

## A Study on Conditioning Factors and Proposed Guidelines for the Provision of Basic Education of Subdistrict Administration Organizations in the Northeastern Region

Satit Pholchareon

### ABSTRACT

*The objectives of this research were (1) to explore communities and their readiness in providing basic education of the Level 1 and 2 Subdistrict Administration Organizations (SAO) in the Northeastern region, (2) to compare perceptions of SAO personnel, school teachers and educational administrators, and community representatives concerning readiness basic education provision readiness of level 1 and 2 SAO, (3) to study conditioning factors and proposed guidelines for the provision of basic education of those SAO. A survey and questionnaires were employed in 4 level 1 and 9 level 2 SAO. SPSS Program analyzing percentage, arithmetic mean, standard deviation, t-test and one-way ANOVA were utilized. The researcher selected one SAO in each level for field research. Content analysis was then used to analyze the collected data. Conditioning factors and proposed guidelines were re-examined by expert judgement. Findings were as follows:*

*1. Communities in Northeastern Level 1 and 2 SAO located in suburban areas. Most of the people were Buddhist farmers whose yearly income were lower than the national average, They received primary education and did not have much interest in political participation.*

*2. SAO personnel, school teachers and educational administrators, and community representatives perceived that SAO readiness in providing basic education was at moderate level. Level 1 SAO gave first priority to empowering civic participation in local development while infrastructure construction and maintenance was rank highest in level 2 SAO. It was perceived that educational provision was the least important mission.*

*3. Statistically significant differences ( $p < 0.05$ ) were found when compare the perception of SAO personnel, school teachers and educational administrators, and community representatives concerning readiness. Same level of difference was*

also found between level 1 and level 2 SAO perceptions. There were no significant differences in their perceptions concerning appropriateness and needs for the SAO to provide basic education

4. Basic education provision would be facilitated provided that SAO allocate their budget on education, administrator by committee with vision and awareness of the importance of education, their members develop themselves by furthering education, maintain SAO-School-Community mutual relationship, and the government enforce policy and laws to promote decentralization. It was found that SAO necessity to prioritize infrastructure development, lack of experience in education provision and education background of SAO personnel, organization conflict, absent of awareness of educational importance among SAO member, and the delay of Ministry of education regulation on readiness evaluation criteria for local district organization would obstruct SAO education mission.

5. It was suggested that SAO should set up an education division. Emphasizing quality of pre-school education prior to expanding their role in higher educational level and active SAO's participation in local basic education institutions were proposed as guidelines for providing formal education. As for non-formal education, SAO should provide their community with enough learning resources, promote cultural activities, local wisdom, and occupation training as well as offering basic education at all level in accordance with the communities' needs.

# การศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทาง ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สาธิต ผลเจริญ

## บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อสำรวจบริบทและความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2) เพื่อเปรียบเทียบการรับรู้ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ครูและ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนชุมชนเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (3) เพื่อศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใช้วิธีวิจัยเชิงสำรวจ ด้วยการส่งแบบสอบถามความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ อบต.ชั้น 1 จำนวน 4 แห่ง และชั้น 2 จำนวน 9 แห่ง วิเคราะห์ข้อมูลจากโปรแกรม SPSS ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่า  $t$  และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว นอกจากนี้ยังทำการวิจัยภาคสนามในพื้นที่อบต.ชั้นละ 1 แห่ง แล้ววิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา ส่วนปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษา ได้เสนอ ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ผลการวิจัยพบว่า

1. ชุมชนในพื้นที่ อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ลักษณะเป็นชุมชนชนานเมือง ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ มีอาชีพทำนา มีรายได้ต่อปีต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศ ส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษาและยังมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่มาก

2. บุคลากรใน อบต. ครูและผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนชุมชนรับรู้ที่ อบต.มีความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับปานกลาง อบต.ชั้น 1 ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนเป็นอันดับแรก อบต.ชั้น 2 ให้ความสำคัญที่สุดกับภารกิจด้านการก่อสร้างและซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนภารกิจด้านการศึกษาให้ความสำคัญเป็นอันดับสุดท้าย

◆ การศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ◆  
ขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. ผลการเปรียบเทียบการรับรู้ของบุคลากรใน อบต. ครูและผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนชุมชนเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการเปรียบเทียบระหว่าง อบต. ชั้น 1 กับ อบต. ชั้น 2 มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 แต่ไม่มีความแตกต่างในด้าน การรับรู้เกี่ยวกับความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.

4. ปัจจัยที่ส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษา การที่สมาชิก อบต. พัฒนาตนเองด้วยการศึกษาเพิ่มเติม คณะกรรมการบริหารมีวิสัยทัศน์และเห็นความสำคัญของการศึกษา ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่าง อบต. โรงเรียนและชุมชน นโยบายรัฐและกฎหมายที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการศึกษา ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรค คือ ความจำเป็นของ อบต. ในการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก การขาดประสบการณ์ในการจัดการศึกษาและพื้นฐานความรู้ของบุคลากร ความขัดแย้งในองค์กร การที่สมาชิก อบต. ไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา และความล่าช้าในการประกาศหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงศึกษาธิการ

5. ข้อเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 คือ ควรจัดตั้งส่วนการศึกษาใน อบต. การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน อบต. ควรจัดการศึกษาระดับปฐมวัยให้มีคุณภาพก่อนขยายการจัดการศึกษาไปสู่ระดับที่สูงขึ้นและควรเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในพื้นที่ ส่วนการศึกษานอกระบบให้ อบต. จัดให้มีแหล่งศึกษาค้นคว้าในตำบลให้เพียงพอ ส่งเสริมกิจกรรมด้านศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น และการฝึกอาชีพตลอดจนมีแนวทางที่จะจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกระดับตามความต้องการของชุมชน

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ คือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ระบุว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 41 ระบุว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 มาตรา 16 ระบุว่า ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ไว้ในมาตรา 16 (6) การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ มาตรา 16 (9) การจัดการศึกษา และมาตรา 16 (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจดังกล่าว ยังได้กำหนดว่า การถ่ายโอนภารกิจที่เป็นกิจการบริการสาธารณะ อันรวมถึงการจัดการศึกษาด้วย จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในระยะเวลา 4-10 ปี

ผลจากกฎหมายดังกล่าว จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการจัดการศึกษาในอนาคตอันใกล้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นการศึกษาสำหรับคนส่วนใหญ่ของประเทศ ที่มีผลกระทบต่อสังคมในระดับกว้างและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาอยู่เดิมจนถึงปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีอำนาจ มีสิทธิหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมาย และประชาชน นักเรียน ผู้ปกครอง ซึ่งเป็นผู้รับผลในการจัดการศึกษา ดังนั้นในระยะเวลาอันใกล้นี้ เป็นช่วงเวลาที่จะมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งต้องมีการทำความเข้าใจทั้งในส่วนของ อบต. ข้าราชการครู และประชาชนเพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสม โดยมีการจัดทำกฎหมายต่างๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนี้

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยเลือกศึกษา อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจาก อบต.กลุ่มนี้ ได้รับผลกระทบจากกฎหมายโดยตรง เนื่องจากมีการกำหนดระยะเวลาถ่ายโอนไว้ในช่วงแรก คือระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี(พ.ศ.2544-2547) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้น ประชากรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร มีฐานะยากจน ด้อยโอกาสทางการศึกษา แต่ อบต.จะต้องรับช่วงจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในอนาคตอันใกล้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงสภาพความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปัจจัยเงื่อนไขต่างๆ และนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อสำรวจบริบทชุมชนและความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. เพื่อเปรียบเทียบการรับรู้ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ครูและผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนชุมชน เกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
3. เพื่อศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

## ขอบเขตการวิจัย

1. **พื้นที่ศึกษา** เป็น อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 ทั้งหมดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อบต.ชั้น 1 มี 4 แห่ง ได้แก่ อบต.เมืองเก่า จังหวัดขอนแก่น อบต.ขามใหญ่ จังหวัดอุบลราชธานี อบต.โคกกรวด และ อบต.หมูสี จังหวัดนครราชสีมา และอบต. ชั้น 2 มี 9 แห่ง ได้แก่ อบต.ศิลา อบต.น้ำพอง อบต. กุดน้ำใส อบต.ม่วงหวาน จังหวัดขอนแก่น อบต.ไร่น้อย จังหวัดอุบลราชธานี อบต.หัวทะเล อบต.ปากช่อง อบต.หนองน้ำแดง จังหวัดนครราชสีมา และ อบต.เหนือเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

2. **ความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน** ศึกษา 3 ด้าน คือ ความพร้อมของ อบต. ความเหมาะสมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. และความต้องการภายในท้องถิ่น ให้ อบต.จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. **ปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.** ประกอบด้วยปัจจัยเงื่อนไขภายใน ได้แก่ ปัจจัยเงื่อนไขเกี่ยวกับศักยภาพ ทรัพยากรและความต้องการของ อบต. ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปัจจัยเงื่อนไขภายนอกได้แก่บริบทชุมชน ความเหมาะสมในการจัดการศึกษา กฎหมายที่กำหนด สิทธิ อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาของ อบต. และ การสนับสนุนจากภายในและภายนอกชุมชน

### 4. **ข้อเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.**

ข้อเสนอแนวทางในการจัดการศึกษา ศึกษาในประเด็น ลักษณะการจัดการศึกษา ได้แก่ การขยายการจัดการศึกษา การจัดตั้งสถานศึกษาใหม่ การรับถ่ายโอนการศึกษาและการจัดการศึกษาร่วมกับท้องถิ่นอื่นแบบสหการรูปแบบของการศึกษา 2 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ ระดับการศึกษา 3 ระดับ คือระดับปฐมวัย ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และข้อเสนอแนวทางในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

## วิธีดำเนินการวิจัย

### 1) ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research)

### 2) ตัวแปรและนิยามศัพท์ปฏิบัติการ

ความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณา 3 ด้าน คือ ความพร้อมของอบต. ความเหมาะสมในการจัดการศึกษาของ อบต. และความต้องการภายในท้องถิ่นให้ อบต. จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการศึกษาถึงปัจจัยเงื่อนไขภายใน คือ ด้านงบประมาณ วิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานทั่วไป และด้านความต้องการในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุคลากรใน อบต. ปัจจัยเงื่อนไขภายนอก คือ ด้านบริบทชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ด้านกฎหมาย และด้านสนับสนุนจากภายในและภายนอกชุมชน

### 3) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1) ประชากร ประกอบด้วย บุคลากรใน อบต. ครูและผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนชุมชน

3.2) กลุ่มตัวอย่าง ได้มาจากการสุ่มอย่างง่ายโดยคำนึงความเป็นตัวแทนของประชากร โดยการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามตารางของ Krejcie และ Morgan (1970) ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น จำนวน 854 คน ประกอบด้วยบุคลากรใน อบต.จำนวน 223 คน ครูและผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 314 คน และผู้แทนชุมชนจำนวน 317 คน

### 4) การพัฒนาเครื่องมือ

การวิจัยนี้ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งสร้างขึ้นโดยการตรวจสอบจากอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิอีก 3 ท่าน จากนั้นนำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแก้ไขแล้วไปทดลองใช้เพื่อวิเคราะห์หาค่าความเชื่อมั่น ผลการวิเคราะห์ความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับ ได้ค่าความเชื่อมั่น 0.94

### 5) การเก็บรวบรวมข้อมูล มี 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิจัยเชิงสำรวจโดยใช้แบบสำรวจ แบบสอบถามความคิดเห็นกับกลุ่มตัวอย่าง วิเคราะห์ข้อมูลจากโปรแกรม SPSS (Statistical Package for the Social Science) ใช้ค่าสถิติ ร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่า t และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว

♦ การศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ♦  
ขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ขั้นตอนที่ 2 การวิจัยภาคสนาม ในพื้นที่ อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 ชั้นละ 1 แห่ง โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (indepth interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ได้แก่ ผู้บริหารและบุคลากรใน อบต. ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้นำชุมชนในพื้นที่ และการสนทนากลุ่ม (focus group discussion) กับ สมาชิกสภา อบต. ครูผู้สอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และกรรมการหมู่บ้าน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) โดยการจำแนกข้อมูล

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ปัจจัยเงื่อนไขและข้อเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของ อบต. โดยการนำข้อมูลจากการวิจัยเชิงสำรวจในขั้นตอนที่ 1 และข้อมูลจากการวิจัยภาคสนามในขั้นตอนที่ 2 มาวิเคราะห์ร่วมกันและนำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 10 ท่าน ตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

### ผลการวิจัย

1. ชุมชนในพื้นที่ อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีลักษณะเป็นชุมชนชานเมือง ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพทำนา รองลงมาคือรับจ้าง มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษา และยังมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่มาก

2. ผลการสำรวจความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 อยู่ในระดับปานกลาง อบต.ชั้น 1 ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนเป็นอันดับแรก อบต.ชั้น 2 ให้ความสำคัญที่สุดกับภารกิจด้านการก่อสร้างและซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนภารกิจด้านการศึกษา บุคลากรใน อบต. ครูและผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนชุมชนให้ความสำคัญเป็นอันดับสุดท้าย

3. ผลการเปรียบเทียบการรับรู้ของบุคลากรใน อบต. ครูและผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนชุมชนเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการเปรียบเทียบการรับรู้ระหว่างอบต.ชั้น 1 และ อบต.ชั้น 2 มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 แต่ไม่มีความแตกต่างในด้านการรับรู้เกี่ยวกับความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.

4. ผลการศึกษาปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า

#### 4.1 ปัจจัยส่งเสริม

ด้านงบประมาณ ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่



มากขึ้น เช่นอุดหนุนอาหารเสริม (นม) อาหารกลางวันให้เด็กปฐมวัยและประถมศึกษาได้รับประทานครบทุกคน การสนับสนุนสื่อการศึกษา การให้คอมพิวเตอร์ การปรับปรุงห้องสมุด มีการก่อสร้างถนน รางระบายน้ำ และการปรับปรุงภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน

ด้านบุคลากร ได้แก่ การที่คณะกรรมการบริหาร อบต. มีวิสัยทัศน์และเห็นความสำคัญของการศึกษา มีการจัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายการศึกษาของ อบต. การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาในตำบล และบุคลากรใน อบต.มีการพัฒนาตนเองด้วยการศึกษาเพิ่มเติม

ด้านวิชาการ ได้แก่ สมาชิก อบต. มีความรู้เรื่องวัฒนธรรมของท้องถิ่น และมีความเชี่ยวชาญในอาชีพของตน ซึ่งโรงเรียนสามารถเชื่อมโยงในการทำหลักสูตรท้องถิ่นได้อย่างดี

ด้านการบริหาร ได้แก่ อบต.ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาการจัดเวทีประชาคมเพื่อเสนอขอของบประมาณในโครงการต่าง ๆ การประสานงานในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นและ การจัดทำทะเบียนภูมิปัญญาในท้องถิ่น

ด้านการสนับสนุนจากรัฐบาล รัฐบาลได้ถ่ายโอนการจัดการศึกษาปฐมวัย 3 ขวบ ให้ อบต.ดำเนินการ และได้จัดสรรงบประมาณค่าวัสดุ อาหารเสริม(นม)และอาหารกลางวันให้เด็กปฐมวัยและประถมศึกษา

ด้านกฎหมาย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดสิทธิหน้าที่ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 41-42 และกระทรวงศึกษาธิการได้มีการจัดทำเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจะประกาศเป็นกฎกระทรวงสำหรับใช้ประเมินความพร้อมของท้องถิ่นที่ต้องการจัดการศึกษา และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 16 (6,9,11) และมีแผนกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้มีการถ่ายโอนภารกิจต่างๆของรัฐรวมถึงการจัดการศึกษาด้วยให้แล้วเสร็จภายในสิบปี (พ.ศ.2553)

#### 4.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

ด้านงบประมาณ ได้แก่ อบต.มีงบประมาณจำกัด การเก็บภาษียังไม่ได้เต็มที่ และอบต. ส่วนมากยังมีความจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้นจึงทำให้ อบต.อุดหนุนด้านการศึกษาไม่เต็มที่

ด้านบุคลากร ได้แก่ อบต.ขาดประสบการณ์ในการจัดการศึกษา สมาชิก อบต.ยังไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา บุคลากรประจำมีไม่เพียงพอและขาดประสบการณ์ในการทำงานยังไม่คล่องตัวเรื่องระเบียบต่างๆ และการบริการประชาชน

- ◆ การศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ◆  
ขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ด้านวิชาการ ได้แก่ สมาชิก อบต. ส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาระดับประถม หรือมัธยม และไม่มีความรู้ด้านการศึกษา

ด้านการบริหาร ได้แก่ อบต.ยังไม่มีโครงสร้างการบริหารการศึกษา การเข้ามาเป็นสมาชิก อบต.ส่วนหนึ่งมาจากเครือข่ายการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น มีการซื้อเสียงเข้ามา จึงทำให้ยังยึดพวกพ้องและผลประโยชน์ในกลุ่มของตน และมีความขัดแย้งภายในองค์กร

ด้านกฎหมาย ได้แก่ การที่หลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากตั้งเกณฑ์ไว้สูงเกินไป จะเป็นอุปสรรคที่ทำให้ อบต.ไม่สามารถผ่านเกณฑ์การประเมินเพื่อขอรับการถ่ายโอนการศึกษาหรือการจัดตั้งสถานศึกษาใหม่ได้

#### 4.3 ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.

4.3.1 การจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของ อบต. ให้ อบต. จัดตั้งส่วนการศึกษา และสรรหาบุคลากรรับผิดชอบการจัดการศึกษาโดยตรง และให้มีการบริหารจัดการ ดังนี้

4.3.1.1 ด้านงบประมาณ ให้ อบต.จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นการเฉพาะ ในสัดส่วนต่อรายได้ของ อบต.ให้เหมาะสม โดยที่รัฐบาลกลางต้องเพิ่มสัดส่วนงบประมาณให้ อบต. เพิ่มขึ้นอย่างเพียงพอในการจัดการศึกษา

4.3.1.2 ด้านวิชาการ ให้ อบต.ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการและสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ เพื่อให้การศึกษาอบรมเตรียมความพร้อมด้านการจัดการศึกษาให้บุคลากรใน อบต. ในด้านการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา การวางแผนการจัดการศึกษา การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการศึกษา การพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษา และการกำกับติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา เป็นต้น

4.3.1.3 ด้านการบริหารบุคคล ให้ อบต.สรรหาบุคลากรหรือรับโอนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีวุฒิทางการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี และจัดระบบการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ

#### 4.3.1.4 ด้านการบริหารทั่วไป

- ให้ อบต. ประสานกับหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่น ๆ รวมถึงสถานศึกษาและประชาชนในพื้นที่ เพื่อระดมทรัพยากร สร้างความรู้สึกร่วมและความเข้าใจที่ดีต่อกัน ให้เกิดความร่วมมืออย่างแท้จริง

- ให้มีการประชาสัมพันธ์ความก้าวหน้าของงานด้านการศึกษาให้ประชาชน ทราบอย่างทั่วถึง โดยผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น จดหมายข่าวจาก อบต. หอกระจายข่าวในหมู่บ้าน ป้ายประกาศ หนังสือพิมพ์ วิทยุโทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

4.3.2 กรณี อบต.จัดการศึกษาด้วยตนเอง

4.3.2.1 ให้ อบต.จัดและพัฒนาการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยให้มีคุณภาพ แล้วจึงขยายการจัดการศึกษาไปสู่ระดับที่สูงขึ้น เมื่อ อบต. มีความพร้อม

4.3.2.2 ให้ อบต. เตรียมความพร้อม เพื่อขอรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากรัฐบาล

4.3.3 กรณี อบต. มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานกับสถานศึกษาของรัฐ ให้ อบต. เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานกับสถานศึกษาของรัฐในพื้นที่ในทุกด้าน คือ

4.3.3.1 การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน

4.3.3.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ ในส่วนของการมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากร

4.3.3.3 การมีส่วนร่วมในการบริหารบุคคล ในส่วนของการสนับสนุน ส่งเสริมพัฒนาบุคลากร

4.3.3.4 การมีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตรได้แก่ หลักสูตรท้องถิ่น โดยการประสานเชื่อมโยงความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น

4.3.3.5 การมีส่วนร่วมจัดกิจกรรมของสถานศึกษา เช่น การจัดหาทุนการศึกษา สื่ออุปกรณ์การเรียน การกีฬา การพัฒนาห้องสมุดและการปรับปรุงภูมิทัศน์สิ่งแวดล้อมในโรงเรียน

4.3.3.6 การมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในพื้นที่ เช่น ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาระดับตำบล จากบุคคลหลากหลายอาชีพ ให้มีการจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาในตำบล มีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านการศึกษา การจัดกิจกรรมส่งเสริมทักษะทางวิชาการ และการติดตามประเมินผลเป็นประจำทุกปี

4.3.4 การจัดการศึกษานอกระบบ

4.3.4.1 ให้ อบต.จัดให้มีแหล่งศึกษาค้นคว้าในตำบล เช่น ห้องสมุด ศูนย์ข้อมูลตำบล ศูนย์การเรียนชุมชน ให้สามารถบริการประชาชนได้ทั่วถึงทั้งตำบล

4.3.4.2 ให้ อบต.ส่งเสริม ทำนุ บำรุงศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นและการฝึกอาชีพ

4.3.4.3 ให้ อบต.ประสานกับกรมการศึกษานอกโรงเรียน จัดการศึกษาสายสามัญนอกระบบทุกระดับตามความต้องการของประชาชน รวมถึงการพัฒนาทักษะชีวิต

## อภิปรายผล

จากผลการวิจัย พบว่า อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ เจริญ ภักดีวานิช และคณะ (2544) ซึ่งสรุปไว้ว่า อบต.ชั้น 1-2 (เฉพาะระยองและนครราชสีมา) มีความพร้อมอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก (ร้อยละ 63.5) ส่วนด้านความเหมาะสมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน กลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่า รัฐบาลมีความเหมาะสมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมากกว่า อบต. แต่อย่างไรก็ตาม อบต.ควรมีการเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ทั้งงบประมาณ บุคลากร วิชาการ เพื่อขอรับการถ่ายโอนการศึกษาจากรัฐ การพัฒนาคุณภาพการศึกษาเด็กปฐมวัย 3 ขวบ แล้วจึงขยายฐานการจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น และให้ อบต.เข้าไปหาประสบการณ์ในการจัดการศึกษาโดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้จริงจังมากขึ้นทุกด้าน

สรุปได้ว่า อบต.ยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดการศึกษาด้วยตนเองแต่ต้องเร่งสร้างความพร้อมและต้องได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการสร้างความพร้อมในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส ให้ อบต.อย่างเป็นขั้นตอน จนถึงขั้นที่ อบต.มีความมั่นใจและสามารถจัดการศึกษาได้ด้วยตนเองอย่างมีคุณภาพในอนาคต

การเข้ามาของสมาชิก อบต. ส่วนที่ดี คือ มีความหลากหลาย มีหลายอาชีพและเป็นคนในท้องถิ่น ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีความรู้เรื่องวัฒนธรรมในท้องถิ่นได้ดีและมีความเชี่ยวชาญในเรื่องอาชีพ เรื่องการทำมาหากิน ซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าและเหมาะสมที่สถานศึกษาจะประสานความร่วมมือในการทำหลักสูตรท้องถิ่น แต่ดูเหมือนว่าสิ่งเหล่านี้ ผู้คนส่วนใหญ่มองข้ามไม่ให้ความสำคัญ โดยมักจะเพ่งเล็งว่า อบต.จบ ป.4 จะปกครองครูได้อย่างไร และภาพของการได้มาซึ่งสมาชิก อบต. มีการแข่งขันกันสูงมาก พวกที่มีเงิน เช่นผู้รับเหมาก่อสร้าง หรือผู้ที่เล่นการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น จึงใช้โอกาสนี้สร้างเครือข่ายผลประโยชน์ของตนโดยการเป็นผู้สนับสนุนด้านการเงินให้พรรคพวกของตนสมัครเป็นสมาชิก อบต. ภาพเหล่านี้ผู้คนเฝ้ามองและกังขาถึงความชอบธรรมในการบริหาร ว่าเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือเพื่อพวกพ้อง ดังเป็นข่าวตามสื่อต่าง ๆ ที่มักจะออกมาเป็นภาพลบ

อย่างไรก็ตาม จากการลงพื้นที่ภาคสนามของผู้วิจัย พบว่า ยังมี อบต.หลายแห่งที่ยังเป็นความหวังได้ คือมีผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์และเห็นความสำคัญในการพัฒนาคนด้วยการศึกษา สนับสนุนโรงเรียนในพื้นที่หลายอย่าง เช่น สร้างถนน ในโรงเรียน ให้ทุนอาหารกลางวัน และ นม ให้เด็กได้ครบทุกคน ช่วยปรับปรุงห้องสมุดโรงเรียนให้ทันสมัย จัดอบรมอาชีพต่าง ๆ จัดเวทีประชาคม เชิญตัวแทนหน่วยงานและประชาชนเข้าร่วมประชุมรับฟังและเสนอของบประมาณ จัดหารถรับส่งนักเรียน ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับ อบต.บางพื้นที่ดีมาก คือโรงเรียนมักจะมาใช้ห้องประชุม

อบต. ในการประชุมครูทำแผนการสอน และสร้างหลักสูตรท้องถิ่น และนำนักเรียนไปเรียนอาชีพ ในท้องถิ่นโดยมีวิทยากรที่เป็นสมาชิกอบต.ที่มีความเชี่ยวชาญด้านอาชีพต่าง ๆ เช่น การเพาะเลี้ยง ปลาช่อน การเพาะเห็ด การจักสาน การทำขนมตาล เป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ อบรม. บางแห่งจัดหาร วดรับส่งนักเรียนที่บ้านอยู่ไกล และให้ทุนการศึกษาให้เด็กในพื้นที่ได้เรียนถึงระดับปริญญาตรี สิ่ง เหล่านี้จึงยังเป็นความหวังให้สังคมว่า อบรม.มีความเข้าใจและสามารถรับผิดชอบในการจัดการ นโยบายสาธารณะในพื้นที่ของตนได้ ตามสภาพความพร้อมของ อบรม.แต่ละแห่ง

สำหรับด้านการศึกษา นั้น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐก็มีจุดอ่อนหลายอย่าง ที่มีผล กระทบต่อคุณภาพการศึกษา เช่นระบบการจัดสรรครูลงโรงเรียนต่าง ๆ ในปัจจุบันครูไม่ได้อยู่ในพื้นที่ เป็นครูไปเข้าเย็นกลับ ไม่มีความผูกพันกับนักเรียนและชุมชน ปัญหาการศึกษามีมากมาย เช่น เด็ก อยู่ ป.5 ยังอ่านหนังสือไม่ออก ไม่สนใจเรียน ไม่ช่วยงานบ้าน ครูเล่นการพนัน ครูขายแอมเวย์ ครูปล่อยให้เด็กสอนกันเอง ครูทำแต่เอกสารขออาจารย์ 3 ครูทำงานหนักนอกรอกจากงานสอนครู ต้องทำงานธุรการด้วย งานหลักของกรมการสถานศึกษา คือหาเงินให้โรงเรียน ไม่ได้มีการปรึกษากันในเรื่องเล็ก ๆ ในการพัฒนาเด็ก เหล่านี้เป็นคำบอกเล่าของชาวบ้านในพื้นที่และเพื่อนครูด้วยกันเอง สะท้อนให้เห็นว่า รัฐจัดการศึกษาไม่ได้ผล จึงน่าจะเป็นโอกาสดีของ อบรม.ซึ่งเป็นองค์กรในท้องถิ่นที่ จะเข้ามามีส่วนร่วม ดูแลด้านการศึกษาให้มากขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจึงควรสนับสนุนและส่งเสริมให้ อบรม.และชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้อย่างแท้จริง

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

#### 1.1 สำหรับรัฐบาล

1.1.1 ให้รัฐบาลกำหนดแนวทางในการกระจายความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ให้ อบรม.และชุมชน ในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษาของรัฐในพื้นที่ โดยควรบัญญัติเป็นกฎหมายในประเด็นเหล่านี้คือ การกำหนดนโยบาย เป้าหมาย แผนพัฒนาการ ศึกษา การบริหารงบประมาณ วิชาการ การบริหารบุคคล การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นที่เน้นการแก้ ปัญหาและเป็นประโยชน์ต่อชีวิตประจำวัน การสร้างแหล่งเรียนรู้ในชุมชน การส่งเสริมอาชีพที่ใช้ ภูมิปัญญาในท้องถิ่น

1.1.2 ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณและสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษาให้ อบรม. เพิ่มขึ้น โดยให้ถือว่เป็นการลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาคน

#### 1.2 สำหรับกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการ ควรให้ การส่งเสริมสนับสนุน สร้างความพร้อมด้านวิชาการให้