

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 80 (4) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการศึกษา โดยการส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาก็ได้บัญญัติไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดก็ได้ตามความพร้อมความเหมาะสมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 บัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ เพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ และมาตรา 281 บัญญัติไว้ว่า รัฐต้องให้ความอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และมาตรา 283 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อมความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (9) บัญญัติ

ให้เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา โดยการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีบทบาทในการกระจายอำนาจการบริหารในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นอิสระ สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาชาติ

การกระจายอำนาจทางการบริหารและการจัดการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและการตัดสินใจทางการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับปฏิบัติ อันได้แก่ สถานศึกษาและชุมชน เพื่อให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งย่อมหมายถึง การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและการตัดสินใจจากส่วนกลาง หรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหารและกระบวนการทางกฎหมายที่จะมอบอำนาจขั้นต้นและความรับผิดชอบให้แก่ท้องถิ่นในการตัดสินใจเกี่ยวกับ การบริหารสถานศึกษาทั้ง 4 โครงสร้างงานสถานศึกษา ตั้งแต่ การบริหารงานวิชาการ งานบุคลากร งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษาและชุมชนมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด มีเขตรับผิดชอบทั้งหมด 13 หมู่บ้าน มีสถานศึกษาระดับประถมศึกษา 3 แห่ง ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 2 แห่ง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 1 แห่ง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก มีรายได้เฉลี่ยปีละประมาณ 25 ล้านบาท และมีสถานศึกษาในเขตพื้นที่บริการที่ยังไม่ถ่ายโอนมาอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้วจำนวน 3 โรงเรียน ประกอบด้วย โรงเรียนบ้านซึ้งวิทยาคม โรงเรียนบ้านเด้าวิทยาคาร และโรงเรียนบ้านหนองแวง นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้วยังได้จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าอาหารกลางวัน ค่าอาหารเสริมนม ให้กับนักเรียน ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงประถมศึกษาปีที่ 6 ทั้ง 3 โรงเรียนให้ครบทุกคนในแต่ละปีการศึกษา และสนับสนุนงบประมาณสำหรับสื่อการเรียนการสอน วัสดุการศึกษา การทัศนศึกษานอกสถานที่ กิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนได้จัดขึ้น ตามแผนงานที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้วได้กำหนดไว้ในแต่ละปีงบประมาณ ตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

ดังนั้น การจัดการศึกษาจึงเป็นหน้าที่อีกหน้าที่หนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้วที่จะต้องดำเนินการ และเป็นบริการสาธารณะประการหนึ่งซึ่งรัฐจะต้องถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง ดังนั้น เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจทางการศึกษาของรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับทบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ ที่กล่าวมา จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจทางการศึกษา เนื่องจากภารกิจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เกิดจากขาดการประเมินความพร้อมด้านต่างๆ อย่างเห็นได้ชัด ไม่ว่าจะเป็นในด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นบุคลากรส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าว จึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจทางการศึกษา โดยเลือกศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อให้ทราบถึงความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้วกับการจัดการศึกษาปัจจุบันเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการปรับปรุงให้มีความพร้อมมากขึ้นสำหรับเตรียมการจัดการศึกษา

ด้วยเหตุนี้การศึกษาความพร้อมในการรับโอนภารกิจทางการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด จึงมีความสำคัญมาก และในการวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาในด้านความพร้อมทางด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไปว่ามีความพร้อมในด้านต่างๆ อยู่ในระดับใด และผลของการศึกษาค้นคว้าจะเป็นแนวทางให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาใช้ประกอบการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมีแนวทางและแผนการที่เตรียมการรับการถ่ายโอนภารกิจในการจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นอีกในอนาคตนอกจากนั้นในการวิจัยในครั้งนี้ยังสามารถนำผลวิจัยไปใช้เป็นแนวทางพัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

คำถามการวิจัย

1. คณะผู้บริหาร สมาชิก เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในเขตตำบลหนองแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด มีความคิดเห็นต่อความพร้อมเพื่อรับโอนภารกิจทางการศึกษาอย่างไร?
2. คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล นักวิชาการศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาในเขตตำบลหนองแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด จะกำหนดแนวทางร่วมกันเพื่อรับโอนภารกิจทางการศึกษาไปในแนวทางใด?

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของคณะผู้บริหาร สมาชิก เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต่อความพร้อมเพื่อรับโอนภารกิจทางการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

2. เพื่อกำหนดแนวทางร่วมกันของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล นักวิชาการศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาต่อความพร้อมเพื่อรับโอนภารกิจทางการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาในด้านความพร้อมทางด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป รวมทั้งร่วมกันกำหนดแนวทางร่วมกันเพื่อรับ โอนภารกิจทางการศึกษา โดยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยที่ต้องการศึกษา ดังนี้

1. กลุ่มประชากร ประกอบด้วย คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว จำนวน 4 คน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 26 คน เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 38 คน ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา จำนวน 49 คน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 27 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 144 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว จำนวน 4 คน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 24 คน เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 34 คน ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา จำนวน 43 คน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 25 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 130 คน ใช้วิธีการเลือกอย่างง่าย

(Simple Random Sampling)

3. พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้วและสถานศึกษาในเขตตำบลหนองแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

4. ระยะเวลาที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เดือนเมษายน-พฤษภาคม 2553

5. ขอบเขตด้านเนื้อหา

5.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.

2545 ตาม ม.41, ม.42

5.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ตาม ม.

21

5.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตาม ม.16,17,18,19,33

6. ขอบเขตด้านกระบวนการวิจัย

6.1 เป็นแบบสอบถามข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถามมีลักษณะเป็นแบบสำรวจรายการ (Checklist) โดยถามเกี่ยวกับ เพศ อายุ วุฒิการศึกษา ตำแหน่งแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ เพื่อศึกษาความคิดเห็นของคณะผู้บริหารสมาชิก เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับความพร้อมในการรับโอนภารกิจทางการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านงานวิชาการ ด้านงานงบประมาณ ด้านงานบุคลากร ด้านการบริหารงานทั่วไป

6.2 การจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล นักวิชาการศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา เพื่อกำหนดแนวทางร่วมกันเกี่ยวกับความพร้อมในการรับโอนภารกิจทางการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านงานวิชาการ ด้านงานงบประมาณ ด้านงานบุคลากร ด้านการบริหารงานทั่วไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

ความพร้อมในการรับโอนภารกิจทางการศึกษา หมายถึง ความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ในการรับโอนภารกิจทางการศึกษา 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านงานวิชาการ ด้านงานงบประมาณ ด้านงานบุคลากร และด้านการบริหารงานทั่วไป

งานวิชาการ หมายถึง การดำเนินงานเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ เช่น การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา การพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษา การจัดการเรียนการสอน การจัดสื่อการเรียนการสอน การวัดผลประเมินผลการเรียน การสอนซ่อมเสริมและการจัดกิจกรรมในหลักสูตรต่างๆ

งานบุคลากร หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคลากร การพัฒนาบุคลากร เพื่อให้ทำงานในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารบุคลากร การวางแผนอัตรากำลัง การกำหนดค่าตอบแทน การสรรหาเพื่อบรรจุและแต่งตั้ง การประเมินผลการดำเนินงานของบุคลากรทางการศึกษาการเสริมสร้างวินัยและจรรยาบรรณการพัฒนาวิชาชีพครูการสร้างขวัญและกำลังใจ ให้แก่บุคลากรตลอดจนการดำเนินการทางวินัย

งานงบประมาณ หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับรายรับรายจ่าย การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ การบริหารงานการเงินและการบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง พัสดุ การอนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่าย ตลอดจนการติดตามและประเมินประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ สรุปผลการใช้งบประมาณประจำปี

การบริหารงานทั่วไป หมายถึง การจัดระบบสารสนเทศและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน การส่งเสริมการบริการทางการศึกษา การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และศาสนา การจัดการสำนักงาน งานสารบรรณ การประชาสัมพันธ์ งานสวัสดิการครู งานยานพาหนะ งานอาคารสถานที่ ตลอดจนงานธุรการที่สนับสนุนการเรียนการสอน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

คณะผู้บริหาร หมายถึง นายกองค้การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนในตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น และยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน

สมาชิก หมายถึง สมาชิกกองค้การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนในตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น และยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน

เจ้าหน้าที่ หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติงานในกองค้การบริหารส่วนตำบล

ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในสถานศึกษา จำแนกเป็น

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รักษาราชการแทนผู้บริหารสถานศึกษาที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ครูผู้สอน หมายถึง บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักด้านการเรียนการสอนในสถานศึกษา

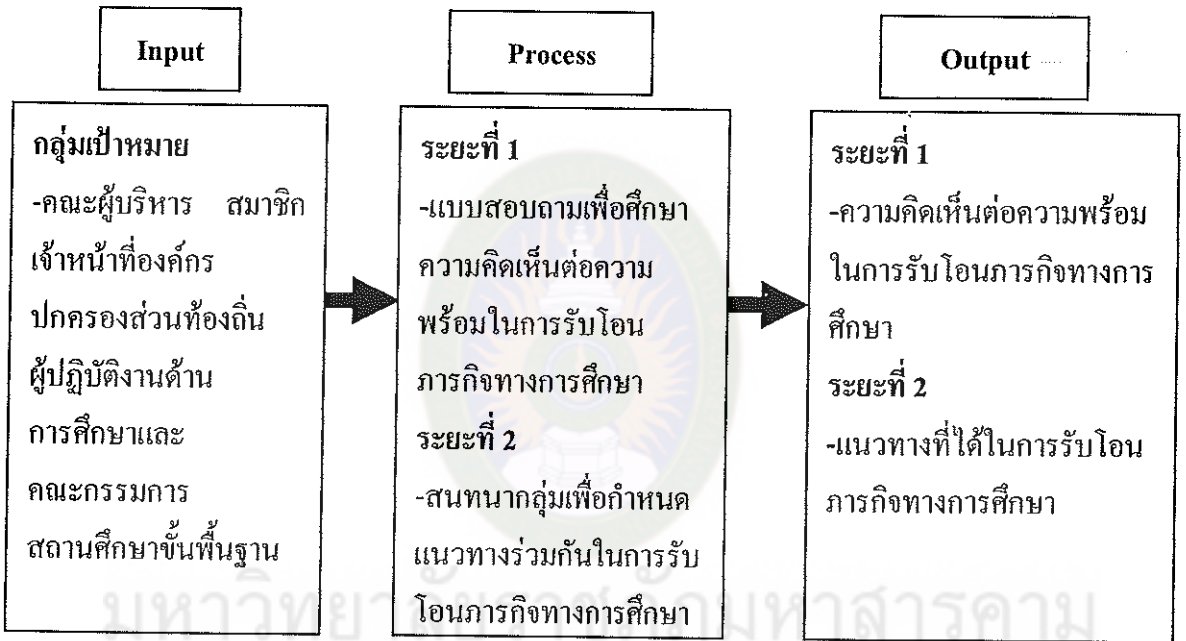
คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละโรงเรียน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เป็นข้อมูลสารสนเทศให้แก่กองค้การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว สถานศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในการกำหนดคน โยบายและยุทธศาสตร์การรับ/ถ่ายโอนสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองแก้ว อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ในการรับการถ่ายโอนภารกิจทางการศึกษา ในด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนรองรับการรับโอนภารกิจทางการศึกษา ที่อาจจะมีขึ้นในอนาคต โดยผู้วิจัยได้เสนอเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย