

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเข้มแข็งของการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรากแก้วที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งเกิดขึ้นได้ในสังคมหรือประเทศใดนั้น จะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองและการบริหารของประชาชนเพราะการมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่มีผลต่อวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนเองอันถือว่าเป็นการกำหนดชะตาชีวิตของประชาชนด้วยตัวของประชาชนเอง (สุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ. 2549 : 138) ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นกระบวนการพัฒนาโดยประชาชนที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเสริมสร้างพลังอำนาจของประชาชน ความตระหนักของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นทั้งภารกิจ บุคลากรและงบประมาณ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการตอบสนองทั้งด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐรวมทั้งให้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. เป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2537 เพื่อทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนใน 6 ด้าน อันได้แก่ 1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2. ด้านพลังเสริมคุณภาพชีวิต 3. ด้านการจัดระเบียบชุมชนและสังคม 4. ด้านการวางแผนและส่งเสริมการลงทุน 5. ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ 6. ด้านทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น (วารสารพัฒนาท้องถิ่น. 2549 : 138) และในด้านการจัดการศึกษา รัฐธรรมนูญได้แสดงเจตนารมณ์เรื่องการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไว้ในมาตรา 43 มาตรา 81 มาตรา 138 มาตรา 284 และมาตรา 289 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายการศึกษาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นที่มาของการถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจ

เรื่องเคช วงศ์หล้า (2549 : 87 - 89) อธิบายว่า แนวคิดและหลักการในการถ่ายโอนสถานศึกษาหรือการโอนงานการศึกษาจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกำหนดร่วมกันตั้งแต่มีสมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดไปก่อนที่จะร่างรัฐธรรมนูญ มีกระบวนการประชาพิจารณ์ก่อนที่จะผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมาย จึงนับว่าการถ่ายโอนในรัฐธรรมนูญที่มีกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด และแนวคิดที่สำคัญเรื่องการถ่ายโอนอยู่ที่การกระจายอำนาจและโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารจัดการพื้นฐานที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ทั้งนี้เพราะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งตามกฎหมายกำหนด เป็นการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล ประชาชนมีส่วนร่วมและทางเลือกสำหรับตนเอง จึงเห็นควรให้ท้องถิ่นได้จัดการศึกษาด้วยตนเอง น่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่ารวมไว้ที่ส่วนกลาง ความคิดที่แตกต่างของประชาคมที่เกี่ยวข้อง

กระบวนการถ่ายโอนมีผู้เกี่ยวข้อง ผู้รับผิดชอบ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย เช่น รัฐบาล สถานศึกษา องค์กรส่วนท้องถิ่น ชุมชน ผู้ปกครองและนักเรียน ซึ่งมีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย กลุ่มที่แสดงความคิดเห็นค่อนข้างจะชัดเจน ได้แก่ กลุ่มของครูในสถานศึกษา กลุ่มของรัฐบาลที่รับผิดชอบ และกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอน

กลุ่มครูในสถานศึกษาที่จะรับโอน ต่อต้านค่อนข้างรุนแรง มีการร่วมพลังกลุ่มเดินขบวนมาประท้วงที่รัฐสภาและกระทรวงศึกษาธิการ เหตุผลที่กลุ่มครูยกมาเป็นเหตุผลที่ไม่สมควรมี 4 ประการหลักได้แก่

ประการที่ 1 ความเป็นเอกภาพของสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษา ที่น่าจะมีหน่วยงานเดียวคือ กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบ การที่มีการถ่ายโอนจะทำให้ครูและบุคลากรทางด้านการศึกษาสังกัดหลายหน่วยงาน เช่น สังกัดเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการ

ประการที่ 2 ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษา ไม่ว่าจะความพร้อมด้านบุคลากร วัสดุทัศนัด้านการศึกษา โครงการบริหารงานและจัดการศึกษา ขอบประมาณของแต่ละองค์กร ความไม่พออาจทำให้สถานศึกษาบางแห่งที่โอนไปสังกัด ไม่สามารถพัฒนาและจัดการศึกษาให้มีคุณภาพตามที่ควรจะเป็น

ประการที่ 3 ความไม่ชัดเจนของเงินเดือนและสวัสดิการของครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งเรื่องขวัญและกำลังใจในการทำงาน ไม่มีความมั่นใจว่า เมื่อโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วครูยังได้รับสวัสดิการ ค่าตอบแทน เงินเดือน บำเหน็จ บำนาญ หรือการปรับเงินเดือนตามภาวะการณ์ครองชีพจะมีเหมือนเดิม หรือจะดีกว่าหรือไม่

ประการที่ 4 ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบคุณธรรมระบบใหม่อาจกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการทำงาน เกรงว่าการเมืองอาจเข้ามาก้าวล่วงและครอบงำการจัดการศึกษาของสถานศึกษาทำให้ไม่มีอิสระในการบริหาร นอกจากนี้ในอดีตประเทศไทยเคยโอนการจัดการศึกษาไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งยังมีบางเรื่องที่เราไม่เห็นด้วยและไม่อยากให้สิ่งนั้นเกิดขึ้นอีก

ในขณะที่กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนขององค์กรการบริหารงานส่วนจังหวัด องค์กรส่วนตำบล และเทศบาลมีความเห็นในเรื่องการถ่ายโอนที่สำคัญในสามประเด็น ประเด็นที่หนึ่ง องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น โดยมีโครงสร้างการบริหารงานที่สอดคล้องกับการบริหารงานในยุคปัจจุบัน นั่นคือการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น น่าจะช่วยให้การศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น

ประเด็นที่สอง บุคลากรขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นและได้รับการพัฒนาการบริหารด้านต่างๆ อย่างดี โดยเฉพาะด้านการศึกษา จะมีผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาที่เข้าใจการศึกษาเป็นอย่างดี นอกจากนี้องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษา นั่นคือ เป็นผู้กำหนดนโยบายสนับสนุนมากกว่าจะเข้าไปเป็นผู้ดำเนินการ สถานศึกษาก็ยังสามารถดำเนินการศึกษาได้ตามปกติที่เคยปฏิบัติมา ที่สำคัญจะมีชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ซึ่งน่าจะเกิดประโยชน์และความคล่องตัวในการทำงาน

ประเด็นที่สาม การโอนการศึกษาเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนถ่ายโอน ซึ่งปัจจุบันการถ่ายโอนภารกิจไปที่องค์กรส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการหลายภารกิจแล้ว โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณ เศรษฐกิจ การเมืองและบุคลากร ดังนั้นถ้าการศึกษายังไม่ได้รับการถ่ายโอน อาจทำให้การดำเนินการในบางเรื่องมีปัญหา

โดยนโยบายและวิธีการของรัฐ การถ่ายโอนน่าจะเกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาของท้องถิ่น โดยเฉพาะสถานศึกษา นักเรียน บุคลากรน่าจะได้รับประโยชน์มากที่สุด ในส่วนของรัฐบาล เห็นว่า การดำเนินการโอนสถานศึกษาจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนและควรเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2549 เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจเกือบทั้งหมดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว โดยเฉพาะงบประมาณในการดำเนินงานส่วนใหญ่จะโอนไปถึงร้อยละ 35 ของงบประมาณทั้งหมดของประเทศ ดังนั้นถ้าการโอนสถานศึกษายังไม่สมบูรณ์ การบริหารจัดการทั้งเรื่องงบประมาณและบุคลากรขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการได้ไม่เต็มที่

จากสภาพดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กลุ่มองค์กรที่เป็นกลุ่มครู กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลมีความเห็นที่แตกต่างกันในส่วนของการมีส่วนร่วมในการจัด

การศึกษาโดยภาพรวมแล้วองค์กรส่วนท้องถิ่นต้องเข้ามามีส่วนร่วมเพราะอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดไว้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติตามมาตรา 67(5) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ให้มีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปากพนังจังหวัดนครศรีธรรมราชซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 16 แห่งและอำเภอดังกล่าวเป็นอำเภอสำคัญเป็นศูนย์กลางของโครงการพัฒนาลุ่มน้ำปากพนังอันเนื่องมาจากพระราชดำริซึ่งถือว่าเป็นอำเภอพิเศษที่จะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับโรงเรียนต่างๆ ที่กระจัดกระจายในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ 71 โรงเรียนซึ่งสภาพปัจจุบันความร่วมมือที่โรงเรียนได้รับส่วนใหญ่นั้นเป็นงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียนที่โรงเรียนจัดขึ้นเป็นครั้งคราว ซึ่งการวิจัยในครั้งนี้ทำให้ทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในด้านต่างๆ เช่น ด้านการวางแผน ด้านการจัดหาและจัดสรรทรัพยากร ด้านการกระตุ้นการทำงาน ด้านการประเมินผล อยู่ในระดับใดเพื่อจะได้นำข้อมูลไปใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนตำบลได้ปรับแผนและนโยบายการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนซึ่งจะส่งผลต่อคุณภาพการจัดการศึกษาที่จะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของเยาวชนโดยส่วนร่วม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช
2. เพื่อเปรียบเทียบความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยจำแนกตามอายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่ง

สมมติฐานของการวิจัย

1. คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่มีอายุต่างกันมีความต้องการในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาแตกต่างกัน
2. คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีความต้องการในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาแตกต่างกัน
3. คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่มีตำแหน่งต่างกันมีความต้องการในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ทั้งหมด 16 ตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 16 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 32 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 16 คน และประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 16 คน รวม 80 คน

2. ตัวแปรที่ศึกษา

2.1 ตัวแปรอิสระ

2.1.1 อายุ

- 1) 25 - 29 ปี
- 2) 30 - 39 ปี
- 3) 40 - 49 ปี
- 4) 50 ปีขึ้นไป

2.1.2 ระดับการศึกษา

- 1) ต่ำกว่าปริญญาตรี
- 2) ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- 3) สูงกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

2.1.3 ตำแหน่ง

- 1) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ใน 5 ด้าน ได้แก่

2.2.1 ด้านการวางแผน

2.2.2 ด้านการจัดหาและจัดสรรทรัพยากร

2.2.3 ด้านการกระตุ้นการทำงาน

2.2.4 ด้านการประสานงาน

2.2.5 ด้านการติดตามประเมินผล

นิยามศัพท์เฉพาะ

ความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา หมายถึง ระดับความต้องการในการมีส่วนร่วม 5 ระดับ ของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปากพนังจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ใน 5 ด้าน คือ ด้านการวางแผน ด้านการจัดหาและจัดสรรทรัพยากร ด้านการกระตุ้นการทำงาน ด้านการประสานงาน และด้านการติดตามประเมินผล

คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ระดับความต้องการในการมีส่วนร่วม 5 ระดับ หมายถึง ระดับร่วมทำ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ระดับร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ระดับร่วมทำ และระดับร่วมรับรู้

การวางแผน หมายถึง การร่วมกำหนดนโยบาย และแนวทางการดำเนินงานด้านวิชาการ การจัดทำหลักสูตร การจัดหาทุนสนับสนุนกิจการนักเรียน การสรรหาบุคลากร การวางแผนงบประมาณ การวางแผนพัฒนาโรงเรียนและประชาสัมพันธ์งานของโรงเรียนให้ชุมชนทราบ

การจัดหาและจัดสรรทรัพยากร หมายถึง การจัดหาวัสดุ สื่อประกอบหลักสูตรในการจัดการเรียนการสอน การจัดสรรงบประมาณสำหรับการประชุมสัมมนาทางวิชาการ การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจการนักเรียน การพิจารณาเลือกสรรบุคลากรเข้าทำงาน การจัดหาวัสดุครุภัณฑ์ใช้ในงานทั่วไปของโรงเรียน การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการปรับปรุงบริเวณอาคารสถานที่ และร่วมเป็นตัวแทนแจ้งข่าวสารของโรงเรียน

การกระตุ้นการทำงาน หมายถึง การสนับสนุนการจัดงานทางวิชาการ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การส่งเสริมให้ครูได้รับการฝึกอบรม การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานแก่บุคลากรในโรงเรียน การจัดหางบประมาณ การติดตามตรวจสอบ การใช้งบประมาณ การสนับสนุนการจัดสภาพแวดล้อมในโรงเรียน และประชาสัมพันธ์ผลงานของครูและนักเรียน

การประสานงาน หมายถึง การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียน การประสานงานการประชุม การสนับสนุนขอทุนการศึกษา การพัฒนาบุคลากร การขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดการเรียนการสอน การปรับปรุงสภาพแวดล้อมของโรงเรียน การขอรับบริจาควัสดุอุปกรณ์ และการประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนเข้ามาสนับสนุนงานพัฒนาโรงเรียน

การติดตามและประเมินผล หมายถึง การประเมินผลการจัดกิจกรรมทางวิชาการ ด้านการเรียนการสอน การใช้หลักสูตร การจัดการกิจการนักเรียน การปฏิบัติงานของครู การประเมินผลแผนการใช้จ่ายเงิน การใช้วัสดุครุภัณฑ์ การควบคุมดูแลอาคารสถานที่ และการส่งเสริมการรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียนให้ชุมชนรับทราบ

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผลการวิจัยเป็นแนวทางในการส่งเสริมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
2. ผลการวิจัยทำให้ได้ข้อมูลมาใช้เป็นแนวทางในการวางแผนจัดการศึกษาระหว่างสถานศึกษากับองค์การปกครองส่วนตำบล