

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การศึกษาอบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดการจัดการศึกษายึดหลักให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชนและองค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น โดยให้สังคมทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ตรงความต้องการของผู้เรียน และสามารถตรวจสอบได้อย่างมั่นใจว่า การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาชีวิตและสังคมเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองและพึ่งกันเองได้ และสามารถแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2548 : 1)

จากการประชุม 6 ปี กับการปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2548 ณ โรงแรมสยามซิตี้กรุงเทพมหานคร สรุปถึงการปฏิรูปการศึกษาว่าทุกฝ่ายต้องมีส่วนร่วม โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาขององค์กรต่าง ๆ เพื่อให้การบริการทางการศึกษาเป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วถึง คอบสนองความแตกต่างหลากหลายของผู้เรียน และเพื่อเป็นการระดมทรัพยากรจากทุกฝ่าย รวมถึงท้องถิ่น ชุมชน รับผิดชอบการศึกษาตามแนวทางกระจายอำนาจตามหลักของการบริหารบ้านเมืองตามระบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจึงกำหนดให้ส่งเสริมการจัดการศึกษาเอกชน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาตามความเหมาะสม โดยให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน และมีหน้าที่ประสานส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการจัดการศึกษาและให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ว.วิน สุโขทัย. 2548 : 46)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และรวมทั้งกรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยถือว่าการจัดการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของบริการสาธารณะด้วย โดยมีประกาศคณะกรรมการ เมื่อ พ.ศ. 2543 โดยได้กำหนดการถ่ายโอนเป็นช่วงๆ กล่าวคือ ช่วงระยะที่ 1 การปรับปรุงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ระหว่าง พ.ศ. 2544 – 2547) ช่วงระยะที่ 2 เป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน (ระหว่าง พ.ศ. 2548-2553) โดยมีความคาดหวังว่าหลังจากการถ่ายโอนการศึกษาแล้ว ประชาชน นักเรียนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และเข้าไปมีบทบาทในการมีส่วนร่วมอย่างเป็นธรรมชาติ แนวทางการกระจายอำนาจดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง มีผลกระทบกับสิ่งที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะครู ผู้ที่มีส่วนได้เสียในการจัดการศึกษาเกิดความกังวลในเรื่องสถานภาพของตนเอง รวมทั้งเกียรติยศชื่อเสียงและสวัสดิการต่าง ๆ ที่ยังไม่ชัดเจน (กิตติ ทวยภา. 2549 : 9)

แม้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลบังคับใช้แล้วก็ตาม กลุ่มผู้นำองค์กรครูมีการเคลื่อนไหวคัดค้านการถ่ายโอน ทำให้คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 ให้กระทรวงศึกษาธิการชะลอการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเกณฑ์การประเมินความพร้อมและเงื่อนไขการประเมิน สถานภาพของสถานศึกษา สถานภาพของบุคลากรที่จะถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ชัดเจนหลายประการ และให้ กระทรวงศึกษาธิการ หรือร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้ข้อยุติก่อน ต่อมาในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2548 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 30 โดยกำหนดหลักการเพิ่มเติมในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า จะต้องเป็นไปตาม ความสมัครใจและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสมัครใจของครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาชาติและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2548 : 44-46)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ทำแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ 2549 ทำโครงการส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษา สู่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น กำหนดระยะเวลาดำเนินการ 1 ตุลาคม 2548 ถึง 30 กันยายน 2549 มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้สถานศึกษา หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยมีกิจกรรมการประชุมสัมมนาผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1. 2549 : 42)

ในปีการศึกษา 2549 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ได้สรุปผลการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีประกาศเรื่อง การแสดงถึงความสมัครใจให้โอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2549 มีสถานศึกษาที่สมัครใจโอนฯ จำนวน 13 โรงเรียนเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาทั้งหมด ไปสังกัดที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 . 2549 : 22) จากการสรุปผลการดำเนินการดังกล่าว ยังไม่มีโรงเรียนใดถูกถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แต่องค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล บางส่วนได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย เพื่อตรวจสอบกำกับและดูแลและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนด ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะและร่วมมือในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพ

ดังนั้นผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารโรงเรียน จึงสนใจที่จะศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 โดยเปรียบเทียบระหว่างฝ่ายประจำและฝ่ายการเมืองว่า มีความต้องการมีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมากน้อยเพียงใด เพื่อนำผลวิจัยในครั้งนี้ไปใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการบริหารการศึกษา และเป็นข้อมูลในการสนับสนุนส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถเตรียมความพร้อมและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างมีคุณภาพต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1
2. เพื่อเปรียบเทียบความต้องการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ระหว่างฝ่ายประจำและฝ่ายการเมือง ต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะความต้องการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การบริหาร ส่วนตำบลต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1

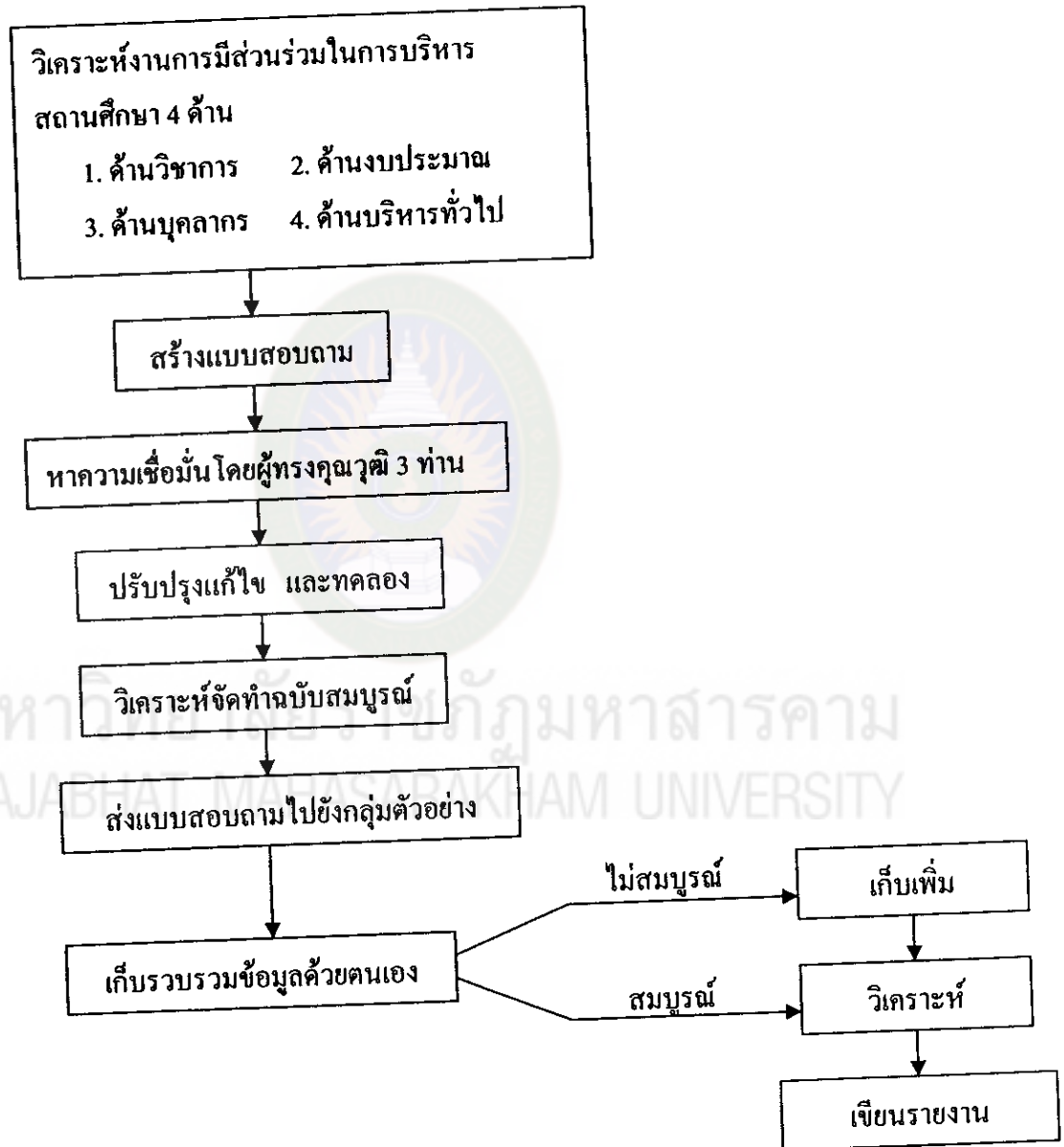
สมมติฐานการวิจัย

1. ความต้องการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 อยู่ในระดับปานกลาง
2. ความต้องการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ระหว่างฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำแตกต่างกัน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดการบริหารสถานศึกษาและการจัดการศึกษา ตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่2) พ.ศ. 2545 มี 4 ด้าน คือ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2548 : 13) ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 โดยมีประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม อำเภอแกลง อำเภอเชียงยืน อำเภอกันทรวิชัย อำเภอโกสุมพิสัย กิ่งอำเภอชื่นชม และกิ่งอำเภอกุฉินารายณ์ จำนวน 56 แห่ง จำแนกเป็นฝ่ายการเมือง ประกอบด้วย นายกองดีการบริหารส่วนตำบล รองนายกองดีการบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 280 คน และฝ่ายประจำประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา จำนวน 168 คน รวมทั้งสิ้น 448 คน

2. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ดังนี้

1.2.1 ฝ่ายการเมือง

1.2.2 ฝ่ายประจำ

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความต้องการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 จำแนก ตามขอบข่ายและภารกิจงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มี 4 ด้าน คือ

2.2.1 ด้านวิชาการ

2.2.2 ด้านงบประมาณ

2.2.3 ด้านบุคลากร

2.2.4 ด้านบริหารทั่วไป

นียมศัพท์เฉพาะ

1. **องค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ในที่นี้หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1

2. **บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ

2.1 **ฝ่ายการเมือง** หมายถึง หัวหน้าฝ่ายนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน

2.2 **ฝ่ายประจำ** หมายถึง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน หัวหน้าส่วนการคลัง 1 คน หัวหน้าส่วนโยธา 1 คน

3. **ความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน** หมายถึง ความต้องการที่อยากจะเข้าไปมีบทบาทและมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และตามแนวนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล เพื่อให้กิจกรรมนั้นดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ จำแนกตามขอบข่ายและภารกิจงานของสถานศึกษา 4 ด้าน ดังต่อไปนี้

3.1 **ด้านวิชาการ** หมายถึง งานที่เกี่ยวกับการให้ความเห็น ข้อเสนอแนะในการพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของผู้เรียนชุมชนและท้องถิ่น และให้ข้อเสนอแนะ และส่งเสริมสนับสนุนในการจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม กระบวนการเรียนรู้ แหล่งเรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาอย่างค่อเนื่อง

3.2 **ด้านงบประมาณ** หมายถึง การให้ความเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งและการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา และให้ความเห็น ข้อเสนอแนะในการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการจัดหารายได้จากทรัพย์สินของสถานศึกษาหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับเรื่องนี้ตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด

3.3 ด้านบริหารบุคคล หมายถึง การปฏิบัติตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.4 ด้านบริหารทั่วไป หมายถึง การดำเนินงานธุรการ งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร งานเทคโนโลยีสารสนเทศ การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ และบุคลากร การดูแลอาคารสถานที่ การทำสำมะโนผู้เรียน การรับนักเรียน การส่งเสริมงานกิจการนักเรียนการประชาสัมพันธ์ การประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น การควบคุมภายในงานบริการสาธารณะ

4. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 หมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 ประกอบด้วยท้องที่ อำเภอเมืองมหาสารคาม อำเภอแกลง อำเภอเชียงยืน อำเภอกันทรวิชัย อำเภอโกสุมพิสัย กิ่งอำเภอชื่นชม และกิ่งอำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดมหาสารคาม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ใช้เป็นข้อมูลและสารสนเทศในการวางแผนและกำหนดนโยบาย โดยให้บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ให้มีประสิทธิภาพต่อไป