

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดมาตรา 43 มีสาระสำคัญว่า ประชาชนไทยมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงมีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งระบบการจัดการศึกษาโดยทั่วไป ก็จะเริ่มตั้งแต่ชั้นประถม ศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการจัดประสบการณ์ด้านความรู้ ความสามารถ ทักษะและ คุณค่าที่จำเป็นต่อชีวิต ซึ่งได้แก่ ความรู้ ความสามารถ และทักษะในการ สื่อสารทั้งด้านการพูด และการเขียน ด้านการคำนวณ ด้านการวิเคราะห์ สังเคราะห์ด้วยเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ ตลอดจนมีความรู้ในศาสตร์สาขาต่างๆ ที่จะใช้ในการดำรงชีวิต ส่วนด้านคุณค่านั้นหมายรวมถึง ความมีจิตใจอันงดงาม ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ความมีคุณธรรมจริยธรรมตามหลักศาสนา การ อนุรักษ์สืบสานเอกลักษณ์ของท้องถิ่นและวัฒนธรรม อันติงามของชาติและทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ในขณะที่เดียวกันก็มีวิสัยทัศน์ที่ทันต่อความเป็นไปในสังคมอื่น และความก้าวหน้าใน สังคมโลก (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542, หน้า15-16)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และมาตรา 42 กำหนดให้ กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถ จัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรร งบประมาณอุดหนุนการจัด การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ, 2545, หน้า26-28)

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาได้ตามความพร้อมความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ภายใต้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา การประสาน ส่งเสริมให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐาน รวมทั้งการเสนอแนะ งบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาดังกล่าวเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจ ในลักษณะของการโอนอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยที่รัฐทำหน้าที่กำกับและประสานส่งเสริมการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา ในทำนองเดียวกันที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษา (อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 62)

การปฏิรูปการศึกษาจะยึดแนวการปฏิรูปการศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 43 ซึ่งยังไม่ถูกยกเลิก (วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2549, 11 ตุลาคม)

1. การกระจายอำนาจตามมาตรา 39 ไปสู่สถานศึกษาโดยตรงเสริมความเข้มแข็งแก่สถานศึกษา และจัดการศึกษาให้เหมาะสม เพราะที่ผ่านมาการจัดการศึกษายังมีปัญหาอยู่เนื่องจากขาดความพร้อม ทั้งนี้ต้องทำโรงเรียนขนาดใหญ่ให้มีความพร้อมและสามารถขยายผลได้ สำหรับโรงเรียนขนาดเล็กก็ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นพี่เลี้ยง จนสามารถทำให้มาตรา 39 เกิดผลสู่การปฏิบัติได้จริงรวมทั้งต้องทบทวนการแบ่งเขตการศึกษาว่าเหมาะสมหรือไม่ โดยให้ถือว่าเรื่องการกระจายอำนาจเป็นเรื่องใหญ่

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น โดยเล็งเห็นว่าการศึกษาเป็นเรื่องของทุกคน การมีส่วนร่วมควรมีรูปแบบที่ชัดเจนขึ้น

3. ปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษา หากโรงเรียนไปขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเป็นนิติบุคคล รวมถึงครู อาจารย์ ก็มีปัญหาระบบสถานภาพเป็นไปได้อย่างไรหากจะมี 2 ระบบ ซึ่งในเรื่องนี้ต้องมาทำความเข้าใจใหม่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งหน่วยงานที่เคยจัดการศึกษาและไม่เคยจัดการศึกษา โดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรบริหารส่วนตำบลนั้นยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อน แต่ทั้งนี้หากในบางท้องถิ่นที่เคยจัดการศึกษามาแล้วย่อมได้รับความไว้วางใจให้เข้ามาบริหารจัดการศึกษาได้ ในเรื่องนี้รัฐบาลเองก็ต้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมองเรื่องนี้ ควรเป็นแบบสหการ (ได้หรือไม่) คือ ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษาโดยโรงเรียนยังอยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งน่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสมกว่า

จากการศึกษา การกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาที่ผ่านมาการจัดการศึกษายังมีปัญหาและขาดความพร้อม จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งที่เคยจัดการศึกษาและยังไม่เคยจัดการศึกษา

จึงเกิดปัญหาการวิจัยคือ การรับรู้ลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วมอยู่ในระดับที่ต้องศึกษาในเชิงลึกของการรับรู้ลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใดและการรับรู้ลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วมแตกต่างกันหรือไม่ เมื่อจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา

ตำแหน่ง และประสบการณ์ทำงานทั้งนี้เพื่อศึกษา ในเรื่องการบริหารรู้ลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วมของครู ผู้บริหารสถานศึกษาและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นำไปกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการบริหารแบบมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับสถานศึกษา

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารรู้ลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของครู ผู้บริหารสถานศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระบุรี
2. เพื่อเปรียบเทียบการบริหารรู้ลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของครู ผู้บริหารสถานศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระบุรี จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และประสบการณ์ทำงาน

ความสำคัญของการวิจัย

1. ข้อค้นพบที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย และการดำเนินการของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระบุรี
2. ข้อค้นพบที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ในการพัฒนาการบริหารแบบมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานกับสถานศึกษา

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ คือ ครู ผู้บริหารสถานศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระบุรี จำนวน 4,291 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ คือ ครู ผู้บริหารสถานศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระบุรี โดยขนาดตัวอย่างหาได้จากการเปิดตารางของ ยามาเน่ ที่ระดับความเชื่อมั่น 95 เปอร์เซนต์ ได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง เท่ากับ 367 คน และสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งเป็นชั้นภูมิและแต่ละชั้นภูมิสุ่มอย่าง (stratified random sampling) โดยขนาดตัวอย่างในแต่ละชั้นภูมิคำนวณโดยใช้สูตรการกำหนดขนาดตัวอย่างของแต่ละชั้นภูมิและขนาดตัวอย่างของชั้นภูมิเป็นสัดส่วนกับจำนวนหน่วย

ทั้งหมดในชั้นภูมิ (proportionate stratified random sampling) (กัลยา วาณิชยปัญญา, 2540, หน้า 12-13)

2. ตัวแปรที่ศึกษา

2.1 ตัวแปรอิสระ คือ สถานภาพของผู้ตอบ ประกอบด้วย

2.1.1 เพศ

- 1) ชาย
- 2) หญิง

2.1.2 อายุ

- 1) ต่ำกว่า 25 ปี
- 2) 25 - 30 ปี
- 3) 31 - 40 ปี
- 4) 41 - 50 ปี
- 5) มากกว่า 50 ปี

2.1.3 ระดับการศึกษา

- 1) ต่ำกว่าปริญญาตรี
- 2) ปริญญาตรี
- 3) สูงกว่าปริญญาตรี

2.1.4 ตำแหน่ง

- 1) ครู
- 2) ผู้บริหารสถานศึกษา
- 3) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1.5 ประสบการณ์ทำงาน

- 1) 1 - 3 ปี
- 2) 4 - 6 ปี
- 3) 7 - 9 ปี
- 4) มากกว่า 9 ปี

2.2 ตัวแปรตาม คือ การรับรู้ลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

2.2.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

2.2.2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

2.2.3 การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์

2.2.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

นิยามศัพท์เฉพาะ

การรับรู้ หมายถึง การอธิบายความรู้สึก ความหมายของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเรา และการรับรู้จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับ การเรียนรู้ สถิติปัญญา ทักษะคิด ค่านิยม

ลักษณะการมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจและสมัครใจ ซึ่งจะทำให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามวัตถุประสงค์

การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การให้บุคลากรในสถานศึกษาและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมแก้ปัญหาด้วยความเต็มใจ เพื่อให้การบริหารจัดการสถานศึกษามีประสิทธิภาพ

การรับรู้ลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง ความรู้สึกเกี่ยวกับการร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลใน 4 ด้าน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีการที่ควรปฏิบัติเพื่อการยอมรับของทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะเป็นในระยะเริ่มแรก ในช่วงของกิจกรรม และในการดำเนินกิจกรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสถานศึกษา

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินการของสถานศึกษา โดยการให้การสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหาร และการร่วมมือ รวมทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ เพื่อให้สถานศึกษามีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

3. การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์อันเกิดจากการดำเนินการของสถานศึกษา ซึ่งเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือเป็นตัวเงิน และผลประโยชน์ทางจิตวิทยา เช่น การมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี การมีชั่วโมงทำงานที่เหมาะสม เป็นต้น

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึง การมีส่วนร่วมในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด โดยแบ่งเป็นการประเมินประสิทธิภาพ การประเมินประสิทธิผล และการประเมินผลกระทบ เพื่อการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และแก้ไขเพื่อพัฒนาสถานศึกษา

สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระบุรีในส่วนของภาครัฐ

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระบุรีในส่วนของภาครัฐ ปีการศึกษา 2549

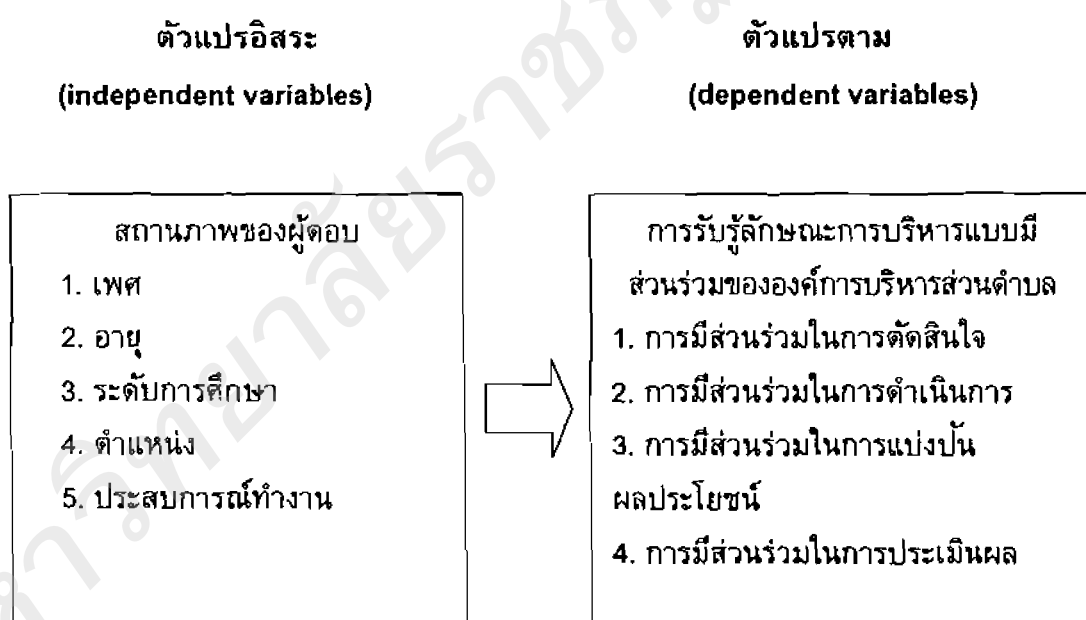
การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546 ของจังหวัดสระบุรี

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวนสองคน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

กรอบแนวคิดของการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีของโคเฮนและอ์ฟฮอฟ เกี่ยวกับการรับรู้ลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วมใน 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล สามารถสรุปกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ ดังภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

สมมติฐานการวิจัย

การรับรู้ลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของครู ผู้บริหารสถานศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระบุรี แตกต่างกัน เมื่อจำแนกตามสถานการณ์ของผู้ตอบ ซึ่งประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งและประสบการณ์ทำงาน