

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

ประเทศไทยยึดหลักการปกครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และจัดระเบียบการปกครองการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2534 ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน สรุปได้ดังนี้ การบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง และ กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม สังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ การบริหารงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและส่วนราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลมีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกอบกับปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพสมควรเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมเป็นเทศบาลตำบล และยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก หน้า 1 วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลถูกยกเลิกและได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล จึงไม่มีการปกครองในรูปแบบสุขาภิบาล ทำให้การจัดระเบียบบริหารราชการท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบทั่วไปแบ่งเป็น 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และ ระบบพิเศษแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (โกวิทย์ พวงงาม. 2543 : 87)

รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง เทศบาล 1,129 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 6,744 แห่ง รวมจำนวน

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมดทั่วประเทศ 7,948 แห่ง กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เป็นท้องถิ่นที่มีการปกครองรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะเทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล แห่ง รวม 1,129 แห่ง (อุคร ดันติสุนทร. 2546 : 6)

การกระจายอำนาจ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจ เพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ดังนี้ คือ กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดการระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ จัดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาทำงาน

นอกจากนี้ในมาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการรวมทั้งเรื่องการจัดสรรงบประมาณที่ระบุไว้ว่า ในระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้ร้อยละ 35 ต่อรายได้รัฐบาล อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น โดยเป็นไปตามข้อตกลงร่วมกันระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น โดยในส่วนนี้จะเกี่ยวพันในมาตรา 16 ที่ระบุ การบริการถ่ายโอนสาธารณะจำนวน 30 เรื่องไว้ด้วยกัน และใน (9) มีเรื่องของการจัดการศึกษารวมอยู่ด้วย อีกทั้งในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 29 ยังระบุไว้ว่า ให้สถานศึกษาร่วมกับชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน จึงเป็นที่มาของการหวังที่จะดึงระบบการบริหารจัดการศึกษาให้เข้ามาอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ปกรณ์ รัตนทรัพย์ศิริ. 2549 : 2)

การกระจายอำนาจ การบริหารการจัดการศึกษาในท้องถิ่น ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการ การบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น หรือไม่ต่ำกว่าเดิมอย่างมีคุณภาพ มาตรฐาน มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้นรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินงาน และติดตามตรวจสอบ การจัดระบบบริการด้านการศึกษาและงานบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ ตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง (ราชกิจจานุเบกษา

เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก 17 พุทธศักราช 2542) การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารตำบล บริหารตัดสินใจ รับผิดชอบการบริหารงานการศึกษา แบ่งเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงแรกในปี 2544–2547 เป็นการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายใน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง การพัฒนายุทธศาสตร์การสร้างความความพร้อม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารการศึกษา การวางแผนการศึกษา งบประมาณการศึกษา ระบบบัญชีทางการศึกษา ระบบบริหารงานบุคคล ทางการศึกษา ระบบการติดตามตรวจสอบ และด้านระบบข้อมูลการศึกษา (สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี 2543) องค์กรบริหารส่วนตำบลแห่งใดมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อม ให้ดำเนินการภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรบริหารส่วนตำบล ที่ไม่สามารถรับการถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่และภารกิจ ภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี ช่วงที่ 2 หลังการโอน 4 ปี แรก สิ้นสุดลง และช่วงที่ 3 ปี 2548–2553 เป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน โดยกระทรวงศึกษาธิการ จะเป็นผู้กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการประเมินความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อม ในการจัดการศึกษา ขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาทุกแห่ง ให้สามารถจัดการศึกษาให้ สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ อุดหนุน การจัดการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนตำบล และจัดทำแผนงานฝึกอบรมสนับสนุน เสริมสร้างสมรรถนะจนกว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลจะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมที่จะ รับการถ่ายโอนภารกิจงานการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความความพร้อม ในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นหลักการสำคัญ เพื่อสร้างเกณฑ์ที่มีความเหมาะสม ในการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับ ความพร้อม สามารถจัด การศึกษาได้ตามศักยภาพและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มี ความพร้อม จะไม่สามารถจัดการศึกษาได้จนกว่าจะพัฒนาความพร้อมจนได้มาตรฐาน โดยยึดหลักการศึกษาที่ทั่วถึงและมีคุณภาพ การกระจายอำนาจ ในการจัดการศึกษาให้ สถานศึกษา การพัฒนาวิชาชีพครู การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาทางเลือกของ ประชาชนในการรับการศึกษา และการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความความพร้อมในการ จัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีการกำหนดเกณฑ์ที่ว่าด้วยความคิดเห็นเกี่ยวกับ ความพร้อมด้านต่างๆ คือ การมีรายได้ที่เพียงพอในการจัดการศึกษาและการใช้รายได้เพื่อการศึกษา หรือการจัดการศึกษา การมีแผนที่แสดงให้เห็นถึงความพร้อม และศักยภาพในการจัดการศึกษา รูปแบบของการบริหารจัดการศึกษา ระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากร

ทางการศึกษา ระดับและประเภทการศึกษา ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของชุมชน และความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

องค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2539 ตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีเขตรับผิดชอบแยกเป็นหมู่บ้าน มีสถานศึกษาระดับทั้งระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ขยายโอกาส) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และแผนพัฒนาตำบล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ส่วนใหญ่เป็นงานโครงการด้านสาธารณูปโภค ของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่การก่อสร้างและซ่อมแซมถนน ไฟฟ้า ประปา ขุดลอกลำห้วย หนอง คลอง บึง มากที่สุด

จากสภาพปัญหาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การจัดทำแผนพัฒนางานด้านการศึกษา ขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย ยังขาดการเตรียมการขั้นพื้นฐาน เพื่อเสริมสร้างความพร้อมในการบริหารและการจัดการศึกษา เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดประสบการณ์ด้านการบริหารการจัดการศึกษา ขาดบุคลากรด้านการศึกษา ขาดการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง อาจเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม มีศักยภาพไม่เพียงพอ ที่จะจัดการศึกษาตามแผนการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และนโยบายแห่งรัฐ

ดังนั้น จึงเป็นเหตุให้ผู้วิจัยซึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการรับการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาการเตรียมความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม และเพื่อเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานทางการศึกษาต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความพร้อมในการรับการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรจากองค์การบริหารส่วนตำบล บุคลากรจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตัวแทนชุมชนจากฝ่ายปกครองในการรับการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูมของ อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม อำเภอ โซ่พิสัยจังหวัดหนองคาย

## สมมติฐานการวิจัย

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย ในการรับการถ่ายโอน สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อยู่ในระดับปานกลาง
2. บุคลากรที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูมที่มีสถานภาพทางอาชีพต่างกันจะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการรับการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการรับการถ่ายโอน สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม อำเภอโซ่พิสัย ผู้วิจัยใช้ประชากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูมทั้งหมด จำนวน 196 คน

## ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปรต้น ได้แก่สถานภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม ดังนี้

1. บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม
2. บุคลากรในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. ตัวแทนชุมชนจากฝ่ายปกครอง

ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อม จำนวน 5 ด้าน ได้แก่

1. ประสบการณ์ในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา
2. แผนการเตรียมความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษา

3. วิธีบริหารและการจัดการศึกษา
4. การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา
5. ระดับและประเภทการศึกษา

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อม หมายถึง ความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย ในการรับการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อม ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 ด้าน ได้แก่

- 1.1 ประสิทธิภาพในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา
- 1.2 แผนการเตรียมความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษา
- 1.3 วิธีบริหารและการจัดการศึกษา
- 1.4. การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา
- 1.5 ระดับและประเภทการศึกษา

2. ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา หมายถึง ประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย ในการจัดการศึกษา

3. แผนการเตรียมความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อม หมายถึง แผนการเตรียมความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษา หรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมด้านต่างๆที่เหมาะสมกับระดับประเภทและรูปแบบการศึกษา

4. วิธีบริหารและการจัดการศึกษา หมายถึง รูปแบบวิธีการบริหารและจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย ในการรับการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

5. การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา หมายถึง สัดส่วนการใช้รายได้เพื่อการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม อำเภอโซ่พิสัยจังหวัดหนองคาย เฉลี่ย 5 ปีงบประมาณ

6. ระดับและประเภทการศึกษา หมายถึง ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบัวตูม อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย

7. ตัวแทนชุมชนจากฝ่ายปกครอง หมายถึง ประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตตำบล บัวตุ้ม อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย และปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

8. การรับการถ่ายโอน หมายถึง การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจาย อำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

9. สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในเขตรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล บัวตุ้ม อำเภอโซ่พิสัยจังหวัดหนองคาย ในการรับการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

10. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลบัวตุ้ม อำเภอ โซ่พิสัยจังหวัดหนองคาย ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

11. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล จัดเก็บเองจากภาษีบำรุงท้องที่ และรายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นข้อมูล สารสนเทศให้แก่สถานศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการถ่ายโอนและรับการถ่ายโอน สถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

2. ใช้เป็นข้อมูลสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป