมาตรฐาน โดยผู้เข้าสนทนากลุ่มที่เป็นตัวแทนสำนักการศึกษาให้ข้อมูลในประเด็นนี้ว่า “คือส่วนนี้นะครับ ถ้าเป็นเมื่อก่อนที่บอกว่าครูไม่พอกับอัตรา ก็อาจเป็นไปได้ แต่มาในระยะหลังนี้เราก็เปิดสอบบรรจุครูเข้าไปตามตำแหน่งที่ว่าง.”

**2.2) การจัดให้ครูได้สอนตรงเอกและความรู้ความสามารถ** โดย กทม.จัดให้มีการสอบบรรจุครูตรงกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่โรงเรียน ต้องการ สำหรับครูที่สอนอยู่เดิมก็จัดให้มีการอบรมเพิ่มพูนความรู้ และประสบการณ์ในกลุ่มสาระที่สอนอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งผู้อำนวยการ โรงเรียนแห่งหนึ่งให้ข้อมูลว่า “ส่วนเรื่องวิชาเอกก็ไม่มีปัญหาส่วนใหญ่ก็ สอนตรงเอก คือตอนเปิดใหม่ๆ เหมือนที่ท่านว่า เปิดใหม่ๆ นี่ 5 ปีแรก อบรมจนครบเลยสะพวกครูมัธยมเนี่ยอบกั้นจริงๆ” กรณีที่โรงเรียนจะ ขยายการศึกษาไปสอนในระดับมัธยมศึกษา กทม.จะสำรวจและพัฒนา ความพร้อมของครูก่อนจึงให้เปิดสอน ทำให้มั่นใจได้ระดับหนึ่งในเรื่อง ความเสมอภาคด้านคุณภาพการศึกษา ซึ่งเรื่องนี้ หัวหน้าฝ่ายการศึกษา ที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มให้ข้อมูลว่า “ถ้าโรงเรียนมัธยมจะรับก่อนการ เปิดเราจะมีการสำรวจโรงเรียนก่อนว่าเขามีความพร้อมต่อภาวะการณ์ เรียนรู้ในระดับมัธยมไหม เรามีครูที่จะสามารถไปสอนนักเรียนมัธยมได้ ไหม ถ้าไม่เพียงพอเขาจะดูว่าอัตราครูโดยปกติถ้าเปิด ม.1 เนี่ย โรงเรียนไหนที่จะเปิดการจัดการเรียนการสอนระดับมัธยมเนี่ยเราต้อง ให้เปิดอย่างน้อย 2 ห้องเรียนแล้วก็จะจัดครูไปให้แล้ว อาจจะใช้วิธีการ เข้าไปอบรมพัฒนาครูผู้สอนเพราะว่าก่อนที่จะเปิดการเรียนการสอน ระดับมัธยมเนี่ยเขาจะเอาครูระดับมัธยมทั้งหมดเข้าไปรับการอบรม รวมทั้งผู้บริหารด้วยโดยหน่วยศึกษานิเทศก์เขาจะเป็นคนจัดการเกี่ยวกับ เรื่องครู กองการเจ้าหน้าที่เขาก็จะอัตราตามดูว่า ถ้าโรงเรียนมีและ ขาดอีกกี่คน แล้วตำแหน่งที่จะเข้าไปตามจำนวนนักเรียนที่เปิดเขาก็ส่ง มาให้ตามนั้นถ้าไม่พอก็ต้องดูครูในโรงเรียนที่จะเอามาสอนในระดับ มัธยมว่า คุณเข้าไปพัฒนาแล้วก็เอามาสอน มันก็ครบตามกลุ่มสาระ”



**2.3) จัดให้มีสื่อการเรียนการสอนเพียงพอและเท่าเทียมกัน**  
โดยกทม.จัดสื่อการเรียนการสอนให้กับโรงเรียนทุกแห่งอย่างเพียงพอ  
ต่อการใช้และจัดให้เท่าเทียมกัน สิ่งนี้ช่วยให้เกิดความเสมอภาค  
ด้านคุณภาพได้อีกทางหนึ่ง

### **3) ความเสมอภาคด้านทรัพยากร**

จากการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์ผู้บริหารและครูของกทม.  
ทุกคนเห็นว่า กทม.จัดสรรงบประมาณได้อย่างเป็นธรรม เนื่องจาก  
กทม.จัดสรรงบประมาณตามจำนวนรายหัวของนักเรียน ซึ่งผู้บริหาร  
โรงเรียนท่านหนึ่งให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า “คือถ้าใช้รายหัวเป็นฐาน  
ก็น่าจะเป็นธรรม เพราะจำนวนนักเรียนเยอะก็ได้เยอะ”

### ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็น อุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

การวิเคราะห์ปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของ กทม. จำแนกเป็นกลุ่มปัจจัยได้ 3 กลุ่มคือ 1) ปัจจัยเกี่ยวกับ กทม. 2) ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา และ 3) ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ซึ่งทั้ง 3 กลุ่มปัจจัย มีทั้งส่วนที่ส่งเสริมและส่วนที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของ กทม. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของ กทม. มีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 ปัจจัยที่ส่งเสริมการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

##### 3.1.1 ปัจจัยเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร

สำหรับปัจจัยส่งเสริมเกี่ยวกับ กทม. ที่ส่งเสริมต่อการจัดการศึกษา คือ

1) **ความต่อเนื่องของนโยบายทางการศึกษา** โดยผู้บริหารโรงเรียนเห็นว่าการมีนโยบายที่ต่อเนื่องเช่นปัจจุบันผู้ว่าราชการ กทม. มาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกันมากกว่า 1 สมัย ส่งเสริมให้โรงเรียนทำงานได้ราบรื่น มีผลงานชัดเจน และไม่ต้องปรับตัวบ่อย ในทางตรงกันข้าม หากมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารหรือพรรคการเมืองบ่อยๆ มักไม่ส่งเสริมต่อการทำงาน

2) **การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา** อื่นอย่างทั่วถึงเป็นธรรม โดยช่วงที่ผ่านมา กทม.จัดสรรงบประมาณได้อย่างเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับได้ของโรงเรียน

**3) สวัสดิการของกทม.** โดยเฉพาะเงินโบนัสที่ข้าราชการ กรุงเทพฯได้รับทุกปี เป็นขวัญกำลังใจที่บุคลากรของ กทม.พอใจและภาคภูมิใจ เนื่องจากข้าราชการ/พนักงานในอีกหลายหน่วยงานยังไม่ได้รับสวัสดิการนี้

### 3.1.2 ปัจจัยส่งเสริมเกี่ยวกับสถานศึกษา

**1) ประชาชนพึงพอใจต่อผู้บริหาร** ผู้ร่วมสนทนากลุ่มให้ข้อมูลว่าปัจจัยส่งเสริมต่อการจัดการศึกษาส่วนหนึ่งและเป็นส่วนที่มีความสำคัญมากคือ ปัจจัยเกี่ยวกับผู้บริหารสถานศึกษา โดยปัจจุบันผู้บริหารโรงเรียนของกรุงเทพมหานครมีการพัฒนาอย่างมากทั้งความรู้ความสามารถในการบริหาร บุคลิกลักษณะ การแต่งกาย การวางตัว และการเข้าถึงประชาชนโดยผู้บริหารส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาโท และหลายคนจบปริญญาเอก ผู้บริหารโรงเรียนท่านหนึ่งกล่าวถึงเรื่องนี้ว่า “อีกข้อหนึ่งคือตัวผู้บริหาร เราจะเห็นได้ว่าผู้บริหารในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครยุคใหม่ ไม่เหมือนสมัยเมื่อสัก 20 กว่าปีก่อน เดิมนั้นเราแปรเปลี่ยนไปเยอะ เรามองแล้วตั้งแต่Lookของการแต่งกาย เราจะเห็นได้เลยว่า ไม่ได้เหมือนเมื่อก่อน เดิมนั้นเราแต่งตัวนี้เหมือนกับผู้จัดการบริษัทเลยก็มี เราพัฒนาทั้งการวางตัว การพูดจากับผู้ปกครอง การให้เกียรติผู้ปกครอง. . .”

**2) ประชาชนพึงพอใจต่อครูของกทม.** ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มและผู้ให้การสัมภาษณ์ให้ข้อมูลตรงกันว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ กทม.จัดการศึกษาได้ดีก็คือ “ครู” โดยครูของ กทม.ปัจจุบันมีวุฒิต่ำปริญญาตรี ปริญญาโทก็มีมาก และครูก็ให้ความสำคัญกับการเรียนการสอนอย่างมาก แม้โรงเรียนกทม.ไม่

สามารถคัดเลือกเด็กได้ เด็กส่วนใหญ่มีปัญหาครอบครัว แต่ครูก็พยายามที่จะพัฒนาเด็กอย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งตรงกับสิ่งที่ประธานกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนราชพิพิธ ซึ่งอดีตเป็นครูในโรงเรียนแห่งนี้ เล่าว่า “พวกเราสอนแข่งกัน เรายอมไม่ได้ถ้าเด็กห้องเรามีคะแนนน้อยกว่าห้องอื่น คนอื่นๆ ก็เหมือนกันเลยแข่งกันใหญ่ ผลก็ไปตกกับลูกศิษย์เรา แม้จะเหนื่อยแต่ก็ภูมิใจ” นอกจากนี้ยังมีเสียงสะท้อนจากผู้ปกครองว่าพึงพอใจต่อครูประจำชั้นเพราะครูประจำชั้นมีความสุภาพอ่อนน้อม

**3) โรงเรียนมีระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนที่ดี** เนื่องจากโรงเรียนสังกัด กทม.ได้จัดให้มีระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนทุกโรงเรียน และมีนโยบายให้มีการเยี่ยมบ้านนักเรียนทุกคน ระบบดังกล่าวช่วยให้โรงเรียนได้รับทราบสภาพและปัญหาของนักเรียนอย่างแท้จริง และสามารถช่วยเหลือนักเรียนได้อย่างมาก

**4) โรงเรียนจัดการเรียนการสอนได้มีคุณภาพ** ปัจจัยส่งเสริมที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือคุณภาพที่เกิดกับผู้เรียนและสะท้อนกลับมาเป็นปัจจัยส่งเสริม โดยคุณภาพที่ดีช่วยให้ผู้ปกครอง สังคม ชุมชนมีความเชื่อมั่นและเข้ามาสนับสนุนการจัดการศึกษาของ กทม. สำหรับประเด็นนี้ผู้บริหารโรงเรียนที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มให้ความเห็นว่า “อีกข้อหนึ่งคือผลการเรียน เดียวนี้เทียบกับย้อนหลังไปเมื่อสัก 10 15 20 ปีก่อนเนี่ย โรงเรียนของเราไม่ใช่เหมือนกับโรงเรียนเทศบาลเหมือนกับที่ใครๆ เข้าใจ ว่าสอนบ้างไม่สอนบ้าง เดียวนี้เราเต็มที่ แล้วเด็กของเราก็มีคุณภาพ เด็กที่จบมัธยมปลายของเราในบางโรงก็ไปสอบเข้าในมหาวิทยาลัยได้ตั้ง 70 - 80%”

5) โรงเรียนมีกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนหลากหลาย โดยโรงเรียน กทม. จัดให้มีกิจกรรมที่ช่วยพัฒนาผู้เรียนอย่างหลากหลาย ทั้งกิจกรรมแนะแนว ลูกเสือ ชมรม ฯลฯ สำหรับกิจกรรมชมรมเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสมัครเข้าชมรมได้ตามความสมัครใจ นอกจากกิจกรรมเหล่านี้แล้ว โรงเรียนยังจัดให้มีกิจกรรมอื่นๆ อีก เช่น กิจกรรมส่งเสริมการอ่าน เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ได้ช่วยพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

6) โรงเรียนให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างดี สิ่งหนึ่งที่เป็นปัจจัยส่งเสริมต่อการจัดการศึกษาของกทม. คือ การที่โรงเรียนให้บริการกับประชาชนได้ดี ผู้ปกครองได้รับความสะดวกและประทับใจกับการให้บริการของโรงเรียนเนื่องจากโรงเรียนให้การต้อนรับด้วยอัธยาศัยที่ดี

7) โรงเรียนจัดอาคารสถานที่ได้ดี ปัจจัยอีกประการหนึ่ง ที่ส่งเสริมการจัดการศึกษาของโรงเรียนคือ การที่โรงเรียนจัดอาคารสถานที่ได้สะอาด ร่มรื่น เรียบร้อย ซึ่งกรรมการสถานศึกษาท่านหนึ่งกล่าวถึงเรื่องนี้ว่า “. . . ก็พึงพอใจในตัวโรงเรียน ในภาพรวมทั้งหมดว่า จะเป็นอาคารสถานที่ ความสะอาด คือเข้าไปดูแล้วมันเหมาะสมกับที่จะเป็นสถานศึกษา . . .”

### 3.1.3 ปัจจัยส่งเสริมด้านสภาพแวดล้อม

1) ปัจจัยส่งเสริมด้านเศรษฐกิจ แม้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยมีปัญหาอย่างต่อเนื่องมาหลายปีแต่สำหรับสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีเศรษฐกิจดี อยู่ใกล้สถานที่ประกอบการ ผู้ปกครองมีอาชีพและมีรายได้ดี ก็ส่งผลดีต่อโรงเรียนด้วย เพราะ

ผู้ปกครองมีความพร้อม นักเรียนมีความพร้อม ส่งผลดีต่อการจัดการเรียนการสอน โดยหัวหน้าฝ่ายการศึกษาท่านหนึ่งกล่าวถึงเรื่องนี้ว่า “ส่วนด้านเศรษฐกิจ หากผู้ปกครองอยู่ใกล้สถานประกอบการ เขาก็มีโอกาสที่จะมีอาชีพ มีรายได้เพิ่มขึ้นมา ทำให้เขามีปัจจัยจะสนับสนุนการศึกษาของเราได้ . . .”

**2) ปัจจัยส่งเสริมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ** เนื่องจากเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทอย่างมากในทุกวงการ สำหรับการศึกษาด้านเทคโนโลยีเข้ามาส่งเสริมทั้งในเรื่องการจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการ และการสนับสนุนการเรียนการสอนอื่นๆ ซึ่งกทม. เห็นความสำคัญของเทคโนโลยีต่อการจัดการศึกษาจึงได้จัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนใช้เทคโนโลยีมาจัดการศึกษามากขึ้น และส่งผลให้ กทม. สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและทันสมัยยิ่งขึ้น ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า “ด้านเทคโนโลยีกรุงเทพมหานครก็มีความทันสมัย แม้แต่สื่อ เราก็ใช้สื่อ CAI, e-BOOK ส่วนเรื่อง ครูจะนำไปใช้ไหม ก็เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่ง แต่สื่อ เทคโนโลยีมีเยอะมาก ทำให้เด็กเกิดความกระตือรือร้นที่อยากจะเรียนรู้ เข้าไปในห้องสมุดเด็กได้ค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเอง เด็กก็จะเกิดความอยากรู้อยากเรียน สู้อีกกว้าง จะสอนเด็กเสมอว่าเวลาไปห้องสมุด จะสอนให้เด็กได้ใช้อินเทอร์เน็ตเพราะเป็นแหล่งเรียนรู้ทั่วโลก หลากหลายมาก เราอยากรู้เรื่องอะไร บางทีการค้นหาจากหนังสือค่อนข้างลำบาก แต่ถ้าใช้อินเทอร์เน็ต มันจะสามารถครอบคลุมองค์ความรู้ทุกอย่างสามารถเรียนรู้ได้ เด็กเขาก็เกิดความอยากรู้อยากเรียน เพราะเขาได้เรียนรู้ด้วยตัวเอง”

**3) ปัจจัยส่งเสริมด้านกฎหมาย** สิ่งที่ส่งผลทางบวกต่อการจัดการศึกษาของกทม. คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เพราะกฎหมายฉบับนี้ให้โอกาสในการศึกษาแก่ประชาชน และบังคับให้รัฐจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ เสมอภาค เป็นธรรม ส่งผลให้รัฐออกนโยบายต่างๆ เพื่อสนองต่อกฎหมายฉบับนี้

### 3.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

#### 3.2.1 ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร

**1) ปัจจัยอุปสรรคจากระบบบริหารจัดการและกฎระเบียบ** เนื่องจากการดำเนินการบางอย่างล่าช้า ไม่มีผู้รับผิดชอบ ดำเนินการ ดังกรณีตัวอย่างที่หัวหน้าฝ่ายการศึกษาท่านหนึ่งให้ข้อมูลว่า ในสำนักงานเขตที่ปฏิบัติงานอยู่มีตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าฝ่ายว่างมา 4-5 ปีแล้ว แต่ยังไม่สามารถหาบุคลากรมาปฏิบัติงานได้ เนื่องจากฝ่ายที่รับผิดชอบไม่ได้ดำเนินการ โดยผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า “อย่างระบบราชการนี้ทำให้ไม่คล่องตัวหลายๆ อย่างในการบริหาร อย่างดิฉันเนี่ย ตำแหน่งผู้ช่วยศึกษานี้ว่างมา 4-5 ปีแล้วเนี่ย คืออัตรารว่างพอทำเรื่องไปก็ไม่สนใจ แทนที่งานล้นแล้วคนจะได้พอดีกับงาน” ในประเด็นดังกล่าว หัวหน้าฝ่ายการศึกษาอีกท่านหนึ่งให้เหตุผลว่าเป็นเพราะตำแหน่งดังกล่าวไม่จูงใจให้คนสนใจสมัครเข้ามาทำงานเนื่องจากไม่มีความก้าวหน้าและมีระเบียบที่ระบุว่าผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าฝ่ายได้จะต้องเคยเป็นครูมาแล้ว 2 ปี ระเบียบเช่นนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ในฝ่ายการศึกษาซึ่งไม่เคยเป็นครูมาก่อนไม่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้

**2) ปัจจัยอุปสรรคจากฝ่ายบริหาร** ในส่วนนี้ผู้ให้ข้อมูลเสนอประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นไว้ 2 ประเด็น คือ (1) กรณีที่ผู้บริหารของกรุงเทพมหานครสังกัดพรรคการเมืองแตกต่างจากรัฐบาล ทำให้ไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเท่าที่ควรซึ่งส่งผลกระทบต่อโรงเรียนด้วย และ (2) กรณีของผู้อำนวยการเขต ส่วนใหญ่จบมาทางสายวิชาชีพรัฐศาสตร์ จึงอาจให้ความสำคัญต่องานทางการศึกษาไม่มากนัก ประกอบกับงานที่รับผิดชอบของสำนักงานเขตมีหลายด้าน โดยงานการจัดการศึกษาเป็นเพียงงานงานหนึ่งของสำนักงานเขต ซึ่งหัวหน้าฝ่ายการศึกษาท่านหนึ่งให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า “อย่างผู้อำนวยการเขต หรืออะไรก็ตามที่ เขาไม่ได้มาสายวิชาชีพทางด้านนี้ เพราะฉะนั้นผมคิดว่าตรงนี้มันก็เป็นปัญหาว่า การบริหารจัดการ หรือการพัฒนาโรงเรียนก็ตามทีในเรื่องความเข้าใจในเรื่องการเรียนการสอนมันเป็นตัวที่จะทำให้การขับเคลื่อนมีอุปสรรคพอสมควร”

**3) ปัจจัยอุปสรรคจากโครงสร้างการบริหาร** ผู้ให้ข้อมูลบางท่านเห็นว่าโครงสร้างด้านการศึกษาของ กทม. เป็นอุปสรรคต่อการทำงานเนื่องจากฝ่ายการศึกษาและโรงเรียนสังกัดอยู่กับสำนักงานเขต ขณะที่หน่วยงานที่ดูแลด้านการศึกษาคือสำนักงานการศึกษา ดังคำพูดที่กล่าวว่า “ดิฉันคิดว่าโครงสร้างไม่ค่อย work จริง ๆ ฝ่ายการศึกษาไม่น่าอยู่ในเขต น่าจะออกมาทำเหมือนกระทรวง มีเป็นเขตพื้นที่หรืออะไรทำนองนี้ . . .”

**4) ปัจจัยอุปสรรคจากการแบ่งภารกิจในการดำเนินงานด้านการศึกษา** โดยหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดูแลงานด้านการศึกษาของ กทม. คือ สำนักงานการศึกษา แต่สำนักงานการศึกษาไม่มีอำนาจบังคับบัญชาโรงเรียน โดยผู้บังคับบัญชาสายตรงของโรงเรียนคือสำนักงานเขต



ในส่วนของภารกิจ สำนักการศึกษามีหน้าที่ดูแลงานด้านการศึกษาในระบบเป็นหลัก สำหรับงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยมีหน่วยงานอื่น ได้แก่ สำนักพัฒนาสังคม และสำนักวัฒนธรรม กีฬาและสิ่งแวดลอม รับผิดชอบดำเนินการ ส่งผลให้งานการศึกษาที่ไม่ใช่การศึกษาในระบบโรงเรียน โดยเฉพาะการศึกษาตามอัธยาศัยขาดความเด่นชัดในการดำเนินการ

### 3.2.2 ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับสถานศึกษา

1) **ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับครู** แม้ครูส่วนใหญ่จะตั้งใจปฏิบัติงานอย่างดี แต่ก็มีครูจำนวนหนึ่งที่ขาดความกระตือรือร้น ขาดความรู้และขาดทักษะในเรื่องการถ่ายทอดความรู้ โดยส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากมีปัญหาทางเศรษฐกิจ ส่งผลเสียต่อการจัดการเรียนการสอนและคุณภาพการศึกษาของ กทม. โดยรวม

นอกจากนี้แล้วสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการเรียนการสอนของครูก็คือ การที่ครูมีภาระงานมากทำให้เบียดเบียนเวลาสอน โดยโรงเรียนไม่มีเจ้าหน้าที่ธุรการทำให้ครูต้องรับภาระด้านงานธุรการ งานการเงิน งานพัสดุ งานเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษารวมถึงการที่ครูต้องไปเข้ารับการอบรมบ่อยๆ ก็ทำให้ผู้ปกครองไม่ค่อยพอใจเพราะเด็กไม่ได้เรียนอย่างเต็มที่

2) **ปัจจัยอุปสรรคด้านผู้เรียน** เนื่องจากผู้เรียนของ กทม.จำนวนมากมีปัญหาครอบครัวแตกแยกทำให้ขาดความอบอุ่นและความพร้อมในการเรียนโดยประเด็นนี้ศึกษานิเทศก์สังกัดสำนักการศึกษาซึ่งศึกษาเรื่องดังกล่าวให้ข้อมูลว่า “เด็กไม่มีผู้ปกครอง ไม่ใช่แค่ครึ่งหนึ่งค่ะ บางโรงเรียน 80% . . .”

**3) ปัจจัยอุปสรรคด้านอาคารสถานที่ของโรงเรียน**  
เนื่องจากโรงเรียนของ กทม. ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในวัด มีพื้นที่คับแคบ ไม่สามารถขยายอาคารเรียนได้ อาคารประกอบไม่เพียงพอ รวมไปถึงการมีห้องน้ำไม่สอดคล้องกับจำนวนนักเรียน ไม่มีพื้นที่สำหรับทำสนาม ทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน

**4) โรงเรียนมีกิจกรรมมากเกินไป** การที่โรงเรียนสังกัด กทม. มีกิจกรรมมากเกินไปก็กลายเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา ซึ่งหัวหน้าฝ่ายการศึกษาท่านหนึ่งกล่าวว่า “ดิฉันคิดว่า กทม. เราจัดกิจกรรมการเรียนการสอนค่อนข้างหลากหลายแล้ว เราก็จะทำตามนโยบายหรือ พ.ร.บ. ว่าให้เด็กเป็นศูนย์กลางอะไรต่างๆ ดิฉันคิดว่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียนมากไปด้วยซ้ำ มากจน เปรอะ เลอะมากเลยไม่มีดีซักอย่าง เวลาที่เรียนตามหลักสูตรแทบจะเรียนไม่ทัน เช่น ในวันสำคัญปีหนึ่งค่อนข้างทุกวัน ไม่ใช่ทุกวัน อีกอย่างเราจะเข้าค่ายกันเยอะมาก แม้กระทั่งบวชเณร บวชอะไรเราทั้งหมด ทำหมด ทำไม่โรงเรียนไม่บูรณาการในเรื่องของชมรมก็ดีหรือในเรื่องของกิจกรรม ในแต่ละชมรมให้เอามาทำเป็นโครงเดียวได้ไหม กิจกรรมเดียวได้มัย ไม่ใช่ว่ากิจกรรมดนตรีก็ทำดนตรีของตัวเอง กิจกรรมลูกเสืออะไรก็แล้วแต่ต่างคนต่างทำ ทำไม่โรงเรียนไม่บูรณาการในแต่ละชมรมทำกิจกรรมอันเดียว แล้วมาทำให้หลากหลายในกลุ่มสาระ อย่างน้อยเอามารวมกันก็ไม่ทำให้เด็กเสียเวลาเรียนมากในการจัดกิจกรรมผู้เรียนในมุมมองของดิฉันนะคะ”

**5) ปัญหาจากการใช้สื่อไม่คุ้มค่า** เกิดขึ้นได้ในหลายสาเหตุ เช่น 1) โรงเรียนขาดระบบจัดการให้สามารถใช้สื่อได้อย่างคุ้มค่า 2) ขาดระบบที่ดีในการจัดซื้อจัดหา ทำให้ได้สื่อไม่ตรงความต้องการของผู้ใช้ บางครั้งได้สื่อบางประเภทมากเกินไปจนเกินความต้องการ ขณะที่สื่อที่ต้องการไม่ได้รับการจัดสรรส่งผลให้สิ้นเปลืองงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ และ 3) ครูไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อและไม่ยอมใช้สื่อ

**6) ปัญหาจากเด็กเรียนร่วม** แม้นโยบายรับเด็กทุกคนจะช่วยทำให้ทุกคนมีโอกาสทางการศึกษา แต่ในอีกทางหนึ่งก็เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาด้วย โดยเฉพาะกรณีของเด็กเรียนร่วมสำหรับปัญหาการจัดการกับเด็กเรียนร่วมที่ถูกจัดอยู่ในบัญชีของเด็กเรียนร่วมซึ่งอาจมีพฤติกรรมก้าวร้าวและอารมณ์รุนแรงเป็นปัญหาที่พอจัดการได้ แต่กรณีที่ผู้ปกครองไม่ได้นำเด็กไปรับการตรวจจากแพทย์และมาสมัครเข้าเรียนกับทางโรงเรียน เด็กกลุ่มนี้จะถูกจัดอยู่ในกลุ่มเด็กปกติซึ่งจะมีผลในเรื่องคะแนนสอบต่างๆ ของโรงเรียน ดังที่ครูท่านหนึ่งกล่าวไว้ว่า “เด็กที่ผู้ปกครองไม่ยอมรับเนี่ยจะมีปัญหาค่อนข้างเยอะที่นี้เด็กที่จะเข้าบัญชีเด็กเรียนร่วม จะต้องผ่านการมีใบจากแพทย์ระบุว่าเค้าเป็นจริงๆ แต่ถ้าผู้ปกครองไม่พาเด็กไป เราก็บังคับเค้าไม่ได้ก็จะไม่ลงบัญชีนั้น พอไม่ลงบัญชีนั้น ก็จะมาอยู่ในบัญชีเด็กปกติ พอมีสอบ O-NET ก็จะมีปัญหาจุดคะแนนคะ”

**7) ปัจจัยอุปสรรคจากการจัดการศึกษาหลายระดับ  
ในหนึ่งโรงเรียน** เนื่องจากโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครมีการจัด  
การศึกษาหลายระดับในโรงเรียนเดียวกัน สามารถจำแนกออกได้เป็น  
6 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 จัดเฉพาะปฐมวัยกับประถมศึกษา

กลุ่มที่ 2 จัดเฉพาะประถมศึกษาอย่างเดียว

กลุ่มที่ 3 จัดประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น

กลุ่มที่ 4 จัดทั้งปฐมวัย ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

ตอนต้น

กลุ่มที่ 5 จัดทั้งปฐมวัย ประถมศึกษา มัธยมศึกษา  
ตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย

กลุ่มที่ 6 จัดเฉพาะมัธยมต้นและมัธยมปลาย

สำหรับกลุ่มที่ 5 เป็นกลุ่มที่จัดการศึกษาได้ยากที่สุด  
เพราะมีเด็กนักเรียนถึง 4 กลุ่มอยู่ในโรงเรียนเดียวกัน การบริหาร  
จัดการทำได้ยาก ตัวอย่างเช่นห้องน้ำที่จะใช้สำหรับเด็กแต่ละวัยก็ควร  
แตกต่างกัน แต่ที่เป็นอยู่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร เรื่องดังกล่าว  
หัวหน้าฝ่ายการศึกษาท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า “ผมมองว่ากรุงเทพ-  
มหานครเนี่ยกล้ำเกินไป คือความพร้อมของสถานศึกษา ขณะนี้เรามี  
อนุบาล ประถม มัธยม อยู่ในโรงเรียนเดียวกัน 3 in 1 เลยบางส่วน  
แยกไปเฉพาะอะไรอย่างงี้ ผมมองว่าตรงนี้นั้นเป็นความกล้าที่ถูกต้องทาง  
หรือเปล่าของ กทม.”

### 3.2.3 ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

1) อุปสรรคจากครอบครัวสังคมวัฒนธรรม เนื่องจากสังคมของคนในกรุงเทพฯ เป็นสังคมที่หลากหลาย มีปัญหาซับซ้อน การจัดการศึกษาจึงมีปัญหามาก สามารถยกตัวอย่างได้ ดังนี้

1.1) กรณีเด็กนักเรียนเป็นลูกคนงานก่อสร้าง เมื่อพ่อแม่ย้ายที่ทำงานก็จะย้ายตามพ่อแม่ไปโดยบางคนไม่มาแจ้งย้ายกับทางโรงเรียน ทำให้ไม่สามารถติดตามได้เพราะไม่ทราบแหล่งที่อยู่

1.2) กรณีชุมชนแออัด หรือมีปัญหาสิ่งแวดล้อม เด็กๆ ต้องปรับตัวเพื่อการอยู่รอดบางครั้งถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้ค้าสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มนี้จึงต้องทำความเข้าใจและดูแลเป็นพิเศษ

1.3) ปัญหาเวลาการเลิกงานของผู้ปกครองกับเวลาเลิกเรียนไม่ตรงกัน โดยโรงเรียนเลิกเรียนประมาณ 15.00 น. ขณะที่ผู้ปกครองเลิกงาน 17.00 น. ผู้ปกครองบางคนต้องใช้เวลาในการเดินทางจากที่ทำงานมารับบุตรหลานอีกช่วงหนึ่ง กว่าจะได้กลับถึงบ้านอาจถึง 18.00 น. ปัญหาเช่นนี้ทำให้เด็กยังต้องอยู่ในความดูแลของโรงเรียน ขณะที่เด็กโตอาจไปเที่ยวห้าง หรือเข้าร้านเกมส์คอมพิวเตอร์

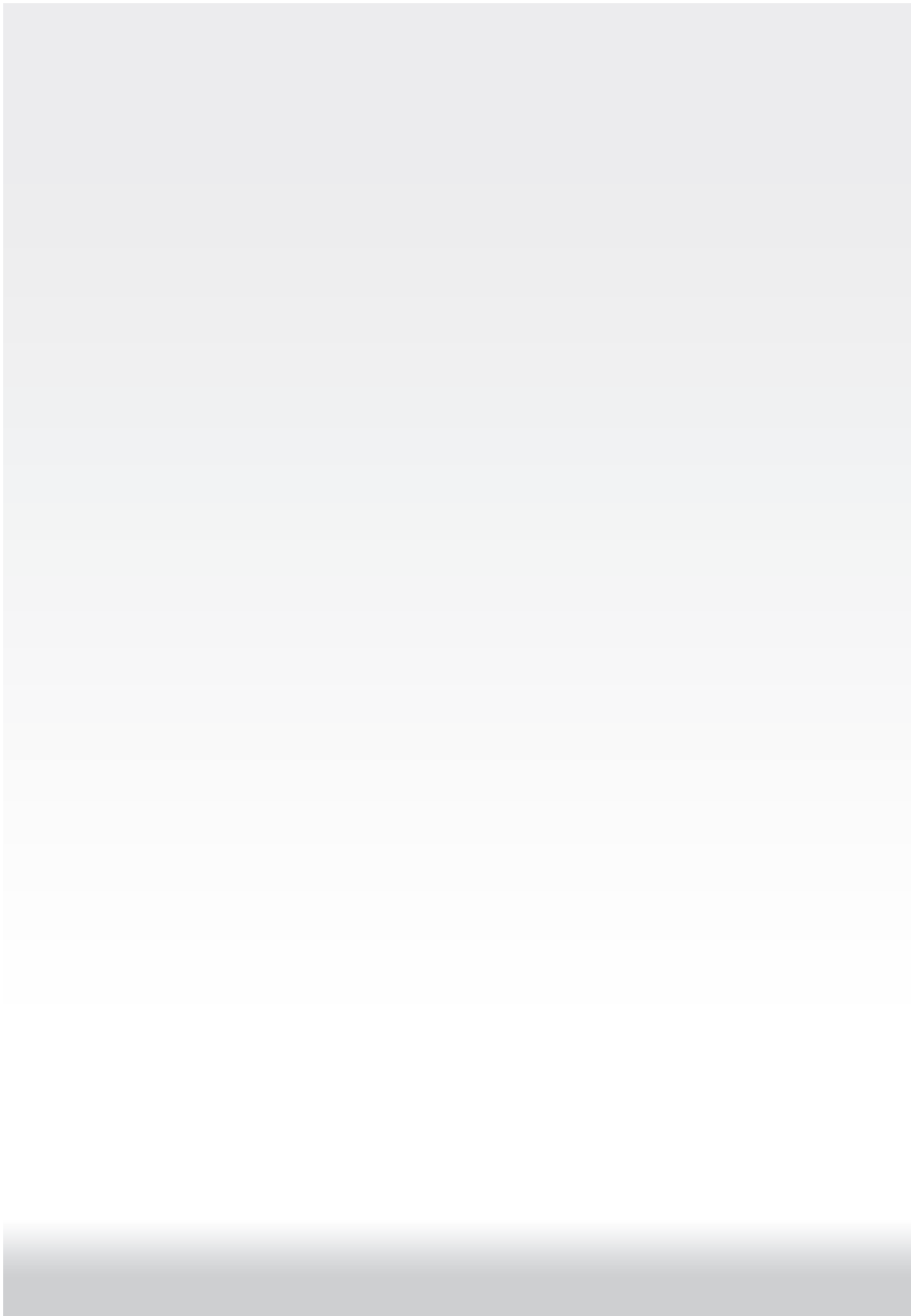
1.4) ปัญหาอันเนื่องมาจากความกดดันจากสถานะทางเศรษฐกิจ และการให้ความสำคัญในการดูแลบุตรหลานของผู้ปกครอง โดยผู้ปกครองจำนวนมากใช้เวลาส่วนใหญ่เพื่อการประกอบอาชีพ ทำให้ไม่มีเวลาดูแลบุตรหลาน รวมทั้งการปล่อยปละละเลยไม่ให้ความสำคัญกับการดูแลบุตรหลานอย่างใกล้ชิด โดยผู้ปกครองส่วนหนึ่งมีทัศนคติว่าหน้าที่อบรมดูแลเป็นหน้าที่ของโรงเรียน

**2) อุปสรรคจากประชากรแฝงของกทม.** เนื่องจากกทม. มีประชากรแฝงอยู่เป็นจำนวนมากคาดว่าประมาณ 4 ล้านคน ขณะที่ประชากรของ กทม.มีอยู่ประมาณ 6 ล้านคน การมีประชากรแฝงเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างหนึ่งเพราะกทม.ต้องใช้งบประมาณเพื่อดูแลประชากรแฝงเหล่านี้ ทั้งด้านสาธารณสุข คมนาคม ชยะ และอื่นๆ โดยเฉพาะงานด้านการศึกษาที่เป็นการศึกษาแบบให้เปล่า

**3) ปัจจัยอุปสรรคด้านการเมือง** เนื่องจากกรุงเทพมหานครถูกบริหารโดยนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง หากคณะผู้บริหารเป็นพรรคเดียวกับรัฐบาล กทม.จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นอย่างดี แต่ในทางตรงกันข้ามการดำเนินงานของกทม.อาจไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานทางการศึกษาด้วย อย่างไรก็ตามภายในกทม. ยังมีการเมืองอีก 2 ระดับ คือ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (สก.) และสมาชิกสภาเขต (สข.) ซึ่งถือเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน และใกล้ชิดกับสถานศึกษาและเข้ามามีอิทธิพลกับสถานศึกษาทั้งในทางบวกและทางลบ ซึ่งประเด็นนี้ผู้บริหารโรงเรียนท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า “สิ่งที่เราเป็นห่วงก็คือภาคการเมืองท้องถิ่นซึ่งตรงนี้มันก็มีทั้งเชิงบวกและก็เชิงลบ ในแง่เชิงบวกก็คงไม่มีประเด็นปัญหาแต่ในแง่ลบเนี่ยการแทรกแซงทางการเมืองทำให้เป็นแหล่งอิทธิพลอันหนึ่งในรูปคณะกรรมการก็ตามที่ในส่วนที่เข้าไปใช้โรงเรียนเป็นฐานการแสวงหาผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของงบประมาณและด้านอื่นๆ มักจะมองเป็นผลประโยชน์ของนักการเมืองเพราะฉะนั้นอันนี้เนี่ยจะทำอย่างไรให้โรงเรียนปลอดจากการเมืองให้มากเพราะไม่เช่นนั้นแล้วจะทำให้การบริหารจัดการของโรงเรียนเหมือนหนึ่งว่าถูกสั่งการได้หันซ้ายหันขวา”

**4) ปัจจัยอุปสรรคด้านเศรษฐกิจ** เนื่องจากช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอยและผลจากภาวะความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ ส่งผลให้งานทางการศึกษาได้รับงบประมาณน้อยลง รวมทั้งได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากภาคเอกชนน้อยลงด้วย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของหัวหน้าฝ่ายการศึกษาท่านหนึ่งที่ว่า “ถ้าจะพูดถึงอุปสรรคในส่วนนี้ เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจนี้ เนื่องจากว่าสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันมันเหมือนกับรัดเข็มขัด ฉะนั้นในบางส่วนการช่วยเหลือจากองค์กรภายนอก หรือว่าปัจจัยภายนอกที่จะมาช่วยเหลือโรงเรียนเราจะลดลง การสนับสนุนต่างๆ มันจะลดลง”

**5) ปัจจัยอุปสรรคจากสื่อและเทคโนโลยี** แม้สื่อและเทคโนโลยีจะให้ประโยชน์อย่างมาก ในทางกลับกันก็มีโทษด้วยหากบริโภคอย่างขาดวิจารณญาณ โดยเฉพาะกับเยาวชนเนื่องจากเด็กยังขาดวิจารณญาณที่จะพิจารณาว่าสิ่งใดถูกต้อง เหมาะสมและยังแยกแยะเรื่องราวต่างๆ ไม่ได้ ในประเด็นนี้ครูท่านหนึ่งที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มเล่าว่า “ที่โรงเรียนแห่งนี้มีเด็กนักเรียนระดับชั้น ป.1 เอามือไปกรีดรถครู ทำอยู่หลายคัน พอจับได้ว่าเป็นใคร สอบสวนแล้วได้ความว่าเขาเลียนแบบหนังเรื่องคมแฝก” อย่างนี้เป็นต้น





## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสม (mixed-method research) ด้วยการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้มาจากแหล่งข้อมูล/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล 4 กลุ่ม คือ **กลุ่มที่ 1 สำหรับการศึกษาระดับปริญญาตรี** เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถาม ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารในสำนักงานทางการศึกษาและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน รวมทั้งสิ้น 715 คน **กลุ่มที่ 2 สำหรับการศึกษาระดับปริญญาโท** เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ตัวแทนสำนักการศึกษา หัวหน้าฝ่ายการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการสถานศึกษา รวมทั้งสิ้น 24 คน **กลุ่มที่ 3 สำหรับการศึกษาระดับปริญญาเอก** เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามโดยศึกษาจากสถานศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร 2 แห่ง เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกต การสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียน ครู และผู้แทนกรรมการสถานศึกษา **กลุ่มที่ 4 การใช้ข้อมูลแบบทฤษฎีภูมิประเทเอกสาร** จากผลการประเมินคุณภาพการศึกษารอบสอง (พ.ศ.2549-พ.ศ.2553) ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมิน

คุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) และเอกสารแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้สถิติบรรยาย ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน แล้วแปลความหมายตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพวิเคราะห์โดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ด้วยโปรแกรม ATLAS.ti Demo และสรุปผลการวิเคราะห์จำแนกเป็นหมวดหมู่เพื่อมุ่งตอบประเด็นคำถามวิจัย

#### ❖ สรุปผลการวิจัย

จากผลการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ สรุปสังเคราะห์ผลการวิจัยได้ดังนี้

### 1. ผลการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

#### 1.1 คุณภาพผู้เรียน

ผลการศึกษาเชิงปริมาณโดยการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาของ กทม. โดย สมศ.รอบสอง (พ.ศ.2549 - 2553) พบว่า สถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ทั้งระดับการศึกษาปฐมวัย และการศึกษาประถม-มัธยมเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 99.1 และ 98.8 ตามลำดับ) มีคุณภาพได้มาตรฐาน เมื่อพิจารณาเป็นรายมาตรฐานพบว่าทั้งระดับการศึกษาประถม-มัธยมเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 83.3 ขึ้นไป) มีคุณภาพได้มาตรฐาน ทุกมาตรฐาน ยกเว้น มาตรฐานที่ 5 “ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร” ที่สถานศึกษาในระดับประถม-มัธยม มีคุณภาพได้มาตรฐานร้อยละ 60.00

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า **ผู้เรียนส่วนใหญ่**ขาดความพร้อมอันเนื่องมาจากปัญหาทางครอบครัว แต่คุณภาพทางการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ดีเป็นที่พึงพอใจของผู้ปกครอง สำหรับด้าน **ผู้บริหารและครู** พบว่าผู้บริหารและครูมีวุฒิทางการศึกษาเหมาะสม มีครูเพียงพอ ครูส่วนใหญ่ได้สอนตรงตามวิชาเอกและได้รับการพัฒนาจาก กทม. อย่างสม่ำเสมอ **ด้านกระบวนการจัดการศึกษา** พบว่า โรงเรียนในสังกัด กทม. มีการพัฒนาและใช้หลักสูตรสถานศึกษาอย่างจริงจัง การจัดการกิจกรรมการเรียนการสอนมีความหลากหลาย ทุกโรงเรียนจัดให้มีระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน โรงเรียนหลายแห่งจัดให้มีการศึกษาแบบเรียนร่วมระหว่างเด็กปกติกับเด็กพิเศษ กทม.ให้ความสำคัญด้านความปลอดภัยภายในรั้วโรงเรียนด้วยการติดตั้งกล้องวงจรปิดและจัดให้มีเวรยามดูแลความปลอดภัย โรงเรียนมีสื่อและอุปกรณ์การสอนเพียงพอ และ โรงเรียนทุกแห่งมีคุณภาพตามเกณฑ์ SMART SCHOOL

## 1.2 การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

โดยภาพรวมกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครู และกรรมการสถานศึกษา และกลุ่มผู้บริหารในสำนักงานทางการศึกษาของ กทม. เห็นว่า สถานศึกษาสังกัด กทม. สามารถจัดการศึกษาได้สนองความต้องการของท้องถิ่นในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.87 และ 4.84 ตามลำดับ)

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า กทม. **สนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดี** ในเรื่องคุณภาพของผู้เรียน การช่วยลดภาระของผู้ปกครอง การจัดหลักสูตรสถานศึกษาได้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น การดูแลเรื่องความปลอดภัยให้กับนักเรียนได้ดี และ

การจัดการศึกษาปฐมวัยที่ช่วยลดภาระและค่าใช้จ่ายให้กับผู้ปกครอง ส่วนสิ่งที่ กทม. **สนองความต้องการของท้องถิ่นได้ยังไม่ดี** คือ บางพื้นที่ยังจัดการศึกษาปฐมวัยและระดับมัธยมศึกษาได้ไม่เพียงพอ กับความต้องการของชุมชน

### 1.3 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

โดยภาพรวมทั้งกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา และ กลุ่มผู้บริหารในสำนักงานทางการศึกษาเห็นว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.63 และ 4.65 ตามลำดับ)

จากผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า ผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของ กทม. ในเรื่อง 1) ร่วมทำกิจกรรมกับทางโรงเรียน 2) การให้ทุนการศึกษา 3) การสนับสนุนสื่อการเรียนการสอนและวัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน 4) การให้ยืมวัสดุอุปกรณ์ 6) การเป็นแหล่งเรียนรู้ของโรงเรียน 7) การเป็นวิทยากร 8) การช่วยประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของโรงเรียน 9) ร่วมสะท้อนความคิดเห็นและแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่โรงเรียน 10) การช่วยสอดส่องดูแลนักเรียน 11) การดูแลความปลอดภัยแก่นักเรียนและครู 12) การร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 13) การช่วยดูแลสุขภาพอนามัยให้กับนักเรียน (ในกรณีที่โรงเรียนอยู่ใกล้กับสถานพยาบาล) 14) ร่วมพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา 15) ร่วมเป็นคณะกรรมการสมาคมผู้ปกครอง และ 16) ร่วมเป็นคณะกรรมการเครือข่ายผู้ปกครอง โดยกลุ่มบุคคลที่เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของ กทม. มากที่สุดคือ คณะกรรมการสถานศึกษา แต่ก็พบว่า วิธีการ

สรรหาคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนในสังกัด กทม. ยังไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างเคร่งครัด ส่วนใหญ่ยังเป็นการเชิญบุคคลในชุมชนที่รู้จักคุ้นเคยเข้ามาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา

## 2. ความเสมอภาคในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

จากผลการศึกษาเชิงปริมาณ โดยภาพรวมพบว่า ทั้งกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ครูและกรรมการสถานศึกษา และกลุ่ม ผู้บริหารในสำนักงานทางการศึกษา เห็นว่า กทม. จัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในระดับมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 4.80 และ 4.82 ตามลำดับ)

จากผลการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า กทม. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความเสมอภาคแก่ผู้รับบริการอย่างเต็มที่ จำแนกเป็นด้านต่างๆ ดังนี้ **1) ความเสมอภาคด้านโอกาส** กทม. ให้ความเสมอภาคในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน และ จัดการศึกษาฟรีให้กับนักเรียนทุกคน **2) ความเสมอภาคด้านคุณภาพ** กทม. ให้ความเสมอภาคในเรื่อง การจัดให้มีครูเพียงพอตามมาตรฐานในทุกโรงเรียน การจัดให้ครูได้สอนตรงตามเอก และความรู้ความสามารถ และการจัดให้มีสื่อการเรียนการสอนที่เพียงพอและเท่าเทียมกัน **3) ความเสมอภาคด้านทรัพยากร** กทม. ให้ความเสมอภาคด้วยการจัดสรรงบประมาณให้อย่างเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของผู้ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

### 3. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ในตอนนี้จะนำเสนอใน 2 ประเด็นหลัก คือ ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยแต่ละปัจจัยจำแนกออกเป็น 3 ด้าน คือ ปัจจัยเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา และ ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

#### 3.1 ปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

##### 3.1.1 ปัจจัยส่งเสริมเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ได้แก่

- 1) ความต่อเนื่องของนโยบายทางการศึกษา อันเนื่องมาจากการที่ กทม.มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกันมากกว่า 1 สมัย
- 2) การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาให้กับโรงเรียนได้อย่างเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของผู้ได้รับการจัดสรร
- 3) ระบบสวัสดิการของกทม. โดยเฉพาะเงินโบนัสที่ข้าราชการกรุงเทพได้รับทุกปี เป็นขวัญกำลังใจที่ดีแก่ข้าราชการ/พนักงานของ กทม.

##### 3.1.2 ปัจจัยส่งเสริมเกี่ยวกับสถานศึกษา ได้แก่

- 1) ผู้บริหารสถานศึกษาของกทม. มีความรู้ ความสามารถในการบริหารดี มีบุคลิกลักษณะและการวางตัวดี และมีความสามารถในการเข้าถึงประชาชน

2) ครูของกทม. มีวุฒิทางการศึกษาเหมาะสมและให้ความสำคัญกับการเรียนการสอนอย่างมาก

3) โรงเรียนของ กทม. มีระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนที่ดี มีการเยี่ยมบ้านนักเรียน และสามารถช่วยเหลือนักเรียนได้อย่างเป็นรูปธรรม

4) โรงเรียนของ กทม. จัดการเรียนการสอนได้มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของประชาชน และนักเรียนของกทม. สามารถสอบเข้าเรียนในสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียงได้มาก

5) โรงเรียนมีกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่หลากหลาย สนองต่อความสนใจของผู้เรียนและช่วยพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนได้ดี

6) โรงเรียนให้บริการแก่ประชาชนได้ดี ทำให้ผู้ปกครองได้รับความสะดวกและประทับใจกับการให้บริการของโรงเรียน

7) โรงเรียนจัดอาคารสถานที่ได้สะอาด ร่มรื่น เรียบร้อย เหมาะสมกับการเป็นสถานศึกษา

### 3.1.3 ปัจจัยส่งเสริมด้านสภาพแวดล้อม ได้แก่

1) ปัจจัยส่งเสริมด้านเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยส่งเสริมเฉพาะสถานศึกษาที่อยู่ในชุมชนที่มีเศรษฐกิจดี ส่งผลให้ได้รับการสนับสนุนด้านเศรษฐกิจจากผู้ปกครองและชุมชน

2) ปัจจัยส่งเสริมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เนื่องจาก กทม. เป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางของเทคโนโลยี และกทม. จัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการจัดการเรียนการสอน ทำให้เทคโนโลยีเป็นปัจจัยส่งเสริมอีกประการหนึ่งต่อการจัดการศึกษา

3) ปัจจัยส่งเสริมด้านกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ให้โอกาสในการศึกษาแก่ประชาชน และบังคับให้รัฐจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ เสมอภาค เป็นธรรม ส่งผลให้รัฐออกนโยบายต่างๆ เพื่อสนองต่อกฎหมายฉบับนี้

### 3.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

#### 3.2.1 ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ได้แก่

1) อุปสรรคจากระบบบริหารจัดการและกฎระเบียบ เนื่องจากการดำเนินการบางอย่างล่าช้า ไม่มีผู้รับผิดชอบดำเนินการ คุณสมบัติที่กำหนดไว้ปิดกั้นโอกาสของผู้ที่มีความสนใจ และตำแหน่งงานขาดความก้าวหน้าในอาชีพ ทำให้ไม่สามารถสรรหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ได้ ส่งผลให้ขาดแคลนบุคลากร โดยเฉพาะบุคลากรในฝ่ายการศึกษาของสำนักงานเขต

2) ปัจจัยอุปสรรคจากฝ่ายบริหาร เช่น กรณีที่ผู้บริหารของกรุงเทพมหานครสังกัดพรรคการเมืองแตกต่างจากรัฐบาล ทำให้ไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเท่าที่ควรซึ่งส่งผลกระทบต่อโรงเรียนด้วย และ กรณีของผู้อำนวยการเขต ที่มีอำนาจบังคับบัญชาโรงเรียน แต่ส่วนใหญ่จบมาทางสายวิชาชีพรัฐศาสตร์ ประกอบกับภารกิจของสำนักงานเขตมีหลายด้าน การศึกษาเป็นเพียงภารกิจหนึ่ง จึงอาจได้รับการให้ความสำคัญไม่มากนัก

3) ปัจจัยอุปสรรคจากการแบ่งภารกิจในการดำเนินงานด้านการศึกษา โดยหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดูแลงานด้านการศึกษาของ กทม. คือ สำนักงานการศึกษา แต่สำนักงานการศึกษา



ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาโรงเรียน ในส่วนของภารกิจ สำนักการศึกษา มีหน้าที่ดูแลงานด้านการศึกษาในระบบเป็นหลัก สำหรับงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอยู่ในความดูแลของ สำนักพัฒนาสังคม และสำนักวัฒนธรรม กีฬาและสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ งานการศึกษาที่ไม่ใช่การศึกษาในระบบโรงเรียน โดยเฉพาะการศึกษาตามอัธยาศัยขาดความเด่นชัดในการดำเนินการ

### 3.2.2 ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับสถานศึกษา ได้แก่

1) ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับครู โดย กทม.ยังมีครูบางส่วนที่ขาดความกระตือรือร้น ขาดความรู้และขาดทักษะในเรื่อง การถ่ายทอดความรู้ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของ กทม. แม้ครูส่วนใหญ่จะตั้งใจปฏิบัติงานอย่างดีก็ตาม และนอกจาก การขาดความรู้ความสามารถแล้วการที่ครูมีภาระงานอื่นที่นอกเหนือจากงานสอน เช่น งานธุรการ งานพัสดุ งานการเงินฯ งานเหล่านี้ทำให้ครูไม่ได้ใช้เวลาให้เต็มที่กับการจัดการเรียนการสอน

2) ปัจจัยอุปสรรคด้านผู้เรียน เนื่องจากผู้เรียนของ กทม. จำนวนมากมีปัญหาครอบครัวแตกแยกทำให้ขาดความอบอุ่น และความพร้อมในการเรียน

3) ปัจจัยอุปสรรคด้านอาคารสถานที่ของโรงเรียน เนื่องจากโรงเรียนของ กทม. ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในวัด มีพื้นที่คับแคบ ไม่สามารถขยายอาคารเรียนได้ อาคารประกอบไม่เพียงพอ รวมไปถึงการมีห้องน้ำไม่สมดุลและไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียน ไม่มีพื้นที่สำหรับทำสนาม ทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน

4) โรงเรียนมีกิจกรรมมากเกินไป โดยโรงเรียนมักจะถูกร้องขอให้เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของเขต และชุมชน ทำให้นักเรียนมีเวลาเรียนน้อยลง

5) ปัญหาจากการใช้สื่อไม่คุ้มค่า เกิดขึ้นได้ในหลายสาเหตุ เช่น 1) โรงเรียนขาดระบบจัดการให้สามารถใช้สื่อได้อย่างคุ้มค่า 2) ขาดระบบที่ดีในการจัดซื้อจัดหา ทำให้ได้สื่อไม่ตรงความต้องการของผู้ใช้ และ 3) ครูไม่เห็นความสำคัญของการใช้สื่อและไม่ยอมใช้สื่อในการจัดการเรียนการสอน

6) ปัญหาจากเด็กเรียนร่วม แม้การรับเด็กเรียนร่วมจะช่วยทำให้ทุกคนมีโอกาสทางการศึกษา แต่ในอีกทางหนึ่งก็เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาด้วย กรณีที่เด็กเรียนร่วมบางคนมีพฤติกรรมก้าวร้าว อารมณ์รุนแรง ก็เป็นปัญหาที่ต้องจัดการในระดับหนึ่ง แต่ที่เป็นปัญหามากคือ กรณีที่เด็กบางคนผู้ปกครองไม่ยินยอมพาไปให้แพทย์วินิจฉัยทำให้ต้องรับเข้าเรียนในบัญชีนักเรียนปกติ ส่งผลต่อความยากลำบากในการจัดการเรียนการสอนและทำให้ค่าเฉลี่ยของผลสัมฤทธิ์ของเด็กปกติลดลง

7) ปัจจัยอุปสรรคจากการจัดการศึกษาหลายระดับ ในหนึ่งโรงเรียน เนื่องจากโรงเรียนในสังกัด กทม. มีการจัดการศึกษาหลายระดับในโรงเรียนเดียวกัน บางแห่งจัดตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย ทำให้การบริหารจัดการยากลำบากกว่าโรงเรียนทั่วไป

### 3.2.3 ปัจจัยอุปสรรคเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

1) อุปสรรคจากครอบครัวสังคมวัฒนธรรม เนื่องจากสังคมของคนในกรุงเทพฯ เป็นสังคมที่หลากหลาย มีปัญหาซับซ้อน การจัดการศึกษาจึงมีปัญหาอุปสรรคมาก เช่น

1.1) กรณีเด็กนักเรียนเป็นลูกคนงานก่อสร้าง เมื่อพ่อแม่ย้ายที่ทำงานก็จะย้ายตามพ่อแม่ไปโดยบางคนไม่ได้แจ้งย้ายกับทางโรงเรียน

1.2) กรณีชุมชนแออัด หรือมีปัญหาสิ่งแวดล้อม เด็กๆ ต้องปรับตัวเพื่อการอยู่รอด บางครั้งถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้ค้าสิ่งแวดล้อม

1.3) ปัญหาเวลาการเลิกงานของผู้ปกครอง กับเวลาเลิกเรียนไม่ตรงกัน โดยโรงเรียนเลิกเรียนประมาณ 15.00 น. ขณะที่ผู้ปกครองเลิกงาน 17.00 น.

1.4) ปัญหาเรื่องความกดดันจากสถานะทางเศรษฐกิจและการให้ความสำคัญในการดูแลบุตรหลานของผู้ปกครอง โดยผู้ปกครองจำนวนมากใช้เวลาส่วนใหญ่เพื่อการประกอบอาชีพ ทำให้ไม่มีเวลาดูแลบุตรหลาน รวมทั้งการปล่อยปละละเลยไม่ให้ความสำคัญกับการดูแลบุตรหลานอย่างใกล้ชิด

2) อุปสรรคจากประชากรแฝงของกทม. เนื่องจาก กทม. มีประชากรแฝงอยู่เป็นจำนวนมากประมาณ 4 ล้านคน ทำให้กทม. ต้องใช้งบประมาณเพื่อดูแลประชากรแฝงเหล่านี้ ทั้งด้านสาธารณสุข คมนาคม ชยะ และอื่นๆ โดยเฉพาะงานด้านการศึกษาที่เป็นการศึกษาแบบให้เปล่า

3) ปัจจัยอุปสรรคด้านการเมือง เช่น กรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นนักการเมืองคนละพรรคกับรัฐบาล อาจไม่ได้รับความสะดวกในเรื่องงบประมาณและการบริหารจัดการ

4) ปัจจัยอุปสรรคด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอย ส่งผลให้งานทางการศึกษาได้รับงบประมาณน้อยลงด้วย

5) ปัจจัยอุปสรรคจากสื่อและเทคโนโลยี กรณีที่ผู้เรียนบริโภคสื่ออย่างขาดวิจารณญาณอาจส่งผลทางลบต่อการจัดการศึกษาได้

#### ◆ อภิปรายผล

จากผลการวิจัยประเมินผลครั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า มีประเด็นที่ควรนำมาอภิปราย ดังนี้

1. จากผลการวิจัยที่พบว่า ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาสังกัด กทม. โดย สมศ.รอบสอง (พ.ศ.2549 - 2553) ทั้งระดับการศึกษาปฐมวัย และการศึกษาประถม-มัธยมเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 99.1 และ 98.8 ตามลำดับ) มีคุณภาพได้มาตรฐาน ผลการประเมินนี้สอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่พบว่า ผู้บริหารและครูของ กทม. มีวุฒิทางการศึกษาเหมาะสม มีครูเพียงพอ ครูส่วนใหญ่ได้สอนตรงตามวิชาเอกและได้รับการพัฒนาจาก กทม. อย่างสม่ำเสมอ มีการพัฒนาและใช้หลักสูตรสถานศึกษาอย่างจริงจัง โรงเรียนมีสื่อและอุปกรณ์การสอนเพียงพอ และ โรงเรียนทุกแห่งมีคุณภาพตามเกณฑ์ SMART SCHOOL จากผลของข้อมูลเชิงคุณภาพดังกล่าวอาจเป็น

ปัจจัยที่ส่งเสริมให้โรงเรียนของ กทม. ส่วนใหญ่มีคุณภาพได้ตามมาตรฐานของสมศ. และผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ ฟูลแลน (Fullan อ้างถึงใน Healy, 1994) ข้อหนึ่งที่กล่าวว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาการศึกษา คือ การพัฒนาบุคลากรและการสนับสนุนด้านทรัพยากร

อย่างไรก็ตามแม้ในภาพรวมคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาตามการประเมินของ สมศ. จะมีคุณภาพได้มาตรฐาน แต่ในมาตรฐานที่ 5 คือ “ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร” ผู้เรียนในระดับประถม-มัธยมศึกษา ของโรงเรียนสังกัด กทม. มีโรงเรียนที่ผ่านมาตรฐานนี้น้อยกว่ามาตรฐานอื่นๆ โดยมีเพียงร้อยละ 60 ที่ผ่านมาตรฐานนี้ ขณะที่มาตรฐานอื่นๆ มีโรงเรียนที่ผ่านมาตรฐานมากกว่าร้อยละ 83.3 ซึ่งผลการประเมินดังกล่าวสอดคล้องกับภาพรวมการประเมินของ สมศ. ที่พบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่ผ่านมาตรฐานดังกล่าว นอกจากนี้การที่ ผู้เรียนของ กทม. ส่วนใหญ่เป็นเด็กที่ขาดความพร้อม ครอบครัวแตกแยก อาจเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้ผู้เรียนผ่านมาตรฐานนี้น้อยกว่ามาตรฐานอื่นๆ

2. จากผลการประเมินที่พบว่า กทม. สามารถจัดการศึกษาได้สนองความต้องการของท้องถิ่นในระดับมากที่สุด และผลการศึกษาเชิงคุณภาพก็ได้ผลในลักษณะเดียวกัน เหตุที่ได้ผลการวิจัยเช่นนี้ อาจเป็นเพราะกทม. บริหารโดยนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้ทราบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและผู้บริหารพยายามดำเนินการในสิ่งที่ตรงกับความต้องการของประชาชน และตรงกับแนวคิดของ ประหยัด หงษ์ทองคำ (ม.ป.ป.) ที่กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) เป็นรูปการปกครอง

ที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตนเอง

3. จากผลการวิจัยที่พบว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับมากที่สุด เหตุที่ได้ผลการวิจัยเช่นนี้อาจจะเป็นเพราะ นโยบายและโครงการด้านการศึกษาของ กทม. หลายเรื่องที่เกิดกิจกรรมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากขึ้น เช่น 1) โครงการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษามีกิจกรรมระดมความคิดเห็นและศึกษาความต้องการของประชาชน 2) ระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนทำให้มีกิจกรรมเยี่ยมบ้านนักเรียนและส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระหว่างบ้านกับโรงเรียน 3) การจัดให้มีเครือข่ายผู้ปกครองทำให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครอง เป็นต้น อย่างไรก็ตามผลการวิจัยดังกล่าวไม่สอดคล้องกับผลงานการวิจัยของ เฉลิมพล อภัยวี (2546) ได้ทำวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของ อบต.ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตอำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้ผลการวิจัยว่า การมีส่วนร่วมของ อบต.ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตอำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์อยู่ในระดับปานกลาง และไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของ อังศิริ พ่วงแพ (2544) ที่ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาโรงเรียนเทศบาล จังหวัดนราธิวาส ได้ผลการวิจัยพบว่า สภาพการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาทั้งในภาพรวม แต่ละกลุ่มอาชีพและวุฒิการศึกษามีส่วนร่วมในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการวิจัยทั้งสองเรื่องดังกล่าวเป็นการศึกษาในบริบทที่แตกต่างจาก กทม.

4. จากผลการวิจัยที่พบว่า กทม. จัดการศึกษาได้อย่างมีความเสมอภาคในระดับมากที่สุด และสอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงคุณภาพที่พบว่า กทม. จัดการศึกษาได้อย่างเสมอภาคทั้งในด้านโอกาส ด้านคุณภาพ และด้านทรัพยากร เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะ กทม. เป็นพื้นที่ที่มีความพร้อมด้านสาธารณูปโภค มีความสะดวกในการคมนาคมติดต่อสื่อสาร และสามารถใช้เทคโนโลยีได้คล้ายคลึงกันในทุกพื้นที่ เมื่อ กทม. จัดสรรทรัพยากรให้ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ คน และวัสดุอุปกรณ์โดยคิดจากรายหัวของนักเรียนเป็นหลักจึงไม่ทำให้เกิดความแตกต่าง ทำให้ผู้ได้รับการจัดสรรทรัพยากรยอมรับได้ว่ามีความเสมอภาค เช่นเดียวกับคุณภาพการศึกษาที่ผู้รับบริการได้รับการให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน โดย กทม. สามารถจัดการศึกษาโดยจัดให้ทุกโรงเรียนมีครูที่มีคุณภาพใกล้เคียงกัน มีอัตราส่วนของครูกับนักเรียนใกล้เคียงกัน ได้รับการบริการทางการศึกษาฟรีเหมือนกัน นักเรียนที่มีฐานะ เชื้อชาติ ศาสนา ต่างกันได้รับการเหมือนกัน การดำเนินการเช่นนี้อาจเป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเห็นว่า กทม. จัดการศึกษาได้อย่างเสมอภาค ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคที่ โคลแมน (Coleman cited in Tesconi and Hurwitz, 1974: 101) กล่าวว่า ประกอบด้วยปัจจัย 4 ประการ คือ 1) การจัดการศึกษาแบบให้เปล่า 2) การจัดหลักสูตรร่วมสำหรับเด็กทุกคนไม่ว่าจะมีพื้นฐานอย่างไร 3) เด็กมีภูมิหลังต่างกันได้เข้าเรียนในโรงเรียนเดียวกัน และ 4) ภายในชุมชนแต่ละแห่งมีความเสมอภาคกัน

5. จากผลการวิจัยที่พบว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการจัดการศึกษาของ กทม. คือ การที่ กทม. มีนโยบายทางการศึกษาที่ต่อเนื่อง เนื่องจากมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน

มากกว่า 1 สมัย มีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาให้กับโรงเรียนได้อย่างเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของผู้ได้รับการจัดสรร มีสวัสดิการให้กับบุคลากรทางการศึกษาทำให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจดี ผู้บริหารและครูมีความรู้ความสามารถดี มีทรัพยากรเพียงพอต่อการดำเนินงาน และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนส่งเสริมทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ผู้บริหารและครูมีความรู้ความสามารถดี จัดการเรียนการสอนได้ดี มีระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนดี ให้บริการดี และจัดอาคารสถานที่ได้ดีนั้น ผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับ แนวคิดของ เลอวินและ เลอซอท (Levine and Lezotte อ้างถึงใน Cuttance, 1994) ที่กล่าวถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของสถานศึกษาว่า ควรประกอบด้วยปัจจัยด้านการจัดหาวัสดุอุปกรณ์การสอนให้สมบูรณ์และเหมาะสม มีการพัฒนานักเรียนเป็นรายบุคคล ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ สามารถคัดเลือกและแต่งตั้งบุคลากรอย่างเหมาะสม มีความเป็นอิสระ ไม่แบ่งพรรคแบ่งพวก สามารถกำกับติดตามกิจกรรมของโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอด้วยตนเอง รู้จักใช้เวลาและพลังในการปรับปรุงสถานศึกษา ให้การสนับสนุนและพัฒนาครูอาจารย์ จัดหาทรัพยากรให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เป็นต้น และสอดคล้องกับผลการวิจัยของ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550) ได้ทำการวิจัยเรื่องการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งที่มุ่งศึกษาปัจจัยความสำเร็จและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ผลการวิจัยว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมในการจัดการศึกษาของ อบต. ได้แก่ การที่ผู้บริหารเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ ฝ่ายบริหารเป็นทีมเดียวกันและทำงานอย่างต่อเนื่อง ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาและเข้ามามีส่วนร่วม การเมืองที่มีขั้วฝ่ายเดียวกัน



6. จากผลการวิจัยที่พบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของ กทม. ได้แก่ ระบบบริหารจัดการและกฎระเบียบไม่เอื้ออำนวย บริหารของ กทม. อยู่ต่างพรรคกับรัฐบาล ผู้บริหารระดับเขตให้ความสำคัญกับงานทางการศึกษาน้อย โครงสร้างการบริหาร การกำหนดภารกิจ และสายการบังคับบัญชาไม่เหมาะสม ครูบางส่วนยังขาดความกระตือรือร้นในการสอน ผู้เรียนขาดความพร้อม พื้นที่ของโรงเรียนมีจำกัด โรงเรียนมีกิจกรรมมากเกินไป การใช้สื่อการสอนที่ยังไม่คุ้มค่า โรงเรียนหลายแห่งจัดการศึกษาหลายระดับในหนึ่งโรงเรียน และอุปสรรคอันเนื่องมาจากความเป็นสังคมเมือง สภาวะทางเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมอื่นๆ ผลการวิจัยดังกล่าว สอดคล้องกับงานวิจัยของ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา(2550) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลการวิจัยข้อหนึ่งที่พบว่า ปัจจัยอุปสรรคในการบริหารงานทางการศึกษาของ อบต. ได้แก่ จำนวนบุคลากรในสำนัก/กองการศึกษาไม่เพียงพอต่อภาระงาน โครงสร้างการบริหารยังไม่เหมาะสม การนิเทศ กำกับติดตามและประเมินผล การศึกษาดำเนินการได้ไม่เต็มที่ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณในระดับสถานศึกษาพื้นฐานและภูมิหลังของเด็กที่สู่ระบบโรงเรียนมีความหลากหลายสูง และสอดคล้องกับงานวิจัยของ ประภาพรพรณ ไชยวงษ์ (2544) ที่ศึกษาวิเคราะห์หับทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มีผลการวิจัยข้อหนึ่งที่พบว่า ปัจจัยอุปสรรค ต่อการจัดการศึกษาของ อบต. ประการหนึ่ง คือ ภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์ทางการศึกษา และการเห็นความสำคัญของการศึกษาของผู้บริหาร อบต.

## ❖ ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยประเมินผลที่ได้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรุงเทพมหานคร และข้อเสนอเพื่อการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1. จากผลการวิจัยที่พบว่า เด็กนักเรียนของ กทม.ส่วนใหญ่ขาดความพร้อมอันเนื่องมาจากปัญหาครอบครัวแตกแยก การเลิกงานของผู้ปกครองไม่ตรงกับเวลาเลิกเรียนของโรงเรียน จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรุงเทพมหานคร

กทม. ควรมีนโยบายส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาสำหรับผู้ปกครอง เช่น “หลักสูตรสำหรับพ่อแม่” และ “โครงการโรงเรียนนอกเวลา” โดยขยายเวลาการดูแลนักเรียนไปจนถึง 18.00 น. สำหรับโรงเรียนที่มีความพร้อม เพื่อแก้ปัญหาให้กับผู้ปกครองกลุ่มนี้ โดยกทม. สนับสนุนงบประมาณการดำเนินการและค่าตอบแทนการปฏิบัติงานล่วงเวลาให้กับโรงเรียนตามความเหมาะสม

### ข้อเสนอต่อโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร

โรงเรียนที่มีความพร้อมควรนำโครงการ หลักสูตร สำหรับพ่อแม่ และ โรงเรียนนอกเวลา มาดำเนินการในโรงเรียน

2. จากผลการวิจัยที่พบว่า โรงเรียนสังกัด กทม. มีผลการประเมินของระดับประถม-มัธยมศึกษาในมาตรฐานที่ 5 “ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร” ผ่านการประเมินร้อยละ 60 ซึ่งน้อยกว่ามาตรฐานอื่นๆ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรุงเทพมหานคร

สำนักงานการศึกษาควรเร่งรัดและส่งเสริมสนับสนุน การดำเนินการของโรงเรียน โดยการพัฒนาครู การจัดสรรสื่อการเรียน การสอน ฯลฯ เพื่อพัฒนาการจัดการเรียนการสอนที่มุ่งส่งเสริมให้ ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตรให้มากขึ้น

### ข้อเสนอต่อโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร

โรงเรียนสังกัด กทม. ให้ความสำคัญและจัดการเรียน การสอนที่มุ่งเน้นการพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้และทักษะที่จำเป็นตาม หลักสูตรให้มากขึ้น

3. จากผลการวิจัยที่พบว่า โรงเรียนสังกัด กทม. ส่วนใหญ่ จัดการศึกษาได้สนองต่อความต้องการของท้องถิ่น แต่ในบางพื้นที่ยัง จัดการศึกษาระดับปฐมวัยและมัธยมศึกษาไม่เพียงพอกับความต้องการ โดยโรงเรียนส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในเรื่องสถานที่เนื่องเป็นโรงเรียนที่ตั้ง อยู่ในวัดทำให้มีสถานที่คับแคบ ไม่สามารถขยายโรงเรียนได้ จากข้อ ค้นพบดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรุงเทพมหานคร

1) กทม. ควรออกแบบอาคารเรียนอาคารประกอบที่ เหมาะกับสภาพพื้นที่ของโรงเรียนแต่ละแห่งเพื่อให้สามารถใช้ ประโยชน์จากพื้นที่ได้อย่างเต็มศักยภาพ

2) กทม. โดยสำนักงานศึกษาควรสำรวจและประมวล ความต้องการของประชาชนในเขตที่ชุมชนมีความต้องการเกินกว่าที่ โรงเรียนจะตอบสนองได้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการดำเนินงาน ของ กทม. และโรงเรียนต่อไป

### ข้อเสนอต่อโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร

1) โรงเรียนจัดทำสถิติความต้องการที่เกินกว่าความสามารถที่จะสนองได้เสนอต่อ กทม.

2) โรงเรียนประชาสัมพันธึ สร้างความเข้าใจและให้คำแนะนำต่อชุมชน รวมทั้งขยายการให้บริการในระดับที่มีศักยภาพ

4. จากผลการวิจัยที่พบว่าผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษากับ กทม. ในระดับสูงมาก โดยการมีส่วนร่วมมีความหลากหลายในกิจกรรมและระดับของการมีส่วนร่วมโดยผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนมากที่สุดคือคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่การคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษายังไม่ดำเนินการตามระเบียบอย่างเคร่งครัด ส่วนใหญ่เป็นการเชิญบุคคลที่รู้จักคุ้นเคยเข้ามาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียน จากผลการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรุงเทพมหานคร

1) กทม. ส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียนรักษาความสัมพันธ์อันดีกับชุมชนและรักษาระดับการมีส่วนร่วมไม่ให้ต่ำกว่าที่เคยมี

2) กทม. กำกับติดตามให้โรงเรียนสรรหาคณะกรรมการสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษา และจัดให้มีกิจกรรมพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างเป็นระบบเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ มีขวัญกำลังใจและได้รับเกียรติที่อาสาเข้ามาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา

### ข้อเสนอต่อโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร

1) โรงเรียน รักษาความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน และส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนในระดับที่สูงขึ้น

2) โรงเรียนดำเนินการสรรหาคณะกรรมการสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ได้ตัวแทนจากชุมชนอย่างแท้จริง โดยโรงเรียนควรให้เกียรติและเปิดโอกาสอย่างเต็มที่เพื่อให้คณะกรรมการสถานศึกษาได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มศักยภาพ

5. จากผลการวิจัยที่พบว่า โรงเรียนสังกัด กทม.มีกิจกรรมมากเกินไป โดยโรงเรียนมักถูกร้องขอให้เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของสำนักงานเขตและกิจกรรมของชุมชน ทำให้นักเรียนมีเวลาเรียนน้อยลง ผลการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรุงเทพมหานคร

สำนักงานเขต ควรพิจารณาคัดสรรกิจกรรมที่เหมาะสมที่จะให้โรงเรียนเข้าร่วมทั้งนี้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อการเรียนการสอนของผู้เรียนเป็นหลัก

### ข้อเสนอต่อโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร

โรงเรียนควรบูรณาการการเรียนการสอนเข้ากับกิจกรรมที่ต้องเข้าร่วมกับสำนักงานเขตและชุมชน เพื่อให้นักเรียนได้ทั้งประสบการณ์จากการเข้าร่วมกิจกรรมและประโยชน์ต่อการเรียนรู้ตามหลักสูตร

6. จากผลการวิจัยที่พบว่า โรงเรียนยังใช้สื่อการเรียนการสอนไม่คุ้มค่า ระบบการจัดสรรหาสื่อยังไม่สนองความต้องการของโรงเรียนอย่างแท้จริง ทำให้ได้สื่อที่ไม่ตรงความต้องการของผู้ใช้ ข้อค้นพบดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรุงเทพมหานคร**

- 1) กทม. ควรสร้างฐานข้อมูลที่ทันสมัย เป็นจริงเกี่ยวกับสื่อการเรียนการสอนของโรงเรียนทุกโรงในสังกัด เพื่อใช้เป็นฐานการตัดสินใจสรรหาสื่อ
- 2) กทม. ควรพัฒนาระบบการสรรหาสื่อการเรียนการสอน ให้ตรงกับความต้องการของผู้ใช้สื่ออย่างแท้จริง

#### **ข้อเสนอต่อโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร**

- 1) โรงเรียนควรให้ความสำคัญและจริงจังกับการให้ข้อมูลด้านสื่อแก่ กทม. เพื่อให้สามารถสรรหาสื่อได้ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง
- 2) โรงเรียนควรกำหนดมาตรฐานที่ส่งเสริมให้ครูใช้สื่อในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

7. จากผลการวิจัยที่พบว่า หน่วยงานกลางที่ดูแลงานทางด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร คือ สำนักงานการศึกษา แต่อำนาจบังคับบัญชาโรงเรียนอยู่กับสำนักงานเขต บทบาทหน้าที่ของสำนักงานการศึกษา คือ จัดการศึกษาในระบบเป็นหลัก ส่วนงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย สำนักงานการศึกษามีหน้าที่ “ส่งเสริม” โดยมีหน่วยงานอื่นๆ เช่น สำนักพัฒนาสังคม สำนักวัฒนธรรม กีฬาและการท่องเที่ยวฯ เป็นหน่วยงานที่มีส่วนดูแลและการจัดการศึกษานอก

ระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จากผลการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรุงเทพมหานคร**

กทม.ควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้าง การแบ่งภารกิจงานทางการศึกษา เพื่อให้เห็นข้อเด่นข้อด้อยของของรูปแบบการบริหารการศึกษาในรูปแบบต่าง ซึ่งจะนำไปสู่การปรับการบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครในอนาคต

#### **ข้อเสนอต่อโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร**

สถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาของ กทม.ควรสะท้อนสภาพการจัดการศึกษาทั้งในปัจจุบันทั้งด้านที่เป็นจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคต่อกทม. เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการบริหารงานทางการศึกษาของกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

8. จากผลการวิจัยที่พบว่า ระบบบริหารจัดการและกฎระเบียบเป็นอุปสรรคต่อการได้มาซึ่งบุคลากรทางการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรุงเทพมหานคร**

กทม. ควรพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่ง และเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพของบุคลากรทางการศึกษาบางตำแหน่งใหม่ เพื่อจูงใจและเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้

9. จากผลการวิจัยที่พบว่า การจัดการศึกษาแบบเรียนร่วมในสภาพที่จัดอยู่ในปัจจุบัน เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนในกรณีที่ผู้ปกครองไม่ยินยอมให้เด็กที่เข้าข่ายเด็กพิเศษเข้ารับการตรวจวินิจฉัยจากแพทย์ ทำให้ต้องจัดเข้าเรียนในชั้นเรียนปกติ กลายเป็นปัญหาในการจัดการเรียนการสอนและส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในภาพรวมของ กทม. ผลการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

#### **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรุงเทพมหานคร**

1) กทม.ควรปรับปรุงเกณฑ์ในการรับเด็กพิเศษเข้าเรียนรวม และเข้าเรียนร่วม กับเด็กปกติของกทม. ให้มีความชัดเจน รวมทั้งสื่อสารให้ผู้ปกครองเข้าใจและยอมรับในกฎเกณฑ์ เพื่อสามารถคัดแยกเด็กให้เข้าเรียนในชั้นเรียนประเภทต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

2) กทม.ควรศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบที่หลากหลายในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ เช่น ห้องเรียนสำหรับเด็กพิเศษ (แยกเรียนเฉพาะกลุ่ม) ห้องเรียนแบบเรียนรวม (เฉพาะเด็กที่มีลักษณะใกล้เคียงกับเด็กปกติ) และ ห้องเรียนแบบเรียนร่วมบางช่วงเวลา เป็นต้น

10. จากผลการวิจัยที่พบว่า โรงเรียนของ กทม. หลายแห่งมีการจัดการศึกษาหลายระดับในหนึ่งโรงเรียน เช่น จัดตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงมัธยมศึกษา ทำให้บริหารจัดการยากเนื่องจากช่วงอายุของเด็กแตกต่างกันมาก ผลการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้



### **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อกรุงเทพมหานคร**

กทม. ควรศึกษาและพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษา โรงเรียนที่มีนักเรียนหลายระดับในโรงเรียนเดียวกันและการกำหนด เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาให้บริการทางการศึกษาในอนาคต เพื่อให้ เหมาะสมกับศักยภาพที่จะบริหารจัดการได้อย่างมีคุณภาพ

### **ข้อเสนอต่อโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร**

โรงเรียนในสังกัด กทม. ควรเสนอปัญหา แนวทาง การแก้ปัญหา และรูปแบบที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษา สำหรับหนึ่งโรงเรียนหลายระดับชั้น เพื่อเป็นข้อมูลแก่ กทม. ในการ พัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาสำหรับโรงเรียนลักษณะเช่นนี้ให้มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

#### **• ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต**

1. ควรวิจัยศึกษาโครงสร้างการบริหารการศึกษาที่มี ประสิทธิภาพสำหรับกรุงเทพมหานคร
2. ควรวิจัยศึกษารูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนที่ประสบ ความสำเร็จในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ทั้งโรงเรียน ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และ ขนาดใหญ่
3. ควรวิจัยพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาแบบเรียนร่วม สำหรับสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร
4. ควรวิจัยศึกษารูปแบบการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ สำหรับสถานศึกษาที่จัดการศึกษาหลายช่วงชั้นในหนึ่งโรงเรียน

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

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

- กฤษณา แสงสว่าง. (2542). **ความต้องการการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นในการบริหารของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดปทุมธานี**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2544). **การปกครองไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. (2550). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 - 2554**. จาก <http://www.nesdb.go.th/?tabid=139> สืบค้นเมื่อ 22/04/2550.
- โครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร** <http://203.155.220.118/info/Department/Frame.asp> สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2553.
- เฉลิมพล อภัยวี. (2546). **การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตอำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**. ปรินญาครุศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารการศึกษา) สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.
- ชาญชัย พงษ์มณี. (2540). **การสำรวจสภาพและความต้องการของท้องถิ่นเพื่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนบ้านลักลันเชียงใหม่ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย**. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

- ชาติรี ศิริสวัสดิ์. (2546). การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น  
ของโรงเรียนมัธยมศึกษา: กรณีศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษา  
สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดนครราชสีมา. วิทยานิพนธ์  
ปริญญาศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศาสตร์ บัณฑิต  
วิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ชูชาติ พ่วงสมจิตร์. (2540). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่  
เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียน  
ประถมศึกษาในเขตปริมณฑลกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์  
ปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา ภาค  
วิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1.  
กรุงเทพมหานคร: พิมพ์เศพรินติ้งเซ็นเตอร์.
- \_\_\_\_\_. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร:  
โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.
- นคร แสงนิล. (2553). การเทียบเคียงการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน  
สำหรับโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร.  
วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (บริหารการศึกษา)  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- นงนาฏ ชูขาว และคนอื่นๆ. (2543). การวิเคราะห์การจัดระบบ  
โครงสร้างและบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่  
เหมาะสม. รายงานประกอบการศึกษาหลักสูตรปริญญาโท  
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
ภาคพิเศษ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา.

- นันทรัตน์ เจริญกุล. (2551). **การบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** ในการประชุมทางวิชาการ การวิจัยทางการศึกษาระดับชาติ ครั้งที่ 13 หน้า 685-690. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- นรินทร์ จงวุฒิเวศน์. (2527). กลวิธี แนวทาง วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน ใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา**. หน้า 177 - 194. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.
- บัญชา แก้วส่อง. (2537). **ยุทธศาสตร์ทางปัญญาแห่งชาติ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- \_\_\_\_\_. (2531). **รูปแบบทางสังคม - จิตวิทยาสำหรับการอธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา**. ปริญญา นิพนธ์การศึกษาดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- ประคอง กรรณสูต. (2538). **สถิติเพื่อการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประจักษ์ วันกิ่ง. (2543). **วิสัยทัศน์ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบูรณ์เกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน**. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

- ประภาพรณ ไชยวงษ์. (2544). การวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา. วิทยานิพนธ์ ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเวศ วะสี. (2545). องค์การชุมชนกับกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนหัวใจของการพัฒนา. จาก <http://www.codi.or.th2index.cgi?action=info&id=7&tipic=306> สืบค้นเมื่อ 22/9/2545.
- ประสาน เลือดทหาร. (2547). ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดสระแก้ว วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร-มหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ประเสริฐ ลาวัณย์วิสุทธิ. (2550). การจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล. การค้นคว้าอิสระ สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. (ม.ป.ป.). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: พาพาส.
- ปรีชา คัมภีรปรกรณ์. (2540). “ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนในประเทศไทย”. เอกสารการสอนชุดวิชาโรงเรียนกับชุมชน. หน่วยที่ 4 สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร: ชวนพิมพ์.

- พรรณณี ลิ้มเจริญ. (2540). **ความต้องการ การตอบสนองและแนวทาง  
พัฒนาบุคลากร โรงเรียนสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา เขต  
การศึกษา 12** วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขา  
วิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. ประกาศใน  
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 4 ก. หน้า 48 - 66  
ประกาศเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2542.
- พัชยา ทับทิม. (2543). **การศึกษบทบาทของประธานคณะกรรมการ  
บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการดำเนินงาน  
ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน: กรณีศึกษาศูนย์การเรียนรู้ชุมชนในเขต  
จังหวัดกำแพงเพชร.** วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขา  
การศึกษานอกระบบโรงเรียน บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.
- พิบูลย์พันธ์ สาทอง. (2542). **การศึกษบทบาทด้านการศึกษาของ  
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตอำเภอเมืองอุดรธานี  
จังหวัดอุดรธานี.** วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย  
ขอนแก่น.
- พิรุณ เสลานนท์. (2539). **การกระจายอำนาจ: ปัจจัยที่มีต่อความ  
สำเร็จหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจในรูป  
องค์การบริหารส่วนตำบล.** วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ไพฑูริย์ ลินลารัตน์. (2540). “บทบาทของโรงเรียนต่อชุมชน”. **เอกสารการสอนชุดวิชาโรงเรียนกับชุมชน**. หน่วยที่ 2. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. “พลังชุมชนพลังแผ่นดิน” ปาฐกถาพิเศษ เมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2544 ณ หอประชุมอนุสรณ์ 70 ปี สถาบันราชภัฏนครราชสีมา. จาก <http://www.codi.or.th2index.cgi?action=info&id=7&tipic=60> สืบค้นเมื่อ 22/9/2545.
- 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 ยะบุญธง. (2552). **รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีส่วนร่วมของโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. ในการประชุมทางวิชาการ การวิจัยทางการศึกษาระดับชาติ ครั้งที่ 13 หน้า 429-440. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2550, 24 สิงหาคม) **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก, หน้า 1 - 127.



- ราชบัณฑิตยสถาน. (2524). **พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ - ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน**. กรุงเทพมหานคร: รุ่งศิลป์การพิมพ์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542**. กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คพับลิเคชันส์.
- รุทธิ์ กล่อมชุ่ม และ สุนทรโคตรบรรเทา. (2527). **ปัจจัยที่กระตุ้นให้ประชาชนเข้าร่วมในโครงการพัฒนาชุมชนในเขตชนบทยากจน**. พิษณุโลก.
- ลิขิต วีระเวทิน. (2539). **การเมืองการปกครองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิทยากร เขียวกุล. (2544). **ทางรอดของประเทศไทย ปฏิรูปกรอบวิธีคิดและระบบการเรียนรู้ใหม่**. กรุงเทพมหานคร: เรือนปัญญา.
- วีระพงศ์ เดชบุญ และคนอื่นๆ. (2540). **รายงานวิจัยเรื่อง ความพร้อมในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล เขตการศึกษา 10**. อุบลราชธานี : สำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตการศึกษา 10.
- วีระวัฒน์ พิสัยพันธุ์. (2546). **การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย**. ปรินญาครุศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารการศึกษา) สถาบันราชภัฏมหาสารคาม.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). **นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: หนังสือสำหรับเสริมพลังความคิดและหลักวิชาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- ศรัณยู หมั่นทรัพย์. (2553). **ความเสมอภาค**. สถาบันพระปกเกล้า  
<http://www.powerfulcitizen.com> สืบค้นเมื่อ 1/04/2553
- ศิริธรรม จันทพันธ์. (2544). ความพร้อมในการดำเนินการจัดการ  
ศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542.
- ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร. (2553) “นโยบายด้านการศึกษาของ  
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร”. การสรุปนโยบายเร่งด่วนของ  
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2552  
ในการประชุมหัวหน้าหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร ครั้งที่  
1/2552 ห้องรัตนโกสินทร์ จาก [http://203.155.220.118/  
info/Nowgov/policy.asp](http://203.155.220.118/info/Nowgov/policy.asp) สืบค้น เมื่อ 5 ตุลาคม 2553  
เวลา 14.30 น.
- สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ และคนอื่นๆ. (2542). **รายงานการวิจัยการ  
กระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**.  
นครราชสีมา: สถาบันราชภัฏนครราชสีมา. (อัดสำเนา)
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). **กฎหมายปกครองท้องถิ่น: เอกสารตำรา  
หลักประกอบการเรียนการสอนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร-  
บัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น วิชากฎหมายสำหรับ  
การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- สมหวัง คันธรส. (2543). **การศึกษาความเป็นไปได้ของรูปแบบการให้  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ  
ศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สำนักงาน  
การประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่**. เชียงใหม่: 2543. ม.ป.ท.  
(อัดสำเนา).

- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2515). **การพัฒนาชุมชน**. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร. (2553ก). **รายงานสถิติการศึกษา ปีการศึกษา 2552 โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- \_\_\_\_\_. (2553ข). **แผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. 2553 สำนักงานการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- \_\_\_\_\_. (2552ก). **แผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. 2552 สำนักงานการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- \_\_\_\_\_. (2552ข). **แผนปฏิบัติการ 4 ปี (พ.ศ. 2552 - 2555)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- \_\_\_\_\_. (2552ค). **รายงานการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ปี 2551**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- \_\_\_\_\_. (2552ง). **สถิติจำนวนนักเรียน ห้องเรียนโรงเรียนสังกัด กรุงเทพมหานคร จำแนกรายสำนักงานเขตและรายโรงเรียน ปีการศึกษา 2552**. (อัดสำเนา).
- สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเลิงสา. (2545). **ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. นครราชสีมา : สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเลิงสา.

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

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2532). **รายงานการติดตามผลการพัฒนาการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษา เรื่อง ความเสมอภาคทางการศึกษา**. (อัดสำเนา)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2545). **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545**. กรุงเทพมหานคร: พรินทวานกราฟิก จำกัด.

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

\_\_\_\_\_. (2541). **รายงานการวิจัยประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา**. ม.ป.ท.

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. (2545). **รายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนาตัวบ่งชี้สำหรับการประเมินคุณภาพการบริหารและการจัดการเขตพื้นที่การศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: 21 เซ็นจูรี่.

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). (2552). **รายงานประจำปี 2551**. กรุงเทพมหานคร: สมศ. <http://www.onesqa.or.th> สืบค้นเมื่อ 1/04/2553

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2552). รายงานการวิจัยสภาพปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาการจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพมหานคร: วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น.
- \_\_\_\_\_. (2551). สภาวะการศึกษาไทยปี 2550/2551 “ปัญหาความเสมอภาคและคุณภาพของการศึกษาไทย” กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี.คอมมิวนิเคชั่น.
- \_\_\_\_\_. (2550). รายงานการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค.
- \_\_\_\_\_. (2550). รายงานการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับสรุป. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค.
- \_\_\_\_\_. (2550). รายงานการวิจัยเรื่อง การวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค.
- \_\_\_\_\_. (2549). รายงานการประเมินการปฏิรูปการเรียนรู้ ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานพหุกรณีศึกษา กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- \_\_\_\_\_. (2548). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการศึกษา กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค.
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). รายงานการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (อัดสำเนา)

- สำราญ ชวนวัน. (2546). การศึกษาศักยภาพการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตตรวจราชการที่ 4. ราชบุรี: สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ 4.
- ลิทธิกร ชวัญดี. (2542). การกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์: การศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร-มหาบัณฑิต สาขาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุคนธา สมจันทร์. (2546). ผลการฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็กสังกัดเทศบาลตำบล โดยการเรียนรู้แบบแก้ปัญหาเป็นฐาน. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการศึกษาปฐมวัย บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุจินต์ นิ่มอนงค์, ชัญชนา ดอนทองและวรุณวดี โพธิ์ศรีนาค. (2547). รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตตรวจราชการที่ 4. ปทุมธานี: สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ 4 จังหวัดปทุมธานี สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.
- สุรพล ทองชาติ. (2544). การศึกษาสภาพความพร้อมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส. ยะลา: สำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตการศึกษา 2.

- สุริยง มีแก้ว. (2539). **ความเสมอภาคของการลงทุนทางการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลในเขตการศึกษา 12**. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยบูรพา.
- สุวัฒน์ มุทฺธเมธา. (2524). **ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- สุวิทย์ ยิ่งวรพันธ์. (2512). **พัฒนาชนบทในประเทศไทย**. พระนคร: สำนักพิมพ์อักษรสาส์น.
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. (2536). “หน่วยที่ 11 การวิจัยเกี่ยวกับการเงินงบประมาณ และความเสมอภาคทางการศึกษา” ใน **ประมวลสาระชุดวิชาการวิจัยการบริหารการศึกษา** นนทบุรี สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- โสภาวดี วิริยะลาภสกุล. (2545). **ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาอันเนื่องมาจากกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา: กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ** ปรินญานิพนธ์เศรษฐศาสตร์การศึกษามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- อมรวิชัย นาครทรรพ. (2552). **วิกฤติคุณภาพการศึกษา ประชาชาติในความเสี่ยง**. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: วี.ที.ซี.คอมมิวนิเคชั่น.
- อังศิธร พ่วงแพ. (2544). **การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาโรงเรียนเทศบาล จังหวัดนราธิวาส**. ปรินญานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต (บริหารการศึกษา) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- อุทัย หิรัญโต. (2526). **สารานุกรมศัพท์สังคมวิทยา - มานุษยวิทยา**. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- \_\_\_\_\_. (2523). **การปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: บารมี การพิมพ์.

#### ภาษาอังกฤษ

- Alastair, T. W. (1982). **Why community participation a discussion of the agreement**. United Nations Children's Fund.
- Arnstein, S. R. (1969). "Ladder of citizen participation". **Journal of American Institute of Planners**. 3 5 (July 1969): 216 - 224.
- Burridge, E., and Ribbins, P. (1995). Promoting improvement in schools: aspects of quality in Birmingham. 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. (1980). "Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity through Specificity" **World Development**. Vol. 8 No.3 (1980): p.223.



- 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.
- 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.
- Cuttance, P. (1994). The Contribution of quality assurance reviews to development in school systems. In D.H. Hargreaves and D. Hopkins (eds.), **Development planning for school improvement,** pp.49-68. London: Cassell.
- Dejnozka, Edward L. (1983). **Educational administration glossary.** Greenwood Press.
- 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 Agricultural 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. Frederick Mesteller and Daniel P. Moynihon (eds) New York: Rondon House.
- Gustavo, Wilches-Chaux. (1992). The meaning of Participation. In Brand, Peter Charles. (ed.), **Community participation: Proceedings**. Habinet International Seminar. Colombia : Habinet.
- Harris, A. and Jon, Y. [2003, February] Comparing school improvement programmes in England and Canada. **Online Journal of School Leadership & Management** [On - line serial]. Available from: Ebscohost Full Display Item: 3034942.

- Healy, M. (1994). BS 5750 and beyond in a secondary school: A change for the best. In C. Parsons (ed.), **Quality improvement in education**, pp. 68-69. London: David Fulton.
- Hertling, E. [2000, February 27] Implementing whole-school reform. **Online Journal of Learning Librarian** [On - line serial]. Available: Ebscohost Full Display Item: 3026578.
- Kanchanachitra, Surapol (1976). **Factors related to community development in Thai villages**. Doctor's Thesis. New York: Cornell University, Photocopied.
- Krejcie,R.V. and Morgan, D.W. (1970). "Determining Sample Size for Research Activities". **Educational And Psychological Measurement**. 30(1970):607-610.
- Midgley, J., Hall, A., Hardiman, M., and Narine, D. (1986). **Community participation, social development and the state**. New York: Methuen.
- Montagu, Harris G. (1984). **Comparative local government**. Great Britain : William Brendon and Son Ltd.
- Moorhead, G. and Griffin. (1998). R.W. **Organizational behavior: managing people and organization**. 5<sup>th</sup> ed. Boston: Houghton Mifflin.

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

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

**Webster's new biographical dictionary.** (1988). Springfield, Mass.: Merriam-Webster.

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

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

## 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 พิณदानนท์ หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์  
และการถ่ายโอนทางการศึกษา  
กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
8. นางสุปราณี จันทร์ตวงค์ ผู้อำนวยการส่วนนโยบาย  
และแผนการกระจายอำนาจ  
สำนักงานคณะกรรมการการกระจาย  
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
9. นายปรีตร ภูษธร ณ อยุธยา นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ  
สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร

## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

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

### นักวิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูชาติ พ่วงสมจิตรร์

### คณะทำงานโครงการ

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

### ผู้ประสานงานพิมพ์

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

เพื่อเป็นการใช้ทรัพยากรของชาติให้คุ้มค่า  
หากท่านไม่ใช้หนังสือเล่มนี้แล้วโปรดมอบให้ผู้อื่น  
นำไปใช้ประโยชน์ต่อไป