

# บทที่ 1

## บทนำ



### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นเครื่องมือและกระบวนการที่สำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพราะมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ ด้วยเหตุนี้ทุกประเทศจึงให้การศึกษเป็นเครื่องมือในการพัฒนาบ้านเมืองของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาต่างเร่งดำเนินการขยายการศึกษาในหลายรูปแบบเพื่อบริการแก่ประชาชนให้ครอบคลุม กว้างขวางและทั่วถึง เริ่มจากการจัดการศึกษาภาคบังคับการศึกษาต่อเนื่อง ทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน ซึ่งในการพัฒนาประเทศต้องอาศัยกำลังคนเป็นสำคัญ และกำลังคนจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นฐานของการศึกษาในระดับสูงต่อไป (ปริญญา นาคฉัตรีย์, 2542) ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมประชาชนในสังคมให้มีความพร้อมที่จะรับกระแสความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ดังที่ สุมน อมรวิวัฒน์ (2541) ได้กล่าวไว้ว่า “การศึกษากับการพัฒนาประเทศเป็นของคู่กัน เป็นสิ่งที่จะต้องมีความควบคู่กันอยู่เสมอ” การศึกษาจึงเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าและการพัฒนาประเทศ การจัดการศึกษาให้สามารถกระจายโอกาสทางการศึกษาในทุกระดับอย่างมีคุณภาพจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น อย่างไรก็ตามตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การบริหารและการจัดการศึกษายังมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้การดำเนินการเกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งท้องถิ่นและชุมชนไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการจัดการศึกษา สถานศึกษาเองก็ไม่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างหลากหลาย และไม่สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นและชุมชนได้

จากสภาพดังกล่าว รัฐได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตลอด และได้มีการกำหนดนโยบายไว้อย่างชัดเจนในการกระจายอำนาจการศึกษา ดังจะเห็นได้จากแนวนโยบายในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ซึ่งเป็นแผนแม่บทในการจัดการศึกษาได้กำหนดให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษาเพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารและจัดการภายในของสถานศึกษา ตลอดจนสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการจัด

การศึกษาของชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ,2535:21)และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ( พ.ศ.2545 -2549 ) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ด้านยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการที่ดี โดยมีแนวทางการพัฒนา คือ กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บริการของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,2545)

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 บัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายการจัดการศึกษาอบรม คำนี้ถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นเอง

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

มาตรา 282 รัฐต้องให้ความสำคัญกับท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามมาตรา 81 และมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 และได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญของกฎหมายทั้งสองฉบับในเรื่องการกระจายอำนาจดังนี้

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (2) ให้มีการกระจายอำนาจลงไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 9 (6) การจัดการศึกษาการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงาน การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่โดยตรง

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษา ระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อมความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ประสานส่งเสริม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐาน รวมทั้ง การเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (9), 17 (6) , 18 และ 19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ นั้นก็หมายรวมถึงองค์การบริหาร ส่วนตำบลซึ่งมีความใกล้ชิดกับชุมชนในท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่จัดการในการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นการจัดการบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

มาตรา 30 (1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนระหว่าง รัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 4 ปี มาตรา 30 (2) ให้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบการ จัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นด้วยกันภายใน 10 ปี มาตรา 30 (4) ให้รัฐจัดสรรเงินภาษีอากรและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และภายในปี พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีเจตนารมณ์ ที่จะ กระจายอำนาจลงไปให้ท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเองในด้านการจัดการศึกษา ก็ได้กำหนดให้มีกฎหมายแม่บททางการศึกษาไว้ในมาตรา 81 จึงได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้น ในเรื่องการกระจายอำนาจก็เน้นให้กระจายอำนาจในการบริหารและจัดการใน ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านบริหารทั่วไป ลงไปที่เขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษาโดยตรง ตามมาตรา 39 และนอกจากนั้นยังเน้นการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว เอกชน ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามมาตรา 9 (6) ประกอบกับการมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (อบต.) ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทหน้าที่ดูแลและจัดการสาธารณะต่างๆในท้องถิ่นของตนเองรวมทั้งด้านการจัดการศึกษาด้วย

การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นนั้นปัจจุบัน มีเพียงองค์กรบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาเท่านั้นที่มีส่วนในการรับผิดชอบ จัดและบริหารการศึกษาในรูปของการจัดสถานศึกษา แต่ความรับผิดชอบดังกล่าวยังอยู่ในขอบเขตจำกัดเฉพาะในระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ด้วยข้อจำกัดทางด้านความพร้อมทางด้านทรัพยากรเป็นสำคัญ จากข้อเสนอและข้อกำหนดในแนวการปฏิรูปการศึกษา แผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมรับผิดชอบและการปฏิรูปการศึกษา และกำหนดให้เป็นสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับผิดชอบจัดการศึกษา ได้ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการเข้าไปรับผิดชอบและเข้าไปมีส่วนร่วมคงจะต้องพิจารณาความเป็นไปได้ตามความพร้อมและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง (ประยูร ศรีประสาธน์ และคณะ,2543.1-2)

อนึ่ง การถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะทางด้านการจัดการศึกษาที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากจะต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แล้วจะต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 41 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ตามนัยหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/0706 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2544 ) และยังคงปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ด้วย

ดังนั้น เกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัด เป็นเกณฑ์ฯ ที่ใช้ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ในเรื่องการจัดตั้งสถานศึกษา หรือการขยายการศึกษา หรือรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องผ่านเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษา โดยที่กฎหมาย

ว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใด ระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อมความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น โดยให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 (กระทรวงมหาดไทย, 2547) ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเป็นประเด็นที่สำคัญที่จะพัฒนาตัวบ่งชี้ความพร้อมในการจัดการศึกษา

ในการพัฒนาตัวบ่งชี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการนำไปใช้ได้ตรงตามสภาพจริงกับข้อมูลเชิงประจักษ์นั้นมีความสำคัญมาก การพิจารณาตัวบ่งชี้หรือตัวแปรต้องทำให้ครอบคลุมทุกองค์ประกอบ ซึ่งค่อนข้างเฉพาะและขึ้นอยู่กับบริบทของสังคม การกำหนดเกณฑ์จึงต้องอาศัยผลการศึกษาวิจัยเข้ามาช่วย (ชินภัทร ภูมิรัตน, 2538:9) โดยในการพัฒนาตัวบ่งชี้ทางการศึกษามีหลักที่ใช้ในการพัฒนาอยู่ 2 วิธี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2533) คือ วิธีที่ 1 เป็นการจับกลุ่มตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับสภาพที่ต้องการ โดยยึดหลักและเหตุผลทางทฤษฎีในการอ้างอิง แล้วจึงทำการจัดลำดับความสำคัญของตัวแปรที่มีอยู่ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยอาศัยการลงความเห็นของนักวิจัย นักวางแผนหรือผู้เชี่ยวชาญ เพื่อสังเคราะห์ขึ้นเป็นตัวบ่งชี้ วิธีนี้มีข้อดี คือใช้เวลาในการเก็บข้อมูลน้อย ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ข้อเสียคือ เป็นความคิดของคนเพียงกลุ่มเดียวโดยไม่มีการนำมาใช้ตรวจสอบหรืออ้างอิงกับกลุ่มประชากร วิธีที่ 2 เป็นการสร้างตัวบ่งชี้โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ด้วยหลักเกณฑ์ทางสถิติแล้วจัดกลุ่มตัวแปร วิธีนี้มีข้อดีคือมีความน่าเชื่อถือของข้อมูลมากขึ้นเพราะเก็บข้อมูลมาจากประชากรและใช้สถิติในการอธิบาย ข้อเสียคือ ใช้เวลามากสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ซึ่งในการสร้างตัวบ่งชี้ที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวว่าควรใช้วิธีอิงเหตุผลทางทฤษฎีแล้วจึงลงความเห็น โดยผู้เชี่ยวชาญ หรือด้วยวิธีวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติ เพราะมีสิ่งที่จะต้องพิจารณาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณสมบัติของตัวบ่งชี้ที่จะสร้างขึ้น ประโยชน์ในการนำไปใช้ รวมถึงคุณสมบัติของตัวแปรย่อยที่นำมาใช้ในทางปฏิบัติมักจะใช้ทั้งสองวิธีผสมผสานกัน กล่าวคือในขั้นการวางแผนข้อมูลใช้หลักการทางทฤษฎีเพื่อจัดกลุ่มตัวแปรที่ต้องดำเนินการจัดเก็บข้อมูล เมื่อได้ข้อมูลมาแล้วจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยอาศัยหลักเกณฑ์ทางสถิติ เป็นเครื่องตัดสินว่าตัวแปรใดบ้างที่สมควรนำมาสร้างตัวบ่งชี้ในลำดับความสำคัญลดหลั่นกันอย่างไร

จะเห็นได้ว่าตัวบ่งชี้ที่มีความสำคัญและจำเป็นในการนำไปใช้เพื่อช่วยในการวางแผน และกำหนดนโยบายทางการศึกษาดังนั้นการสร้างและการพัฒนาตัวบ่งชี้จึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับ องค์ประกอบต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะ ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีอยู่หลายองค์ประกอบ การใช้องค์ประกอบใดเพียงองค์ประกอบเดียวเพื่อบ่งชี้ความพร้อมในการจัดการศึกษาโดยภาพรวมคงไม่ถูกต้องและเหมาะสมมากนัก ดังนั้นจึงใช้ตัวบ่งชี้หลายๆ องค์ประกอบเป็นตัวบ่งชี้รวมในการอธิบายความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งระบบย่อมมีความถูกต้องและเหมาะสมมากกว่า ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่ทำให้ผู้วิจัยต้องการศึกษาถึงความเหมาะสม ความเป็นไปได้ เพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีเป้าหมายที่จะศึกษาในพื้นที่ อบต. ในชั้น 1 และชั้น 2 ซึ่งเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เนื่องจาก อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 เป็น อบต. กลุ่มแรกที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายเพราะได้มีการกำหนดระยะเวลาในการถ่ายโอนไว้ในระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-4 ปี ( พ.ศ.2544 -2548 หรือปีงบประมาณ 2545-2549) (แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และเอกสารประกอบการสัมมนา การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 14 กันยายน 2543 กลุ่มกฎหมายการศึกษาฯ และวัฒนธรรม) ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2 ที่มีความพร้อมในด้านต่างๆ สูงกว่าชั้น อื่นๆ จำต้องผ่านการประเมินความพร้อมจากกระทรวงศึกษาธิการก่อนที่จะได้จัดการศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งหากใช้ตัวบ่งชี้ที่มีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้แล้วก็จะทำให้สร้างหลักประกันความมั่นใจในคุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษาของไทยในอนาคต

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อพัฒนาองค์ประกอบและตัวบ่งชี้ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล โดย

1. วิเคราะห์องค์ประกอบและตัวบ่งชี้ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ศึกษาความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และจัดลำดับความสำคัญขององค์ประกอบและตัวบ่งชี้ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

## ขอบเขตของการวิจัย

1. พื้นที่ที่ศึกษา ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 และชั้น 2 ทั่วประเทศ ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2538-2545 และข้อมูลสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2545 กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

2. การพัฒนาตัวบ่งชี้ที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และศึกษาถึงความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และการจัดลำดับความสำคัญขององค์ประกอบและตัวบ่งชี้ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้มาจากเอกสาร งานวิจัยและการศึกษาตามการรับรู้ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2

## คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ใน 3 ลักษณะคือ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547)

1.1 การจัดตั้งสถานศึกษาใหม่ หมายถึง การจัดการศึกษาขึ้นใหม่โดยที่ยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อนเป็นกรณี ที่ อบต. ยังไม่เคยมีสถานศึกษาในสังกัดมาก่อน

1.2 การเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาจากประเภทที่จัดอยู่เดิมไปจัดประเภทอื่น หรือจัดประเภทอื่นเพิ่มเติม

1.3 การรับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ หมายถึง การรับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการซึ่งครอบคลุมถึงการรับโอนสถานศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการรับโอนสถานศึกษานอก

2. ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลหมายถึง คุณลักษณะที่ใช้พิจารณาความเป็นไปได้ ขององค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชน ว่ามีความสามารถและสมควรที่จะจัดการศึกษาได้ แบ่งได้ 3 องค์ประกอบหลัก คือ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546)

2.1 ความพร้อมของ อบต. หมายถึง ศักยภาพในงานบริการการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยพิจารณาถึงความพร้อมในการบริหารสถานศึกษาออกเป็น 4 องค์ประกอบย่อย คือ (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542)

2.1.1 การบริหารวิชาการ

2.1.2 การบริหารงบประมาณ

2.1.3 การบริหารงานบุคคล

#### 2.1.4 การบริหารงานทั่วไป

2.2 ความเหมาะสมในการจัดการศึกษาของ อบต. หมายถึง สภาพอันสมควรที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 องค์ประกอบย่อย คือ

##### 2.2.1. ความเหมาะสมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐบาลกลาง ประกอบด้วย

###### 2.2.1.1 สัดส่วนจำนวนนักเรียนกับสถานศึกษา

###### 2.2.1.2 สภาพทางภูมิศาสตร์

##### 2.2.2 ความเหมาะสมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดย อบต. ประกอบด้วย

###### 2.2.2.1 ผลกระทบต่อหน่วยงานอื่นที่จัดการศึกษาอยู่เดิม

###### 2.2.2.2 ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

###### 2.2.2.3 ความร่วมมือของชุมชนต่อการจัดการศึกษา

##### 2.2.3 ความต้องการภายในท้องถิ่นให้ อบต. จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. ความต้องการภายในท้องถิ่นให้ อบต. จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง ความคิดเห็นของบุคลากรใน อบต. ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนชุมชน ที่ประสงค์ให้ อบต. จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546)

4. บุคลากรใน อบต. หมายถึง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ศึกษา

5. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นและโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

6. ความเหมาะสม หมายถึง ระดับความน่าจะเป็นในการนำตัวแปรต่าง ๆ มาเป็นองค์ประกอบหรือตัวบ่งชี้ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่สมควรนำมาใช้

7. ความเป็นไปได้ หมายถึง การประเมินค่าขององค์ประกอบหรือตัวบ่งชี้ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะนำไปใช้ว่ามีความสอดคล้องกับความเป็นจริงในสภาพการณ์ในระดับต่าง ๆ

8. องค์ประกอบและตัวบ่งชี้ หมายถึง ศักยภาพในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. โดยแบ่งเป็นองค์ประกอบหลักและองค์ประกอบย่อยภายในกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจการศึกษาตามนัยแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542



9. องค์ประกอบความพร้อมในการจัดการศึกษาของ อบต. ปรับจากกรอบแนวคิดตามมาตรา 39 , 41 และ 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ(ร่าง) กฎกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับ พ.ศ. 2544, 2545 และ 2546 แบ่งเป็นองค์ประกอบหลัก 3 ด้าน และมีองค์ประกอบย่อยในแต่ละองค์ประกอบหลัก ดังนี้

9.1 องค์ประกอบหลักความพร้อมของ อบต. แบ่งเป็น 4 องค์ประกอบย่อย ได้แก่

9.1.1 การบริหารงานวิชาการ ประกอบด้วยตัวบ่งชี้หลัก เช่น

9.1.1.1 การพัฒนาหลักสูตร 8.1.1.2 การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ (ย่อย)

9.1.1.3 การวัดผล ประเมินผลและการเทียบโอนผลการเรียน

9.1.1.4 การประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา

9.1.1.5 การพัฒนาการใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

9.1.1.6 การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งการเรียนรู้

9.1.1.7 การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ

9.1.2 การบริหารงบประมาณ ประกอบด้วยตัวบ่งชี้หลัก เช่น

9.1.2.1 การจัดตั้งงบประมาณ

9.1.2.2 การจัดสรรงบประมาณ

9.1.2.3 การตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ

9.1.2.4 การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

9.1.2.5 การบริหารการเงิน

9.1.2.6 การบริหารการบัญชี

9.1.3 การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยตัวบ่งชี้หลัก เช่น

9.1.3.1 การวางแผนอัตรากำลัง

9.1.3.2 การกำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 8.1.3.3 การเกี่ย้อัตรากำลัง ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา

9.1.3.4 การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง

9.1.3.5 การให้เงินเดือนและค่าตอบแทน

9.1.3.6 การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

9.1.3.7 การประเมินผลการปฏิบัติงาน

9.1.3.8 การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ

9.1.3.9 มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ

9.1.3.10 การส่งเสริมวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

9.1.3.11 การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

9.1.4 การบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วยตัวบ่งชี้หลัก เช่น

9.1.4.1 การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ

9.1.4.2 การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา

9.1.4.3 การวางแผนการศึกษา

9.1.4.4 งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน

9.1.4.5 การจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กร

9.1.4.6 การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน

9.1.4.7 งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

9.1.4.9 การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม

9.1.4.10 การรับนักเรียน

9.1.4.11 การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา

9.1.4.12 การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน

9.2 องค์ประกอบหลักความเหมาะสมในการจัดการศึกษาของ อบต. แบ่งเป็น 2 องค์ประกอบย่อย ได้แก่

9.2.1 ความเหมาะสมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐบาลกลาง ประกอบด้วยตัวบ่งชี้หลัก เช่น

9.2.1.1 สัดส่วนจำนวนนักเรียนทั้งหมดที่เข้าเรียนในระบบกึ่งนอกระบบโรงเรียนต่อจำนวนประชากรในวัยเรียน

9.2.1.2 สภาพทางภูมิศาสตร์ การคมนาคมและการเดินทางของนักเรียน

9.2.2 ความเหมาะสมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดย อบต. ประกอบด้วยตัวบ่งชี้หลัก เช่น

9.2.2.1 ผลกระทบต่อหน่วยงานอื่นที่จัดการศึกษาอยู่เดิม

9.2.2.2 ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของ อบต.

9.2.2.3 ความร่วมมือของชุมชนต่อการจัดการศึกษาของ อบต.

9.3 องค์ประกอบหลักความต้องการภายในท้องถิ่นให้ อบต. จัดการศึกษา แบ่งเป็น 3 องค์ประกอบย่อย ได้แก่

9.3.1 ความเห็นของประชาชน ประกอบด้วย ประกอบด้วยตัวบ่งชี้หลัก เช่น

9.3.1.1 ความเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่รับผิดชอบของ อบต. เห็นด้วยและสนับสนุนให้จัดการศึกษา

9.3.2 ความเห็นของสถานศึกษา ประกอบด้วยตัวบ่งชี้หลัก เช่น

9.3.2.1 ความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาและบุคลากรในสถานศึกษา

9.3.3 ความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยตัวบ่งชี้หลัก เช่น

9.3.3.1 ความเห็นของสภา อบต. ที่ประสงค์จะจัดการศึกษา

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร และการวิจัยเชิงสำรวจ โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้  
ขั้นตอนที่ 1 การวิจัยเอกสาร เป็นการวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับแนวคิดและเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ได้มาซึ่งตัวบ่งชี้ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลการวิจัยเอกสารเป็นการศึกษาและวิเคราะห์องค์ประกอบและตัวบ่งชี้ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล มีวิธีดำเนินการดังนี้

ผู้วิจัยคัดเลือกเอกสารที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลและกำหนดเวลาของการคัดเลือกเอกสาร

ผู้วิจัยวิเคราะห์องค์ประกอบและตัวบ่งชี้ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลจากเอกสาร โดยการวิเคราะห์เนื้อหา ผู้วิจัยนำผลการวิเคราะห์องค์ประกอบและตัวบ่งชี้ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 10 คน ตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของข้อมูล

ขั้นตอนที่ 2 การวิจัยเชิงสำรวจ เป็นการสำรวจความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และจัดลำดับความสำคัญขององค์ประกอบและตัวบ่งชี้ ขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็น อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 จำนวน 3,754 คน โดยผู้วิจัยกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง ได้กลุ่มตัวอย่าง 370 โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยมีวิธีการดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เลือกจังหวัดใน ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ในแต่ละภาค ผู้วิจัยเลือกจังหวัดออกมาภาคละ 1 จังหวัดรวม 4 จังหวัด โดยมรณเฑาะท์ว่าจะต้องเป็น จังหวัดที่มี อบต. จำนวนมากที่สุด

ขั้นตอนที่ 2 เลือก อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 ในแต่ละจังหวัด โดยมีเกณฑ์ว่า

1. เป็น อบต. ที่เคยเข้ารับการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
2. เป็น อบต. ที่ให้ความร่วมมือในการตอบคำถามของการวิจัย

ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวิจัย โดยนำองค์ประกอบและตัวบ่งชี้ที่ผ่านการตรวจสอบ ความถูกต้องและสมบูรณ์ของข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ มาสร้างเป็นแบบสอบถาม และเก็บข้อมูลโดย ผู้วิจัยส่งและรับแบบสอบถามด้วยตนเอง และวิเคราะห์ข้อมูลด้วย โดยใช้สถิติบรรยาย ได้แก่ ค่ามัธยฐาน เลขคณิต (Mean) และ ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ซึ่งการวิเคราะห์ครั้งนี้ใช้โปรแกรม คอมพิวเตอร์สำเร็จรูป SPSS/PC เพื่อให้ได้มาซึ่งตัวบ่งชี้ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหาร ส่วนตำบล

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้ได้ตัวบ่งชี้ที่เหมาะสมของความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหาร ส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการนำสารสนเทศที่ได้จากตัวบ่งชี้ไปใช้ในการวางแผนและปรับปรุง พัฒนาความพร้อมในการที่จะดำเนินการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นข้อมูล เบื้องต้นในการสร้างเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นแนวทางในการพัฒนาตัวบ่งชี้ทางการศึกษาในเรื่องอื่น ๆ ต่อไป

### ข้อจำกัดในการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้มีแบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัยเป็นข้อคำถามเกี่ยวกับการพัฒนาตัวบ่งชี้ความ พร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งทางด้านความพร้อมของ อบต. ความ เหมาะสมในการจัดการศึกษาของ อบต. และความต้องการภายในท้องถิ่น โดยศึกษาถึงความเหมาะสม

ความเป็นไปได้ และความสำคัญ ในกรณีการจัดตั้งสถานศึกษาใหม่ กรณีเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา และกรณีรับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ ในการสร้างแบบสอบถามดังกล่าว ผู้วิจัยได้รวบรวมจากเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และให้ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบตัวบ่งชี้ ได้ตัวบ่งชี้ทั้งหมด 125 ตัวบ่งชี้ ซึ่งผู้วิจัยนำมาสร้างเป็นแบบสอบถามซึ่งมีจำนวนมาก และผู้วิจัยมิได้อยู่กับกลุ่มตัวอย่างในการทำแบบสอบถาม ตลอดเวลา ซึ่งมีโอกาสที่จะเกิดความคลาดเคลื่อนของข้อมูลบางส่วน อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเชื่อว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความตั้งใจในการตอบแบบสอบถาม เนื่องจากผลการวิจัยซึ่งมีความสอดคล้องและไปในทางเดียวกัน