

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

ในการจัดการศึกษาของประเทศไทยที่ผ่านมาผู้ที่มีบทบาทและมีอำนาจมากที่สุด คือ รัฐบาล ที่มุ่งจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการด้านเศรษฐกิจและการตลาดเป็นหลัก โดยหวังจะพาประเทศไปสู่ความทันสมัย ซึ่งมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2504 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 42 ปีมาแล้ว ผลแห่งการใช้ยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศด้านนี้ ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างชนบทกับเมืองมากขึ้น คนในเมืองได้รับผลประโยชน์เป็นพวก “รวยกระจุก” แต่คนชนบทอยู่ในภาวะ “จนกระจาย” นั่นคือผลแห่งการพัฒนามีผลในทางที่ดีแก่คนในเมือง ในฐานะเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมและบริการ ในขณะที่ชาวชนบทนี้ความยากลำบากจากการทำนาเข้ามาสู่เมืองด้วยการขายแรงงานราคาถูก การจัดการศึกษาที่เป็นวิชาชีพเฉพาะกับงานในโรงงานเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เยาวชนและผู้ผ่านระบบการศึกษาย้ายถิ่นเข้ามาสู่เมือง รวมทั้งสภาพชนบทที่ทางการไม่ได้ใส่ใจพัฒนา ที่เป็นปัญหาความยากไร้ก็เป็นปัจจัยหลักให้ผู้มีการศึกษาในต่างจังหวัดเข้าสู่สังคมเมืองได้อย่างสอดคล้อง สภาพชนบทอ่อนแอ ไร้แรงงานในไร่นา กำลังคนในวัยแรงงานเข้าเมืองหมด คงเหลือไว้แต่เด็กและคนชรา การผลิตในภาคการเกษตรลดความสำคัญลง ในขณะที่เดียวกันรัฐส่งเสริมในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น แต่ผลการพัฒนาประเทศในแนวทางนี้ก็ไม่ส่งผลให้เกิดความเจริญ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในภาพรวมได้อย่างยั่งยืน แต่กลับมีความผันผวนและความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจในประเทศตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ส่งผลให้คนทั่วประเทศทั้งในเมืองและชนบท ล้าปากยากจนเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรม ที่ทำให้รัฐบาลต้องตัดสินใจขอความช่วยเหลือด้านการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ International Monetary Fund (IMF) และจากประเทศญี่ปุ่นเพื่อพยุงสภาพการผลิตและกระตุ้นเศรษฐกิจให้สามารถดำเนินไปได้ (อินทรีย์ บัวสมบุรณ์ และสาธิต ผลเจริญ. 2543: 143 - 144)

หลังจากที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ เมื่อ ปี พ.ศ. 2540 ได้มีกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้น จากเหตุผลที่สำคัญคือ ระบบการจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและปัญหาวิกฤติที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ได้ จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้มีพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 เกิดขึ้น และเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ได้เปิดมิติใหม่หลายด้านขึ้นในสังคมไทย โดยเฉพาะเรื่องการมีส่วนร่วมของ ชุมชนในการจัดการศึกษา ดังที่ระบุไว้ในหลายมาตรา ได้แก่ มาตรา 8(2) การจัดการศึกษายึดหลักให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 9(6) การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้ การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน มาตรา 29 ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษา อบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน มาตรา 41 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น มาตรา 57 ให้หน่วยงานทางการศึกษาระดับทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลดังกล่าวมาใช้ เพื่อเกิดประโยชน์ทางการศึกษา และยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ซึ่งตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้น ต้องการที่จะกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาของรัฐไปสู่ชุมชน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแล เนื่องจาก รัฐบาลต้องการให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการศึกษา (พรทิพย์ อินทิวโรทัย และอนงค์นุช ภูยานนท์. 2543 : 130-131)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2537 นอกเหนือจากหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีอยู่ก่อนแล้ว โดยมีมุ่งหวังให้เป็นหน่วยงานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันนำไปสู่ชุมชนที่เข้มแข็ง เป็นการยกระดับความเป็นอยู่และให้ความสำคัญกับชุมชนระดับหมู่บ้านซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะในด้านการจัดการศึกษานั้น ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2537 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 66 ว่ามีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาของเด็ก

เยาวชน และในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวดที่ 3 ระบบการศึกษาได้กำหนดเรื่องการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในมาตรา 41 ดังนี้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น” ดังนั้นโอกาสที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล มีสิทธิและหน้าที่อย่างชัดเจนในการจัดการศึกษาได้ทุกระดับหรือระดับใดระดับหนึ่ง ซึ่งการศึกษาในระบบมี 2 ระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา นั่นคือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดการศึกษาได้ในระดับพื้นฐาน หรือรวมไปถึงระดับอุดมศึกษาก็ได้ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่น (อินทรีย์ บัวสมบุรณ์ และสาธิต ผลเจริญ. 2543: 139 -145)

จากแนวคิดและนโยบายที่เกี่ยวกับเรื่องของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลนั้นชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปมีบทบาทในเรื่องของการจัดการศึกษามากขึ้น เพราะว่าองค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำเช่นนี้ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในเรื่องของงบประมาณ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินรายได้งบประมาณเป็นของตนเอง ที่จะดำเนินการพัฒนาให้เกิดความเจริญกับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมากทั้งในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 35) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างขานรับและยินดีที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษาเป็นอย่างดี พร้อมทั้งแสดงท่าทีการเข้ามามีบทบาทร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจและร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ดังจะเห็นได้จากการประชุมสมัชชาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวันที่ 10-12 พฤษภาคม 2543 ณ ศูนย์เยาวชนกรุงเทพมหานคร (ไทย-ญี่ปุ่น) ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จากทุกภูมิภาคของประเทศ ได้แสดงเจตจำนงว่าต้องการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ เพื่อให้เด็กเป็นคนที่มีความรู้ เป็นพลเมืองที่มีคุณค่าของสังคม โดยมีความมั่นใจว่าถ้าหากรัฐบาลมีความจริงใจที่จะถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาให้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถจัดการศึกษาของชาติได้ดีและมีคุณภาพได้เช่นเดียวกัน

จังหวัดร้อยเอ็ดมีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 186 แห่ง โดยแบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 จำนวน 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 จำนวน 4 แห่ง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 5 จำนวน 181 แห่ง (กรมการปกครอง. 2545 : 14) จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว จึงควรมีการถ่ายโอนการจัดการศึกษามายังองค์การบริหารส่วนตำบล

ให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนในท้องถิ่นมีโอกาสเข้าร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตัดสินใจ ในการระดมทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น โดยเฉพาะ ภูมิปัญญา บุคลากรที่จะช่วยแบ่งภาระของรัฐบาลกลางในอีกระดับหนึ่ง การจัดการศึกษานั้นอาจประสบปัญหาในเรื่องการขาดความร่วมมือ หรือการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดการศึกษาได้

ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ในกิ่งอำเภอเชิงขวัญ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 1 จึงมีความสนใจที่จะศึกษาร่วมกันขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกิ่งอำเภอเชิงขวัญ ซึ่งมีความใกล้ชิดกับโรงเรียนในชนบทมากที่สุดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาไม่น้อยเพียงใด เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาเป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อไป

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
**วัตถุประสงค์ของการวิจัย**  
**Rajabhat Mahasarakham University**

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกิ่งอำเภอเชิงขวัญ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 1
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกิ่งอำเภอเชิงขวัญ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 1 จำแนกตามระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการทำงาน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกิ่งอำเภอเชิงขวัญ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 1

**สมมติฐานการวิจัย**

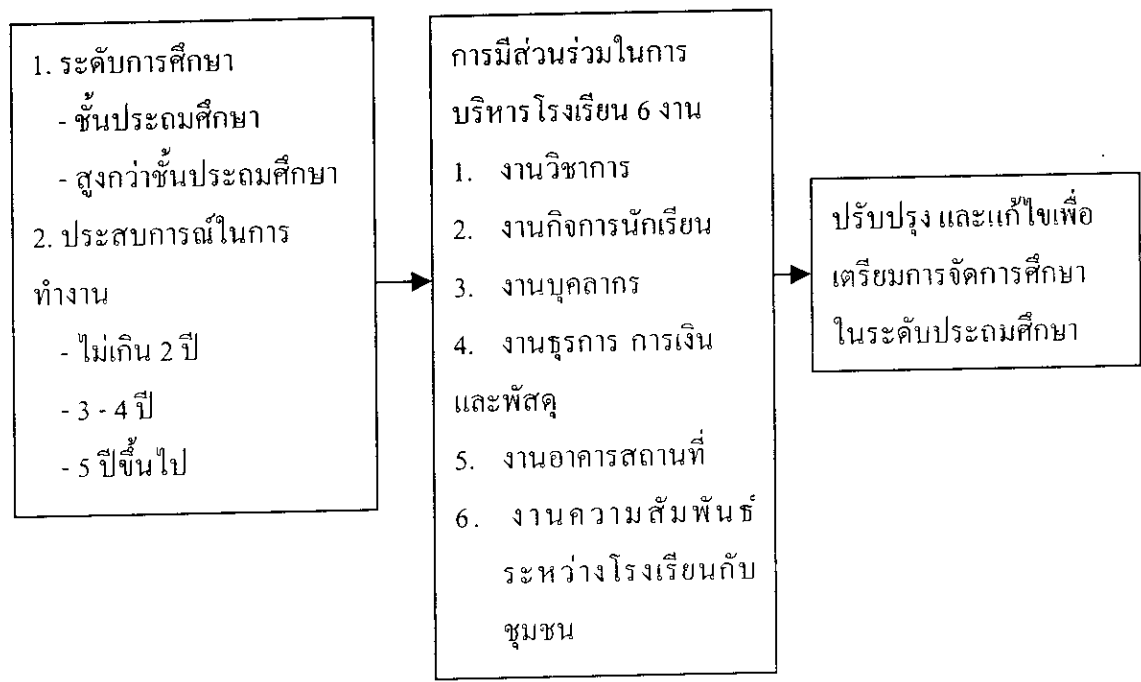
1. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกิ่งอำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด อยู่ในระดับมาก
2. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ของกิ่งอำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกันทั้งโดยรวมและรายด้าน
3. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประสบการณ์ในการทำงานต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ของกิ่งอำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน ทั้งโดยรวมและรายด้าน



**กรอบแนวคิดในการวิจัย**

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดการบริหารโรงเรียน 6 งาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2536: 42) ดังนี้ คือ

**Rajabhat Mahasarakham University**



แผนภูมิที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

## ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในกิ่งอำเภอ เชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 132 คน
2. ตัวแปรที่ศึกษา ประกอบด้วย
  - ตัวแปรต้น ได้แก่
    - 2.1 ระดับการศึกษา จำแนกเป็น ชั้นประถมศึกษา และสูงกว่าชั้นประถมศึกษา
    - 2.2 ประสบการณ์ในการทำงาน จำแนกเป็น ไม่เกิน 2 ปี 3 - 4 ปี และ 5 ปีขึ้นไป
  - ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา 6 งาน ได้แก่ งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานบุคลากร งานธุรการการเงิน และพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน



## นิยามศัพท์เฉพาะ

**มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม**  
**Rajabhat Mahasarakham University**  
 การมีส่วนร่วม หมายถึง พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจในการดำเนินการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา 6 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านกิจการนักเรียน ด้านบุคลากร ด้านธุรการ การเงิน และพัสดุ ด้านอาคารสถานที่ และด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

**องค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในกิ่งอำเภอ เชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง การศึกษาและวัฒนธรรม

**สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง สมาชิกที่ได้รับเลือกเป็นตัวแทนจากหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน ขององค์การบริหารส่วนตำบลในกิ่งอำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด

**การบริหารงานโรงเรียน** หมายถึง ภาระหน้าที่ของโรงเรียนในการบริหารโรงเรียนใน 6 งาน ได้แก่

1. งานวิชาการ หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ปรับปรุง พัฒนาการการเรียนการสอนให้บังเกิดผลดี สอดคล้องกับจุดหมายของหลักสูตร



2. งานกิจการนักเรียน หมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวนักเรียน แต่ไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการเรียนการสอนในห้องเรียน เพื่อช่วยส่งเสริมการเรียนการสอนให้หลักสูตรบรรลุผลยิ่งขึ้น

3. งานบุคลากร หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในโรงเรียน นับตั้งแต่การสรรหา การคัดเลือก การบำรุงรักษา และการพัฒนาบุคลากรที่มีอยู่ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการให้พ้นจากงาน

4. งานธุรการ การเงินและพัสดุ หมายถึง งานที่โรงเรียนได้จัดทำเพื่อให้บริการต่างๆ ได้ดำเนินไปด้วยความราบรื่น การวางแผนเกี่ยวกับการหาเงิน การใช้จ่ายเงิน และการควบคุม เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และการจัดทำเอง การซื้อการจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย และการดำเนินการด้านอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานพัสดุ

5. งานอาคารสถานที่ หมายถึง งานที่ผู้บริหารและบุคลากรในโรงเรียนจัดให้มีการใช้ บำรุงรักษาอาคารสถานที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อช่วยให้การเรียนการสอนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถให้บริการแก่ชุมชน ได้อีกด้วย

6. งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หมายถึง การสร้างความเข้าใจ อันดี เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชนในการให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน ส่งเสริมโรงเรียนในด้านต่างๆ รวมถึงการที่โรงเรียนให้บริการ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนด้วย

**ระดับการศึกษา** หมายถึง ระดับการศึกษาสูงสุดของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในกิ่งอำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด

**ประสบการณ์ในการทำงาน** หมายถึง ระยะเวลาที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติงานในตำแหน่งประธานสภา/รองประธานสภา เลขานุการสภา นายกองกิจการบริหาร กรรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหาร ในกิ่งอำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบระดับการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ของกิ่งอำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ด
2. ข้อเสนอแนะที่ได้จะเป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาการจัดการศึกษา โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของกิ่งอำเภอเชียงขวัญ จังหวัดร้อยเอ็ดต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
Rajabhat Mahasarakham University