

## ชื่อผลงานวิจัย (ไทย)

การวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## ชื่อผลงานวิจัย (อังกฤษ)

The Evaluation Research of Educational Management of Local Administration Organization

## ชื่อนักวิจัย

ดร.พิชิต ฤทธิจรูญ

## ปีที่ผลงานวิจัยเสร็จ

2553

## ประเภทของงานวิจัย

หลักสูตรและการเรียนรู้

## คำสำคัญ

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น , ประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา

## ความเป็นมา/หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน มาตรา 80 (4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 289 กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรม และการฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 41 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา18 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยถือว่าการจัดการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริการสาธารณะ

การดำเนินการจัดการศึกษาและการถ่ายโอนสถานศึกษาที่ผ่านมายังไม่มีการประเมินผลการจัดการศึกษาในภาพรวมของ อปท.ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาและตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นเพียงใด สำนักงานเลขาธิการสภา

การศึกษาจึงเห็นควรวิจัยประเมินผลการจัดการศึกษาของ อปท. ทั้งสถานศึกษาที่ อปท.จัดตั้งขึ้นเอง และสถานศึกษาที่ อปท.รับการถ่ายโอนมาจากกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้ได้ข้อมูลสารสนเทศสำหรับจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของ อปท.

## วัตถุประสงค์การวิจัย

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

## ขอบเขตของการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้กรอบแนวคิดในการวิจัยที่ครอบคลุมตัวแปรที่มุ่งวิจัยประเมินผล ประกอบด้วย คุณภาพการจัดการศึกษา ความเสมอภาคในการจัดการศึกษา สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษา ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของ อปท. ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวจะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการศึกษาของ อปท. กรอบแนวคิดในการวิจัย

## วิธีการวิจัย

แบบแผนการวิจัย (research design) เป็นการศึกษาแบบผสม (mixed-method research) ด้วยการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้มาจากแหล่งข้อมูล/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล 4 กลุ่ม คือ **กลุ่มที่ 1** สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถาม ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน รวมทั้งสิ้น 2,626 คน **กลุ่มที่ 2** สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน รวมทั้งสิ้น 96 คน **กลุ่มที่ 3** สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้กรณีศึกษาภาคสนามจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลและสถานศึกษาแต่ละภูมิภาค ได้แก่ ภาคกลาง (จังหวัดนนทบุรี) ภาคตะวันออก (จังหวัดชลบุรี) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จังหวัดชัยภูมิ) ภาคเหนือ (จังหวัดเชียงใหม่) และ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) จำนวน 15 แห่ง แห่งละ 6 คน รวม 90 คน รวมทั้งเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร พร้อมสถานศึกษาในสังกัด โดยเก็บรวบรวมข้อมูลแห่งละ 12 คน รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 114 คน ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกต การสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และผู้แทนกรรมการสถานศึกษาจากชุมชน **กลุ่มที่ 4** การใช้ข้อมูลแบบทฤษฎีภูมิประเภทเอกสาร จากผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) และเอกสารแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้สถิติบรรยาย ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน แล้วแปลความหมายตามเกณฑ์ที่กำหนด

ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพวิเคราะห์โดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ด้วยโปรแกรม ATLAS.ti Demo และสรุปผลการวิเคราะห์จำแนกเป็นหมวดหมู่เพื่อมุ่งตอบคำถามวิจัย

## ผลการวิจัย

### 1. คุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**1.1 คุณภาพผู้เรียน** สถานศึกษาสังกัด อบต.ส่วนใหญ่ ผู้เรียนมีคุณภาพได้มาตรฐานเกือบทุกมาตรฐาน โดยมีสถานศึกษาของ อบจ. ทั้งระดับปฐมวัยและประถม-มัธยมมากกว่าครึ่งหนึ่ง และสถานศึกษาของ อบต.และเมืองพัทยาส่วนน้อยที่ผู้เรียนมีคุณภาพได้มาตรฐานด้านการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ สถานศึกษาของ อบต.และกทม.มากกว่าครึ่งหนึ่ง และสถานศึกษาของ อบจ.เทศบาล และเมืองพัทยาส่วนน้อยที่ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร โดยมีผู้เรียนบางส่วนที่ยังอ่านและเขียนไม่คล่อง แต่ผู้เรียนส่วนใหญ่มีมารยาทในการพูด มีความเคารพ กราบไหว้ผู้ใหญ่และเสียสละทำประโยชน์เพื่อชุมชน โดยภาพรวมผู้ปกครองและชุมชนมีความพึงพอใจคุณภาพของผู้เรียน

**1.2 คุณภาพครู ผู้บริหารและกระบวนการจัดการศึกษา** สถานศึกษาส่วนใหญ่ของ อบจ. เทศบาล กทม.และเมืองพัทยา ครู มีคุณภาพตามมาตรฐานโดยมีวุฒิและความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ส่วนกรณีของอบต. สถานศึกษาระดับปฐมวัยมากกว่าครึ่งหนึ่งที่ครูมีวุฒิ/ความรู้ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบ และมีครูเพียงพอ ในขณะที่สถานศึกษาทั้งระดับปฐมวัยและระดับประถม-มัธยม เกือบครึ่งหนึ่งที่ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่มีคุณภาพได้มาตรฐานทุกมาตรฐาน และโดยภาพรวมสถานศึกษามีการจัดการเรียนการสอนที่หลากหลายตามศักยภาพผู้เรียน ใช้แหล่งเรียนรู้จากชุมชนมากขึ้น มีการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรอย่างหลากหลายทั้งเชิงวิชาการและการเสริมสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ รวมทั้งจัดระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน

**1.3 การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น** สถานศึกษาสังกัด อบต.ที่จัดตั้งสถานศึกษาเองและรับถ่ายโอนสถานศึกษา สามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น โดย อบต. และโรงเรียนได้ตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชน ในด้านคุณภาพเรียนการสอนที่มีคุณภาพ การจัดหลักสูตรและการเรียนการสอนที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น การจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น การจัดบริการที่ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง การดูแลรักษาความปลอดภัย การส่งเสริมการจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย สิ่งที่ อบต. และโรงเรียนบางแห่งไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนได้ คือ เรื่องการจัดการศึกษาปฐมวัยและระดับมัธยมศึกษาให้เพียงพอ การขยายการจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นและการตอบสนองความต้องการของสถานประกอบการด้านบุคลากรสายอาชีพ ทั้งนี้ผู้ปกครองและชุมชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการจัดการศึกษาของ อบต.

**1.4 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น** ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยเข้ามามีส่วนร่วมในระดับมากถึงมากที่สุดในเรื่องการบริหารจัดการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การส่งเสริมการจัดการเรียนการสอน การระดมทรัพยากรทางการศึกษา การจัดทำแผนของสถานศึกษา การนิเทศติดตามการดำเนินงานการจัดการศึกษา และการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร

### 2. ความเสมอภาคในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหาร อบต. มีวิสัยทัศน์และนโยบายในการสร้างความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา มีการจัดการศึกษาตามอัธยาศัยสำหรับเยาวชนและประชาชนทุกระดับ เพิ่มโอกาสให้ผู้เรียนทุกคน ให้โอกาสผู้เรียนได้เรียนกับครูที่มีคุณภาพ มีวุฒิ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ตรงกับสาระที่สอน ในภาพรวม อบต. จัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคอยู่ในระดับมากถึงมากที่สุด โดย อบจ. อบต.และ เทศบาล มีการจัดการศึกษาให้มีความเสมอภาคในระดับมากที่สุด 4 เรื่อง คือ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีระบบการดูแลช่วยเหลือผู้เรียนอย่างทั่วถึง มีการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

และมีการจัดสรร สื่อ อุปกรณ์ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้สถานศึกษาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ในขณะที่เทศบาลมีการจัดสื่อ อุปกรณ์และแหล่งการเรียนรู้เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนอยู่ในระดับมาก ส่วนอบจ. และอบต. มีการจัดสื่อ อุปกรณ์อยู่ในระดับปานกลาง

### 3. สภาพการเปลี่ยนแปลงของการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานศึกษา

โดยภาพรวม อบต. ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษามีการเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการและด้านการบริหารทั่วไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างน้อย ส่วนด้านการบริหารงานบุคคลและด้านงบประมาณ มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นในระดับค่อนข้างมาก การเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการทางบวก คือ มีพัฒนาการด้านวิชาการดีขึ้น มีกิจกรรมการเรียนรู้หลากหลายมากขึ้น มีการจัดโครงการและกิจกรรมส่งเสริมวิชาการ ครูมีความรู้ ความสามารถตรงกับภาระงานสอนและพัฒนาครูมากขึ้น มีการปรับปรุงหลักสูตรและการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ รวมทั้งมีสื่อ วัสดุอุปกรณ์เพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงด้านวิชาการในทางลบ พบว่า สถานศึกษาบางแห่งนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำลงหลังจากถ่ายโอนต่างๆ ที่ได้รับงบประมาณมากขึ้นและมีความพร้อมด้านอาคารสถานที่ สื่อ วัสดุ อุปกรณ์ ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหาร อบต. และผู้บริหารสถานศึกษาให้ความสำคัญกับงานก่อสร้างอาคารมากกว่างานวิชาการ การเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณในทางบวก คือ การได้รับงบประมาณมากขึ้นและมีความรวดเร็ว ตรงความต้องการจำเป็น ทั้งในเรื่องอาคารเรียน ห้องน้ำ ถนนภายในสถานศึกษา วัสดุ ครุภัณฑ์และอุปกรณ์การเรียน รวมทั้งการพัฒนาสิ่งแวดล้อมต่างๆ การเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณในทางลบ พบว่า อบต.บางแห่งที่ขาดความพร้อมด้านงบประมาณแต่รับถ่ายโอนสถานศึกษามาเป็นจำนวนมาก จึงไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะให้การสนับสนุนสถานศึกษา สถานศึกษาขาดอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานบุคคลในทางบวก คือ สถานศึกษาได้รับการจัดสรรอัตราค่าจ้างครูมากขึ้นและได้ครูตรงตามต้องการ ครูได้รับการพัฒนา และสนับสนุนให้ศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานที่สอน การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารทั่วไปในทางบวก คือ ผู้บริหารปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์และกำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาที่ชัดเจนขึ้น มีการปรับขยาย หรือจัดตั้งส่วนงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมและกำหนดกรอบโครงสร้างอัตราค่าจ้างให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มีการจัดทำแผนปรับปรุงและพัฒนาสถานศึกษา และกำหนดนโยบายตามสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

#### 4. ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของ อบต.

4.1 ปัจจัยเกี่ยวกับ อบต. มีปัจจัยที่ส่งเสริม คือ (1) ผู้บริหาร อบต. มีวิสัยทัศน์และตระหนักในความสำคัญของการศึกษากล้าคิด กล้าตัดสินใจในการบริหาร มีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร รับผิดชอบและให้เกียรติผู้อื่น บุคลากรทางการศึกษามีเพียงพอ มีความรู้และความสามารถ (2) อบต. มีความพร้อมเรื่องรายได้และทรัพยากรในการจัดการศึกษา มีระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว และมีการกระจายอำนาจการบริหารให้กับสถานศึกษา และ (3) ระบบการสอบคัดเลือกครูที่มีความเที่ยงตรง โปร่งใส ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ (1) ผู้บริหาร อบต. ขาดวิสัยทัศน์และไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา (2) บุคลากรของกองการศึกษาไม่เพียงพอและขาดประสบการณ์ในการจัดการศึกษา (3) ระบบการบริหารงานยังขาดประสิทธิภาพ ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณไม่คล่องตัวเท่าที่ควร และ (4) อบต. บางแห่งขาดความพร้อมด้านงบประมาณแต่รับโอนสถานศึกษามากเกินไป ทำให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาสถานศึกษาได้อย่างเพียงพอ

4.2 ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา มีปัจจัยที่ส่งเสริม คือ (1) ผู้บริหารสถานศึกษามีวิสัยทัศน์ มีภาวะผู้นำ มีประสบการณ์ มีกระบวนการบริหารจัดการที่ดีและมีความมุ่งมั่นในการบริหารงาน (2) ครูมีจำนวนเพียงพอ สอนตรงกับวิชาเอกที่จบมา มีความพร้อม มีความรับผิดชอบ และทุ่มเทกับภาระงานสอน รวมทั้งได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (3) มีการนิเทศ กำกับ ติดตามการทำงานอย่างต่อเนื่อง (4) มีการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาแบบมีส่วนร่วม และ (5) บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษา ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ (1) ผู้บริหารสถานศึกษาขาดวิสัยทัศน์และขาดความมุ่งมั่นในการบริหาร (2) สถานศึกษาบางแห่งไม่มีผู้บริหาร (3) ครูและบุคลากรสายสนับสนุนไม่เพียงพอ (4) ความไม่พร้อมของสถานศึกษาที่ขอถ่ายโอนมาสังกัด อบต. และ (5) ระบบการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งครูมีช่องทางให้ใช้ระบบอุปถัมภ์ (5) คณะกรรมการสถานศึกษาไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษา

**4.3 ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม มีปัจจัยที่ส่งเสริม** คือ (1) นโยบายของรัฐและระเบียบ กฎหมายเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ (2) ปัจจัยด้านการเมืองที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเป็นทีมเดียวกันและทำงานต่อเนื่อง (3) การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม (4) ชุมชนในบางพื้นที่ต้องการให้บุตรหลานได้เรียนใกล้บ้าน ทำให้เกิดการเมืองท้องถิ่นต้องการทำงานที่สนองความต้องการของท้องถิ่น (5) เศรษฐกิจชุมชนดีช่วยส่งเสริมการจัดการศึกษาในท้องถิ่น (6) ประชาชนที่มีความรู้และเห็นความสำคัญของการศึกษาจะให้ความร่วมมือกับสถานศึกษา (7) การได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากเครือข่ายความร่วมมือภายนอก

**ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคได้แก่** (1) ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาที่ไม่เป็นทีมเดียวกัน (2) ระเบียบของรัฐในบางเรื่องล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับการบริหารจัดการในปัจจุบัน (3) เศรษฐกิจของชุมชนไม่ดี ทำให้ อปท.มีรายได้ลดลง และการได้รับความช่วยเหลือจากชุมชนหรือ หน่วยงานภายนอกน้อยลง (4) ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ทำให้ต้องขวนขวายเพื่อประกอบอาชีพ ไม่มีเวลาในการดูแลบุตรหลาน(5) ชุมชนบางส่วนยังถือว่าการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของสถานศึกษา ไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา(6)หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเครือข่ายไม่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

## อภิปรายผล

จากผลการวิจัยประเมินผล มีประเด็นที่ควรนำมาอภิปราย ดังนี้

1. จากผลการวิจัยที่พบว่า สถานศึกษาสังกัด อปท. ส่วนใหญ่ผู้เรียนยังขาดความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร รวมทั้งยังขาดความสามารถด้านการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ ซึ่งสอดคล้องกับผลการประเมินของ สมศ. ซึ่งเป็นภาพรวมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานด้านความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตรถือว่าเป็นคุณภาพของผู้เรียนที่สำคัญของการจัดการศึกษา เพราะเป็นผลที่คาดหวังจะให้เกิดขึ้นการจัดการศึกษาตามหลักสูตร และจากผลการประเมินมาตรฐานด้านการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ครั้งนี้เป็นตัวบ่งชี้ว่า การจัดการศึกษาทั้งของ อปท. และภาพรวมทั้งประเทศยังไม่สามารถสร้างให้ผู้เรียนมีความสามารถด้านการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ได้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากปัจจัยหลายด้าน ทั้งด้านหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งคุณภาพของครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะเรื่องหลักสูตรมีข้อมูลสะท้อนว่ามีความซับซ้อนทำให้ครูเข้าใจยาก ขาดความครอบคลุมและไม่สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษา นอกจากนี้ อาจเป็นเพราะปัญหาการจัดการเรียนการสอนของครูที่ยังไม่สามารถจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ขาดการสร้างแรงจูงใจในการเรียนรู้ ไม่ส่งเสริมให้ผู้เรียนเป็นผู้ใฝ่รู้ใฝ่เรียน รักการศึกษาค้นคว้า ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ วิทยากร เชียงกูล (2544 : 86-87) ที่กล่าวว่าปัญหาเกี่ยวกับแรงจูงใจและค่านิยมในการเรียนรู้ของเด็กไทยว่า ผู้เรียนอยากได้ปริญญามากกว่าอยากเรียนรู้ จากข้อค้นพบนี้สะท้อนให้เห็นว่า การจัดการศึกษาของ อปท.ยังต้องเร่งรัดการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาโดยเฉพาะในด้านการพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด

2. จากผลการวิจัยที่พบว่า ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน การระดมทรัพยากรทางการศึกษา และการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร ข้อค้นพบนี้สะท้อนให้เห็นว่า อปท. ได้พัฒนาการบริหารจัดการศึกษาโดยเปิดโอกาสให้ผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต เป็นการบริหารจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์พันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาของ อปท.ซึ่งได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “การจัดการศึกษาทุกระดับได้มาตรฐานแบบมีส่วนร่วมตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ความเป็นไทยสู่สังคมแห่งการเรียนรู้และอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน” และมีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาว่า “ประชาชนและภาคีการพัฒนาต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552:3-5) การเปิดโอกาสให้ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเช่นนี้จะทำให้เกิดความร่วมมือในการจัดการศึกษามากขึ้น และอปท. สามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยความสำเร็จ



ในการจัดการศึกษาของ อปท. และจากผลการวิจัยครั้งนี้พบว่า สถานศึกษาที่ อปท. จัดตั้งสถานศึกษาเองและรับถ่ายโอนมาสามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นอยู่ในระดับมากที่สุด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า ก่อนที่ อปท. และสถานศึกษาจะจัดการศึกษานั้น ได้มีการสำรวจความต้องการจำเป็นของท้องถิ่น ทำให้ได้ทราบความต้องการและสามารถจัดการศึกษาตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

3. จากผลการวิจัยที่พบว่า อปท. ทุกแห่งจัดการศึกษาโดยให้โอกาสกับทุกกลุ่มในการเข้าเรียน โดยให้ทุกคนได้รับความเสมอภาคด้านคุณภาพ มีการจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรม ให้โอกาสกับเด็กที่จะได้เรียนกับครูที่มีคุณภาพ และมีสื่อการเรียนการสอนที่ทันสมัยและเป็นธรรมเท่าเทียมกัน ผลการวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่า อปท. ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาโดยผู้บริหารมีนโยบายและวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนในการให้ความเสมอภาคในโอกาสการศึกษาแก่เยาวชนและประชาชนทุกคน ซึ่งเป็นการให้สิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยการปฏิบัติต่อกันระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ ด้วยความเคารพต่อสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน (ศรีณยุ หมั่นทรัพย์, 2553) สิ่งสำคัญที่ อปท. ส่วนใหญ่ดำเนินการ คือ การให้โอกาสแก่เด็กทุกคนที่จะได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพโดยให้เด็กได้ศึกษาเล่าเรียนจากครูที่มีคุณวุฒิ มีความรู้ ความสามารถตรงกับสาระและระดับการศึกษาที่สอน มีการจัดหาสื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอนที่ทันสมัยเพื่อช่วยให้เด็กได้มีโอกาสเรียนรู้้อย่างเท่าเทียมกัน การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการจัดการศึกษาตามที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2532) ได้เสนอไว้คือ ความเสมอภาคทางการศึกษา ควรมีการดำเนินการให้มี (1) ความเสมอภาคในโอกาสการเข้ารับบริการการศึกษา ซึ่งรวมถึงโอกาสเข้าศึกษาในระดับต่างๆ และการเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับการศึกษาตลอดชีวิต (2) การกระจายโอกาสให้แก่บุคคลกลุ่มเป้าหมายคือ บุคคลในท้องถิ่นและกลุ่มผู้ยากไร้ ผู้พิการและด้อยโอกาสทางการศึกษา (3) ความเสมอภาคในคุณภาพการศึกษา และ (4) ความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา

4. จากผลการวิจัยที่พบว่า การจัดการศึกษาของ อปท. มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยหลังถ่ายโอนมาสังกัด อปท. สถานศึกษาได้รับการจัดสรรอัตราครูเพิ่มขึ้น ได้ครูตรงตามวุฒิที่ต้องการ ครูได้รับการพัฒนามากขึ้น ตรงกับปัญหาและความต้องการของสถานศึกษา สนับสนุนให้ครูได้ศึกษาต่อในสาขาวิชาที่ตรงกับภาระงานสอน ผลการวิจัยนี้บ่งชี้ว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่ที่ขอถ่ายโอนมาสังกัด อปท. มักจะขาดแคลนอัตรากำลังครูและเมื่อถ่ายโอนมา อปท. จะเร่งดำเนินการจัดสรรอัตรากำลังครูให้เพียงพอและในกรณีที่มีความล่าช้าในการขออัตรากำลัง อปท. จะจ้างครูอัตราจ้างให้กับสถานศึกษา เพราะเห็นว่างานวิชาการเป็นเรื่องสำคัญและครูมีความสำคัญต่อการเรียนการสอน นอกจากนี้ครูส่วนใหญ่ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถ การดำเนินการดังกล่าวสะท้อนถึงวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร อปท. ในการจัดการศึกษาและตระหนักถึงความสำคัญของครูซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดยให้ความสำคัญทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของอมรรวิช์ นาครทรรพ (2552 : 28-29) ที่ว่า ความไม่มีคุณภาพในการจัดการศึกษาไม่ว่าระดับใดมักมีปัจจัยเรื่องคุณภาพและความเพียงพอของครู ปัญหาการขาดแคลนครูในเชิงปริมาณและคุณภาพเป็นปัญหาที่ลุกลามไปทั่วประเทศมานานหลายปีแล้ว ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาของระบบดูแลวิชาชีพครู และส่งผลทำให้อาชีพครูเป็นอาชีพที่อ่อนแอ ดังนั้นการที่อปท. ให้ความสำคัญในการจัดสรรอัตราครูและพัฒนาคุณภาพครูก็จะส่งผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการพัฒนาวิชาชีพครูต่อไป

5. จากผลการวิจัยที่พบว่า ปัจจัยส่งเสริมต่อการจัดการศึกษา คือผู้บริหารอปท. และผู้บริหารสถานศึกษามีวิสัยทัศน์ มีภาวะผู้นำ มีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร มีประสบการณ์ มีความมุ่งมั่นต่อการจัดการศึกษาและมีกระบวนการบริหารจัดการศึกษาที่ดี ในขณะที่ผู้บริหารอปท. และผู้บริหารสถานศึกษาขาดวิสัยทัศน์ ความตระหนักและความมุ่งมั่นในการจัดการศึกษา เป็นปัจจัยอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550: 121) ซึ่งพบว่า ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้อปท. ประสบความสำเร็จ คือ “ปัจจัยด้านผู้บริหารและบุคลากรของอปท. โดย ผู้บริหารของอปท. เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ด้านการศึกษา ฝ่ายบริหารที่มิตเดียวกันมีโอกาสได้บริหารงานอย่างต่อเนื่อง ฝ่ายบริหารมีทีมงานที่เข้มแข็ง บุคลากรทางการศึกษามีความเข้าใจและมีความรู้ความสามารถทางการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง” ซึ่งหากผู้บริหารมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับข้อ

ค้นพบนี้ก็ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาได้เช่นกัน ข้อค้นพบในประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่า วิทยาลัยฯ ภาวะผู้นำ มีบุคลิกภาพที่เป็นมิตร มีประสบการณ์ มีความมุ่งมั่นของผู้บริหารเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลต่อการจัดการศึกษา

## ข้อเสนอแนะในการใช้ประโยชน์

### 1. ข้อเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1.1 ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและการคัดเลือกบุคลากรที่มีประสิทธิภาพโดยให้ครอบคลุมทั้งคุณวุฒิ ความรู้ความสามารถทางวิชาการ ประสบการณ์ทางวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพทางการศึกษา รวมทั้งให้เกิดความโปร่งใส ยุติธรรม เพื่อจูงใจให้ได้คนดีมีคุณธรรมที่มีความรู้ความสามารถในการเป็นครู ผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา

1.2 เร่งดำเนินการสรรหาผู้บริหารและบุคลากรที่มีประสบการณ์ทางการศึกษาให้เข้ามาปฏิบัติงานในส่วนการศึกษาโดยปรับหลักเกณฑ์ที่จูงใจให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ทางการศึกษาเข้ามาปฏิบัติงาน

1.3 เร่งรัดและส่งเสริมให้อปท.จัดการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอย่างจริงจัง โดยมีกลไกในการส่งเสริมสนับสนุนเพื่อให้อปท.มีความพร้อมในการจัดการศึกษา และกำหนดแผนงาน/โครงการที่ชัดเจนพร้อมทั้งกำกับติดตาม และประเมินการจัดการศึกษาของ อปท.

1.4 ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนให้ อปท.และสถานศึกษาจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายงบประมาณให้เกิดความคล่องตัว

1.5 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการรับถ่ายโอนสถานศึกษาให้ชัดเจน เหมาะสมและสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีแผนที่ชัดเจนในการรับโอนสถานศึกษา

### 2. ข้อเสนอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 เร่งรัดพัฒนาครูให้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และส่งเสริมสนับสนุนให้ครูได้ศึกษาต่อหรือได้ฝึกอบรมในสาขาวิชาหรือเนื้อหาสาระที่ต้องสอน รวมทั้งส่งเสริมให้ครูมีความก้าวหน้าทางวิชาชีพ

2.2 จัดให้มีทุนการศึกษาและจัดระบบการสร้างครูดีที่เป็นลูกหลานของคนในท้องถิ่น โดยคัดเลือกเยาวชนที่เป็นคนดี คนเก่ง รักในวิชาชีพครูให้ได้เข้าเรียนในสถาบันผลิตครูที่มีสัญญาความร่วมมือต่อกัน โดย อปท.สนับสนุนทุนการศึกษาตลอดหลักสูตร

2.3 พัฒนาระบบการนิเทศการเรียนการสอนทั้งการนิเทศภายในและการนิเทศจากภายนอกสถานศึกษาให้มีความเข้มแข็ง โดยมีการสรรหาและพัฒนาศึกษานิเทศก์ ครูผู้นิเทศ ให้มีความรู้ความสามารถในการนิเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งสร้างระบบเครือข่ายการนิเทศให้เป็นกลไกสำคัญในการนิเทศ

2.4 เร่งรัดให้สถานศึกษาพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้ได้มาตรฐาน โดยให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร มีความสามารถในการอ่านและมีนิสัยรักการอ่าน สามารถคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ มีวิจรรย์ญาณ มีความคิดสร้างสรรค์ และคิดไตร่ตรอง

2.5 สร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันอุดมศึกษา หน่วยงานทางการศึกษา องค์กรที่เกี่ยวข้องทางการศึกษา และ อปท.อื่น เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาสังกัด อปท.

2.6 จัดระบบนิเทศ ช่วยเหลือ สนับสนุน และกำกับติดตามการจัดการศึกษาแก่สถานศึกษาที่รับถ่ายโอนแล้วเพื่อให้สามารถบริหารจัดการศึกษาและจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.7 ดำเนินการและส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษาใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวปฏิบัติในการบริหารงบประมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประหยัดคุ้มค่า มุ่งสู่การพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการศึกษา

### 3. ข้อเสนอต่อสถานศึกษา

3.1 ผู้บริหารตระหนักในความสำคัญของงานวิชาการโดยมุ่งเน้นการพัฒนาการบริหารงานวิชาการให้มีคุณภาพ และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้นำทางวิชาการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา

3.2 เสริมสร้างความเข้าใจให้ผู้ปกครองตระหนักในความสำคัญของการศึกษา เพื่อให้เกิดความร่วมมือ และการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้ปกครองในการดูแลเอาใจใส่การศึกษาของบุตรหลาน

### 4. ข้อเสนอต่อกระทรวงศึกษาธิการ และ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

4.1 กระทรวงศึกษาธิการกำหนดมาตรการและสนับสนุนทรัพยากรแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อให้มีศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการและการพัฒนาคุณภาพการศึกษาแก่ อปท. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดระบบและแผนงาน/โครงการ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการ เพื่อสนับสนุน ช่วยเหลือด้านวิชาการและการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนแก่สถานศึกษาของ อปท.

### ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการวิจัยและนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาของอปท.ให้มีความเหมาะสมกับอปท.แต่ละประเภท
2. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการจัดการศึกษาของอปท.แต่ละประเภท เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับส่งเสริมการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับอปท.แต่ละประเภท
3. ควรวิจัยและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาของ อปท. ทั้งเครือข่ายใน อปท.เอง และเครือข่ายระหว่างอปท.กับหน่วยงานทางการศึกษาและหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือ ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาและการใช้ทรัพยากรร่วมกัน
4. ควรมีการวิจัยติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาของ อปท.ที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไม่น้อยกว่า 5 ปี เพื่อให้ได้ข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดการศึกษาของ อปท.ให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา
5. ควรมีการวิจัยศึกษาการจัดการศึกษาของ อปท.ที่ประสบความสำเร็จเพื่อค้นหาแบบปฏิบัติที่ดี (best practice) แล้วสังเคราะห์เป็นรูปแบบจัดการศึกษาของ อปท.ที่ประสบความสำเร็จ