

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำเสนอ ตามลำดับ
มีดังนี้

1. เอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.1 ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับบทบาท

1.2 การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

1.3 บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.4 บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการศึกษาตาม

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

1.5 ปัญหาอุปสรรคในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

1.6 กิรบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา

1.7 นโยบายการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา

1.8 ขอบข่ายการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 งานวิจัยในประเทศ

2.2 งานวิจัยในต่างประเทศ

ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับบทบาท

1. ความหมายของบทบาท

ในสังคมทุก ๆ สังคมย่อมต้องการมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันระหว่างบุคคล
ต่อบุคคลการปฏิสัมพันธ์หรือการสังสรรค์ในทางสังคมนั้นบุคคลจะต้องมีบทบาทของตนใน
สังคมเป็นบรรทัดฐาน การที่บุคคลจะประพฤติปฏิบัติต่อกันในสังคมอย่างราบรื่น บุคคลจะมี
บทบาทได้ก็ต่อเมื่อมีฐานะตำแหน่งเป็นตัวกำหนดบทบาท ซึ่งบทบาทนี้จะอยู่ภายในขอบเขต
ของฐานะตำแหน่งเท่านั้น บทบาทเป็นลักษณะของการคาดหวังในตำแหน่งที่ควรจะมีบทบาท
ในการปฏิบัติหน้าที่ตามฐานะตำแหน่งของตน คำว่า “บทบาท” (Role) มีผู้ให้ทัศนะไว้หลาย
ทัศนะ ดังนี้

เลวินสัน (Levinson. 1971 : 284 -285) ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้
 3 ประการ คือ บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบอื่น ๆ
 ที่มีลักษณะในทำนองเดียว ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตาม
 ความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการบ่งชี้หน้าที่อันสมควรทำ บทบาท
 ตามความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการบ่งชี้หน้าที่อันสมควรทำ หรือ
 บทบาท หมายถึง ความเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ คิดและกระทำในขณะที่ดำรง
 ตำแหน่งนั้น และบทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้
 ความสัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (2538 : 459) กล่าวถึง
 ความหมายของคำว่า “บทบาท” ว่าเป็นการกระทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของ
 พ่อแม่ บทบาทของครู

สุชา จันทรเฒ และสุรางค์ จันทรเฒ (2533 : 46) อธิบายถึงความหมายของ
 บทบาท ไว้ว่า บทบาทมีความหมายใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลใน
 สถานภาพนั้น ๆ จะต้องประพฤติหรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้

สวาง ลิทธิเลิศอรุณ (2529 : 47) ได้อธิบายไว้ว่า บทบาทคือ สิทธิทำให้เกิด
 หน้าที่ตามมา ฉะนั้นมนุษย์ทุกรูปทุกนามที่ใช้สิทธิในด้านต่างๆ สิ่งที่จะตามมาก็คือ หน้าที่โดย
 จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนัยของสิทธิที่ได้รับ บรรดาสิทธิและหน้าที่ที่สมาชิกในสังคมจะต้อง
 ปฏิบัติคือ บทบาทนั่นเอง

ไพบุลย์ ช่างเรียน (2518 : 47) ได้อธิบายถึง “บทบาท” ตามแนวทางสังคมวิทยา
 ว่า คำว่า “บทบาท” โดยทั่วไปอาจพิจารณาความหมายได้ในสองนัยคือ นัยแรกพิจารณาใน
 ด้านโครงสร้างสังคม (Social structure) บทบาท หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียก
 ต่างๆ ซึ่งแสดงลักษณะโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้นอีกนัยหนึ่ง
 พิจารณาในด้านการแสดงบทบาทหรือการปะทะสังสรรค์ทางสังคม (Social interaction)
 บทบาท หมายถึง ผลต่อเนื่องที่มีแบบแผนการกระทำที่เกิดจากการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ใน
 สถานการณ์แห่งการปะทะสังสรรค์นั้น

ตามนัยแรกบทบาทเป็นการจำแนกชนิดของบุคคลในสังคม ซึ่งถูกทำให้แตกต่าง
 โดยคุณสมบัติและพฤติกรรมของเขามีปทัสถาน มีบทบาทแสดงให้เห็นถึงการวิภาคกิจกรรม
 ต่าง ๆ และลักษณะที่เป็นที่ยอมรับกันในสังคมของสมาชิกสังคมตามนัยหลัง บทบาทเป็นวิธี
 แสดงพฤติกรรมของบุคคลที่สังสรรค์กันนั้นว่า จะปฏิบัติต่อกันอย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณารวมกัน

ทั้งสองนัยแล้ว บทบาทจึงเป็นตัวกลางระหว่างสังคมกับบุคคลแต่ละคนที่อยู่ในสถานการณ์ ซึ่งพฤติกรรมของเขากลายเป็นแนวทางปฏิบัติของสังคมนั้น ๆ ดังนั้น สังคมจึงต้องมีการวางรูปแบบที่ควรจะเป็น (Ought – to be - role) เอาไว้เมื่อสภาพ (Status) เป็นที่รวมแห่งสิทธิและหน้าที่ แล้วบทบาทก็เป็นลักษณะที่เคลื่อนไหว (Dynamic) ของสถานภาพ การใช้สิทธิและหน้าที่ให้บังเกิดผลนั้น คือ สถานภาพแสดงให้ทราบว่าบุคคลนั้นเป็นใคร

โมนेत และอีเวน (Monet and Evan. 1968 : 32) กล่าวว่า บทบาท คือ กลุ่มของการคาดหวังจากตนเองและบุคคลอื่น ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการรับรู้และการกระทำของบุคคลโดยมีแรงจูงใจ วัฒนธรรม พื้นฐานเดิมและการให้คุณค่าของกลุ่มเดียวกันอาจจะมีอิทธิพลต่อบทบาทด้วย และในทางกลับกัน สุขภาพอนามัย คุณค่าและมีอิทธิพลต่อการรับรู้เช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า บทบาทนั้นขึ้นอยู่กับ การรับรู้และการปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “บทบาท” จากข้อความดังกล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่าบทบาท หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งดำรงอยู่ในสังคมโดยแบบแผนดังกล่าวจะสืบเนื่องและเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐาน (Norms) ขนบธรรมเนียมประเพณีทางสังคมอย่างแนบแน่น ดังนั้น แบบแผนของพฤติกรรมมนุษย์จึงเกี่ยวเนื่องกับสิทธิและหน้าที่ตามตำแหน่งทางสังคมที่สังคมคาดหวังหรือกำหนดไว้

บทบาท มีความหมายทั้งในเชิงการคาดหวังเกี่ยวกับพฤติกรรม (Behavior expectation) ซึ่งเป็นการคาดหวังตามปทัสถานที่มีอยู่ (Normative expectation) และในเชิงพฤติกรรมจริง ๆ ซึ่งเรียกว่า การกระทำบทบาท (Role performance) หรือพฤติกรรมบทบาท (Role behavior) ความหมายตามนัยแรกอาจมี บทบาทตามอุดมคติ (Ideal role) ส่วนนัยหลังอาจเรียกว่า บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Actual role)

บทบาทตามอุดมคติ หรือ บทบาทตามการคาดหวังก็คือ บทบาทที่อยู่ในระดับความคิดส่วนบุคคลเท่านั้น คือ คิดว่าจะกระทำหรือแสดงพฤติกรรมตอบสนองต่อสิ่งเร้าอย่างไร แต่ยังไม่ได้กระทำจริง ๆ

ส่วนบทบาทที่ปรากฏจริงหรือพฤติกรรมบทบาท เป็นบทบาทที่อยู่ในระดับของการกระทำจริงไม่ใช่เพียงระดับความคิดเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทที่ปรากฏจริงนี้ก็มีความสัมพันธ์กับบทบาทตามอุดมคติ ดังจะพิจารณาได้จากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

2. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

จากแนวความคิดหรือความเชื่อพื้นฐานเกี่ยวกับบทบาทของนักทฤษฎีหลาย ๆ ท่านที่กล่าวถึงบทบาทในที่นี่จะขอกกล่าวถึงเพียง 5 ทฤษฎีที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ (กมลรัตน์ หล้าสุวงษ์. 2527: 50-53)

2.1 ทฤษฎีของกู๊ด (Good's role theory) กู๊ดเป็นนักสังคมวิทยา กล่าวว่า บทบาทคือ แบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของแต่ละบุคคล และบทบาทดังกล่าวควรเป็นไปตามข้อตกลงที่มีต่อสังคม นั้น ๆ

2.2 ทฤษฎีของราล์ฟ ลินตัน (Ralph Linton's role theory) ราล์ฟ ลินตัน เป็นนักมานุษยวิทยาที่มีชื่อเสียงมาก เขากล่าวว่า ตำแหน่ง สถานภาพเป็นผู้กำหนดบทบาท เช่น บุคคลที่มีตำแหน่งเป็นครู ต้องแสดงพฤติกรรมเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ลูกศิษย์ เป็นต้น ผู้ที่มีตำแหน่งจะปฏิบัติหน้าที่ได้สมบทบาทหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลาย ๆ อย่าง เช่น บุคลิกภาพของผู้สวมบทบาท ลักษณะของสังคม ตลอดจน ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมของสังคมนั้นด้วย

2.3 ทฤษฎีของโฮมันน์ (Homann's role theory) โฮมันน์ เป็นนักสังคมวิทยา กล่าวว่า บุคคลจะเปลี่ยนบทบาทไปตามตำแหน่งเสมอ เช่น ตอนกลางวันแสดงบทบาทสอนหนังสือ เพราะมีตำแหน่งเป็นครู ตอนเย็นแสดงบทบาทเรียนหนังสือ เพราะมีบทบาทเป็นนิสิต ภาคสมทบ เป็นต้น

2.4 ทฤษฎีของพาร์สันส์ (Parson's role theory) พาร์สันส์ เป็นนักสังคมวิทยา เขากล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมทำให้มนุษย์ต้องเพิ่มบทบาทของตน เช่น บุคคลที่มีเพื่อนมาก ก็ต้องแสดงบทบาทมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

จากทฤษฎีของพาร์สันส์ จะเห็นได้ชัดเจน เช่น จากสังคมเล็ก ๆ ในบ้านทุกคนจะต้องรู้จักคิดและติดต่อกันอยู่ตลอดเวลา มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด รู้จักปฏิบัติตนต่อบิดา มารดา ญาติพี่น้อง ให้เกิดความรักใคร่กลมเกลียวกัน มีความสามัคคีต่อกัน

ส่วนในสังคมกว้างขึ้น เช่น สถานที่ทำงาน ฯลฯ บุคคลในสถานที่ดังกล่าวจะต้องมีมนุษย์สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพื่อให้สะดวกแก่การทำงานร่วมกัน ทุกคนในสังคมยังรู้จักกันมากเท่าใด ความคล่องตัวและความเป็นปึกแผ่นของสังคมยิ่งมากขึ้นเท่านั้น

2.5 ทฤษฎีของโนเดล (Nodel's role Theory) โนเดล เป็นนักมานุษยวิทยา เขากล่าวว่า บทบาทคือ ส่วนประกอบที่ส่งผลต่อพฤติกรรม 3 ลักษณะ คือ

2.5.1 ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท เช่น ครูต้องพูดเก่งหรือต้องมี อารมณ์ขัน

2.5.2 ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและขาดไม่ได้ เช่น เป็นครูต้อง สอนหนังสือ เป็นแพทย์ต้องรักษาคนไข้ เป็นตำรวจต้องจับผู้ร้าย

2.5.3 ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น ครูต้องเป็นสมาชิกคุรุสภา เป็นต้น ถ้ากำหนดให้ P คือบทบาท

a คือ ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท

b คือ ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและขาดมิได้

c คือ ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย

ดังนั้น สามารถเขียนเป็นสมการได้ว่า $p = a, b, c \dots, n$

จากสมการอธิบายได้ว่า บทบาทจะต้องประกอบด้วยส่วนประกอบหลาย ๆ ส่วน อย่างน้อย 3 ส่วนขึ้นไปจนถึง n ส่วนและสงวน สุทธิเลิศอรุณ (2529 : 48-49) ได้อธิบายถึง การสร้างทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทตามแนวความคิดของ Nodel ไว้ดังนี้

$$P = a, b, c, \dots, n$$

$$P = \text{บทบาท}$$

$$a, b, c, \dots, n = \text{ส่วนประกอบที่ส่งผลต่อพฤติกรรม}$$

ฉะนั้น บทบาทก็คือ ส่วนประกอบที่ส่งผลต่อพฤติกรรมซึ่งมีอยู่ 3 ลักษณะ คือ ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท (Peripheral attributer) ได้แก่ บทบาทชนิดที่แม้จะขาดหายไป หรือมิได้แสดงบทบาทนั้นก็ไม่ได้ทำให้บทบาทที่ต้องการผิดไป เช่น ครูที่เขียนกระดานดำแล้วจะ ล้างมือทันที หรือจะไม่ล้างมือโดยทันทีก็มิได้ทำให้บทบาทของครูผิดไป ส่วนประกอบที่มีผล สำคัญ ส่วนสำคัญต่อบทบาทจะขาดมิได้ (Required attributer) ถ้าขาดส่วนสำคัญของบทบาท แล้วจะทำให้บทบาทของตำแหน่งผิดไป เช่น บุคคลที่สวมบทบาทของตำแหน่งครู แต่ไม่ยอม สอนหนังสือ เพราะชอบทำงานด้านธุรการจึงเป็นครูโดยตำแหน่งเท่านั้น อาจจะเรียกว่าเป็นครู ที่สมบูรณ์ เพราะมิได้แสดงบทบาทที่สำคัญคือบทบาทในการสอนและส่วนประกอบที่เป็นไป ตามกฎหมายและข้อบังคับที่ปรากฏอย่างชัดเจน ได้แก่ ส่วนของบทบาทตามที่กฎหมายและ ข้อบังคับกำหนดให้กระทำหรือปฏิบัติ ถ้าบุคคลสวมบทบาทตามตำแหน่งไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับที่ปรากฏอย่างชัดเจนแล้วถือว่าบุคคลนั้นมีได้แสดงบทบาทใน

ตำแหน่งนั้น เช่น กฎหมายกำหนดว่า ครู คือ ผู้สอนประจำในสถานศึกษา และได้รับเงินเดือนทุกเดือน แต่นาย ก เป็นผู้สอนพิเศษในสถานศึกษาและมีได้รับเงินเดือนประจำ กรณีดังกล่าวก็ถือว่า นาย ก มิได้เป็นครูตามกฎหมาย

3. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาท

จะเห็นได้ว่าทฤษฎีบทบาทเน้นให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งหรือสถานภาพของบุคคล ซึ่งเป็นไปตามความคาดหวังของสังคมหรือบุคคลทั่วไป ถ้าตำแหน่งหรือสถานภาพเปลี่ยนไป บทบาทก็จะเปลี่ยนตามไปด้วย และถ้าบุคคลใดในสังคมมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมมากขึ้นเท่าใด บทบาทก็จะมากขึ้นเท่านั้น และอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับบทบาทมากขึ้นได้ ซึ่งสรุปได้ดังนี้ (ผอบ นະมาตร์. 2542 : 43)

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับผู้สวมบทบาท (Role impairment) แม้ว่าจะมีการกำหนดบทบาทไว้อย่างชัดเจนและแน่นอน แต่ถ้าผู้สวมบทบาทนั้นรู้สึกว่าเป็นการยากลำบากหรือหมดความสามารถที่จะทำตามบทบาทของตน หรือขาดความเคยชิน และเข้าใจในบทบาทของตนไม่ดีพอก็ทำให้เกิดปัญหาจากการกระทำตามบทบาทหน้าที่นั้น ๆ ได้

3.2 ปัญหาเกิดจากความสับสนของปัญหา (Role confusion) ทั้งที่ผู้สวมบทบาทดีพร้อม แต่ทางสังคมไม่ได้กำหนดบทบาทไว้ดีพอ เช่น ขาดความชัดเจน หรือมีความขัดแย้งระหว่างบทบาทสิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้สวมบทบาทตัดสินใจไม่ถูกว่าจะแสดงบทบาทใดเพียงใด

3.3 ปัญหาเกิดจากการละเมิดบทบาท (Role violation and other role) หมายถึง การที่คนไม่ปฏิบัติตามบทบาทอันชอบของตน แต่ได้ปฏิบัตินอกแบบแผนเป็นการปฏิบัตินอกบทบาทที่ขัดกับบรรทัดฐานของสังคม

4. ระบบของบทบาทและการรับรู้บทบาท

อรุณ รักธรรม (2526 : 18) ได้แบ่งระบบบทบาท (System of role) ในการบริหารงานเชิงจิตวิทยาไว้ 3 ประการ ได้แก่ บทบาทจริง บทบาทที่องค์กรกำหนดให้ และบทบาท คาดหวัง ดังนี้

4.1 บทบาทจริง (Actual role of role behavior) บทบาทจริงหรือพฤติกรรมแท้จริงของบุคคลซึ่งจะถูกควบคุมโดยอารมณ์ ทัศนคติ พฤติกรรมส่วนตัว ปัญหาในการปฏิบัติงานจะขึ้นกับบทบาทจริงของคน ถ้าหากบุคคลนั้นไม่สามารถควบคุมบทบาทจริงของตนเองได้ ตัวอย่าง เช่น อารมณ์เสียจากปัญหาครอบครัว เมื่อมาปฏิบัติงานซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ผู้ปฏิบัติก็นำอารมณ์ดังกล่าว (บทบาทแท้จริง) มาแสดงออกกับผู้ร่วมงานด้วย เป็นต้น

4.2 บทบาทที่องค์กรกำหนดให้ (Role prescription) คือ ขอบเขตหน้าที่ ความรับผิดชอบซึ่งองค์กรหรือหน่วยงานกำหนดให้ หากผู้ปฏิบัติมีการปฏิบัติตามก็ไม่มีปัญหาในการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่ปัญหาจะเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามขอบเขตหน้าที่ ความรับผิดชอบ ทั้งนี้เนื่องจากการนำบทบาทจริงมาใช้ร่วมกับบทบาทที่องค์กรกำหนดให้ด้วย

4.3 บทบาทคาดหวัง (Role expectation) แบ่งออกเป็นความคาดหวังที่บุคคลอื่นมีต่อตนเองและความคาดหวังของตนเอง

คาห์น และ เวลฟี (Kahn and Welfe. 1964 : 12-26) ได้กล่าวว่า การรับรู้ บทบาทโดยองค์กรที่เป็นทางการ ตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นทางการของบุคคลหนึ่งในองค์กรคือ บทบาทที่ระบุไว้โดยองค์กร บทบาทเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง ไม่ใช่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และยังกล่าวถึงการรับรู้เกี่ยวกับบทบาทโดยบุคคลว่า “บุคคลที่มี ตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการนั้นอาจจะมีการรับรู้ของตัวเอง สำหรับบทบาทของเขาสิ่งที่จะ มีอิทธิพลต่อการรับรู้หรือความเข้าใจในบทบาทของเขาเองก็คือ ภูมิหลังของบุคคลใดบุคคล หนึ่งและฐานะทางสังคม ซึ่งจะมีผลกระทบต่อค่านิยม และทัศนคติของบุคคลนั้น สิ่ง เหล่านี้บุคคลดังกล่าวจะนำติดตัวเข้ามาภายในองค์กรด้วย และย่อมจะมีผลกระทบต่อรับรู้ เกี่ยวกับบทบาทของเขาภายในองค์กรด้วย

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า บทบาทของบุคคล คือ การประพฤติปฏิบัติ ซึ่งจะประพฤติ ปฏิบัติอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดโดยตัวบทกฎหมาย หรือสถานภาพทาง สังคมของแต่ละบุคคล ทั้งนี้จะเป็นไปตามบทบาทที่เป็นจริง บทบาทที่ถูกกำหนดและบทบาท ตามความคาดหวัง ส่วนว่าใครจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามขึ้นอยู่กับขนาดของ สังคม

การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็ไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ระดับตำบล จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 เมื่อรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้กำหนดนโยบาย ด้านการเมืองการปกครองที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับตำบลเป็นนิติบุคคล

เพื่อให้มีความคล่องตัว และร่วมมือกันแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีคำสั่งที่ 802/2535 ลงวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2535 และคำสั่งที่ 816/2535 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น และในเวลาต่อมารัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 262/2535 ลงวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2535 แต่งตั้งให้คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำการศึกษาและพิจารณาปรับปรุงสภาพตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 ซึ่งพบว่า สภาพตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่ทำนิติกรรมอันเป็นประโยชน์ต่อองค์กรของตนได้ ทำให้ไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน จึงสมควรปรับปรุงฐานะของสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้นเมื่อรัฐสภาได้มีมติผ่านร่างกฎหมายสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา ทำให้มีการยกเลิกสภาพตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 ทั้งหมดทั่วประเทศ แต่คณะกรรมการสภาพตำบลที่มีอยู่ก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะพ้นตำแหน่งตามวาระ และให้กระทรวงมหาดไทยยกฐานะสภาพตำบลตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลนั้นขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและสภาพตำบลใดมี รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็ให้ยกฐานะสภาพตำบลนั้นขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 90 วัน นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นระดับต่ำสุดที่มีอยู่ในหน่วยการปกครองระดับตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. มีโครงสร้างการบริหารงาน ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (ถ้าพอ พิศาลสมบัติ. 2540 : 27-29)

1.1 สภากองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบลและสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน ยกเว้นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภา รองประธานสภาและเลขานุการ สภากองค์การบริหารส่วนตำบล ตามลำดับประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่ง สภากองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และประการสุดท้ายควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมายระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

1.2 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีคณะกรรมการคณะหนึ่งจำนวนไม่เกิน 7 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกำนันเป็นประธานโดยตำแหน่งในระยะ 4 ปีแรก ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน และให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกด้วยกัน เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ บริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง และประการสุดท้ายปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

2. การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
สรุปได้ดังนี้

2.1 ประธานกรรมการบริหาร นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ประธานกรรมการบริหารยังต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

2.1.1 ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกก่อนนายอำเภอ ในกรณีเช่นนี้จะถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่วันที่ลาออก

2.1.2 พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 1 ซึ่งได้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามมาตรา 47

2.2 กรรมการบริหาร กรรมการบริหารจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

2.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นอายุหรือมีการยุบสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล

2.2.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่งตาม มาตรา 92

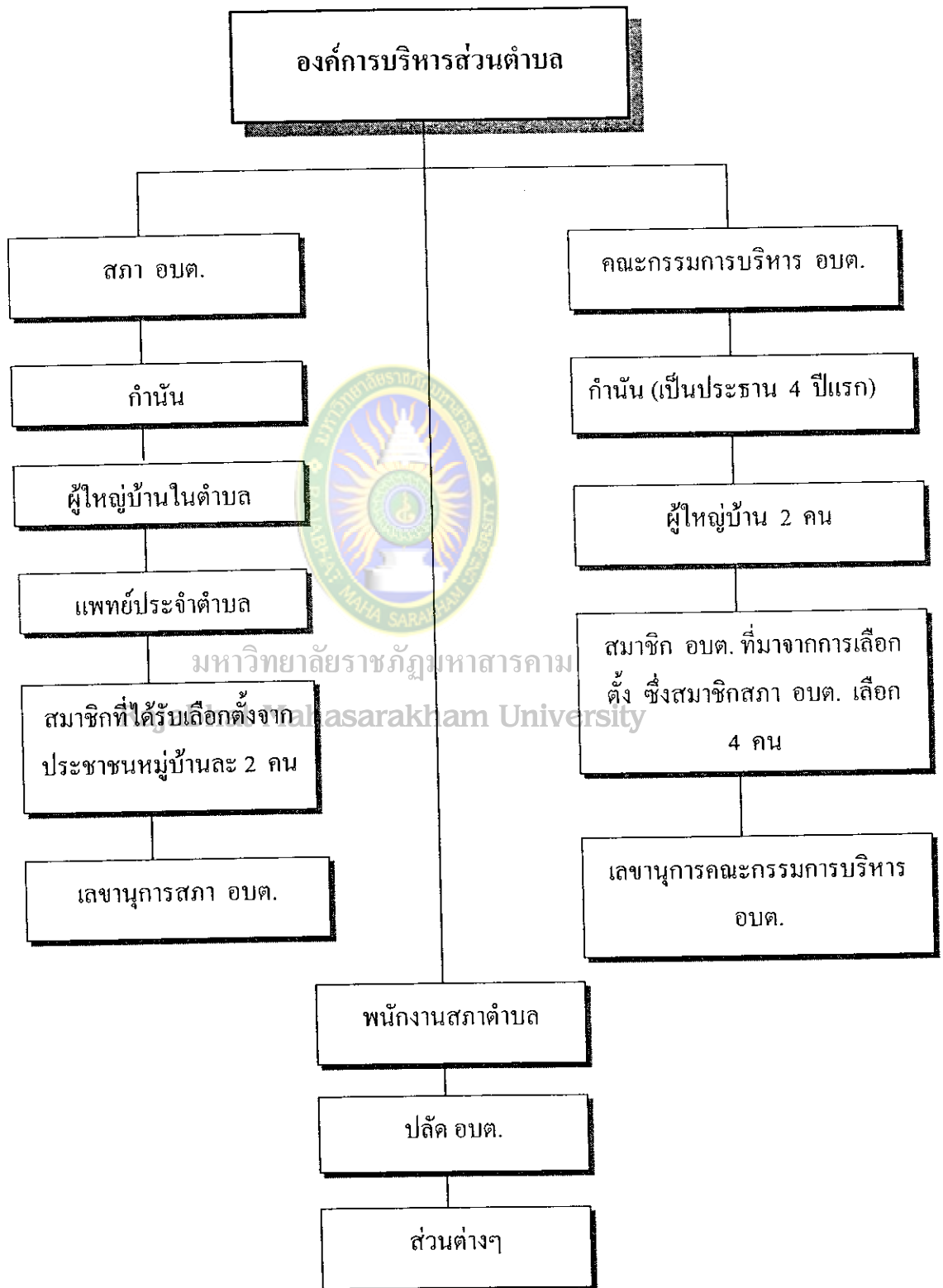
2.2.3 ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกก่อนนายอำเภอ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่วันที่ลาออก

2.2.4 พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.5 ดำรงตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.6 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

กรรมการบริหารซึ่งพ้นจากตำแหน่งตาม 2.2.1 จะยังสามารถคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการบริหารซึ่งได้รับเลือกใหม่จะเข้ารับหน้าที่มติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตาม 2.2.6 เกี่ยวกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กฎหมายกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำการเลือกกรรมการบริหารขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งที่เหลืออยู่ไม่ถึง 180 วัน จะไม่ดำเนินการเลือกกรรมการบริหารขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้ กรณีผู้ซึ่งได้รับเลือกแทนนั้นจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทนเท่านั้น



ภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (กรมการปกครอง. 2539 : 5-7)

บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 สรุปสาระสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลมีรายละเอียดดังนี้ โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน นอกจากนี้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานคนหนึ่งและเลขานุการสภาคนหนึ่ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการฝ่ายนิติบัญญัติ ในส่วนของคณะกรรมการบริหาร ก็จะเลือกคณะกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและเลขานุการคณะกรรมการอีกคนหนึ่ง และตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้งบประมาณที่กฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำ
กิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีการบำรุงรักษาไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีการบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ

และสวนสาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพ
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าหน้า
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อใช้บังคับใน
ตำบลได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีนี้จะ
กำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษ
ปรับเกิน 500 บาท เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหาร
ส่วนตำบล อาจขอให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของ
รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการ
ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้ โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่า
ราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งไม่อยู่
ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัด
ก่อนแต่งตั้ง

มาตรา 73 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหาร
ส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด
หรือหน่วยงาน การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อกระทำการกิจกรรมร่วมกันได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับ
คำยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วย

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการที่จำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับ กิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

อนึ่ง ตามบทเฉพาะการตามมาตรา 95 วรรคสุดท้ายบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลา 4 ปี นับตั้งแต่วันที่ พระราชบัญญัติ นี้ใช้บังคับมิให้นำความในมาตรา 58 วรรคสองมาใช้บังคับ กล่าวคือ ห้ามมิให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารเป็นประธานกรรมการบริหาร แต่ให้กำหนดเป็นประธานกรรมการบริหาร ดังนั้นในช่วงเวลา 4 ปีแรกของการตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดจะเป็นประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังต่อไปนี้
(ก่าพล แสนบุญเรือง. 2542 : 31-34)

2.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อ

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

2.3 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

2.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

3. อำนาจในการตราข้อบังคับ

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหน้าที่หลักในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม กฎหมายได้กระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่า สภาตำบล โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่กฎหมายบังคับให้ทำได้เหมือนกับเทศบาล ฉะนั้นในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่กฎหมายบัญญัติไว้ องค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมมีอำนาจในการตราข้อบังคับหรือดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างมีอิสระ และคล่องตัวมากกว่าสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลจึงสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ดังนี้

3.1 การออกข้อบังคับตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกกฎข้อบังคับเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ และกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่กฎหมาย

ห้ามมิให้กำหนดโทษปรับเกิน 500 บาท ร่างข้อบังคับตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ นายอำเภอเห็นร่างข้อบังคับตำบลแล้ว กฎหมายกำหนดให้ประธานกรรมการบริหารลงชื่อ ประกาศใช้บังคับได้ ต่อไป

กรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับตำบลกฎหมายกำหนดให้ นายอำเภอต้องส่งร่างข้อบังคับตำบลนั้นคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบังคับดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทบทวนร่างข้อบังคับตำบลนั้นใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับด้วย เมื่อ นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับนั้น ถือว่าเป็นอันตกไป กรณีสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล พิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลตามที่นายอำเภอส่งคืนมายังสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลแล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ กฎหมายให้อำนาจประธาน กรรมการบริหารลงชื่อประกาศใช้เป็นข้อบังคับตำบลโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจาก นายอำเภออีก แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ ได้ รับร่างข้อบังคับคืนจากนายอำเภอ ถือว่าร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

3.2 การขอทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ ในการดำเนินงานขององค์การ บริหารส่วนตำบล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย องค์การบริหาร ส่วนตำบล มีสิทธิที่จะรับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนิน กิจการของทางราชการในตำบลได้ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเกี่ยวกับความรักษา ความมั่นคงแห่งชาติ ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ แม้้องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นราชการ ส่วนท้องถิ่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมก็ตาม แต่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในอันที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลได้เช่นเดิม เพียงแต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การ บริหาร ส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้ กระทรวง ทบวง กรม หรือ องค์การบริหารหรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วน ตำบล ไปประกอบการพิจารณาดำเนินการนั้นด้วย

3.3 การทำกิจกรรมร่วมกับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ตำบลในเขตที่องค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบนั้นหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นใดเพื่อทำกิจกรรมร่วมกันได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับความยินยอมจากองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลของตน

4. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ สรุปได้ดังนี้

4.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล

4.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

4.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับทางราชการ

2. บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (2542 : 1-59) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542 มีสาระสำคัญ 9 หมวด 1 บทเฉพาะกาล รวม 78 มาตรา มีส่วน เกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้

หมวดที่ 1 บททั่วไป ความมุ่งหมายและหลักการ

มาตรา 9 การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้

(2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

หมวด 4 แนวทางการจัดการศึกษา

มาตรา 29 ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นๆ ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้มีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรร ภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน

หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา

ส่วนที่ 1 การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ

มาตรา 35 องค์ประกอบของกรรมการ ตามมาตรา 34 ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า จำนวนกรรมการประเภทอื่นรวมกัน

มาตรา 40 ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญาตรีของแต่ละสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ

ส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใด ระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นและหน้าที่ในการประสาน ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอและการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ 7 ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

มาตรา 57 ให้หน่วยงานทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยนำประสบการณ์ความรู้ ความชำนาญและภูมิปัญญาท้องถิ่น ของบุคคลดังกล่าวมาใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา และยกย่องเชิดชู ผู้ที่ส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษา

หมวดที่ 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

มาตรา 85 ให้มีการระดมทรัพยากร และการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้ในการจัดการศึกษา ดังนี้

(1) ให้รัฐและองค์กรส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ๑ ระดมทรัพยากร เพื่อการศึกษาโดยเป็นผู้จัดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สิน และทรัพยากรอื่น ให้สถานศึกษาและมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่าย ทางการศึกษาตามความเหมาะสม และความจำเป็น

ทั้งนี้ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและจูงใจในการระดมทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุน การอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อน หรือยกเว้นภาษีตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย กำหนดจะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ให้ความสำคัญกับทุกองค์กรในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามนโยบายกระจายอำนาจ สู่หน่วยการปกครองขั้นพื้นฐานของรัฐ โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ ในการพัฒนาตำบล ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

3. ปัญหาอุปสรรคในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

โกวิท พวงงาม (2544 : 185-188) รวบรวมปัญหาอุปสรรคในการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

3.1 ปัญหาเงื่อนไขการจัดตั้ง กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง ได้ชี้ประเด็นปัญหาการประกาศจัดตั้งในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยอาศัยเงื่อนไขตามรายได้ เพียงอย่างเดียวก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ คือ

3.1.1 พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนมากไม่มีสภาพชุมชนเป็นแต่มีสภาพเป็นป่าประเภทต่างๆ (ยึดพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่แสดงอาณาเขตตำบล) ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจของปัญหาอุปสรรคในองค์การบริหารส่วนตำบลได้

3.1.2 จำนวนหมู่บ้านที่น้อยเกินไป หรือมากเกินไป ส่งผลต่อจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ไม่สามารถจัดโครงสร้างการทำงานได้ (กรณีหมู่บ้านน้อย) และส่งผลต่อค่าใช้จ่ายประจำมากเกินไป (กรณีหมู่บ้านมาก) ซึ่งจะต้องจ่ายให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.3 รายได้ที่กำหนดไว้เฉลี่ย 3 ปี ไม่น้อยกว่า 150,000 บาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายประจำ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีหมู่บ้านประมาณ 5 หมู่บ้าน จะต้องจ่ายงบประมาณเป็นรายจ่ายประจำปีแต่ละปีประมาณ 500,000 บาท เป็นค่าเงินเดือน ค่าจ้างพนักงาน ลูกจ้างและค่าตอบแทนสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล (ไม่รวมงบประมาณค่าบริหารงานประจำสำนักงาน)

3.2 ปัญหาอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (จรัส สุวรรณเวลา. 2541 : 1)

3.2.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดไว้กว้างขวางไม่ชัดเจน โดยไม่คำนึงถึงฐานการคลัง และขีดความสามารถทางการบริหาร รวมถึงทักษะด้านเทคนิควิชาการต่างๆ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนมากที่มีรายได้น้อยและขาดความรู้ทางเทคนิคไม่สามารถดำเนินการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ ได้ส่งผลต่อความเชื่อมั่นและความศรัทธาของประชาชนต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2.2 องค์การบริหารส่วนตำบล มุ่งเน้นดำเนินการที่มีลักษณะการจัดการทำกิจกรรมสาธารณะ ด้านกายภาพและโครงสร้างพื้นฐาน โดยมุ่งจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดซื้อจัดจ้างเป็นหลักสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ให้ความสำคัญต่อการดำเนินกิจการด้านสิ่งแวดล้อม หรือการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติ หรือกิจกรรมสาธารณสุข หรือกิจกรรมด้านการศึกษา

3.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่สามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่องได้ (ถึงแม้มีความต้องการที่จะต้องทำ) เนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังไม่มอบหมายภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำ เพราะกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจดำเนินกิจการได้

3.2.4 องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่สนใจ หรือไม่เข้าใจในการประสานการดำเนินกิจการร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มักจะผลัดภาระให้เป็นหน่วยงานของรัฐ หรือยังไม่มีการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ในการทำกิจการลักษณะของสหการ เหตุผลหนึ่งที่สหการยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากยังไม่ปรากฏแนวทางและวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนว่า องค์การบริหาร ส่วนตำบลจะดำเนินการอย่างไร

3.2.5 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ รวมถึงการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่นั้นๆว่าจะดำเนินการได้อย่างไร หรืออาจกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดทักษะในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ขาดคู่มือที่จะแนะนำการทำงานตามอำนาจหน้าที่เป็นรูปธรรมเข้าใจง่าย และปฏิบัติได้

3.3 ปัญหาการคลังองค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาการคลัง ดังนี้

3.3.1 ฐานรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ทั่วประเทศ ยังไม่กว้างพอจะหารายได้ให้เพียงพอต่อภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากอิสระในการบริหารงาน

3.3.2 มีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลต่ำ (ปัจจุบันจัดเก็บเฉพาะภาษีป้าย) ที่ผ่านมาจัดเก็บรายได้ต้องพึ่งพาสวนราชการอื่นๆ หากองค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการจัดเก็บรายได้เองจะประสบปัญหาด้านขีดความสามารถของพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบล และจำนวนพนักงานที่จัดเก็บ (หากเพิ่มพนักงานจัดเก็บรายได้ก็จะส่งผลต่อการเพิ่มค่าใช้จ่าย ประจำปีที่มากขึ้น) องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ยังมีขีดความสามารถในด้านการคลังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เพราะมีปัญหาจากหลายสาเหตุ เช่น มีข้อจำกัดเรื่องแหล่งรายได้ ไม่มีบุคลากรที่มีประสบการณ์และความรู้ด้านการคลัง ฯลฯ

3.4 ปัญหาอำนาจอิทธิพล ได้แก่

3.4.1 อำนาจและอิทธิพลของระบบบริหารราชการ ตั้งแต่สมัยที่เป็นสภาตำบลครอบงำการดำเนินงานด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่มาก โดยเฉพาะด้านการจัดการงบประมาณรายจ่าย จากข้อมูลงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในปีงบประมาณ 2539 พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบล หลายแห่งต้องตั้งงบประมาณเป็นเงินทุนอุดหนุนให้หน่วยราชการต่างๆ ของอำเภอเพื่อจัดการกิจการ บางอย่างตามความต้องการของหน่วยราชการนั้น ๆ

3.4.2 อำนาจและอิทธิพลของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งเหนือการใช้ดุลยพินิจ โดยอิสระของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาความขัดแย้ง และความไม่เห็นพ้องกันที่เกิดจากการทำกิจการสาธารณะเพื่อท้องถิ่น

3.5 ปัญหาการขาดทักษะการบริหาร มีดังนี้

3.5.1 องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่เกิดปัญหาการแบ่งแยก บทบาท และภารกิจระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลทำให้แต่ละฝ่ายไม่ปฏิบัติตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.5.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของกิจการสภาที่ต้องดำเนินการ ทั้งในเรื่องของกฎระเบียบ ข้อบังคับ การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการจดบันทึกรายงานการประชุม สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งยังขาดการบันทึกอย่างเป็นทางการและถูกต้อง สภาองค์การบริหารส่วนตำบล บางแห่งมีการแก้ไขรายงานการประชุมโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบ และข้อบังคับ ลักษณะปัญหานี้จะเกิดกรณีปัญหาความไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ถ้ารายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีผลต่อมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวกับการอนุมัติ การอนุญาต การให้ความเห็นชอบในกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.5.3 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขาดทักษะในการจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง คณะกรรมการบริหาร (โดยเฉพาะประธานกรรมการบริหารที่เคยเป็นกำนัน) บริหารงานแบบอำนาจนิยมบริหารตามใจตัวเองและ

พวกพ้องไม่ยึด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการบริหาร โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการเงิน การคลัง การบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างหากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่บรรจุใหม่ขาดประสบการณ์ทางการบริหารมักจะตกอยู่ใต้อำนาจการบริหารแบบอำนาจนิยมของคณะกรรมการบริหาร หรือ ไม่ก็มีความขัดแย้งกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างรุนแรง

3.5.4 ปัญหาการบริหารภายใต้กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่มีมาก ยุ่งยาก ซับซ้อนจนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล หรือแม้แต่พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (บรรจุใหม่) ไม่สามารถสร้างความเข้าใจกับกฎระเบียบต่างๆ ได้ เป็นเหตุให้การปฏิบัติงานมีความบกพร่อง และผิดกฎหมาย ผิดระเบียบในหลายๆ เรื่อง โดยเฉพาะเรื่องการเงินการบัญชี การพัสดุ

3.6 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังต่อไปนี้

3.6.1 ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจทั้งโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเคยชินต่อรูปแบบสภาตำบล และเคยชินต่อ บทบาทการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

3.6.2 ประชาชนส่วนมากยังขาดการมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบ
ติดตาม **Rajabhat Mahasarakham University**

3.6.3 การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเหตุให้องค์การบริหาร ส่วนตำบล เป็นองค์กรของรัฐ (ระดับท้องถิ่น) ในตำบล หมู่บ้าน มีอิทธิพลเหนือวิถีชีวิตของ ประชาชนเป็นเจ้านายใหม่ของประชาชน (สัญลักษณ์ของเครื่องแบบ สมาชิกองค์การบริหาร ส่วนตำบลทำให้มีอำนาจและอิทธิพลเหนือกว่าการที่ประชาชนจะเข้ามาควบคุมองค์การบริหาร ส่วนตำบล)

3.6.4 ประชาชนบางแห่งให้ความคาดหวังกับองค์การบริหารส่วนตำบล สูงเกินไป โดยเข้าใจว่าองค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นองค์กรที่จะมาทำหน้าที่แทนหน่วยงาน ราชการ (อำเภอ) จึงเรียกร้องให้องค์การบริหารส่วนตำบล ทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่นเดียวกับ หน่วยงานราชการ โดยไม่คำนึงถึงรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีเท่าใด

จากการศึกษาโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ตลอดจนได้ทราบปัญหาอุปสรรค ในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว

พอสรุปได้ว่าการบริหารงานส่วนตำบลมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบกว้างขวางมาก แต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานอยู่มาก อาจจะเป็นเพราะว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่ความพร้อมด้านต่างๆ อาจจะไม่พร้อมเท่าที่ควร จึงอาจเป็นเหตุให้การบริหารงานมีปัญหาอุปสรรคดังที่กล่าวมาแล้ว

การบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา

การบริหารโรงเรียนและการจัดการศึกษาของชาติจะสามารถพัฒนาบุคคลให้มีลักษณะที่ดีตามความต้องการ และความคาดหวังของสังคมได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง การบริหารโรงเรียนเป็นปัจจัยที่สำคัญ เพราะโรงเรียนเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติโดยตรงที่จัดการศึกษาให้ประชาชนมีคุณภาพ

1. ความหมายของการบริหารโรงเรียน

สุเทพ ทองประดิษฐ์ (2521 : 129) กล่าวถึงความหมายของการบริหารโรงเรียนไว้ว่า การบริหารโรงเรียน หมายถึง การจัดบริการต่างๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือในโรงเรียน ทั้งนี้เพราะไม่ต้องการให้ครู ซึ่งเป็นบุคลากรหลักของโรงเรียนต้องยุ่งยากกับเรื่องฉิบาละอื่น ๆ อันไม่เกี่ยวกับการสอน จึงต้องจัดการบริการต่างๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือให้การเรียนการสอนเป็นไปโดยสะดวก ครูได้ทำงานด้านการสอนอย่างจริงจัง

ปรีชา คัมภีร์ปกรณ์ (2526 : 158) กล่าวถึง การบริหารโรงเรียนว่า การบริหารโรงเรียน หมายถึง การพยายามวางแผน การจัดองค์การ การเร่งรัดและการควบคุมงานทุกอย่างในโรงเรียน เพื่อให้ให้นักเรียนได้ความรู้ ความสามารถ ทักษะ เจตคติ ตามที่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์ของหลักสูตร

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2529 : 99) กล่าวว่า การบริหารโรงเรียน หมายถึง การใช้คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์และการจัดการ เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้รับการศึกษาตามความมุ่งหมายของหลักสูตร

จากความหมายของการบริหารโรงเรียน ดังกล่าวประมวลความคิด สรุปได้ว่า การบริหารโรงเรียน หมายถึง การที่ผู้บริหารโรงเรียนร่วมกับบุคลากรในโรงเรียนที่ผู้บริหารมอบหมายดำเนินงานตามขอบข่ายหรือภารกิจของโรงเรียน โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพหรือกระบวนการ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายของโรงเรียนตามที่รัฐบาลกำหนดและความต้องการของสังคม

2. แนวคิดหลักในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

การบริหารโรงเรียนเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่และผู้อำนวยการโรงเรียน จะต้องปฏิบัติงานร่วมกับบุคลากรในโรงเรียนตาม ขอบข่ายงานในโรงเรียน ในส่วนของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ การบริหารโรงเรียนจะประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพได้นั้น ผู้บริหารโรงเรียนและบุคลากรในโรงเรียนจะต้องมีความรู้ ความสามารถ และทักษะ ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการเข้าใจแนวคิดหลักในการบริหารโรงเรียน สำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532 : 6-7) ได้กำหนดหลักการบริหารโรงเรียน ประถมศึกษาดังนี้

- 2.1 โรงเรียนเป็นหน่วยงานทางการศึกษาระดับปฏิบัติการที่สำคัญที่สุด ผลการจัดการประถมศึกษาจะเป็นเช่นใดนั้นขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติงานของโรงเรียน
- 2.2 ภารกิจหลักของโรงเรียน คือ การจัดการเรียนการสอน เพื่อให้ นักเรียน บรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร นั่นคือ คุณภาพที่พึงประสงค์ทางด้านผลสัมฤทธิ์ทาง การเรียนทุกกลุ่ม ประสิทธิภาพ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ และสุขภาพอนามัยที่ดี
- 2.3 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคุณภาพการประถมศึกษา มีหลายอย่าง เช่น ระบบการบริหารผู้บริหารโรงเรียน ผู้ปกครองนักเรียน ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่สุด คือ ผู้บริหาร โรงเรียน
- 2.4 การที่ผู้บริหารโรงเรียนจะประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานได้นั้น ย่อมต้องอาศัยความรู้ความสามารถ คุณธรรม และลักษณะที่ดีของผู้บริหาร
- 2.5 ผู้บริหารที่สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อการเรียนการสอน จนบรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้
- 2.6 การบริหารโรงเรียน จะบรรลุผลสำเร็จจุดหมายของหลักสูตรได้ดั่งนั้น ย่อมต้องอาศัยการบริหารอย่างน้อย 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการการเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับ ชุมชน ในบรรดาการบริหารงานทั้ง 6 งานนั้นงานวิชาการเป็นงานที่สำคัญที่สุด
- 2.7 ทรัพยากรในการบริหารโรงเรียนมี 4 อย่าง ได้แก่ บุคลากร เงิน วัสดุ และระบบการจัดการ ในจำนวนทรัพยากรทั้ง 4 บุคลากรเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด ดังนั้นใน การบริหารงานโรงเรียนจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่องานและบุคลากรไปพร้อม ๆ กันนั่นคือ ทำอย่างไรจึงจะได้งานและบุคคลที่ทำงานทำงานอย่างมีความสุข

2.8 การบริหารงานทั้ง 6 งานของโรงเรียนจะเป็นไปได้ นั่น ต้องอาศัย กระบวนการบริหารงาน อย่างน้อย 4 ขั้นตอน ได้แก่

- 2.8.1 การศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการของโรงเรียน
 - 2.8.1 การวางแผน
 - 2.8.2 การดำเนินการตามแผน (การกำกับ ติดตาม นิเทศ)
 - 2.8.3 การประเมินผล

2.9 การบริหารงานโรงเรียน จะเป็นไปโดยราบรื่น และได้ผลดียิ่งขึ้น ถ้า ผู้บริหารโรงเรียนได้ใช้แนวทางและเทคนิควิธีการต่าง ๆ ประกอบ เช่น

- 2.9.1 การบริหารโดยยึดผลที่เกิดต่อนักเรียนเป็นสำคัญ
- 2.9.2 การบริหารโดยให้บุคลากรมีส่วนร่วม เช่น การใช้

กระบวนการกลุ่ม

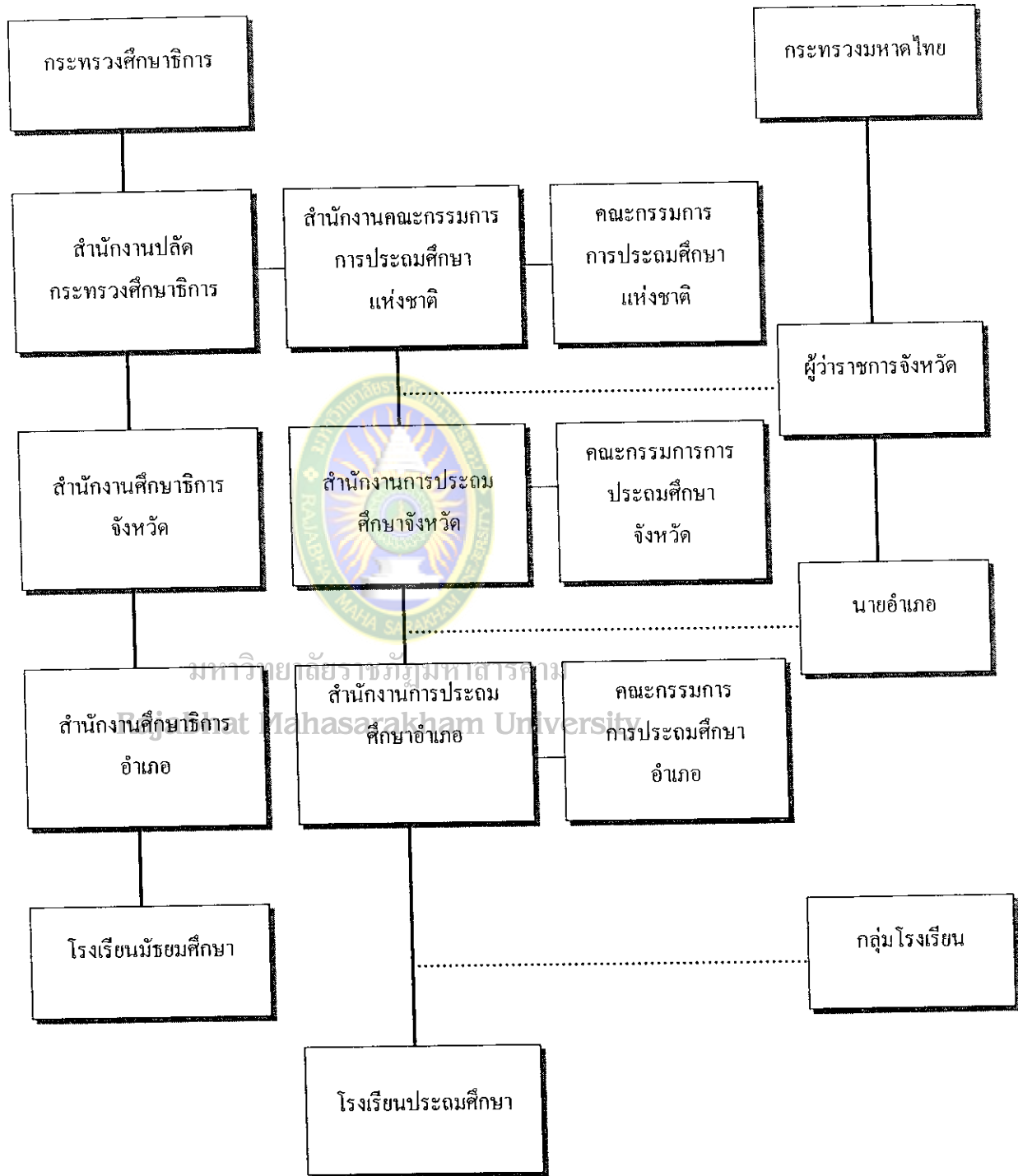
- 2.9.3 การตัดสินใจแก้ปัญหาอย่างมีระบบ
- 2.9.4 มนุษยสัมพันธ์ ในโรงเรียน
- 2.9.5 ภาวะผู้นำในโรงเรียน

2.10 ทักษะในการบริหารประกอบด้วย ทักษะด้านเทคนิควิธี ด้าน มนุษยสัมพันธ์ และด้านความคิดรวบยอดของหน่วยงาน

สรุปได้ว่า การบริหารโรงเรียน และบุคลากรในโรงเรียนที่ร่วมกันปฏิบัติงาน จะต้องมีความเข้าใจแนวคิดหลักในการบริหาร โรงเรียนเกี่ยวกับความสำคัญของโรงเรียนในฐานะหน่วยงานปฏิบัติการหลัก ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา ประสิทธิภาพ การบริหารคุณลักษณะที่ดีของผู้บริหาร ขอบข่ายงานบริหาร ทรัพยากรในการบริหาร กระบวนการบริหาร เทคนิคการบริหาร และทักษะการบริหาร

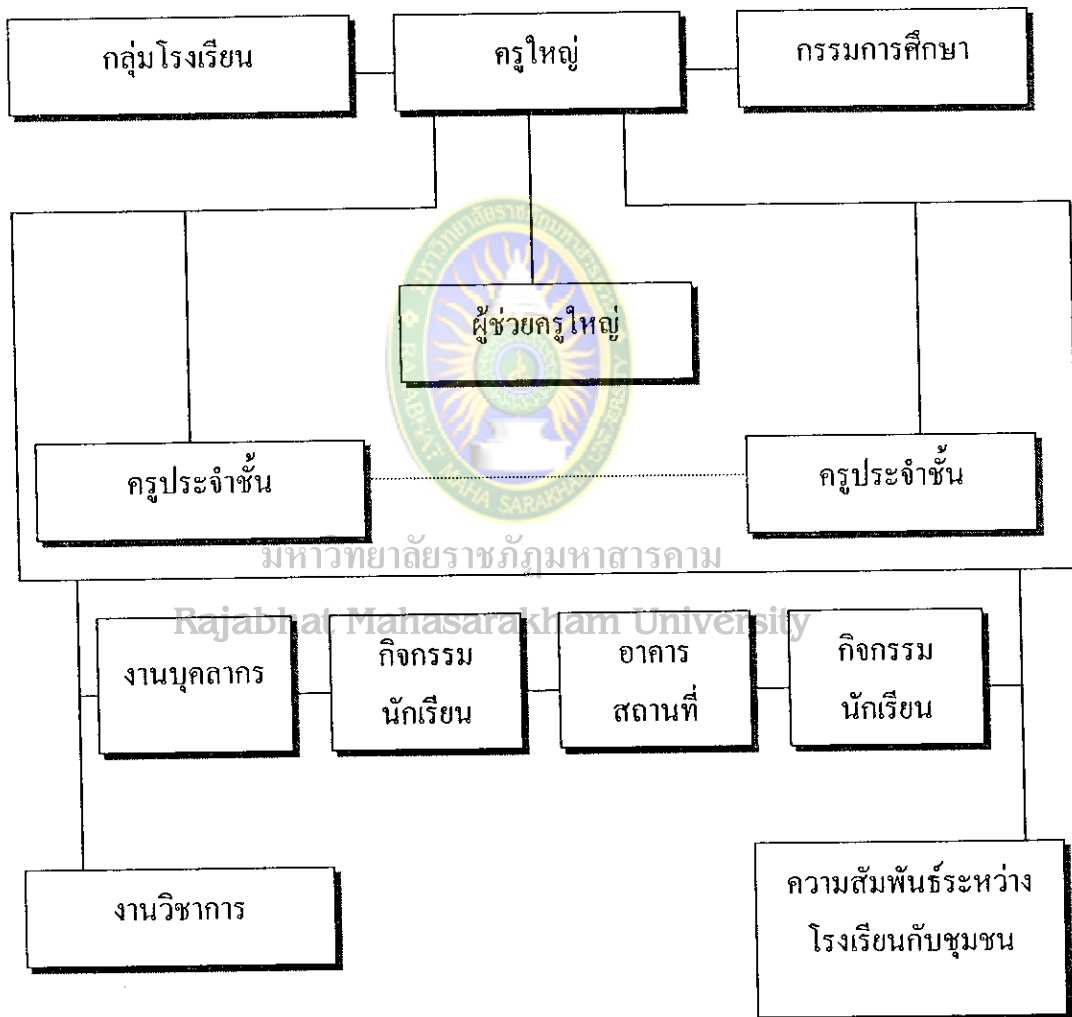
โครงสร้างการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดโครงสร้างและระบบบริหารงานว่าประกอบด้วยสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน ดังนี้



ภาพที่ 2 โครงสร้างและระบบบริหารของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2528 : 32)

โรงเรียนประถมศึกษา มีงานบริหารโรงเรียนตามขอบข่ายอยู่ 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ดังนี้



ภาพที่ 3 แผนภูมิการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา
(มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2528 : 1056)

นโยบายการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา

นโยบาย หมายถึง ข้อความหรือสิ่งที่ได้กำหนดไว้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานต่างๆ ตามภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายเป็นสิ่งที่ผู้บริหารและผู้รับผิดชอบควรปฏิบัติ จะต้องนำไปเป็นกรอบแนวคิดในการพิจารณาตัดสินใจจัดทำแผนโครงการและกำหนดวิธีการดำเนินงาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2541 : 6)

การกำหนดนโยบายมีทุกระดับชั้นของหน่วยงานตั้งแต่ระดับสูงสุด คือ ระดับประเทศ ระดับกรม ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับกลุ่มโรงเรียนและระดับโรงเรียน โดยทุกระดับจะต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายของระดับสูงกว่า นโยบายกำหนดไว้หลายลักษณะ เช่น นโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ นโยบายการพัฒนาการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน นโยบายต้องชัดเจน เฉพาะเจาะจงในหน่วยงานของโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติ ส่วนนโยบายในระดับสูงขึ้นไป เป็นนโยบายทั่วไป ครอบคลุมทุกด้านไม่เจาะจง รายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นนโยบายก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษาและนโยบาย ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ดังนี้ คือ

1. นโยบายของแผนการศึกษาแห่งชาติ

นโยบายกำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ดังนี้
(สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2541 : 45-46)

เพื่อให้การศึกษาของประเทศ บรรลุตามหลักการและความมุ่งหมาย ดังกล่าวข้างต้น รัฐจึงกำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาไว้ดังนี้

1.1 จัดระบบเครือข่ายการเรียนรู้ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสได้เรียนรู้อย่างกว้างขวาง และต่อเนื่องตลอดชีวิต

1.2 จัดการศึกษาและส่งเสริมการอบรมเลี้ยงดู ที่เป็นประโยชน์ต่อพัฒนาการของเด็กตามสภาวะความต้องการพื้นฐานตามวัยตั้งแต่ปฏิสนธิ และการพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์

1.3 ส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยทุกคน ได้รับการเตรียมความพร้อมอย่างน้อย 1 ปี ก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา

1.4 จัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง มีคุณภาพและสะดวกแก่ผู้เรียน สถานศึกษาของรัฐ และของท้องถิ่นจะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นการบริการแบบให้เปล่า การจัดการศึกษาในระดับใดให้เป็นการศึกษาภาคบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายการศึกษาที่กำหนดไว้ให้เป็นการเฉพาะ

1.5 ให้การศึกษามัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน รัฐพึงเร่งรัด และขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อปวงชนอย่างทั่วถึง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น

2. นโยบายแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8

นโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541 : 47-48)

2.1 เร่งขยายและยกระดับความรู้พื้นฐานของประชาชนทั้งหมด มุ่งให้ประชาชนเรียนถึงการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพอย่างกว้างขวางโดยเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

2.2 ปฏิรูประบบการเรียนการสอนมุ่งปรับเปลี่ยนกระบวนการเรียนการสอนให้เอื้อต่อการพัฒนาขีดความสามารถของผู้เรียนให้เต็มศักยภาพตามจุดประสงค์ของแต่ละระดับ และประเภทการศึกษา โดยมีพื้นฐานความรู้ความสามารถ และทักษะที่ดีและเข้มแข็งพอที่จะออกไปประกอบอาชีพ หรือศึกษาต่อในระดับการศึกษาที่สูงขึ้น คุณลักษณะที่พึงประสงค์ไม่การเรียนรู้มีระเบียบวินัย และมีคุณธรรมในการอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม

2.3 ปฏิรูประบบการผลิตและพัฒนาครู มุ่งปรับปรุงและพัฒนากระบวนการผลิต การฝึกอบรมและการพัฒนาครูประจำการให้ครูมีศักยภาพเพื่อการพัฒนากระบวนการเรียนรู้และอบรมสั่งสอนผู้เรียนให้มีคุณภาพ สามารถดำเนินชีวิตในสังคมที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นสุข รวมทั้งพัฒนาวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง เป็นที่ยอมรับและยกย่องในสังคม โดยสร้างและปรับปรุงวิจัยแวดลอมต่าง ๆ ที่เกื้อหนุนต่อการประกอบวิชาชีพครู

2.4 เร่งผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลางและสูง มุ่งสร้างศักยภาพของประเทศใน การพึ่งพาตนเองและสร้างความก้าวหน้า และมั่นคงของเศรษฐกิจไทยในประชาคมโลกบนฐาน แห่งความเป็นไทย

2.5 ปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษามุ่งปรับเปลี่ยนแนว

ความคิดเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการของรัฐใหม่ เพื่อให้การจัดการศึกษามีอิสระและเสรีมากขึ้น ปรับเปลี่ยนการตัดสินใจ จากกรมในส่วนกลางเป็นการตัดสินใจในพื้นที่ทุกส่วนของสังคม ตั้งแต่ประชาชน ครอบครัว ชุมชน สถาบันทางสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน ธุรกิจเอกชน และองค์กรภาคีรัฐมีส่วนร่วม และรับผิดชอบการจัดการศึกษาอย่างเต็มศักยภาพ มีรูปแบบการจัดการศึกษาที่หลากหลายมีการจัดการศึกษาที่ได้คุณภาพ และสร้างความเป็นธรรมแก่คนในสังคมมากขึ้น สามารถสนองตอบความต้องการของบุคคล สังคม และประเทศได้อย่างรวดเร็วตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

3. นโยบายการศึกษาของรัฐบาล

นโยบายการศึกษาของรัฐบาลที่กำหนดโดยรัฐบาล เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2541 : 52-53)

3.1 กำหนดแผนการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐ จะจัดได้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

3.2 จัดให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนการปรับปรุงการจัด

การศึกษาทุกระดับให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้การศึกษาเป็นสื่อสร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าการวิจัยในศิลปวิทยาการเร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

3.3 สนับสนุนให้เอกชน องค์กรวิชาชีพและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยเน้นให้มีความรู้คู่คุณธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาอบรม วิชาชีพและการจัดการศึกษาแก่ผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนการดูแลสวัสดิการของเด็กนักเรียนในด้านการรักษาพยาบาลอาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวัน

3.4 ให้ความรู้แก่พ่อแม่และครอบครัวในการวางรากฐานเบื้องต้นของชีวิต และเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กก่อนเข้าเรียนชั้นประถม ตลอดจนการส่งเสริมการจัดการศึกษาก่อนวัยเรียนให้ทั่วถึง

3.5 เร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ผู้เรียนได้เรียนอย่างมีความสุข มีพัฒนาการรอบด้าน โดยเฉพาะมีคุณธรรมและมีความสามารถในการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยตนเอง จัดให้มีมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ และระบบการประเมินและประกันคุณภาพทางการศึกษาเพื่อพัฒนาการศึกษาไทยให้มีมาตรฐานเป็นเลิศ

4. เร่งพัฒนาวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพที่ได้รับการยกย่อง เพื่อให้ครูได้ทำงานอย่างมีเกียรติโดยปฏิรูปกระบวนการผลิตครู และการพัฒนาครูเน้นการพัฒนาครูในสาขาขาดแคลนตลอดจนการสร้างเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อการยกย่องให้รางวัลครูที่ดี และเก่ง มีความก้าวหน้าในอาชีพโดยส่งเสริมสวัสดิการของครู

จากนโยบายที่ได้กล่าวมาแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ตามนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษา) จึงกำหนดนโยบายเพื่อให้โรงเรียนได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดการทำแผนงานโครงการ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ ในแนวนโยบายการจัดการศึกษาของหน่วยเหนือทุกระดับ สามารถวิเคราะห์นโยบายและกำหนดแผนหรือโครงการที่โรงเรียนจะต้องดำเนินการ และปฏิบัติให้บังเกิดผลตามแนวนโยบายของกลุ่มโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และของกระทรวงศึกษาธิการ ถ้าโรงเรียนสามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนโครงการ ก็จะเป็นการสนองนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเป็นผลสำเร็จในการบริหารการศึกษาของโรงเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การแบ่งงานบริหารโรงเรียน

1. การบริหารงานวิชาการ

งานวิชาการเป็นงานที่มีความสำคัญที่สุดในจำนวนงานบริหารโรงเรียนทั้ง 6 งาน เพราะเป็นงานที่ทำให้การบริหารโรงเรียนบรรลุวัตถุประสงค์หลักโดยตรง ได้แก่ ทำให้นักเรียนบรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร จึงจำเป็นที่ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญในการมอบหมายบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน รวมทั้งความสม่ำเสมอในการนิเทศ ควบคุม ติดตามและประเมินผล

1.1 ความหมายของงานวิชาการ

ภิญโญ สาร (2525 : 524) ได้ให้ความหมายของงานวิชาการไว้ว่า หมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนนักเรียนให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพ

งานวิชาการในโรงเรียนประถมศึกษา คือ การจัดกิจกรรมและประสบการณ์ต่างๆ ให้แก่นักเรียนตลอดจนการอบรมศีลธรรมจรรยาและความประพฤติของนักเรียน เพื่อให้เป็นคนดีมีความรู้ความสามารถพอที่จะทำมาหาเลี้ยงชีพได้ มีความสุขความพอใจตามมาตรฐานและสภาพความเป็นอยู่ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2526 : 61)

งานวิชาการ หมายถึง การบริหาร ปรับปรุง พัฒนาที่เกี่ยวเนื่องกับการเรียน การสอนให้บังเกิดผลดีสอดคล้องกับจุดหมายของหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533) หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533) หลักสูตรภาษาอังกฤษ ฉบับปรับปรุง พุทธศักราช 2539 และแนวการจัด ประสบการณ์ระดับก่อนประถมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541 : 84) **มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม**

จากความหมายดังกล่าว จึงสรุปได้ว่าการบริหารวิชาการ หมายถึง การดำเนินงาน จัดกิจกรรมเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการเรียนการสอนในโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ นักเรียนมีความรู้ความสามารถ มีทักษะในการนำความรู้ไปใช้ในการดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุข

1.2 ขอบข่ายของการบริหารงานวิชาการ

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2527 : 151) กล่าวว่า งานวิชาการของโรงเรียนเป็นงาน ที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การบริหารบุคลากรทางวิชาการ การนิเทศ การศึกษาการบริหารสื่อการศึกษา และกิจกรรมอื่นๆ ที่เสริมการเรียนการสอน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536 : 5-9) ได้กำหนด ขอบข่ายงานวิชาการไว้ดังนี้

1.2.1 งานด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้จัดให้มีหลักสูตร ประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 และฉบับปรับปรุง พุทธศักราช 2533 และเอกสารประกอบ หลักสูตร

1.2.2 งานด้านการเรียนการสอนให้มีแผนการสอนจัดห้องเรียนที่ เหมาะสม จัดอุปกรณ์ให้เพียงพอ

1.2.3 งานวัสดุประกอบหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอนจัดหาและบริการวัสดุประกอบหลักสูตร และสื่อการเรียนการสอน

1.2.4 งานวัดและประเมินผล จัดหาระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการประเมินผลตามหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง) พุทธศักราช 2533

1.2.5 งานห้องสมุด จัดให้มีห้องสมุดหรือมุมหนังสือที่เหมาะสมและสอดคล้องกับจำนวนนักเรียน

1.2.6 งานนิเทศภายใน วางแผนการนิเทศภายใน จัดหาเครื่องมือในการนิเทศภายใน การเยี่ยมชมชั้นเรียน สังเกตการสอน

1.2.7 การประชุมอบรมทางวิชาการ วางแผนประชุมอบรม สนับสนุนครูเข้ารับการอบรมจากหน่วยงานอื่นและส่งเสริมให้ครูที่มีความรู้ ความสามารถเป็นวิทยากรทางวิชาการ

สรุปได้ว่าขอบข่ายของการบริหารงานวิชาการของโรงเรียนประถมศึกษาที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีความสอดคล้องกับขอบข่ายงานที่นักการศึกษาได้กล่าวไว้ในกรอบของงานวิชาการในระดับโรงเรียน

2. การบริหารงานบุคลากร

2.1 ความหมายของการบริหารงานบุคลากร

บีช (Beach, 1996 : 54) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคลากรไว้ดังนี้ การบริหารงานบุคลากร หมายถึง การวางแผนนโยบาย การกำหนดแผนงาน การเลือกสรร การฝึกอบรม การกำหนดค่าตอบแทน การจัดอัตราค่าจ้าง การเสริมสร้างแรงจูงใจ การเสริมสร้างสภาวะผู้นำตลอดจนการเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์และบรรยากาศที่ดีในการปฏิบัติงานของบุคคลในหน่วยงาน

การบริหารงานบุคลากร หมายถึง กระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคลากรในหน่วยงานในอันที่จะให้ได้บุคลากรมาปฏิบัติงานตามความต้องการและเพื่อให้บุคลากรปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541 : 7)

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคลากร หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลนับตั้งแต่การสรรหา การคัดเลือก การบำรุงรักษา และการพัฒนาบุคลากรที่มีอยู่ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการให้พ้นจากงาน

2.2 ขอบข่ายของการบริหารงานบุคลากร

พนัส หันนาคินทร์ (2542 : 77-105) ได้จำแนกภารกิจในการบริหารงานบุคลากรว่าครอบคลุมตั้งแต่การวางแผนกำลังคน การรับสมัครบุคคลเข้าทำงาน การคัดเลือกหรือเลือกสรรบุคคล การนำเข้าสู่งานการพัฒนาบุคลากร การประเมินบุคลากร การตอบแทนบุคลากรและการสร้างสภาพความมั่นคงในการทำงานของบุคลากร

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2527 : 117) ได้จัดกลุ่มงานบริหารบุคลากรไว้ 5 ประการ คือ การวางแผนเกี่ยวกับตัวบุคคล การสรรหาและการคัดเลือกบุคคล การบำรุงรักษาบุคคล การพัฒนาบุคคลและการให้ทุนให้โทษและให้บุคคลพ้นจากงาน ทั้งนี้โดยรวมงานการจัดคนเข้าสู่งานไว้ในงาน สรรหาและคัดเลือกบุคลากร

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536 : 10) ได้กำหนดขอบข่ายของการบริหารงานบุคลากรในโรงเรียนไว้ ดังนี้

2.2.1 การจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน

2.2.2 การพัฒนาและดำรงรักษาบุคลากร

2.2.3 การรักษาระเบียบวินัย

2.2.4 การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

จะเห็นได้ว่า ขอบข่ายบริหารงานบุคลากรของโรงเรียนประถมศึกษาที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สอดคล้องกับขอบข่ายของงานที่นักการศึกษาได้กล่าวไว้ในกรอบของงานในระดับโรงเรียน

3. การบริหารงานกิจการนักเรียน

3.1 ความหมายของการบริหารงานกิจการนักเรียน

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2527 : 197) กล่าวว่า การบริหารกิจการนักเรียน หมายถึง การดำเนินงานหรือกิจการต่างๆ ในโรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับนักเรียนในทุกเรื่องในส่วนที่ไม่ใช่การเรียนการสอนในชั้นเรียน

กิติมา ปรีดีดิลก (2535 : 165) ให้ความหมายของการบริหารกิจการนักเรียน หมายถึง การดำเนินกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนักเรียนในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอนในห้องเรียน ทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน และเริ่มตั้งแต่ก่อนที่นักเรียนจะเข้าเรียนระหว่างอยู่ในโรงเรียนจนกระทั่งออกจากโรงเรียน

การบริหารงานกิจการนักเรียน หมายถึง งานเกี่ยวกับตัวนักเรียนและกิจกรรมนักเรียนทั้งหมด ยกเว้นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนในห้องเรียน ทั้งนี้เพื่อช่วยส่งเสริมการเรียนการสอนในหลักสูตรให้บรรลุผลยิ่งขึ้นด้วยความหมายและวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงได้จัดงานบริหารกิจการนักเรียนเป็นงานหลักของการบริหารสถานศึกษาหนึ่งในหกงาน ซึ่งผู้บริหารต้องตระหนักในภารกิจและดำเนินการบริหารให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2541 : 56)

สรุปความหมายได้ว่า การบริหารกิจการนักเรียน หมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับตัวนักเรียนที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอน โดยดำเนินการตั้งแต่ก่อนเข้าเรียนจนกระทั่งออกโรงเรียน

3.2 ขอบข่ายการบริหารงานกิจการนักเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536 : 23) ได้กำหนดขอบข่ายการบริหารงานกิจการนักเรียนไว้ ดังนี้

3.2.1 งานที่โรงเรียนต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2533 และในเรื่องที่เกี่ยวกับตัวนักเรียนงานที่โรงเรียนจัดบริการให้นักเรียนงานที่โรงเรียนต้องส่งเสริมให้มีขึ้นในโรงเรียน

3.2.2 งานที่โรงเรียนต้องสร้างให้เกิดขึ้น

จากขอบข่ายการบริหารงานกิจการนักเรียนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าขอบข่ายการบริหารงานกิจการนักเรียนที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้ได้ส่งเสริมและบริการนักเรียนที่เข้ามาอยู่ในโรงเรียนให้ได้รับความสะดวกในการเรียน

4. การบริหารงานธุรการการเงินและพัสดุ

4.1 ความหมายของการบริหารงานธุรการการเงินและพัสดุ

การบริหารงานธุรการในโรงเรียน หมายถึง งานที่โรงเรียนจัดขึ้นเพื่อเป็นการบริการหน่วยงานต่างๆ ของโรงเรียนให้สามารถดำเนินไปตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการหรือที่วางไว้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2526 : 203)

กิติมา ปรีดีคิลก (2535 : 143) ได้ให้ความหมายของการบริหารการเงินของโรงเรียนไว้ว่า หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินเพื่อนำไปใช้จ่ายในการศึกษาของโรงเรียนการจัดการเกี่ยวกับการใช้จ่ายตลอดจนการควบคุมการดำเนินงานทางการเงินให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่ตั้งไว้

งานการเงินเป็นงานที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารโรงเรียนที่ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและข้อบังคับเพื่อตอบสนองการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายในโรงเรียนให้เป็นไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2536 : 45)

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การบริหารงานธุรการ หมายถึง งานที่โรงเรียนได้จัดทำขึ้นเพื่อให้การบริหารงานได้ดำเนินไปด้วยความราบรื่นและการบริหารงานการเงิน หมายถึง การวางแผนเกี่ยวกับการหาเงิน การใช้จ่ายเงิน และการควบคุมเพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการอย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

การบริหารการพัสดุเป็นสิ่งที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องให้ความสนใจศึกษาทำความเข้าใจในภารกิจ การพัสดุที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลถึงประสิทธิผลการบริหารโรงเรียน งานพัสดุหมายถึง ว่าการจัดทำเอง การซื้อ การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยนการเช่า การควบคุม การจำหน่ายและการดำเนินงานอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2541 : 142)

สรุปได้ว่า การบริหารงานพัสดุ หมายถึง การดำเนินการจัดหา การควบคุม การจำหน่ายพัสดุให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้

4.2 ขอบข่ายการบริหารงานธุรการการเงินและพัสดุ

4.2.1 ขอบข่ายของงานธุรการ กติมา ปรีดีติลล (2535 : 135) ได้จัดขอบข่ายงานธุรการไว้เป็น 3 หมวด คือ งานสารบรรณ งานการเงิน และงานบริการทั่วไป ซึ่งมีภาระงานที่จะต้องปฏิบัติสอดคล้องกับขอบข่ายของงานธุรการที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้ คือ งานสารบรรณ งานทะเบียนและรายงาน งานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยสถานที่ราชการ และงานประชาสัมพันธ์ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2536 : 42)

4.2.2 ขอบข่ายของงานการเงิน จากภารกิจของโรงเรียนในด้านธุรการแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536 : 45-46) ได้กำหนดขอบข่ายงานการเงินของโรงเรียนไว้ ดังนี้

- 4.2.2.1 เงินงบประมาณ
- 4.2.2.2 เงินนอกงบประมาณ
- 4.2.2.3 เงินรายได้แผ่นดิน

4.3 กระบวนการบริหารงานพัสดุ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541 : 144-147)

ได้กำหนดกระบวนการบริหารงานพัสดุไว้ ดังนี้

- 4.3.1 การวางแผนหรือกำหนดโครงการแผนงาน
- 4.3.2 การกำหนดความต้องการ
- 4.3.3 การจัดหาพัสดุ
- 4.3.4 การแจกจ่ายพัสดุ
- 4.3.5 การบำรุงรักษาหรือการซ่อมบำรุง
- 4.3.6 การจำหน่ายพัสดุ

จากแนวคิดของนักการศึกษาดังกล่าวข้างต้นเกี่ยวกับขอบข่ายการบริหารงาน
 ธุรการ การเงินและพัสดุ มีความคิดเห็นที่คล้ายคลึงและสอดคล้องกัน สรุปได้ว่า ขอบข่าย
 การบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุเป็นการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับ งานทะเบียนทั่วไป
 การจัดทำรายงาน งานรักษาความปลอดภัยสถานที่ราชการ งานประชาสัมพันธ์ งานการเงินและ
 การพัสดุ

5. การบริหารงานอาคารสถานที่

5.1 ความหมายของการบริหารงานอาคารสถานที่

กิติมา ปรีดีดิติก (2535 : 197) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารอาคาร
 สถานที่ หมายถึง การรู้จักจัดหารู้จักใช้อาคารให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งการดูแลรักษา
 การให้บริการชุมชนและการรู้จักส่งเสริมทะนุบำรุงอาคารสถานที่ที่มีอยู่ให้คงสภาพดีและ
 สนองความต้องการได้อย่างเพียงพอ

การบริหารงานอาคารสถานที่ หมายถึง การที่ผู้บริหารใช้ทรัพยากรที่มีอยู่
 ดำเนินงานอาคารสถานที่ร่วมกับบุคลากรในโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ การบริหาร
 อาคารสถานที่ที่มีความสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา
 แห่งชาติ. 2540 : 16)

5.1.1 เป็นการบริหารงานที่ให้ความสะดวกแก่การดำเนินงานหลักของโรงเรียน คือ งานวิชาการ

5.1.2 เป็นการบริหารงานที่ส่งเสริมการดำเนินงานด้านต่างๆ

5.1.3 เป็นการบริหารงานเพื่อเตรียมพร้อมที่จะรองรับความคิดและความเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา เช่น การเพิ่มหรือลดลงของจำนวนนักเรียนหรือความเปลี่ยนแปลงของชุมชน

5.1.4 เป็นการบริหารงานที่ส่งเสริมให้นักเรียนมีความพร้อมและพอใจในการประกอบกิจกรรมนักเรียน

5.1.5 เป็นการบริหารงานที่มีส่วนเสริมสร้างขวัญและกำลังใจของบุคลากรให้พร้อมที่จะปฏิบัติงานในหน้าที่

สรุปได้ว่า การบริหารงานอาคารสถานที่ หมายถึง การที่ผู้บริหารและบุคลากรในโรงเรียนจัดให้มีให้ใช้ และให้การบำรุงรักษาอาคารสถานที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อช่วยให้การเรียนการสอนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถให้บริการแก่ชุมชนได้อีกด้วย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University

5.2 ขอบข่ายของการบริหารงานอาคารสถานที่

ขอบข่ายการบริหารงานอาคารสถานที่ของโรงเรียนแบ่งเป็น 5 ประการ ได้แก่ การวางแผนก่อสร้างอาคารสถานที่ การวางแผนการใช้อาคารสถานที่ การควบคุมดูแลอาคารสถานที่ การประเมินผลการใช้อาคารสถานที่ การซ่อมแซมบำรุงอาคารสถานที่ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2526 : 129)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2540 : 28) ได้กำหนดขอบข่ายของงานอาคารสถานที่ ดังนี้

5.2.1 การจัดสร้างอาคารสถานที่

5.2.2 การใช้อาคารสถานที่

5.2.3 การบำรุงรักษาอาคารสถานที่

5.2.4 การควบคุมดูแลอาคารสถานที่

5.2.5 การประเมินผลการใช้อาคารสถานที่

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าแนวคิดของนักการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานอาคารสถานที่ที่มีความสอดคล้องกับขอบข่ายที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดไว้กล่าวคือ ขอบข่ายของงานอาคารสถานที่จะครอบคลุมเกี่ยวกับการจัดสร้างอาคาร การใช้อาคาร การบำรุงรักษาอาคาร ตลอดจนการประเมินผลการใช้อาคารสถานที่

6. การบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

6.1 ความหมายการบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

กิติมา ปรีดีติติก (2535 : 237) กล่าวว่า การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หมายถึง กระบวนการในการวางแผน การควบคุม การประสานงาน การจัดบุคลากรและเผยแพร่ความรู้ต่อชุมชน เพื่อร่วมกันพัฒนาชุมชนและโรงเรียนให้เจริญก้าวหน้าไปพร้อมกัน

เมธี ปีลันธนานนท์ (2525 : 260) ได้ให้ความหมายของการประชาสัมพันธ์โรงเรียนไว้ว่า การประชาสัมพันธ์โรงเรียน หมายถึง การกำหนดหน้าที่ต่างๆ และสัมพันธ์ภาพต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นทางเดินสองทางในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

Rajabhat Mahasarakham University

สรุปได้ว่า การบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หมายถึง การสร้างความเข้าใจอันดีเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชนในการให้ความช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนโรงเรียนในด้านต่างๆ รวมถึงการที่โรงเรียนให้การบริการและมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนด้วย

6.2 ขอบข่ายของการบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2529 : 180) ได้ให้ขอบข่ายงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ว่าเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนโดยการเชิญประชาชนที่เป็นผู้นำของชุมชนมาเป็นคณะกรรมการการศึกษาหรือเป็นคณะที่ปรึกษาของโรงเรียน จัดตั้งสมาคมผู้ปกครอง และครูสนับสนุนให้จัดตั้งสมาคมศิษย์เก่า และจัดตั้งแผนกประชาสัมพันธ์ของโรงเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541 : 21) ได้กำหนดขอบข่ายการบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนไว้ครอบคลุมงาน 6 งาน คือ งานการให้บริการชุมชน งานการรับความช่วยเหลือสนับสนุนจากชุมชน งานการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและหน่วยงานอื่นๆ งานเกี่ยวกับคณะกรรมการโรงเรียน งานการจัดตั้งกลุ่ม ชมรม สมาคม มูลนิธิ และงานการประชาสัมพันธ์

จากขอบข่ายของการบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น สอดคล้องกับที่นักศึกษาได้กล่าวไว้ในรายละเอียดที่กล่าวถึงภารกิจของโรงเรียนประถมศึกษาทั้ง 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงินพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและมีทักษะในการปฏิบัติงาน เพื่อให้กิจกรรมทุกอย่างประสานสัมพันธ์ครอบคลุมทุกงาน และดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยรวดเร็ว มีผลงานทั้งปริมาณและคุณภาพ ตามจุดมุ่งหมายของโรงเรียน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

อนันต์ จันทร์โคตร (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวังในการพัฒนาชุมชนของโรงเรียนประถมศึกษา เพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขตชนบท (กศ.พช.) สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภู ผลการวิจัยพบว่า บทบาทในการปฏิบัติจริงในการพัฒนาชุมชนของโรงเรียนประถมศึกษาในโครงการศึกษาเพื่อหมู่บ้านในเขตชนบท (กศ.พช.) สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองบัวลำภูทั้งหมด ในปี พ.ศ. 2538 โดยรวมทุกด้านปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านสังคมและวัฒนธรรม และด้านการเมืองการปกครองมีบทบาทในระดับสูง ส่วนด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษาและด้านเศรษฐกิจและอาชีพ มีบทบาทอยู่ในระดับปานกลางส่วนบทบาทที่คาดหวังในการพัฒนาชุมชน ตามความคิดเห็นผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้รับผิดชอบโครงการและผู้นำท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2538 แตกต่างกันทั้งโดยส่วนรวมและเป็นรายด้านโดยระดับบทบาทที่คาดหวังมีค่าเฉลี่ยสูงกว่าระดับบทบาทที่ปฏิบัติจริง

สุวัฒน์ หรดี (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของครูอาจารย์วิทยาลัยเทคนิค สังกัดกรมอาชีวศึกษา ในเขตการศึกษา 10 ใน 8 องค์ประกอบ คือ งานที่ทำในปัจจุบัน เงินเดือน สวัสดิการ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง ผู้บังคับบัญชาเพื่อนร่วมงานที่ทำงาน ผลการวิจัยพบว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของครู อาจารย์วิทยาลัยเทคนิค สังกัดกรมอาชีวศึกษาในเขตการศึกษา 10 รวมทุกองค์ประกอบอยู่ในระดับปานกลางและมีความพึงพอใจในองค์ประกอบสถานที่ทำงานผู้บังคับบัญชาขั้นต้น เพื่อนร่วมงานอยู่ในระดับมาก ส่วนองค์ประกอบงานที่ทำในปัจจุบัน สวัสดิการ เงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือนและการเลื่อนตำแหน่งมีความพึงพอใจในระดับปานกลาง และครู - อาจารย์ ที่มี

อายุราชการต่างกันมีความพึงพอใจรวมทุกองค์ประกอบและรายองค์ประกอบไม่แตกต่างกัน ยกเว้นองค์ประกอบการเลื่อนตำแหน่งครู – อาจารย์ที่มีอายุราชการ 1 – 10 ปี มีความพึงพอใจมากกว่าครู อาจารย์ที่มีอายุราชการมากกว่า 10 ปีขึ้นไป อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.1

โกวิท พวงงาม (2544 : 35) ได้สำรวจภาคสนามถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2538 โดยภาพรวมพบประเด็นปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

1. อาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ใน อบต. พบว่ามีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้ ยังไม่มีสถานที่ตั้งเป็นของตนเอง สถานที่และอุปกรณ์ต่างๆ ยังไม่พร้อม ไม่ดี ไม่เพียงพอ
2. เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ พบว่า ที่ยังเป็นปัญหามีดังนี้ ไม่ค่อยมีความรู้และประสบการณ์ ก้าวทำงานได้ไม่ดีเท่าที่ควร ไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบ ระเบียบ ข้อบังคับ และไม่ค่อยรู้เรื่องการทำงานในบทบาทหน้าที่และข่าวสารต่างๆ ประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ความเข้าใจ และไม่ให้ความร่วมมือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีความรู้ และไม่ทำงาน ทำงานไม่ทันประธานยังไม่ค่อยมีความรู้
3. เกี่ยวกับการจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าที่ยังมีปัญหาคือ งบประมาณล่าช้า งบประมาณน้อยยังขาดแคลนและไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการการประชุมของสมาชิกสภา อบต. ไม่ตรงตามเวลา ไม่พร้อมเพรียงกัน ไม่ค่อยลงรอยกันบทบาทของผู้หญิงในที่ประชุมยังมีน้อยการแสดงความคิดเห็นยังไม่กล้าแสดงออก ทำงานไม่ทันงบประมาณ และการจัดสรรยังไม่เป็นธรรมชาติความสามัคคี การประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ที่ดี

จรัส สุวรรณเวลา (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต โดยทำการสัมภาษณ์บุคคลระดับจังหวัด อำเภอและตำบล รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนในพื้นที่ประกอบกับการใช้การสังเกตการณ์เกี่ยวกับการจัดทำแผน การจัดทำบัญชี การประชุมและสิ่งอำนวยความสะดวกในสำนักงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 15 ตำบล ใน 5 จังหวัด ทั่วทุกภาคของประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ มีจุดเด่นคือ การมีโครงสร้างองค์การบริหารที่เล็กและมีความยืดหยุ่นสูงเป็นบุคลากร ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในท้องถิ่นทั้งสิ้นมีการทำงานเป็นทีม มีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อชุมชนของตนเองสูง ในด้านปัจจัยแวดล้อมมีหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การเอกชนซึ่งดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาชนบท และจัดบริการพื้นฐาน

ต่างๆ ซึ่งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถประสานงานขอความช่วยเหลือและจัดทำกิจกรรมร่วมกันได้และสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีข้อดีที่ยังจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อศักยภาพการบริหารให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่ การวางแผนและการจัดทำงบประมาณการบริหารจัดการและบุคลากร

จากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการศึกษาทัศนคติและความรู้ ความเข้าใจของผู้นำท้องถิ่น และปัญหาการบริหารงานของตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไว้บ้างแล้ว แต่ยังไม่แพร่หลาย ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากได้มีการศึกษาเฉพาะปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกันอย่างจริงจัง จะเป็นการตอบข้อสงสัยต่างๆ และสามารถนำปัญหาหรือจุดอ่อนต่างๆ มาปรับปรุงแก้ไขซึ่งจะช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถบริหารงานได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กรมการปกครอง (2539 : 69-72) ได้ดำเนินการศึกษาปัญหาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่จัดตั้งขึ้นในช่วงแรกปีงบประมาณ 2538 จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 61 แห่ง ทั่วประเทศ พบปัญหาการบริหารงาน ดังนี้

1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน

1.1 ในการจัดการประชุม ไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบมีความแตกต่างในเรื่องรูปแบบของรายงานการประชุม

1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีที่ทำกำเนินของตนเองที่ถาวร มักประสบ ปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร ซึ่งมักกระจัดกระจายไปอยู่กับตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องนั้น

1.3 เจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบสารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์

1.4 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง

1.5 กำนันในฐานะประธานกรรมการบริหารองค์การส่วนตำบลมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาดีกว่าฝ่ายบริหาร

1.6 เกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารหรือขัดแย้งกันเองภายในฝ่ายของตน โดยเฉพาะสาเหตุจากการต่อรองในการจัดสรรงบประมาณโครงการ

- 1.7 การปฏิบัติงานประจำวัน (Routine work) ยังไม่เป็นระบบ
- 1.8 ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับ อบต. ไม่คล่องตัว
- 1.9 ขาดแคลนหนังสือระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน
- 1.10 ขาดการประสานงานระหว่าง อบต. ที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำ

ข้อบังคับตำบล

2. ด้านการบริหารงานบุคคล

2.1 บางหน่วยงานไม่มีนโยบายให้ข้าราชการในสังกัดไปช่วยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้ไม่ได้ข้าราชการ ไปช่วยปฏิบัติตามที่ประสงค์

2.2 ส่วนราชการที่ไปช่วยปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานได้เต็มที่ เพราะมีการงานประจำของตนเองอยู่แล้ว ทั้งยังขาดความรู้ความเข้าใจในงาน ตลอดจนขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าตนช่วยปฏิบัติงานเพียงชั่วคราวเท่านั้น

2.3 เมื่อข้าราชการที่ไปช่วยปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบลถอนตัวออกไป และมีการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลลงไป ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในระยะหนึ่ง โดยเฉพาะการเสี่ยงต่อความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน

3. การบริหารการคลังและงบประมาณ

3.1 ในการจัดทำงบประมาณรายรับและร่างงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในเรื่องการบริหาร การจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

3.2 โครงการพัฒนาส่วนใหญ่เป็นโครงสร้างพื้นฐานแทบ ไม่มีโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเลย

3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้าเนื่องจากคณะกรรมการบริหารยังไม่ค่อยเข้าใจกระบวนการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณและไม่มีการกำหนดสมัยประชุมในการพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณไว้ชัดเจน ประกอบกับข้าราชการที่มาช่วยปฏิบัติงานในหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความชำนาญในเรื่องนี้

3.4 เจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับเงินการคลัง

3.5 องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนการพัฒนา ตำบล การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก

3.6 องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ชัดเจนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับ แผนพัฒนางาน / โครงการ

3.7 ขาดการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกัน โดยเฉพาะพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

3.8 องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ทราบแหล่งที่มาของเงินในบัญชีเงินฝาก ว่าได้รับจัดสรรมาจากหน่วยงานใดบ้างจำนวนเท่าใด

4. ด้านการบริหารพัสดุ

4.1 การจัดซื้อจัดจ้าง มีปัญหาเรื่องการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องมาจากการขาดแคลนความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง เช่น การสมยอมกัน เบิกจ่ายเงินยังขาดความรัดกุมรอบคอบ

4.2 สมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอาศัย ช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้เสียโดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง

4.3 องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง และบางแห่งไม่ได้ดำเนินการในเรื่องการ โอนทรัพย์สินให้เป็นที่เรียบร้อย

4.4 ขาดแคลนอุปกรณ์สถานที่เก็บพัสดุ

4.5 ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ต้องใช้กรรมการบริหารเข้าไปดูแล

4.6 ปัญหาที่ดินราคาแพง กระทบต่อการจัดซื้อจัดหาที่ดินก่อสร้างอาคาร ที่ทำการ

4.7 ราคาวัสดุ ครุภัณฑ์ในพื้นที่ราคาแพงกว่าราคากลาง

พัฒนา คูศรีพิทักษ์ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชากรในการพัฒนาชุมชนในเขตเมืองสกลนคร อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร ผลการวิจัยพบว่า กิจกรรมการพัฒนาชุมชนเป็นกิจกรรมตามหน้าที่ของเทศบาลที่ส่งเสริมให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาแยกเป็น 3 กิจกรรม ได้แก่ กิจกรรมการพัฒนาจิตใจ และอนุรักษ์ประเพณี กิจกรรมการพัฒนาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ กิจกรรมการพัฒนาสาธารณสุข สิ่งแวดล้อมและปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมและลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัย ที่สำคัญที่สุดคือ ปัจจัยคุณลักษณะของประชาชนในชุมชน รองลงมา ได้แก่ ด้านผู้นำชุมชน

และกรรมการชุมชนด้าน ความมุ่งหมายการเข้าร่วมกิจกรรม และด้านบทบาทในการสนับสนุนของรัฐตามลำดับ

สำหรับลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนตามกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ มีทั้งหมด 5 ลักษณะ โดยมีส่วนร่วมในการบริจาคทรัพย์หรือวัสดุมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ ร่วมคิดและวางแผน ร่วมกระทำโดยการสละแรงงานหรือร่วมขบวนเข้าร่วมประโยชน์และร่วมบำรุงรักษาหรืออนุรักษ์โดยการเผยแพร่ความรู้ตามลำดับ

จากผลการศึกษาทำให้ทราบว่า การมีส่วนร่วมและปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ละพื้นที่จะมีความแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมของชุมชน ทั้งด้านสภาพพื้นที่ ตัวบุคคล เศรษฐกิจการเมืองและสังคม จะมีรูปแบบการพัฒนาหรือปัจจัยที่ตายตัวที่สามารถใช้ได้ทุกพื้นที่

มงคล ชีรกุล (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของครูโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนในเขตการศึกษา 10 ผลการวิจัย พบว่า ครูโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนในเขตการศึกษา 10 มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานในด้านปัจจัยกระตุ้น คือ ความสำเร็จของงานด้านการได้รับการยอมรับนับถือลักษณะของงานที่ทำ ด้านความรับผิดชอบในงานและความก้าวหน้าในการทำงาน ในระดับมากทุกด้านและด้านปัจจัยค้ำจุน ด้านการปกครองบังคับบัญชา ด้านความสัมพันธ์ของครูในหน่วยงานด้านนโยบาย ด้านการบริหาร ด้านความเป็นอยู่ส่วนตัว ด้านสภาพการทำงานและด้านสถานะของอาชีพมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ยกเว้นด้านค่าตอบแทนมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานระดับปานกลางและด้านความมั่นคงปลอดภัยในการทำงานมีความพึงพอใจน้อย และครูที่มีประสบการณ์ในการทำงานต่ำกว่า 5 ปี และครูที่มีประสบการณ์ในการทำงาน 5 ปีขึ้นไป มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมากเมื่อเปรียบเทียบกัน พบว่า ทั้งสองกลุ่มมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน

พงษ์ศักดิ์ ศรีวรกุล (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานจัดการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบล เข้าใจสภาพปัญหาและแนวทางพัฒนาการศึกษา ในท้องถิ่นและสามารถระบุแหล่งของปัญหาส่วนใหญ่แล้วมาจากผู้ปกครองยากจน รองลงมา โรงเรียนขาดอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่จัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาโดยตรง ส่วนมากแล้วจะจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาที่ ให้ผลโดยอ้อม เช่น ส่งเสริมกีฬาและประเพณี เป็นต้น

2. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่ได้แสดงบทบาทในการดำเนินการสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาการศึกษา แต่สิ่งที่ทำได้ในขณะนี้ส่วนใหญ่เป็นการรณรงค์ให้เยาวชนอายุระหว่าง 3-14 ปี ได้มีโอกาสเข้าเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ก่อนประถมศึกษา - มัธยมศึกษาตอนต้น) รองลงมาการติดตามข่าวสารการศึกษา จากสื่อมวลชนแขนงต่างๆ และประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้าน ได้เห็นความสำคัญของการศึกษาและจากการสัมภาษณ์ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่สามารถทำได้ในขณะนี้คือ การปรับปรุงบริเวณโรงเรียน อาคารสถานที่ตลอดจนถึงแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาการเรียนการสอน

3. องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าสิ่งที่น่าทำได้คือ การออกข้อบังคับของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมการศึกษาโดยเฉพาะในเรื่องของการส่งเสริมครูได้มีโอกาสพัฒนาตนเองโดยการจัดอบรม สัมมนา ศึกษาเพิ่มเติม องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่ายังไม่มีศักยภาพเพียงพอและหากได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานกลาง องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นว่าสามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้

4. รูปแบบแนวทางตามความคิดเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการจัดการศึกษาให้ได้ผล

4.1 ให้นโยบายการศึกษาแก่องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อรับทราบรับรู้ และเข้าใจในแนวทางดำเนินการจัดการศึกษา

4.2 ให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน

4.3 ดึงเอาครูทางความคิดให้กับประชาชน ให้เห็นความสำคัญของการศึกษา

4.4 เสริมบทบาท อำนาจหน้าที่ เตรียมความพร้อมก่อนการดำเนินการจัดการศึกษา

4.5 ให้นำหน่วยงานกลางเป็นตัวจัดคุณภาพการศึกษา

4.6 จัดให้มีการประชุม เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและโรงเรียน

4.7 ให้มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตร การจัดระบบการเรียนการสอน

4.8 ส่งเสริมภูมิปัญญาชาวบ้านอย่างแท้จริง

4.9 ให้ครูผู้บริหารโรงเรียน ครู อาจารย์มีคุณภาพ อุทิศเวลาให้กับราชการมากกว่าที่เป็นอยู่

4.10 จัดหลักสูตรวิชาชีพระยะสั้นให้เด็กนักเรียนเพื่อเกิดการเรียนรู้

สมศักดิ์ วัฒนากุล (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการดำเนินการตามแผนพัฒนา ตำบลก่อนและหลังที่มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลของอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า การกำหนดแผนพัฒนาตำบลอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ก่อนและหลังฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือใช้ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และข้อมูล การพัฒนาชนบท (กชช. 2 ค.) ศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้น จัดทำโครงการให้สอดคล้องกับปัญหาใน ท้องที่ ปรับกลุ่มปัญหาเป็นแผนงานให้สอดคล้องกับกรอบแผนงานโครงการของอำเภอ และ กำหนดแผนงานขึ้นใหม่ กรณีไม่มีแผนงานเดิมรองรับประมาณในแผนงานโครงการเป็น งบประมาณจากรัฐ จากองค์กรเอกชน จากองค์กรต่างประเทศ และงบประมาณจากประชาชน ในหมู่บ้าน ตำบล การตรวจสอบความถูกต้องโดยได้รับความช่วยเหลือจากคณะทำงาน สนับสนุนผู้ปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล และในการร่างแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี คณะกรรมการพัฒนาอำเภอเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย

เสด็จ หมวटना (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับศักยภาพขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในการพัฒนาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลนาหนั่ง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัด หนองคาย พบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลนาหนั่ง อำเภอโพธิ์ชัย จังหวัดหนองคาย มีองค์ประกอบที่ทำให้การบริหารมีศักยภาพ ได้แก่

1.1 ด้านบุคลากร มีระดับการศึกษาและภาวะผู้นำมาเกี่ยวข้อง นั่นคือ ด้านระดับการศึกษา สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเคยฝึกอบรมเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ใน การดำเนินงานทุกด้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไปศึกษาดูงานนอกสถานที่ และได้นำความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรม และศึกษาดูงานมาปรับใช้กับการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลให้ได้ดียิ่งขึ้น ด้านประสบการณ์ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสบการณ์ ในการทำงานในสภาตำบลมาก่อน และการดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล มีระยะเวลาการทำงานประมาณ 2 ปี ด้านภาวะผู้นำ ผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบลมีความซื่อสัตย์ กล้าหาญ กล้าพูดกล้าตัดสินใจ มีความสามารถ มีคุณธรรม บุคลิกภาพที่ดี

1.2 ด้านรายได้และงบประมาณ พบว่า รายได้ยังเพียงพอต่อการพัฒนาตำบล รวมถึงทราบที่มาของรายได้ และงบประมาณอย่างละเอียด

1.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ พบว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ มีที่มาโดยการจัดซื้อจากเงิน งบประมาณ จำนวนวัสดุ ครุภัณฑ์ มีจำนวนปานกลาง ไม่เพียงพอต่อการใช้งาน

1.4 ด้านการบริหารจัดการ พบว่า การบริหารจัดการได้ดี จัดบุคลากรเข้าทำงานตามความสามารถ การดำเนินงานประสบผลสำเร็จทุกครั้ง ทั้งทางด้านกรให้บริการ

1.5 ด้านสภาพแวดล้อม พบว่า มีอาคารที่ทำการเป็นของตนเอง สภาพอาคารถาวร มีป้ายบอกที่ทำการมีการจัดสำนักงานอย่างเป็นระเบียบ

1.6 ด้านองค์การภายนอก มีบทบาทให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาตำบลร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลนาหานัง คือ หน่วยงานของรัฐบาลประกอบด้วย กรมส่งเสริมการเกษตร กรมปศุสัตว์ กรมอนามัย กรมการศึกษานอกโรงเรียน และกรมพัฒนาชุมชน ส่วนองค์กรเอกชนไม่มีบทบาทในการสนับสนุนงบประมาณ ในการพัฒนาตำบลอย่างชัดเจน

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ และคนอื่นๆ (2542 : 23) ได้ศึกษาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า

1. ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมทางด้านจิตใจที่แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่จะเข้าไปมีบทบาททางการศึกษาอย่างเต็มที่
2. การบริหารจัดการมีความเป็นไปได้ และต่างเชื่อมั่นว่าทำได้ดี เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด) เคยมีบทบาทจัดการศึกษาด้วยตนเองจนถึงปัจจุบัน ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลก็เคยมีประสบการณ์ในการเป็นกรรมการศึกษามาแล้ว
3. ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างเชื่อมั่นตนเองว่ามีความสามารถและเหตุผลเพียงพอที่จะจัดการศึกษาได้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของชุมชน และท้องถิ่นตนได้อย่างแท้จริง
4. ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงความเห็นตรงกันว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดีมากและท้องถิ่นจะต้องสนองตอบเจตนารมณ์นั้นอย่างเต็มความสามารถ และเชื่อมั่นในศักยภาพของตนเองว่าสามารถพัฒนาได้

อริศรา มีชัย (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของศึกษานิเทศก์ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า ข้าราชการครู โดยส่วนรวมมีความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทที่เป็นจริงของศึกษานิเทศก์ โดยภาพรวมเป็นรายด้านทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือด้านการพัฒนาวิชาการ ด้านพัฒนาการนิเทศการศึกษา ด้านการบริการทางการศึกษา และด้านวิจัยและประเมินผลทางการศึกษาและบทบาทที่คาดหวังของศึกษานิเทศก์โดยภาพรวมและเป็นรายด้านทั้ง 4 ด้านอยู่ในระดับมากโดยเรียงลำดับวิจัยและประเมินผลทางการศึกษาครูผู้สอนและศึกษานิเทศก์มี

ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทที่เป็นจริงและมีบทบาทที่คาดหวังของศึกษานิเทศก์โดยภาพรวม และเป็นรายด้าน 4 ด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยศึกษานิเทศก์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของศึกษานิเทศก์มากกว่าครู ผู้สอน

สมรักษ์ บุญเรือน (2542 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง เจตคติของคณะกรรมการ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน จังหวัดชลบุรี ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวม และจำแนกตามอายุ วุฒิการศึกษาและประเภทของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีเจตคติต่อการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนโดยรวม และเป็นรายด้านทั้ง 3 ด้าน อยู่ในระดับมาก โดยเรียงอันดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการศึกษาเพื่อให้ความรู้ข้อมูลข่าวสาร ด้าน การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาต่อเนื่องสายสามัญและด้านการพัฒนาทักษะอาชีพ กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนรายชื่อที่มีค่าเฉลี่ยสองอันดับแรกในแต่ละด้าน ดังนี้ คณะ กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุต่างกัน มีวุฒิการศึกษาต่างกันและประเภท ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่างกัน มีเจตคติต่อการจัดกิจกรรมการศึกษานอก โรงเรียนโดยรวม และเป็น รายด้านทั้ง 3 ด้าน ไม่แตกต่างกัน

งานวิจัยในต่างประเทศ

เวลลา (Vella. 1979 : 76-77) ได้ศึกษาถึงการใ้การศึกษาชุมชนเป็นเครื่องมือ ในการพัฒนาบุคคลเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งนี้เพื่อหารูปแบบการจัดการชุมชนใน ประเทศโลกที่สาม การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการศึกษา ผู้ใหญ่ การศึกษาชุมชนและทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งได้วิเคราะห์งานวิจัยที่ เกี่ยวกับการศึกษาชุมชนในภาคเหนือของประเทศแทนซาเนีย ผลสรุปว่า

1. การจัดการศึกษาชุมชน ต้องถือเอาบุคคลเป็นศูนย์กลาง
2. วิธีการให้บุคคลรู้จักแก้ปัญหาตนเองเป็นวิธีการที่มีประสิทธิผลที่ดีที่สุด สำหรับให้ชุมชนรู้จักพึ่งตนเอง
3. โครงการการศึกษาที่จัดขึ้น จะต้องบูรณาการ กับแผนพัฒนาทั้งระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาคและระดับชาติ
4. ผู้รับผิดชอบโครงการ จะต้องมีความเข้าใจในสถานะทางเศรษฐกิจและ สังคมของชุมชน

5. ทั้งเนื้อหาและกระบวนการศึกษาชุมชน ต้องสัมพันธ์กัน
6. การศึกษาชุมชน ที่จัดขึ้นมิใช่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับชีวิตของบุคคลเท่านั้นแต่ยังต้องสามารถเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต และประสบการณ์ของบุคคล

โซเบลโล (Sobello, 1978 : 1481-A) ได้วิจัยรูปแบบของชุมชนต่อการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของโรงเรียนท้องถิ่น ในรัฐนิวเจอร์ซีย์สหรัฐอเมริกา พบว่า ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับชุมชนให้ความร่วมมือกับชุมชนควรร่วมมือกันทั้งสองฝ่าย คือ โรงเรียนไม่ควรติดอยู่กับนโยบายมากนัก ส่วนฝ่ายชุมชนควรจะเกี่ยวข้องกับนโยบายที่สัมพันธ์กับความสามารถที่ตัวเองได้รับ

ธิกพิน (Thigpin, 1981 : 516-A) ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบหน้าที่บริการชุมชนของวิทยาลัยชุมชนในโรงเรียนชุมชน ในมลรัฐเทนเนสซี สหรัฐอเมริกา พบว่า

1. วิทยาลัยชุมชนมีความพึงพอใจในรูปแบบของการจัดบุคลากร และระดับวุฒิภาวะของบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านบริการชุมชนมากกว่าโรงเรียนชุมชน
 2. งบประมาณเป็นปัญหาสำคัญสำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบงานบริการชุมชนของวิทยาลัยชุมชนและโรงเรียนชุมชน
 3. ความพยายามในการร่วมมือบริการชุมชนระหว่างวิทยาลัยชุมชนกับโรงเรียนชุมชนยังมีอยู่น้อย
 4. การบริการชุมชนทั้งของวิทยาลัยชุมชนและโรงเรียนชุมชนยังไม่เต็มตามศักยภาพที่มีอยู่และการบริการชุมชนหลายด้านก็ไม่มีประสิทธิผล เนื่องจากสาเหตุของการขาดงบประมาณและบุคลากร โดยเฉพาะโรงเรียนชุมชนนั้น บุคลากรเป็นสาเหตุสำคัญของขีดจำกัดในศักยภาพ
 5. สมาชิกของชุมชนไม่ค่อยได้มีส่วนร่วมในการวางแผนกิจกรรมบริการชุมชน
- คราฟ (Craff, 1988 : 1633-A) ได้ศึกษาทัศนคติของชุมชนต่อการจัดการศึกษาและระดับการมีส่วนร่วมในกิจการของโรงเรียนที่จะทำให้ทัศนคติของชุมชนต่อโรงเรียนดีขึ้น จุดมุ่งหมายคือ ต้องการศึกษความสัมพันธ์ระหว่างระดับการมีส่วนร่วมสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนกับทัศนคติต่อสถานศึกษาของรัฐ ผลการศึกษาพบว่า มีค่าความสัมพันธ์กันระหว่างระดับทัศนคติกับระบบโรงเรียนในแต่ละสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างทัศนคติของชุมชนกับสิ่งแวดล้อมหรือทัศนคติของชุมชนกับระดับการเข้าร่วมในกิจการของโรงเรียน

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศ และต่างประเทศ พบว่า สภาพปัญหาและความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในชนบทยังต้องการ ความร่วมมือจากองค์กรที่ปฏิบัติงานใกล้ชิด ตลอดจนอยู่กับท้องถิ่น รัฐภาพที่แท้จริง ความต้องการที่ เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชนควรได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมแสวงหาแนวทาง และรูปแบบในการสร้างองค์ความรู้ที่หลากหลาย เพื่อส่งผลให้การพัฒนาการศึกษาของ ท้องถิ่น ได้มีการดำเนินไปอย่างมีคุณภาพ เพื่อสนองต่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University