

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ภูมิหลัง

การจัดการศึกษาของประเทศไทยที่ผ่านมานั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า ผลผลิตจากการจัดการศึกษา ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและท้องถิ่น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ไม่มีส่วนร่วมตัดสินใจในการจัดการศึกษา แต่ถือว่าเป็นหน้าที่ของโรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 5-6) และในขณะเดียวกันการศึกษาของไทยมีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงานมีระดับการบริหารหลายขั้นตอนการแบ่งส่วนราชการส่วนใหญ่ แบ่งเป็นหน่วยงานกลาง (พิณสุดา สิริรังสี, และสมศักดิ์ ดลประสิทธิ์, 2541, หน้า 3-5) ดังนั้น รูปแบบการบริหารการศึกษาในภาพรวมจึงเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเกือบจะทั้งระบบ จากการศึกษาสภาพการบริหารและการจัดการศึกษาพบว่าประสบกับปัญหาหลายประการ ดังนั้น การจัดการศึกษาจึงต้องเป็นการจัดการศึกษาที่ให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำได้เกิดความรู้ความเข้าใจ เกิดความตระหนักและพร้อมที่จะให้ความร่วมมือสนับสนุนการจัดการศึกษา ดังแนวทางที่ว่าคนไทยต้องสร้างจิตใจสาธารณะ สนใจเรื่องของการมีส่วนร่วม โดยการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม ไปสู่การมีส่วนร่วมคิดร่วมทำ บ้านเมืองจึงจะพ้นวิกฤติ (ประเวศ วะสี, 2541, หน้า 11)

รัฐบาลได้ดำเนินการในการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดทิศทางในการบริหารการจัดการศึกษา โดยมุ่งที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามความพร้อม ซึ่งในเรื่องนี้กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานบริหารการศึกษากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาความพร้อม และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจากองค์ประกอบด้านต่าง ๆ 7 ด้าน คือ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์กร ด้านการจัดบุคลากร ด้านการสั่งการ ด้านการประสานงาน ด้านการรายงาน ด้านงบประมาณ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทำให้มีการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งจังหวัดชัยนาท, จังหวัดสิงห์บุรีและจังหวัดอ่างทอง เป็นเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดละ 1 แห่ง ที่มีหน้าที่จัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานให้แก่เด็กและเยาวชน โดยจะได้รับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังระบุไว้ว่าให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ ประเมินความพร้อมและส่งเสริมสนับสนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความพร้อมที่จะจัด

หรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2546, หน้า 14)

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2543, หน้า ค) กล่าวว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระจายอยู่ในอำเภอต่างๆ โดยเป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ออกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่ง เรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยราษฎรผู้มีสิทธิในแต่ละหมู่บ้าน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองประธานสภาการบริหารส่วนตำบล 1 คน เลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี อีกฝ่ายหนึ่ง คือ ฝ่ายบริหาร เรียกว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน และเลขานุการ 1 คน ซึ่งเลือกจากราษฎรภายในตำบลนั้น ๆ จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ซึ่งจำเป็นต้องมีความพร้อมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามอำนาจหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมาย โดยในส่วนของผู้ปฏิบัติก็จะเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการในฝ่ายต่าง ๆ รวมถึงข้าราชการประจำในหน่วยงานนั้น ๆ เนื่องจากคณะบุคคลดังกล่าว จะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการศึกษา ในแต่ละระดับโดยเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากการศึกษาวิจัยของพิณสุดา สิริธรังสี (2541, บทคัดย่อ) ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาทางด้านความพร้อม นโยบายขาดความชัดเจน เป็นหน่วยงานขนาดเล็กและใหม่ ทำให้ขาดแคลนทรัพยากรในการบริหารโครงการข้าราชการระดับล่างมีความรู้ ความสามารถและความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงานค่อนข้างต่ำ ขาดแคลนทรัพยากรในการบริหารโครงการซึ่งได้แก่ งบประมาณ กำลังคน คุณภาพของบุคลากรและปัจจัยด้านบริหาร การจัดการศึกษายังขาดอิสระ เนื่องจากยังมีรายได้ไม่พอเพียง ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารและการตัดสินใจขึ้นอยู่กับการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญของการศึกษาเท่าที่ควร

จากแนวคิดแนวทางปฏิบัติงานวิจัยและข้อมูลดังกล่าวทำให้เกิดการขัดแย้งในทางปฏิบัติ คือ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แต่ในความเป็นจริง องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัยแล้ว และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องงบประมาณ เช่นการจัดสรรเงินอุดหนุนอาหารกลางวัน และการดำเนินการจัดซื้ออาหารเสริม(นม)โรงเรียนและส่วนอื่น ๆ อีกหลายด้าน จึงเป็นประเด็นที่น่าพิจารณาว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

คณะกรรมการในองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงในการจัดการศึกษา มีความคิดเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้นสังกัด มีความพร้อมในการจัดการศึกษาและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากน้อยเพียงใด และมีความเห็นในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกันหรือไม่ โดยผู้วิจัยอาศัยแนวคิดดังกล่าวในการกำหนดสมมติฐานในการวิจัยครั้งนี้

จากเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงดำเนินการวิจัยเรื่องการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชนในจังหวัดชัยนาท สิงห์บุรีและอ่างทอง เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดชัยนาท สิงห์บุรีและอ่างทอง ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาต่อไป

#### **ความมุ่งหมายของการวิจัย**

1. เพื่อศึกษาการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชนในจังหวัดชัยนาท สิงห์บุรีและอ่างทอง
2. เพื่อเปรียบเทียบการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชนในจังหวัดชัยนาท สิงห์บุรีและอ่างทอง จำแนกตามเพศ อายุ ตำแหน่ง วุฒิการศึกษา และประสบการณ์ทำงาน

#### **ความสำคัญของการวิจัย**

1. ได้ข้อมูลสารสนเทศเพื่อเป็นแนวทางเตรียมสร้างเสริมความมั่นใจในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชนในจังหวัดชัยนาท สิงห์บุรีและอ่างทอง
2. นำผลการวิจัยที่ได้ไปประกอบการพิจารณาเตรียมดำเนินการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชนในจังหวัดชัยนาท สิงห์บุรีและอ่างทอง ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

#### **ขอบเขตของการวิจัย**

##### **1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง**

1.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชนในจังหวัดชัยนาท จำนวน 222 คน สิงห์บุรี จำนวน 204 คน และอ่างทอง จำนวน 300 คน รวม 726 คน (ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ 1 เมษายน 2552)

1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชนในจังหวัดชัยนาท สิงห์บุรีและจังหวัดอ่างทอง เนื่องจากประชากรมีจำนวนที่แน่นอน (finite population) สูตรที่ใช้ในการคำนวณหาขนาดของตัวอย่างจึงใช้สูตรของ ยามาเน่ (Yamane) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 และยอมให้เกิดความคลาดเคลื่อนร้อยละ 5 (สุวริย์ สิริโกคาภิรมย์, 2546, หน้า 129-130) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 258 คน สุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ (stratified random sampling) เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างตามที่กำหนด

## 2. ตัวแปรที่ศึกษา คือ

2.1 ตัวแปรอิสระ (independent variable) ได้แก่ สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย

### 2.1.1 เพศ

- 1) ชาย
- 2) หญิง

### 2.1.2 อายุ

- 1) ต่ำกว่า 30 ปี
- 2) 30 – 35 ปี
- 3) 36 – 40 ปี
- 4) มากกว่า 40 ปี

### 2.1.3 ตำแหน่ง

- 1) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) เลขานายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 5) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- 6) กลุ่มผู้นำชุมชน

### 2.1.4 วุฒิการศึกษา

- 1) ประถมศึกษา
- 2) มัธยมศึกษาหรือเทียบเท่า
- 3) ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- 4) สูงกว่าปริญญาตรี

### 2.1.5 ประสบการณ์การทำงาน

- 1) 0 - 1 ปี
- 2) 2 - 3 ปี
- 3) 4 - 5 ปี

#### 4) มากกว่า 5 ปี

2.2 ตัวแปรตาม (dependent variable) คือ การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชนในจังหวัดชัยนาท สิงห์บุรีและอ่างทอง ใน 7 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านการวางแผน 2) ด้านการจัดองค์การ 3) ด้านการจัดบุคลากร 4) ด้านการสั่งการ 5) ด้านการประสานงาน 6) ด้านการรายงาน 7) ด้านงบประมาณ

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

**การจัดการศึกษา** หมายถึง กระบวนการอย่างเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายชัดเจน คือ การพัฒนาคุณภาพมนุษย์ทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม ค่านิยม ความคิด ความประพฤติปฏิบัติ ฯลฯ โดยคาดหวังว่าคนที่มีคุณภาพนี้ จะต้องทำให้สังคมมีความมั่นคงสงบสุขเจริญงอกงามก้าวหน้าทันโลก แข่งขันกับสังคมอื่นในเวทีระหว่างประเทศได้ คนในสังคม มีความสุข มีความสามารถประกอบอาชีพการงานมีประสิทธิภาพ และอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสมานฉันท์ การจัดการศึกษามีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษาในสถานศึกษา นอกสถานศึกษา ตามอัธยาศัย ย่อมขึ้นกับความเหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกันไป

**ด้านการวางแผนงาน (planning)** หมายถึง การกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ผู้รับผิดชอบงาน ระยะเวลาและทรัพยากรที่ต้องใช้ สำหรับแผนต่างๆ ที่ควรจัดทำคือ แผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาการกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน การกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจ การกำหนดมาตรฐาน การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงาน การกำหนดแผนปฏิบัติงาน การกำหนดกรอบโครงสร้างของแผนงาน และงบประมาณการจัดทำรายละเอียดโครงการ

**ด้านการจัดองค์การ (organizing)** หมายถึง การแบ่งหมวดหมู่ของหน่วยงาน การกำหนดหน้าที่ของบุคลากร การวิเคราะห์หน้าที่งาน การทบทวนการใช้อำนาจตัดสินใจ จัดแบ่งงานแต่ละฝ่ายเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

**ด้านการจัดบุคลากร (staffing)** หมายถึง การสรรหาบุคคลที่เหมาะสม บรรจุ แต่งตั้ง ให้เหมาะสมกับงาน มีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร การดูแลรักษาบุคลากร การให้แนวทางการความก้าวหน้าในการทำงานการจัดคนเข้าทำงานตามหน้าที่ ให้คำปรึกษา ช่วยเหลือบุคลากรที่ประสบปัญหา ให้คำแนะนำการพัฒนางานในทางก้าวหน้า

**ด้านการสั่งการ (directing)** หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา ควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน การมอบหมายงานตามแผนงาน การสอนงานและเป็นพี่เลี้ยง การแก้ปัญหาในการทำงาน การพิจารณา การจูงใจ ฉะนั้นการสั่งการภายในองค์กรต้องชัดเจนและร่วมกันรับผิดชอบงานตามแผนขององค์กร ร่วมกันทำงานที่รับผิดชอบให้ผู้อื่นทราบ ร่วมสอน

งานและเป็นพี่เลี้ยงให้กับบุคลากรภายในองค์กร ร่วมกันแก้ปัญหาในการทำงาน ร่วมพิจารณาหลักการพิจารณาความดีความชอบขององค์กร

**ด้านการประสานงาน (co-ordinating)** หมายถึง การสร้างความร่วมมือร่วมใจของบุคลากรภายในหน่วยงาน ร่วมกันปฏิบัติงานให้สัมพันธ์สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน มีความเข้าใจตรงกันเพื่อขจัดความขัดแย้ง การเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนของงาน ให้งานสำเร็จบรรลุเป้าหมายตามระยะเวลาที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

**ด้านการรายงาน (reporting)** หมายถึง การรายงานเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการบริหาร กล่าวคือการรายงานต้องมีการรายงานข้อมูล การรับฟังข้อเสนอแนะของกลุ่มการวิเคราะห์การทำงาน ข้อมูลข่าวสารที่รายงานต้องถูกต้องแม่นยำ ทันกาล ครบถ้วน ได้รับความกะทัดรัด และร่วมรายงานผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำงานภายในองค์กร

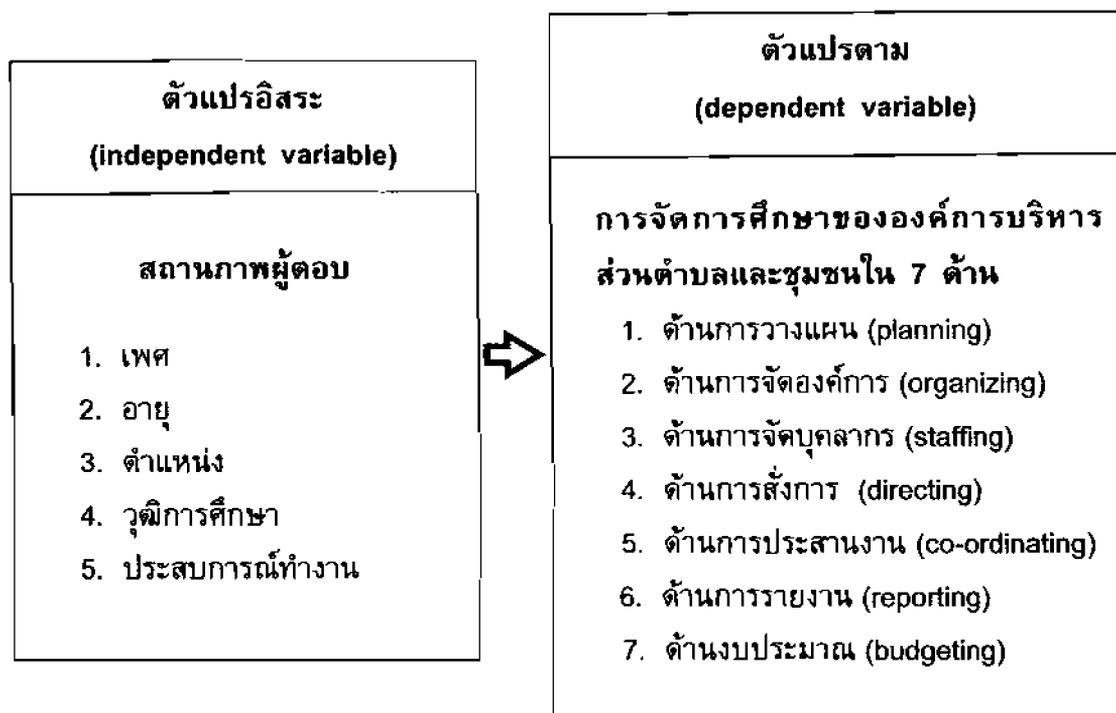
**ด้านงบประมาณ (budgeting)** หมายถึง การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและความต้องการการจัดสรรทรัพยากรขององค์กร การศึกษาประสิทธิผลการใช้งบประมาณ การวางแผน การควบคุมการใช้งบประมาณ จัดสรรวัสดุการศึกษา ศึกษาความคุ้มค่าในการใช้เงินขององค์กร

**องค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีหน้าที่ในการพัฒนาทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การศึกษาวัฒนธรรมในเขตตำบลนั้น ๆ

**ชุมชน** หมายถึง กลุ่มผู้นำชุมชน ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือองค์คณะบุคคลรวมทั้งองค์กรในสังคม เข้ามามีส่วนเกี่ยวกับการตัดสินใจมีส่วนร่วมในการดำเนินการสนับสนุนร่วมรับผลประโยชน์ ที่เกิดขึ้น และร่วมประเมินผล ในกิจการใดๆ ที่มีผลกระทบถึงตัวของบุคคล

#### กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้กรอบแนวคิดจาก กุลลิค,และเออร์วิค (Gullick, & Urwick, 1937, p. 110) ประกอบด้วยกระบวนการบริหารที่เรียกว่า POSDCoRB ดังนี้ 1) ด้านการวางแผน (planning) 2) ด้านการจัดองค์กร (organizing) 3) ด้านการจัดบุคลากร (staffing) 4) ด้านการสั่งการ (directing) 5) ด้านการประสานงาน (co-ordinating) 6) ด้านการรายงาน (reporting) 7) ด้านงบประมาณ (budgeting)



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

### สมมติฐานในการวิจัย

การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชนในจังหวัดชัยนาท สิงห์บุรี และอ่างทอง แตกต่างกันเมื่อจำแนกตามเพศ อายุ ตำแหน่ง วุฒิการศึกษา และประสบการณ์ทำงาน