

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลักในการจัดระเบียบการปกครองของรัฐ ที่นิยมใช้มีหลักสำคัญอยู่ 2 ลักษณะ คือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง สำหรับประเทศไทย ใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ มี 3 หลักการ คือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง ( Centralization ) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง ( Deconcentration ) และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ( Decentralization ) ( สมถวิล ศิริกุลวัฒนา และประเสริฐ วัฒนกุลวงษ์, 2540 : 1 )

ประเทศไทยได้ประกาศใช้ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นที่ยอมรับว่ามีความเป็นประชาธิปไตยอย่างสูงสุด โดยมุ่งเน้นความต้องการของประชาชนเป็นหลัก มีความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมของประชาชน จากรัฐธรรมนูญทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กร มีการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบการและประกาศใช้ เช่นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 เปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการขององค์กร ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายเอกชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานลักษณะหนึ่ง ที่รัฐบาลมีความมุ่งหวังการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น โดยหวังว่าผู้บริหารและกรรมการบริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ย่อมรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ และถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่นำไปสู่การปกครองที่ดี โดยได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงาน การบริหารบุคคล การเงินและการคลัง ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ( เสน่ห์ เอี่ยมสำอางค์ และคณะ, 2542 :1 )

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงตามรัฐธรรมนูญ โครงสร้างของการจัดการศึกษาได้รับผลการเปลี่ยนแปลงด้วย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 43 บัญญัติว่า การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามกฎหมายกำหนด

ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ( สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2540 : 14 - 15 ) และมาตรา 289 บัญญัติว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาของท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจะจัดการศึกษา อบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม ความต้องการของท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จัดอบรมและฝึกอาชีพได้ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ตามที่กฎหมายบัญญัติ ( สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2540 : 116 ) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนดหลักการจัดการศึกษา ในมาตรา 8 ว่า ให้ทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน สถาบันศาสนา องค์กร เอกชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วย ( กรมการศาสนา, 2542 : 6 )

ปัจจุบันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษา ตามความพร้อมของหน่วยงาน ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนด สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสุโขทัย ที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา คือเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นต้องปรับระบบความพร้อมของหน่วยงานต่อการจัดการศึกษาในท้องถิ่นด้วย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาบทบาทที่คาดหวัง ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ของบุคลากรที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในหน่วยงาน สังกัดเทศบาลและสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดสุโขทัย เพื่อเป็นข้อมูลการบริหารจัดการศึกษา สำหรับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สถานศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพัฒนาปรับปรุงต่อไป

#### จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทที่คาดหวังต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ของบุคลากรในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามภารกิจการจัดการศึกษาท้องถิ่น 5 ด้าน คือ

- 1.1 ด้านการเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กปฐมวัย
- 1.2 ด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 1.3 ด้านการบริการให้ความรู้สายอาชีพ
- 1.4 ด้านการจัดกิจกรรมเด็ก เยาวชน และการศึกษานอกโรงเรียน
- 1.5 ด้านการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

2. เพื่อเปรียบเทียบบทบาทที่คาดหวังต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสุโขทัย โดยจำแนกตามหน่วยงานที่สังกัด และการมีประสบการณ์ในการจัดการศึกษา

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาบทบาทที่คาดหวังต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสุโขทัย โดยมีขอบเขตดังนี้

#### 1. ตัวแปรที่ศึกษา

##### 1.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่

##### 1.1.1 หน่วยงานที่สังกัด แบ่งเป็น

1.1.1.1 เทศบาล

1.1.1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล

##### 1.1.2 ประสบการณ์ในการจัดการศึกษา แบ่งเป็น

1.1.2.1 การมีประสบการณ์ในการจัดการศึกษา

1.1.2.2 การไม่มีประสบการณ์ในการจัดการศึกษา

##### 1.2 ตัวแปรตาม ได้แก่บทบาทที่คาดหวัง ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ด้านต่อไปนี้

1.2.1 ด้านการเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กปฐมวัย

1.2.2 ด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.2.3 ด้านการบริการให้ความรู้สายอาชีพ

1.2.4 ด้านการจัดกิจกรรมเด็ก เยาวชน และศึกษานอกโรงเรียน

1.2.5 ด้านการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และ

ภูมิปัญญาท้องถิ่น

#### 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดสุโขทัย ในสังกัดเทศบาล จำนวน 39 คน และสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 231 คน รวมจำนวนประชากร 270 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้จากการสุ่มแบบแบ่งชั้น ( Stratified Random Sampling ) จากประชากรในสังกัดเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้สัดส่วน 0.70 ได้บุคลากรสังกัดเทศบาลจำนวน 27 คน และสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 162 คน รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่าง 189 คน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงบทบาทที่คาดหวังต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสุโขทัย
2. ทำให้ทราบถึงบทบาทที่คาดหวังต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสุโขทัย ระหว่างบุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ต่าง สังกัดกัน และการมีประสบการณ์ในการจัดการศึกษาที่ต่างกัน
3. เป็นการสำรวจข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสุโขทัย เพื่อไปพิจารณา และกำหนดถึงบทบาทของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ได้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

### สมมุติฐานการวิจัย

1. บุคลากรที่สังกัดเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทที่คาดหวัง ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แตกต่างกัน
2. บุคลากรที่มีประสบการณ์ในการจัดการศึกษา มีความคาดหวังต่อบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มากกว่าบุคลากรที่ไม่มีประสบการณ์ในการจัดการศึกษา

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. บทบาท หมายถึง การแสดงออก หรือ การทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่บริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล
3. เทศบาล หมายถึง หน่วยงานราชการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีพระราชกฤษฎีกา ให้อยู่ฐานะเป็นเทศบาล
4. อบต. หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล
5. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ที่บริหาร - ราชการประจำเขตตำบล
6. การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา หมายถึง บทบาทของบุคลากรในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เข้าไปเกี่ยวหนุนช่วยเหลือแนะนำ หรือสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษา ในด้านการเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กปฐมวัย ด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้านการ บริการให้ความรู้สายอาชีพ ด้านการจัดกิจกรรมเด็ก เยาวชน และการศึกษาออกโรงเรียน และ ด้านการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
7. การเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กปฐมวัย หมายถึง การมีส่วนร่วมจัดให้มีแผน หรือโครงการ พร้อมกับจัดหาบุคลากรเพื่อพัฒนาคุณภาพเด็กปฐมวัย จัดสรรงบประมาณเพื่อ สร้างอาคารเรียน ช่วยประชาสัมพันธ์ให้ผู้นำครอบครัว รู้จักการเตรียมความพร้อมสำหรับเด็ก

ปฐมวัย สนับสนุนส่งเสริมโครงการอาหารกลางวัน และโครงการอาหารเสริม (นม) มีการร่วมมือกับสถานศึกษาในการป้องกันภัยสำหรับเด็กปฐมวัย สนับสนุนการพัฒนาครู และจัดให้มีสื่ออุปกรณ์อย่างเพียงพอ

8. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง มีส่วนร่วมจัดสรรงบประมาณ วางแผนกับฝ่ายบริหารสถานศึกษา สนับสนุนการจัดหาสื่ออุปกรณ์สำหรับการเรียนการสอน ร่วมจัดหาหนังสือเข้าห้องสมุด ให้การส่งเสริมพัฒนาครูผู้สอน ส่งเสริมการวิจัยในชั้นเรียน โครงการงานของนักเรียน พร้อมทั้งให้ทุนการศึกษา และสนับสนุนโครงการอาหารกลางวัน และโครงการอาหารเสริม (นม) ตลอดปีการศึกษา

9. การบริการให้ความรู้สายอาชีพ หมายถึง การมีส่วนร่วมจัดหาบุคลากรเพื่อให้ความรู้สายอาชีพสำหรับประชาชน จัดให้มีแหล่งการเรียนรู้ จัดกิจกรรมนิทรรศการเผยแพร่ความรู้ด้านอาชีพ และมีการประสานงานกับรัฐบาล หรือเอกชน เพื่อส่งเสริมอาชีพในชุมชน

10. การจัดกิจกรรมเด็ก เยาวชน และศึกษานอกโรงเรียน หมายถึง จัดให้มีแผนหรือโครงการต่อต้านยาเสพติด จัดสรรงบประมาณเพื่อจัดกิจกรรมเด็ก เยาวชน และศึกษานอกโรงเรียน สนับสนุนเด็กและเยาวชนที่ดี ส่งเสริมเด็กที่ด้อยโอกาสทางการศึกษา ช่วยขจัดและระงับการไม่รู้หนังสือ พร้อมทั้งจัดสร้างหรือซ่อมแซมห้องสมุดในหมู่บ้าน

11. การบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึง การสนับสนุนจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ดีในชุมชน จัดสรรงบประมาณ ให้ความสำคัญในการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วมช่วยดูแลป้องกันการถูกลักขโมย หรือทำลาย ศิลปวัฒนธรรมไทยในท้องถิ่นด้วย

12. ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา หมายถึง ประสิทธิภาพของบุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เคยได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการโรงเรียน เป็นที่ปรึกษา หรือเคยเข้าร่วมในการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน หรือการศึกษานอกระบบโรงเรียน