

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ทรงมีพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับการศึกษาตอนหนึ่งว่า ผู้มีความมุ่งหวังความดีและความมั่นคงในชีวิต จะต้องไม่ละเลยการศึกษา (สำนักราชเลขาธิการ. 2531:359) เพราะการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคนให้มีคุณค่าเพื่อพัฒนาประเทศให้ประสบความสำเร็จในทุกๆด้าน ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ถ้าสังคมใดขาดการศึกษาสังคมนั้นจะมีแต่ความล้าหลัง ดังนั้นการจัดการศึกษาให้กับประชาชนจึงถือเป็นภาระหน้าที่สำคัญยิ่งของรัฐ เพื่อส่งเสริมบุคคลให้มีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้ทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมฝึกวิชาชีพตามความเหมาะสม ความต้องการของท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540 : 18) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้นักเรียนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตให้พร้อมที่จะทำประโยชน์ให้กับสังคมตามบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะพลเมืองดี ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในมาตรา 81 ได้บัญญัติไว้ว่า รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จากบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้เกิดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกันนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษามาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายใน

ท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาของไทยให้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ภายใต้ แนวความคิดของบุคคลหลายฝ่ายหลายกลุ่มที่แตกต่างกัน ตลอดจนความพร้อมและศักยภาพ ในการดำเนินงานทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความรู้และ ความเข้าใจตลอดจนแนวทางปฏิบัติร่วมกัน (สถาบันราชภัฏสกลนคร. 2544 : 1)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้มอบหมายให้โรงเรียน ประถมศึกษา ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการของสังคม ในด้านการให้บริการทาง การศึกษา ในการบริการและการจัดการศึกษานั้น ตามโครงสร้างการบริหารโรงเรียน ประถมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ประกอบไปด้วยหมวดงาน ต่างๆ 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการ / การเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ. 2540 : 21) การวางพื้นฐาน การเสนอมาตรการและแนวปฏิบัติ เพื่อปฏิรูปการศึกษา จึงอยู่บนพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการกระจาย อำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดและ บริหารการศึกษา การบริหารและตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล และความเสมอภาคทาง การศึกษา (ประยูร ศรีประสาธน์. 2545 : 39) การจัดการศึกษาจึงจำเป็นต้องคืนอำนาจให้กับ ผู้เรียน เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของการเรียนการสอน เปิดโอกาสให้ทุกคน ชุมชน วัด และที่ สำคัญคือครอบครัวจัดการศึกษา (รุ่ง แก้วแดง. 2541 : 10) ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้กระบวนการ จัดการศึกษาเป็นกระบวนการเพื่อชีวิต เศรษฐกิจ และชุมชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สะท้อนถึงความพยายามของ รัฐบาล ที่กระจายอำนาจสู่หน่วยงาน การบริหารระดับพื้นฐาน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 4 มาตรา 29 ให้สถานศึกษา ร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กร เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริม ความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัด การศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและ วิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้ง หาวิธีการสนับสนุน ให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน (กระทรวง ศึกษาธิการ. 2542 : 15)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2538 และ 2539 รวมจำนวน 2,760 แห่ง และประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี 2540 ขึ้นอีกจำนวน 3,637 แห่ง ทำให้ขณะนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งสิ้น 6,397 แห่ง และถือว่าเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทยด้วย (กรมการปกครอง. 2540 : บทนำ) มีอำนาจในการปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประชาชนในท้องถิ่นสามารถดำเนินการเอง เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และเข้าใจถึงวิธีการปกครองตนเองและระบอบประชาธิปไตย หลักการสำคัญของระบบองค์กรปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นนั้นได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเอง มีองค์กรสภาท้องถิ่น มีเขตพื้นที่ในการบริหารและความรับผิดชอบตามที่มีหน้าที่กำหนดไว้ให้มีสภาพนิติบุคคล (Juridic person) เพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง (Autonomy) แต่จะต้องอยู่ในการควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐ รวมทั้งเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและจะต้องได้รับการสนับสนุน รวมทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นนั้น (ศิริพงษ์ มุขศรี. 2540 : 2 ; อ้างอิงมาจาก ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2537 : 7-9)

บทบาทและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยมุ่งส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม คุ้มครองดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาล ที่จะกระจายอำนาจลงสู่หน่วยการบริหารระดับตำบล ตามกระแสความต้องการของสังคมประชาธิปไตยในปัจจุบัน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานผ่านผู้แทนของตนเองในองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในภาพรวมของประเทศชาติต่อไป (กรมการปกครอง. 2539 ก : 15)

กระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2543 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของบุคคลในชุมชนหลายฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนในการจัดการศึกษาของชุมชน เป็นระเบียบฉบับแรกที่กำหนดให้ผู้หญิงมีบทบาทในการเป็นกรรมการ จะทำให้คณะกรรมการมีบทบาทมากขึ้นโดยเฉพาะเมื่อมีการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ฉบับนี้ได้อย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2545 คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย
 ผู้แทนของผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทน
 ศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ. 2543 : 10 -19)
 เพื่อรองรับการปฏิรูปการศึกษา เพื่อคนทั้งหมด (Education for all) มีการระดมทรัพยากร
 ทั้งหมดเพื่อการศึกษา (All for education) และการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ให้การศึกษา
 สามารถแก้ปัญหาทั้งหมด (Education for solving all problems) ดังนั้นการปฏิรูป
 การศึกษาจึงเป็นวาระแห่งชาติ (National agenda) อย่างหนึ่งที่คนไทยเข้ามาช่วยคิดร่วมทำ
 (ประเวศ วะสี. 2541 : 10) เพื่อการพัฒนาและสร้างสำนึกสาธารณะหรือจิตสำนึกเพื่อ
 ส่วนรวมซึ่งเป็นคุณลักษณะที่สำคัญ และมีความหมายอย่างยิ่งในสังคมประชาธิปไตย
 (อนุชาติ พวงสำลี และวีรพรณ์ วิสารทสกุล. 2540 : 13) การเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจสังคม
 ในปัจจุบัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิรูปการศึกษาที่สะท้อนปรัชญา คนมีความสุข
 ครอบคลุมอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง เศรษฐกิจสมดุล และเศรษฐกิจยั่งยืน ซึ่งขบวนการเรียนรู้เพื่อ
 นักเรียนและชุมชนนั้นไม่จำเป็นต้องยากและแพงเสมอไป หากเกิดด้วยวิถีคิดและการสร้างงาน
 เป็นเครือข่ายระหว่างครู ผู้บริหารโรงเรียนและชุมชนเพื่อสร้างพลังในการเรียนรู้และการทำงาน
 ร่วมกัน (ลิปปนันท์ เกตุทัต. 2541: คำนำ) เพื่อเป็นรากฐานของ การบริหารประเทศที่ดีที่เป็น
 ความร่วมมือกันแบบการสื่อสาร ๒ ทางระหว่าง รัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคม เอกชน
 องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) มีความโปร่งใสและตรวจสอบ
 ได้ การร่วมกันกำหนดนโยบายและการจัดการ ตัวเองของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น (ธีรยุทธ
 บุญมี. 2541: 17-18) ซึ่งกระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วม นับเป็นกระบวนการสานฝันของ
 แผ่นดินมีหัวใจอยู่ที่โรงเรียนประถมศึกษา ร่วมกับชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น สิ่งสำคัญที่จำเป็นอย่างยิ่ง คือ การเลือกตั้ง
 ตัวแทนโดยประชาชนเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภา ระดับชาติก็จะเลือกสมาชิกสภา
 ผู้แทนราษฎร ระดับจังหวัดก็เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนท้องถิ่นอื่นไม่ว่า
 จะเป็นเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งก็จะทำหน้าที่
 เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในองค์การต่าง ๆ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2539 ข :
 12) แต่ในปัจจุบันชนบททางสังคมเปลี่ยนไปเป็นกระแสของความเปลี่ยนแปลงที่ไร้พรมแดนซึ่ง
 จะส่งผลกระทบต่อทุกสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น เพื่อรองรับการกระจายอำนาจ
 การบริหารงานในระดับท้องถิ่นจะต้องตั้งคณะกรรมการการศึกษาที่ผนวกอยู่กับองค์การบริหาร

ส่วนท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหาร (วิจิตร ศรีสะอ้าน. 2541 : 10)

จากความเชื่อของนักการศึกษาหลายท่าน ได้กล่าวถึงปัญหาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษา ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก กรรมการโรงเรียนไม่มาร่วมประชุม และร่วมกิจกรรมของโรงเรียน ไม่กล้าแสดงความคิดเห็น และขาดเครือข่ายการเรียนรู้ในชุมชน เพราะเกิดจากความเกรงใจ หรือถูกบีบบังคับจากผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ครอบงำ และกำหนดเป้าหมายการพัฒนาตนเองส่งผลให้ประชาชนปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรม ในการพัฒนาของระบบราชการไม่ได้จึงเกิดความล้มเหลว (วิรัช วิรัชนิการวรรณ. 2530 : 64 – 65) อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นแหล่งศูนย์รวมอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นด้านนโยบาย กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการวางแผน และการดำเนินงานยังขาด ความพร้อมมีข้อบกพร่อง เช่น การขาดองค์กรท้องถิ่นที่เหมาะสมจึงขาดผู้ปฏิบัติงาน และเวลา ให้แก่งานชุมชนอย่างเต็มที่ (อนงค์ พัฒนจักร์. 2535 : 49 – 50) มักถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่การปกครองส่วนภูมิภาคในการเลือกตั้งสมาชิก องค์กรปกครอง ท้องถิ่นส่วนใหญ่ มักมีงบประมาณไม่เพียงพอ โอกาสในการพึ่งตนเองมีน้อย จำเป็นต้องพึ่งงบประมาณส่วนกลาง ทำให้ส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนด เจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นมีเกียรติและศักดิ์ศรีด้อยกว่าเจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการส่วนกลาง ดังนั้นคนดีมีฝีมือจึงไม่สมัครใจรับใช้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพ และความรู้ในด้านวิทยาการ คนในท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถ ก็ไม่กลับมาทำประโยชน์ให้ท้องถิ่น มีแต่จะย้ายเข้าไปทำงานยังที่เจริญ (อภิชัย พันธเสน. 2539 : 164 – 165) สอดคล้องกับ พิสมัย มีเชื้อแรง (2543 : บทคัดย่อ) พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี ที่มีประสบการณ์ในการเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต่างกัน มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานด้านความสำเร็จของงาน ด้านความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน และด้านสภาพการปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 โดยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประสบการณ์ 2 ปีขึ้นไปมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมากกว่าสมาชิกที่มีประสบการณ์ ต่ำกว่า2 ปี และสอดคล้องกับปรีชาญ เวชกามา (2536 : บทคัดย่อ) พบว่า ข้าราชการครูที่มีประสบการณ์ในการทำงานตั้งแต่เริ่มรับราชการถึง 10 ปี และเกินกว่า 10 ปีขึ้นไป มีระดับปัญหาการปฏิบัติงานอาคารสถานที่ที่มีระดับปัญหาในการปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จังหวัดหนองคาย ได้กำหนดแผนการดำเนินงานตามแนวทางการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาไปยังอำเภอ กิ่งอำเภอ และสถานศึกษาเน้นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมใน รูปองค์คณะบุคคล การประสานงาน ความร่วมมือกับฝ่ายต่างๆทั้งภาครัฐและเอกชน ท้องถิ่น และชุมชนเพื่อระดมสรรพกำลังมาช่วยกันจัดการศึกษา ทั้งนี้ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ สถานศึกษาชั้นพื้นฐานของโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมด จำนวนไม่เกิน 15 คน (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย. 2544 : 20)

อำเภอบึงกาฬ มีโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ บึงกาฬ จำนวน 52 โรงเรียน จำนวนครู – อาจารย์ 496 คน จำนวนครูอัตราจ้างชั่วคราวรายเดือน 28 คน นักการภารโรงจำนวน 47 คนจำนวนนักเรียน 10,865 คน ในจำนวนนี้เป็นโรงเรียน ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย จำนวน 50 โรงเรียน (สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ. 2545 ก : 1)

การแบ่งเขตการปกครองของอำเภอบึงกาฬ แบ่งออกเป็นตำบลมี 12 ตำบล คือ 1.ตำบลบึงกาฬ 2.ตำบลวิศิษฐ์ 3.ตำบลหนองแข็ง 4.ตำบลโป่งเปือย 5.ตำบลโคสี 6.ตำบล หอคำ 7.ตำบลหนองเล็ง 8.ตำบลโนนสมบูรณ์ 9.ตำบลนาสวรรค์ 10.ตำบลค่านาดี 11. ตำบลโคกก่อง 12.ตำบลชัยพร แบ่งออกเป็นหมู่บ้านมี 131 หมู่บ้าน มีประชากรโดยสถิติ เมื่อเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2545 จำนวน 82,256 คน มีองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 12 แห่ง การบริหารงานและการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชน (สำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ. 2545 ข : 8) ตามความเชื่อ “โรงเรียนที่ดีย่อมไม่แปลกแยก จากชุมชน” และเปิดโอกาสให้ชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรม การเรียนการสอนอย่างต่อเนื่อง (นริศ อินทรกำแหง. 2543 : 5) แต่จากการรายงาน การประเมินผล การปฏิรูปการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ (สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ. 2544 : 15) พบว่า ผลการปฏิรูปการศึกษาตามความคิดเห็นของครู – อาจารย์โดยภาพรวมอยู่ในระดับ ปานกลาง และพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านมีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งยังไม่เป็นที่น่าพอใจตามความคาดหวังของการปฏิรูปโรงเรียนให้เป็นโรงเรียนในอุดมคติ

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรใหม่ที่จะต้องมีบทบาทในการจัด การศึกษาในท้องถิ่น และมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนหนึ่งใน คณะกรรมการ สถานศึกษาชั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย

แผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนในท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2543 องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตบริการของโรงเรียนจะมีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีบทบาทเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนละ 2 คน การที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้น (กระทรวงศึกษาธิการ 2543 : 5) ได้สัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรในโรงเรียน ได้แก่ ตระกูล สุวรรณเทพ (2545 : สัมภาษณ์) ได้ให้ความเห็นว่า บุคลากรที่เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาโดยเฉพาะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาที่เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อปรับโครงสร้างการจัดการศึกษาให้ก้าวหน้าสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชน สร้างภาวะความเป็นผู้นำในการจัดการศึกษาที่มีผลการปฏิบัติงานโรงเรียนกับชุมชนอยู่ในระดับมาก ปกครอง พงษ์ญาติ (2545 : สัมภาษณ์) ได้กล่าวว่า บุคลากรที่เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาควรตระหนักในบทบาทและหน้าที่ในการจัดการศึกษาไปพร้อมกับการกระตุ้นบรรยากาศการทำงานร่วมกับชุมชน มุ่งกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษารูปแบบต่างๆ และสภาพทั่วไปของการจัดการศึกษาที่มีผลการปฏิบัติงานโรงเรียนกับชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง สาคร ทีหอคำ (2545 : สัมภาษณ์) ได้กล่าวว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และผ่านการอบรม ประชุมสัมมนาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการมีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของโรงเรียนกับชุมชนอยู่ในระดับต่ำ

จากการสัมภาษณ์บุคคลดังกล่าวเห็นว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากว่าบุคลากรที่เข้ามามีส่วนร่วมนั้นเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ จึงทำให้การบริหารการศึกษาในระดับประถมศึกษาประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ อีกทั้งปรากฏว่า ไม่มีผู้ใดทำการศึกษาวិจัยการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา ผู้วิจัยไม่แน่ใจว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย มีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาเพียงใด ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย

เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน การวางแผนพัฒนาการมีส่วนร่วมขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในการจัดการศึกษา และดำเนินการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาให้ชัดเจนต่อไป

ความมุ่งหมายในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในการมีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลระหว่างผู้ที่มีประสบการณ์ต่ำกว่า 5 ปีกับผู้ที่มีประสบการณ์ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย โดยรวมและรายด้าน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

ความสำคัญของการวิจัย

1. เพื่อจะได้เป็นข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ต่อผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา เป็นแนวทางแก้ไขปัญหา พัฒนาการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย
2. ผลของการวิจัย เป็นข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนปรับปรุงพัฒนา การมีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ดังนี้

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 50 โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 12 ตำบลจำแนกเป็นสมาชิกที่มีประสบการณ์ต่ำกว่า 5 ปี จำนวน 51 คน และตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป จำนวน 49 คน รวม 100 คน ปีการศึกษา 2545

2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ สุ่มจากประชากรได้กำหนดขนาดและใช้วิธีการสุ่มหลายขั้นตอนแบบแบ่งชั้นโดยใช้อัตราส่วนของเครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) ได้สมาชิกที่มีประสบการณ์ต่ำกว่า 5 ปี จำนวน 41 คน และสมาชิกที่มีประสบการณ์ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป จำนวน 39 คน รวมเป็น 80 คน

การสุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มหลายขั้นตอน (Multistage random sampling technique) (บุญชม ศรีสะอาด. 2535 : 39 – 40) โดยมีขั้นตอนดังนี้
 ขั้นตอนที่ 1 แบ่งกลุ่มจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (Cluster random sampling) เอาทุกองค์การบริหารส่วนตำบล

ขั้นตอนที่ 2 สุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified random sampling) จำแนกสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนประถมศึกษาต่ำกว่า 5 ปี และตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป แล้วคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างของแต่ละโรงเรียนจากประชากรโดยเทียบสัดส่วนกับขนาดของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดให้ได้จำนวนตัวอย่างครบตามจำนวน 80 คน

ขั้นตอนที่ 3 สุ่มกลุ่มตัวอย่างในองค์การบริหารส่วนตำบลตามจำนวนที่คำนวณได้จากขั้นตอนที่ 2 โดยวิธีสุ่มแบบง่าย (Simple random sampling) (บุญชม ศรีสะอาด. 2535 : 42)

3. ตัวแปรในการวิจัย

3.1 **ตัวแปรอิสระ** คือ ประสบการณ์ในการเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา

- 1) ต่ำกว่า 5 ปี
- 2) ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

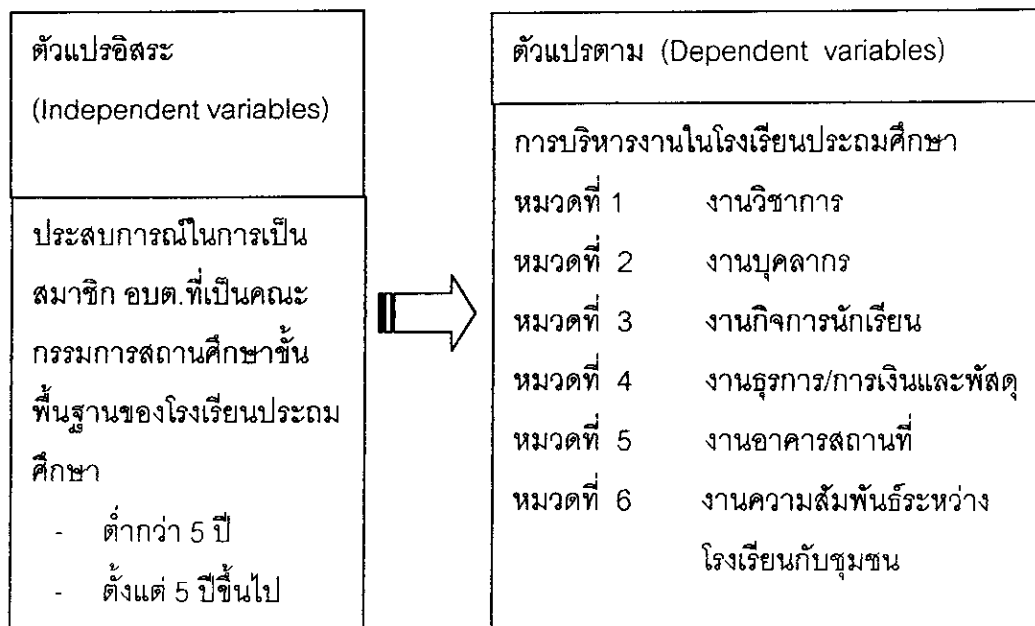
3.2 ตัวแปรตาม คือ

ความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ
จังหวัดหนองคาย ต่อการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา ตามกรอบแนวคิด
ประกอบด้วย 6 หมวดงาน ดังนี้ คือ

- 3.2.1 งานวิชาการ
- 3.2.2 งานบุคลากร
- 3.2.3 งานกิจการนักเรียน
- 3.2.4 งานธุรการ/การเงิน และพัสดุ
- 3.2.5 งานอาคารสถานที่
- 3.2.6 งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลในการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติ ในงาน 6 งาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2536 : 28)



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมติฐานในการวิจัย

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีประสบการณ์น้อยกว่า 5 ปี กับตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป มีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน ประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย โดยรวมและรายด้านแตกต่างกัน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ใน อำเภอ บึงกาฬ จังหวัดหนองคาย จำนวน 12 แห่ง
 2. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็น คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษา อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย วิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
 3. โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่เปิดสอนในระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ปีการศึกษา 2545
 4. การมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจ โดยกระทำการงานดังกล่าวในห้วงเวลา และลำดับการที่ทรงประสิทธิภาพคือ ถูกจังหวะ และเหมาะสมกับกระทำการงานดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือ ใฝ่ใจได้ การมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการเสริมสร้างพลังการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม ที่มี ประสิทธิภาพในการเสริมสร้างและสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา เพราะ การมีส่วนร่วมทำให้ผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนร่วมเข้าใจสถานการณ์ และอุทิศตนมากยิ่งขึ้นเพื่อ การเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนา
- การวัดการมีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งนี้วัดจาก แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

5. ประสพการณ์ หมายถึง ระยะเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการศึกษาในโรงเรียน ประถมศึกษาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย แยกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

5.1 ประสพการณ์ ต่ำกว่า 5 ปี หมายถึง ระยะเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ต่ำกว่า 5 ปี

5.2 ประสพการณ์ ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป หมายถึง ระยะเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

6. การจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง การจัดการกิจกรรมการเรียน การสอน และการจัดกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้การศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา ตามโครงสร้างการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ มี 6 หมวดงาน ดังนี้

6.1 งานวิชาการ หมายถึง การดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อปรับปรุง และพัฒนา การเรียนการสอนในโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้นักเรียนมีความรู้ความสามารถใน การนำความรู้ไปใช้ในการดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุข

6.2 งานบุคลากร หมายถึง การดำเนินงาน หรือการจัดการเกี่ยวกับบุคคล ในหน่วยงานอันที่จะให้ได้บุคคลมาปฏิบัติงานตามต้องการ และเพื่อให้บุคคลปฏิบัติงานบรรลุ เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

6.3 งานกิจการนักเรียน หมายถึง การดำเนินกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับตัวนักเรียน ที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอนในห้องเรียน โดยดำเนินการตั้งแต่ก่อนเข้าเรียน จนกระทั่ง ออกจากโรงเรียน โดยมีขอบข่ายคือ ส่งเสริมและบริการนักเรียนที่เข้ามาอยู่ในโรงเรียนให้ได้รับ ความสะดวกในการเรียน

6.4 งานธุรการ / การเงินและพัสดุ หมายถึง งานที่ทางโรงเรียนได้จัดทำขึ้นเพื่อ ให้บริการต่างๆ ได้ดำเนินไปด้วยความราบรื่นประสานและสนับสนุนงานอื่นๆ การวางแผน เกี่ยวกับการหาเงิน การใช้จ่ายเงิน พร้อมทั้งจัดหาพัสดุครุภัณฑ์ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และถูกต้องตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้

6.4.1 งานธุรการ หมายถึง การประสานงานและสนับสนุนงานอื่นให้สามารถดำเนินการไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยความราบรื่นมีขอบข่ายงาน ดังนี้ งานสารบัญ งานทะเบียนและรายงาน งานรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับสถานที่ราชการ งานประชาสัมพันธ์

6.4.2 งานการเงิน หมายถึง งานที่เกี่ยวกับเรื่องการเงินงบประมาณทุกประเภท โรงเรียนเป็นหน่วยงานย่อยที่ต้องปฏิบัติตามระบบบัญชีหน่วยงานย่อยมีสาระสำคัญดังนี้ คือ ระบบบัญชี สมุดเงินสด ทะเบียน (ทะเบียนคุมเงินงบประมาณต่างๆ) ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจอนุมัติจ่ายเงิน / ก่อหนี้ผูกพันไม่เกินวงเงินที่ได้รับจัดสรร

6.4.3 งานพัสดุ หมายถึง การบริหารการพัสดุเป็นสิ่งที่ผู้บริหารสถานศึกษาต้องให้ความสนใจ ในการะกิจพัสดุที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลถึงประสิทธิผลการบริหารงานในโรงเรียน ผู้บริหารสถานศึกษาจึงควรกำหนดนโยบายการดำเนินงานด้านเจ้าหน้าที่เอกสาร ให้เลื้ออำนวยการกระจายพัสดุให้เพียงพอกับความต้องการ ตลอดจนดูแล จัดทำ และบำรุงรักษาอย่างมีระบบ งานการพัสดุจะนำเสนอบริการสำคัญ ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้าง การควบคุมพัสดุเกี่ยวกับการจัดทำบัญชี การลงทะเบียนเพื่อควบคุมพัสดุ การตรวจสอบพัสดุประจำปี การจำหน่ายพัสดุ และการดำเนินการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

6.5 งานอาคารสถานที่ หมายถึง การที่ผู้บริหารและบุคลากรในโรงเรียนจัดให้มี ใช้ บำรุงรักษาอาคารสถานที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อช่วยให้การเรียนการสอนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถให้บริการแก่ชุมชนอีกด้วย

6.6 งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หมายถึง การสร้างความเข้าใจอันดีเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ในการให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริมสนับสนุนโรงเรียนในด้านต่างๆ รวมถึงการที่โรงเรียนให้บริการ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนด้วย