

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมา

การพัฒนาคนให้เป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ทัดเทียมอารยประเทศ ทำให้มนุษย์มีศักยภาพ มีความสมบูรณ์พร้อมทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ซึ่งเครื่องมือที่ดีที่สุดในการพัฒนาคนนั้น คือ การศึกษา แนวนโยบายด้านการศึกษาดำรงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 บัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ เพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเองและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ ในมาตราที่ 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการศึกษา (4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนว นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2550 : 15)

ระบบการจัดการศึกษาของประเทศไทยในอดีตเป็นระบบที่เน้นการเรียนหนังสือตามช่วงอายุและระดับชั้นเป็นหลัก โดยมีโรงเรียน สถาบันการศึกษา และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาเป็นแหล่งอำนาจเดียวในการจัดการศึกษา อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลางบริหารงาน โดยใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ มีการสั่งงานตามสายงานอย่างเคร่งครัด การแบ่งระดับชั้นการจัดการศึกษาดังกล่าว ยังมีการแบ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ไม่มีการประสานสัมพันธ์กันเท่าที่ควร ทำให้กระบวนการจัดการศึกษาตัดออกจากวิถีชีวิตของชุมชน ในการจัดการศึกษาดังกล่าว สถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานที่สำคัญและใกล้ชิดในพื้นที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ บุคคลในชุมชนไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการจัดการศึกษา การศึกษาจึงไม่สนองต่อความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูประบบการจัดการศึกษา โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชนและองค์กรอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ให้มากยิ่งขึ้น ปัจจุบันจึงมีการสนับสนุนให้เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบการจัดการศึกษาเพิ่มมากยิ่งขึ้น (โชคชัย คำแหง. 2549 : 13)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 มาตรา 9 การจัดระบบ โครงสร้าง และที่กระบวนกรจัดการศึกษา (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการจัดการศึกษา โดยมีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาลงมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งทำให้ผู้แทนของท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและสามารถกำหนดนโยบายทางการศึกษา การบริหารงานบุคคล การเงินงบประมาณ และมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการศึกษาของตนเอง ส่วนมาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการสถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้ในการจัดการศึกษา ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนดให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรส่วนท้องถิ่นเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สิน และทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น นอกจากนี้ ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุน การอุดหนุนและการใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี ตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (กระทรวงศึกษาธิการ. 2553 : 4 - 5)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เนื่องจากแผนการจัดการศึกษาท้องถิ่น ได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาหรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้มาตรฐานการศึกษาของชาติและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ เพื่อพัฒนาเด็กและเยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ คือ เป็นคนเก่ง คนดี และมีความสุข ด้วยกระบวนกรเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตลอดจนการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ ในการจัดการศึกษาของไทยในปัจจุบัน ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการศึกษาท้องถิ่น เพื่อให้การบริการการศึกษาท้องถิ่นเป็นไปโดยเหมาะสม ส่งผลให้การจัดการศึกษาท้องถิ่นพัฒนาไปอย่างรวดเร็วและตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่น แต่จากการจัดการศึกษาที่ผ่านมา

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคีการพัฒนาต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทำให้การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ม.ป.ป : 12) ซึ่งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี ระยอง และตราด ได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น โดยกระจายอำนาจการบริหาร การศึกษาลงมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

จากความเป็นมาและความสำคัญดังกล่าว การจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพต้องอาศัย ความร่วมมือโดยเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี ระยอง และตราด ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนา คุณภาพการศึกษาภายในท้องถิ่นของตนเอง และมีการพัฒนาบทบาทของการจัดการศึกษาท้องถิ่น อย่างมีประสิทธิภาพ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี ระยอง และตราด
2. เพื่อเปรียบเทียบบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี ระยอง และตราด จำแนกตามประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน และเขตจังหวัด

### ประโยชน์ของการวิจัย

ผลการวิจัยครั้งนี้เป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ที่เกี่ยวข้อง นำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาท้องถิ่นขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### ขอบเขตของการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี ระยอง และตราด ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 13,580 คน

2. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี ระยอง และตราด ปีงบประมาณ 2560 กำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางเทียบ กลุ่มตัวอย่างของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan. 1970 : 607 - 610) และการสุ่มแบบ แบ่งชั้นตามสัดส่วน (Proportional Stratified Random Sampling) โดยใช้เขตจังหวัดเป็นชั้นในการแบ่ง ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวนทั้งสิ้น 375 คน

### ตัวแปรที่ศึกษา

#### 1. ตัวแปรต้น ได้แก่

##### 1.1 ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย

###### 1.1.1 ประสบการณ์น้อย

###### 1.1.2 ประสบการณ์มาก

##### 1.2 เขตจังหวัด ประกอบด้วย

###### 1.2.1 จันทบุรี

###### 1.2.2 ระยอง

###### 1.2.3 ตราด

2. ตัวแปรตาม ได้แก่ บทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี ระยอง และตราด

### นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ มีนิยามศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยดังต่อไปนี้

**บทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา** หมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมรับรู้ ร่วมทำ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมประเมินผล ในการจัดการเรียนรู้ โดยการถ่ายทอด การฝึก การอบรม และการปฏิบัติงานของการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิด ผลสำเร็จในการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ ใน 4 ด้าน คือ

1. การบริหารวิชาการ หมายถึง กระบวนการเกี่ยวกับการจัดการหลักสูตร การพัฒนา หลักสูตรให้ตอบสนองต่อผู้เรียนและท้องถิ่น การจัดการเรียนการสอน โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน กำกับ ดูแล ติดตามผล และนิเทศเพื่อให้ครู ได้ประเมินผลตามสภาพจริง ส่งเสริมและสนับสนุนให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทำการวิจัย เพื่อเกิดการพัฒนารจัดการเรียนการสอน ส่งเสริมให้ครูได้ใช้สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยี ทางการศึกษาอย่างหลากหลาย และพัฒนาแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นให้มีความหลากหลาย และเข้าถึงได้ง่าย โดยมีบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อองค์กร เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารวิชาการ

2. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดทำงบประมาณทั้งการของงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ การจัดทำบัญชี รายงานการใช้จ่ายเงิน ประเมินผล และรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ การพัสดุ การจัดทำข้อมูลทรัพยากรของหน่วยจัดการศึกษา การจัดระบบข้อมูลสารสนเทศ และดัชนีชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์ด้านงบประมาณ จัดสรรงบประมาณ ได้อย่างเป็นระบบ โดยให้บุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการตรวจสอบ ติดตามการใช้งบประมาณและทรัพยากร โดยประเมินผลคุณภาพการปฏิบัติงาน และวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่าการใช้จ่ายทรัพยากรของสถานศึกษา ส่งเสริมการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา จัดการเงินในและนอกงบประมาณ ให้มีระบบการทำบัญชีที่ดี จัดหา ควบคุม บำรุงรักษาพัสดุของสถานศึกษาให้เพียงพอและเป็นปัจจุบัน

3. การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการบริหารคนภายในองค์กรตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย จัดให้มีมาตรฐานการปฏิบัติงานของแต่ละงานกำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ ผ่านการวิเคราะห์งาน การวางแผน ผ่านนโยบาย กฎ ระเบียบขององค์กร เพื่อให้บุคลากรในองค์กรได้รับการแต่งตั้ง และมอบหมายงานที่เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถ ตามมาตรฐานวิชาชีพ มีการประเมินผลงาน ส่งเสริมและสนับสนุนบุคลากรให้มีการพัฒนาความรู้ ความสามารถอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนวางแผนจัดระบบงานธุรการให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรในองค์กรมีขวัญและกำลังใจในการทำงาน

4. การบริหารทั่วไป หมายถึง งานที่ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวก เพื่อให้การปฏิบัติงานอื่น ๆ ของสถานศึกษาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย การพัฒนาระบบบริหารจัดการภายในสถานศึกษาให้ทันสมัยมีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง บรรลุตามมาตรฐานสถานศึกษา การจัดระบบข้อมูลสารสนเทศอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดแผนการรับนักเรียนของสถานศึกษา รวมถึงภารกิจงานเกี่ยวกับการวางแผน และการออกแบบระบบงานธุรการ จัดระบบฐานข้อมูล และระบบข้อมูลข่าวสารของสถานศึกษา มีการประสานงานร่วมกับชุมชนและท้องถิ่น เพื่อให้บริการและประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศแก่สาธารณชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี ระยอง และตราด หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร (ทน.) เทศบาลเมือง (ทม.) เทศบาลตำบล (ทต.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดจันทบุรี ระยอง และตราด

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รองนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการที่ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน** หมายถึง ระยะเวลาในการปฏิบัติงานบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี ระยอง และตราด ประกอบด้วย

1. ประสบการณ์น้อย หมายถึง ระยะเวลาในการปฏิบัติงานบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี ระยอง และตราด ที่น้อยกว่าค่าเฉลี่ย

2. ประสบการณ์มาก หมายถึง ระยะเวลาในการปฏิบัติงานบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี ระยอง และตราด ที่เท่ากับหรือมากกว่าค่าเฉลี่ย

**เขตจังหวัด** หมายถึง จังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ ประกอบด้วย

1. จันทบุรี
2. ระยอง
3. ตราด

#### กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษานี้ได้กำหนดกรอบแนวคิด บทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี ระยอง และตราด ตามแนวค่านโยบายของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 (กระทรวงศึกษาธิการ. 2553 : 14) ดังภาพประกอบ 1

#### ตัวแปรต้น

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน             <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 ประสบการณ์น้อย</li> <li>1.2 ประสบการณ์มาก</li> </ol> </li> <li>2. เขตจังหวัด             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 จันทบุรี</li> <li>2.2 ระยอง</li> <li>2.3 ตราด</li> </ol> </li> </ol>
---

#### ตัวแปรตาม

<p>บทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดจันทบุรี ระยอง และตราด ใน 4 ด้าน ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การบริหารวิชาการ</li> <li>2. การบริหารงบประมาณ</li> <li>3. การบริหารงานบุคคล</li> <li>4. การบริหารทั่วไป</li> </ol>
---

ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

### สมมุติฐานในการวิจัย

1. บทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัด  
จันทบุรี ระยอง และตราด จำแนกตามประสบการณ์การปฏิบัติงาน แตกต่างกัน
2. บทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัด  
จันทบุรี ระยอง และตราด จำแนกตามเขตจังหวัด แตกต่างกัน

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี