

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ภูมิหลัง

จากสภาวะการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สังคม วัฒนธรรม ตลอดจนทั้งด้านการศึกษา ที่ทุกคนมีความเห็นตรงกันว่าการศึกษาที่มีความสำคัญ เพราะเป็นเครื่องมือของการพัฒนาคน อันเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งของชาติ การศึกษาเป็น ปัจจัยพื้นฐานของชีวิต การจัดการศึกษาที่ดีย่อมนำไปสู่การพัฒนาคนของชาติให้มีคุณภาพมี ความสมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรม ในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข (กรมวิชาการ. 2543 : 97) จึง ผลักดันให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือการแสวงหาแนวทางใหม่ โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วน เสีย (Stake - holder) เข้ามามีส่วนร่วมและระดมทรัพยากรมาจัดการศึกษาเพื่อคนทั้งมวล และ ให้การศึกษาแก้ปัญหาทั้งมวล (สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม. 2542 : 24 - 27)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540 : 22, 98) ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ว่า รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุน ให้เอกชนจัด การศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุง การศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม สร้างเสริมความรู้ และ ปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัด พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิ ปัญญาท้องถิ่นศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ ในมาตรา 81 ได้กล่าวไว้ว่า รัฐต้องกระจาย อำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและ ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ ทัวถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้องค์กรบริหารส่วน ท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น มาตรา 78 ยังกล่าว ไว้ว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นองค์กรปกครอง

ท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 การจัดการศึกษาอบรมภายในตามวรรคสอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย (มาตรา 289)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (2542 : 20 – 39) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าให้มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 41) ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินทั้งจากรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคลครอบครัว ชุมชน องค์การต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา และให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการ ทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังสถานศึกษาโดยตรง (มาตรา 39) ต่อมารัฐได้ประกาศพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สมศักดิ์ คณประสิทธิ์ (ม.ป.ป. : 23) กล่าวถึงการกำหนดแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จสิ้นภายในสี่ปี ซึ่งการศึกษาที่อยู่ในเขตบริการสาธารณะ ที่รัฐจะต้องถ่ายโอนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้วย จากพระราชบัญญัติและแผนการกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ ได้เกิดการต่อต้านซึ่งไทยรัฐ (2543 : 14) ได้กล่าวถึงกรณีสมาพันธ์ครูประถมศึกษาแห่งประเทศไทย (สทพ.) และองค์กรวิชาชีพครูทั่วประเทศ ระดมพลังต่อต้านรัฐบาลที่หอประชุมใหญ่คุรุสภาเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2543 เรียกร้องให้หยุดแผนปฏิบัติการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญคือ เพื่อแก้ไขกฎหมายการกระจายอำนาจ ในมาตรา 16 (9) และมาตรา 17 (6) ซึ่งให้คำว่า " องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจจัดการศึกษา" โดยแก้ไขให้เป็น " องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนส่งเสริมการศึกษาของรัฐ" แทน

สถานภาพของบุคลากร และขนาดของโรงเรียน เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ดังจะเห็นได้จาก ตระกูล อุคมเสียง (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารงานด้านการสัมพันธ์กับชุมชนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า การเข้า

มามีส่วนร่วมของชุมชน โดยรวมอยู่ในระดับพอใช้ เมื่อพิจารณาตามสถานภาพ พบว่า ผู้บริหาร และผู้ช่วยบริหารเห็นว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนอยู่ในระดับดี ส่วนครูผู้สอน เห็นว่าอยู่ในระดับพอใช้ และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างผู้บริหาร ผู้ช่วยบริหาร และครูผู้สอน มีความแตกต่างกัน โดยผู้บริหารและผู้ช่วยบริหาร มีความคิดเห็นโดยรวมอยู่ในระดับมากกว่าครูผู้สอน ส่วนผู้บริหารและผู้ช่วยบริหารมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน และเมื่อพิจารณาตามขนาดของโรงเรียน พบว่า โรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดต่างกันมีการบริหารงาน ด้านการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนแตกต่างกัน โดยโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กมีการบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ด้านการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน มากกว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ ส่วนโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดกลางมีการบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ด้านการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน ไม่แตกต่างกัน ซึ่งจากผลการวิจัยดังกล่าว สรุปได้ว่าสถานภาพของบุคลากร ได้แก่ ผู้บริหาร และครูผู้สอน ตลอดจนขนาดของโรงเรียนน่าจะเป็นตัวแปรที่สำคัญที่ส่งผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3

ดังนั้นผู้วิจัยในฐานะที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษา ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญ ในการให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ในสถานศึกษา จึงได้ศึกษาตัวแปรที่ เกี่ยวข้องกับการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ของ สถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 เพื่อการปรับปรุงการ วางแผนและนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการและตามแนวทางรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต่อไป

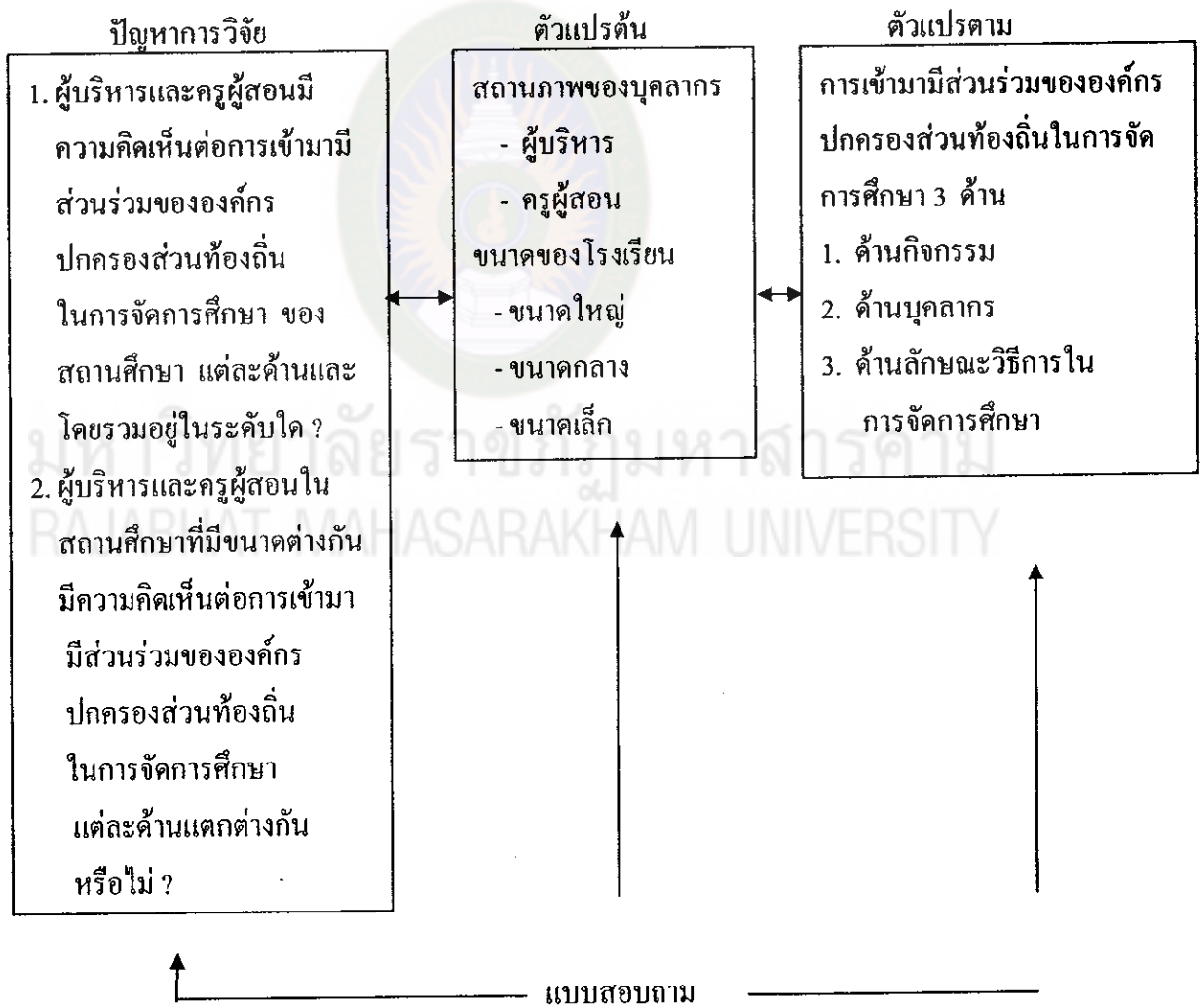
### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอนต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาหนองคาย เขต 3 ทั้งโดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอนเกี่ยวกับการเข้ามามี ส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ของสถานศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 จำแนกตามสถานภาพและขนาดโรงเรียน

### 3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาบทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ปีการศึกษา 2548 โดยใช้กรอบแนวคิดการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ของสถานศึกษา โดยปรับปรุงจาก นวรัตน์ ศรีพรหม (2544 : 21 – 24) 3 ด้าน ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## สมมติฐานการวิจัย

1. ผู้บริหารและครูผู้สอนมีความคิดเห็นต่อการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ของสถานศึกษา แตกต่างกัน
2. โรงเรียนที่มีขนาดต่างกันมีการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา แตกต่างกัน

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานองคาย เขต 3 ปีการศึกษา 2548 จำนวน 2,179 คน จาก 182 โรงเรียน จำแนกเป็นผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 182 คน ครูผู้สอน จำนวน 1,997 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่างทั้งที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอนได้มาโดยวิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ตารางเครชีและมอร์แกน (Krejcie & Morgan) โดยรวมได้ 446 คน ได้ผู้บริหารสถานศึกษา ในโรงเรียนขนาดใหญ่ จำนวน 24 คน โรงเรียนขนาดกลาง จำนวน 64 คน และโรงเรียนขนาดเล็ก 36 คน และครูผู้สอน โรงเรียนขนาดใหญ่ จำนวน 129 คน โรงเรียนขนาดกลาง จำนวน 153 คน และโรงเรียนขนาดเล็ก 40 คน

### 2. ตัวแปรที่ศึกษา

#### 2.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variable)

2.1.1 สถานภาพของบุคลากร แบ่งเป็น 2 สถานภาพ ได้แก่

2.1.1.1 ผู้บริหารสถานศึกษา

2.1.1.2 ครู

2.1.2 ขนาดของโรงเรียน จำแนกเป็น 3 ขนาด ได้แก่

2.1.2.1 โรงเรียนขนาดใหญ่

2.1.2.2 โรงเรียนขนาดกลาง

2.1.2.3 โรงเรียนขนาดเล็ก

2.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ความคิดเห็นการเข้ามามีส่วนร่วม

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขต  
พื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ใน 3 ด้าน ตามกรอบแนวคิดการวิจัย

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง ความต้องการหรือความคิดเห็นของผู้บริหารและ  
ครูผู้สอนที่มีต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ของสถานศึกษา  
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ใน 3 ด้าน ดังนี้

1.1 ด้านกิจกรรม หมายถึง ความต้องการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นพึงกระทำ  
หรือควรมีส่วนร่วมในการดำเนินงานการจัดกิจกรรมทางการศึกษา เพื่อปรับปรุง พัฒนา  
ยกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.2 ด้านบุคลากร หมายถึง ความต้องการให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษา  
หรือกิจกรรมของสถานศึกษาที่มีความเหมาะสมในการเข้าร่วม

1.3 ลักษณะและวิธีการในการจัดการศึกษา หมายถึง รูปแบบการเข้ามามีส่วน  
ร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการแสดงออกตามบทบาทที่มีความเหมาะสมกับ  
ตำแหน่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดและบริหารสถานศึกษา

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การ  
บริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล ในเขตบริการของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่  
การศึกษาหนองคาย เขต 3

3. สถานภาพของบุคลากร หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในสถานศึกษา จำแนกเป็น

3.1 ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานศึกษา  
หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รักษาราชการแทนผู้บริหารสถานศึกษาที่รับผิดชอบการบริหาร  
สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.2 ครูผู้สอน หมายถึง บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียน  
การสอน และส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีต่าง ๆ ในสถานศึกษา

4. สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย  
เขต 3 โดยจำแนกเป็น 3 ขนาด (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3) ดังนี้

4.1 ขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1 – 120 คน

- 4.2 ขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 121 – 540 คน  
4.3 ขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 541 คนขึ้นไป

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เป็นข้อมูลสารสนเทศให้กับผู้บริหาร ครูผู้สอน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่รับผิดชอบทางการจัดการศึกษาในระดับสูงขึ้นไป เพื่อสร้างความร่วมมือในการวางนโยบาย และแนวทางการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิผลตามความเหมาะสมต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY