

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสมบูรณ์ในทุกด้าน ทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญา ตลอดจนมีความรู้ คุณธรรม มีจริยธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์เป็นพลังสร้างสรรค์การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ดังจะเห็นได้จากการจัดการศึกษาของประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 9 มุ่งให้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคนและสังคมให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ กล่าวคือ คนไทยในอนาคตต้องเป็นมองกว้าง คิดไกล ใฝ่ดี และมีคุณธรรม รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกและสังคม มีวิจาร์ญาณที่ดี และเป็นคนที่มีคุณภาพเข้าสู่มาตรฐานสากล (อำรุง จันทวานิช 2541 : 77)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ราชกิจจานุเบกษา 2540 : 7) ได้ระบุว่า บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยคำนึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เน้นให้มีการกระจายอำนาจในการรับผิดชอบการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะต่าง ๆ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรมและมีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติเพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษา รวมถึงหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วยและกำหนดให้การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์ความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้จากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม แห่งการเรียนรู้ และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต การจัดการศึกษาจึงต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์โดยเปิดโอกาสให้ทุกส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบครบวงจร หน่วยงานที่มีบทบาทในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีความจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการทำงาน บุคคล โครงสร้างขององค์กรให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะด้านการวางแผนจัดการศึกษา การสนับสนุนส่งเสริม การจัดการเรียนการสอน การสนับสนุนทรัพยากรและเทคโนโลยีทางการศึกษา การติดตามและ

ประเมินผล เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปและตอบสนองต่อความต้องการของสังคมยุคปัจจุบัน จึงถือว่าสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างมีคุณภาพ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) มุ่งพัฒนาคนให้มีคุณภาพชีวิตและรู้คุณค่าวัฒนธรรมไทยโดยให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาไทย ศิลธรรม และวัฒนธรรม รวมถึงการเสริมสร้างเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็งเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันในสังคมและสร้างความสมดุลของคนกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างเข้มแข็งและยั่งยืน (วิไล ตั้งจิตสมคิด 2544 : 40 - 41) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ได้กล่าวถึงเจตนารมณ์จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยยึดหลักการให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ๆ ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนตามความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในท้องถิ่น (ราชกิจจานุเบกษา 2542 : 10, 28)

องค์การบริหารส่วนตำบลนับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงนโยบายของรัฐในการที่จะส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาซึ่งระบุไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 67 (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีความสำคัญต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นกระบวนการในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาทั้งระบบ ทำให้สามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับสภาพความต้องการขั้นพื้นฐานของท้องถิ่น ที่สามารถเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ตรวจสอบ กำกับดูแล การระดมความรู้ ความคิด และการตัดสินใจวางแผนพัฒนา การดำเนินการ การระดมทรัพยากร เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาในด้านการวางแผน การส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ การสนับสนุนทรัพยากรและเทคโนโลยีทางการศึกษา การติดตามและประเมินผล เพื่อให้เยาวชนของชาติมีความรู้คู่คุณธรรม สามารถดำรงตนอยู่ในสังคมได้อย่าง

มีความสุข แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการมีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษามากขึ้น สถานศึกษาก็ยังมีตัวแปรที่มีความจำเป็นและสำคัญยิ่งในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องแสดงบทบาทและศักยภาพในการมีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างถูกต้องและเหมาะสม

จากการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ของโกวิท พวงงาม (2538 : 35) พบว่าการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีปัญหาหลายด้าน เช่น ด้านอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่พร้อม ด้านความรู้ความสามารถของบุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับ ด้านการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหางบประมาณล่าช้า มีข้อจำกัดไม่เป็นธรรมและไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ขาดความสามัคคี การแสดงความคิดเห็นมีน้อย การทำงานล่าช้า ในด้านการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาพบว่า การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาและความต้องการของสถานศึกษาโดยตรง แต่จะจัดสรรงบประมาณที่ให้ผลทางอ้อม เช่น การส่งเสริมกีฬาและประเพณี ส่วนการดำเนินกิจกรรมสนับสนุนพัฒนานั้น ส่วนใหญ่เป็นการรณรงค์ให้เยาวชนได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านเห็นความสำคัญของการศึกษา การปรับปรุงบริเวณโรงเรียน อาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอน (พงษ์ศักดิ์ ศรีวรกุล 2541 : ไม่มีเลขหน้า) สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าปัญหาด้านงบประมาณจำกัด บุคลากรขาดความรู้ การประสานงานระหว่างโรงเรียนกับองค์การบริหารส่วนตำบลมีน้อยและขาดการวางแผนร่วมกัน (วิระพงษ์ เดชบุญ และคณะ 2540 : 65-66)

อำเภอเฉลิมพระเกียรติเป็นอำเภอซึ่งมีโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1 - 4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 1 จำนวน 20 โรงเรียน มีองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาในเขตบริการ จำนวน 4 อบต. แต่การเข้าไปส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละพื้นที่นั้นไม่ชัดเจน ขาดทิศทาง ไม่สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียน

จากเหตุผลความจำเป็นดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะบุคลากรทางการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสนใจและประสงค์ศึกษายบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในอำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช เพื่อนำผลที่ได้จากการวิจัยมากำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมและเป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อนให้การจัดการศึกษามีคุณภาพมาตรฐานต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เพื่อเปรียบเทียบบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามสภาพจริงกับสภาพที่คาดหวัง

กรอบแนวคิดกระบวนการวิจัย

บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานในอำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช กำหนดกรอบแนวคิดในการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. ด้านการวางแผนจัดการศึกษา
2. ด้านการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน
3. ด้านการสนับสนุนทรัพยากรและเทคโนโลยีทางการศึกษา
4. ด้านการติดตามและประเมินผล

สมมติฐานการวิจัย

บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานตามสภาพจริงกับสภาพที่คาดหวังแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านพื้นที่
โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในอำเภอเฉลิมพระเกียรติ ทั้งหมด 20 โรงเรียน
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา
บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานใน 4 ด้านดังนี้
 - 2.1 ด้านการวางแผนจัดการศึกษา
 - 2.1.1 การกำหนดวิสัยทัศน์
 - 2.1.2 การกำหนดนโยบาย
 - 2.1.3 การกำหนดแผนงาน โครงการ

- 2.1.4 การจัดทำแผนปฏิบัติงาน
- 2.2 ด้านการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน
 - 2.2.1 การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น
 - 2.2.2 การพัฒนาแหล่งเรียนรู้
 - 2.2.3 การส่งเสริมกีฬาและนันทนาการ
 - 2.2.4 การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 2.3 ด้านการสนับสนุนทรัพยากรและเทคโนโลยีทางการศึกษา
 - 2.3.1 การสนับสนุนงบประมาณ
 - 2.3.2 การสนับสนุนเทคโนโลยี
- 2.4 ด้านการติดตามและประเมินผล
 - 2.4.1 การติดตามและประเมินผล
 - 2.4.2 การปรับปรุงและพัฒนาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

นิยามศัพท์เฉพาะ

บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การปฏิบัติตามภาระหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการ ใน 4 ด้าน คือ ด้านการวางแผนจัดการศึกษา ด้านการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน ด้านการสนับสนุนทรัพยากรและเทคโนโลยีทางการศึกษา และด้านการติดตามและประเมินผล

บทบาทด้านการวางแผนจัดการศึกษา หมายถึง การปฏิบัติตามภาระหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลในการวางแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการ ในด้านการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดนโยบาย การกำหนดแผนงานโครงการและการจัดทำแผนปฏิบัติงาน

บทบาทด้านการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน หมายถึง การปฏิบัติตามภาระหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการ ในด้านการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การส่งเสริมกีฬาและนันทนาการ และการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

บทบาทด้านการส่งเสริมสนับสนุนทรัพยากรและเทคโนโลยีทางการศึกษา หมายถึง การปฏิบัติตามภาระหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาการศึกษา

ขั้นพื้นฐานต่อโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการ ในด้านการสนับสนุนงบประมาณ และการสนับสนุนเทคโนโลยี

บทบาทด้านการติดตามและประเมินผลหมายถึงการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการในด้านการติดตามและประเมินผล และการปรับปรุงพัฒนาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ช่วงชั้นที่ 1 - 4) ในอำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครราชสีมา

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บุคคลที่ดำรงตำแหน่งหรือได้รับการแต่งตั้งตามตำแหน่งทางการบริหารในสถานศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา รองผู้บริหารสถานศึกษา หัวหน้างานบริหารวิชาการ หัวหน้างานบริหารบุคคล หัวหน้างานบริหารงบประมาณ และหัวหน้างานบริหารทั่วไป

ประโยชน์ของการวิจัย

1. องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ทราบบทบาทในการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานตามสภาพจริงและสภาพความคาดหวัง ทำให้สามารถกำหนดนโยบาย วางแผนการบริหารจัดการในการเข้าไปมีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ถูกต้อง เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียน
2. โรงเรียนใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย วางแผน กำหนดแผนพัฒนาและดำเนินการประสานงานให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในด้านต่าง ๆ สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนได้อย่างแท้จริง