

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ทางแสวงหาความรู้อันสืบต่อกันมาตามแบบแผนของวัฒนธรรมชุมชน ดังจะเห็นได้จากการศึกษา และแหล่งรวมสรรพวิชาจะปรากฏอยู่ตามวัด หรือสำนักในท้องถิ่นต่างๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อเกื้อกูลจนเจือผู้คนในสังคมเป็นสำคัญ แต่เมื่ออิทธิพลด้านแนวคิดแบบตะวันตก เริ่มเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การศึกษาเป็นเครื่องมือผลิตคนเพื่อสนองตอบอำนาจรัฐและระบบ ราชการ จึงส่งผลให้การศึกษาไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ โดยการจัดการต่างๆ ถูกกำหนดจากส่วนกลางไป โดยปริยาย (จิราวุธ พลมณี และคนอื่นๆ. 2535 : 1) ปัจจุบันบริบททางสังคมเปลี่ยนแปลงไป เป็นกระแสของความเปลี่ยนแปลงที่ไร้พรมแดน ซึ่งส่งผลกระทบต่อทุกสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นเพื่อสามารถรองรับการมีส่วนร่วมการบริหารงานในระดับท้องถิ่นจะมีการตั้ง คณะกรรมการการศึกษาที่ผนวกอยู่กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนเข้ามาช่วยบริหาร (วิจิตร ศรีสอาน. 2541:10) การจัดการศึกษาจึงจำเป็นจะต้องคืนอำนาจให้กับผู้เรียน เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของการเรียนการสอน เปิดโอกาสให้ทุกคน ชุมชน วัด และที่สำคัญคือครอบครัวจัดการศึกษา (รุ่ง แก้วแดง. 2541:10) ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้กระบวนการจัดการศึกษาเป็นกระบวนการเพื่อชีวิต เศรษฐกิจและชุมชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจลงสู่หน่วยงานการบริหารระดับพื้นฐาน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พุทธศักราช 2545-2549) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่สี่กรอบทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะปานกลาง ต่อจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยแนวคิดที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” ในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวมและให้กับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกระดับ ดังนั้นจึงเป็นบทบาทสำคัญของกระบวนการทางการศึกษา เพื่อพัฒนาประชาชนด้วยการส่งเสริมให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนให้ชุมชนมีการศึกษา เกิดการแสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสารและรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาท้องถิ่นจนสามารถวิเคราะห์ปัญหาและ

ความต้องการของตนเองเพื่อให้การพัฒนาชุมชนสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการนั้น (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2535:21-22) และแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ ได้ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการ บริหารทางการศึกษามากขึ้นด้วยการผ่อนคลายนโยบายที่ควบคุมสถานศึกษาและกำหนด มาตรฐานสูงใจอื่นๆ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2538 :12) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพการ ศึกษาอย่างทั่วถึง โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนและองค์กร ต่างๆทุกระดับเพื่อพัฒนาคุณภาพของบุคคลให้สามารถเรียนรู้ควบคู่กับการประกอบอาชีพ เพื่อความยั่งยืนของสังคมชนบทซึ่งคือกุญแจของความยั่งยืนของสังคมทั้งหมด (ประเวศ วะสี. 2539 :1)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติบทบาทและหน้าที่ องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานส่วนท้องถิ่นในตำบล ที่ให้ประชาชนใน ท้องถิ่นระดับพื้นฐานได้มีอำนาจในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 เป็นการมอบ การมีส่วนร่วมการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองภายใต้บท บัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อให้ประชาชนเรียนรู้ และสร้างเข้าใจถึงวิธีการปกครองตนเองตาม ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการสำคัญของระบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย การจัดทำมีการเลือกตั้ง เพื่อให้คนในท้องถิ่นนั้นได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนใน การปกครองตนเอง มีองค์สภาท้องถิ่น มีเขตพื้นที่ในการบริหารและความรับผิดชอบตามที่ มีหน้าที่กำหนดไว้ให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครอง ตนเอง มีรายได้มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณและมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง แต่จะต้องอยู่ในการควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐ รวมทั้งเป็นสถาบันทางการเมือง การปกครองระดับท้องถิ่นและจะต้องได้รับการสนับสนุน รวมทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น (ศิริพงษ์ มุขศรี. 2541:2 ;อ้างมาจาก ประทาน คงฤทธิศึกษา กร. 2537:7-9) บทบาทและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างหนึ่งในการศึกษา คือ มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานผ่านผู้แทนของตน ใน องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในภาพรวม ของประเทศชาติต่อไป (กรมการปกครอง. 2539 :15)

ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นยุทธศาสตร์ที่ประสบความสำเร็จ ทำให้สังคมมนุษย์มีพัฒนาการตามลำดับจากอดีตถึงปัจจุบัน การบริหารแบบการมีส่วนร่วมนั้นเป็นกระบวนการตัดสินใจ เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของบุคคล เพื่อใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญเพื่อการแก้ปัญหาของการบริหารตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดการมีส่วนร่วม (สมยศ นาวิกาน. 2525 :1) เพื่อรองรับการปฏิรูปการศึกษาเพื่อคนทั้งมวลซึ่งเป็นการศึกษาสำหรับคนทั้งมวล (Education for All) มีการระดมทรัพยากรทั้งมวลเพื่อการศึกษา (All for Education) และปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ให้การศึกษสามารถแก้ปัญหาทั้งมวล (Education for Solving All Problems) ดังนั้น การปฏิรูปการศึกษาจึงเป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) อย่างหนึ่งที่คนไทยควรเข้าร่วมคิดร่วมทำ (ประเวศ วะสี. 2541 :10) การเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมีการปฏิรูปการศึกษาที่สะท้อนปรัชญา คนมีความสุข ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง เศรษฐกิจสมดุลและสิ่งแวดล้อมยั่งยืน ซึ่งการจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อให้นักเรียนและชุมชนเกิดผลนั้นไม่จำเป็นต้องยากและแพงเสมอไป หากเกิดได้โดยวิธีคิดและการทำงานในเครือข่ายระหว่างครู ผู้บริหารการศึกษาและชุมชน เพื่อสร้างพลังในการเรียนรู้และการทำงานร่วมกัน (ลีปพนนท์ เกตุทัต. 2541:คำนำ) เพื่อเป็นรากฐานของการบริหารประเทศที่ดีที่เป็นความร่วมมือกันแบบการสื่อสาร 2 ทาง ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคมเอกชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเน้นการมีส่วนร่วม มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบายและการจัดการตนเองของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น (ธีรยุทธ บุญมี. 2541 :17-18) การบริหารแบบมีส่วนร่วมนับเป็นกระบวนการสานฝันของแผ่นดิน โดยมีหัวใจอยู่ที่โรงเรียนร่วมกับชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติในมาตรา 43 และมาตรา 289 กล่าวโดยสรุป คือ ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดการศึกษาด้วยตนเองและมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษากับรัฐบาลกลางและหน่วยงานอื่นๆ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) และได้มีกฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยตรง คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2545) กล่าวในมาตรา 41 และ 42 มีใจความสำคัญว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาทุกระดับตามความเหมาะสม ความพร้อม และความต้องการของท้องถิ่น ให้กระทรวงการศึกษากำหนดหลักเกณฑ์ในการ

ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานงาน ส่งเสริมการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย และให้ได้มาตรฐานการศึกษา เสนอแนะการจัดงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษางานวิจัยของ สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ และคณะ (2542 : บทคัดย่อ)

เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในการจัดการศึกษาและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ในเขตของตนอยู่ในระดับมาก เนื่องจากสามารถควบคุมดูแลการศึกษาได้อย่างใกล้ชิดและครูส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นควรร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับมาก ในกรณีการจัดการศึกษาเองต้องการให้จัดระดับอนุบาลและการศึกษานอกระบบอยู่ในระดับปานกลาง แต่กลับเห็นว่าการบริหารการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากขาดประสบการณ์และความรู้ในการจัดการศึกษา

ผู้วิจัยเห็นว่า ผู้บริหารมีความสำคัญในการส่งเสริมการจัดการศึกษา จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่น่าจะทราบถึงความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียน ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาว่าจะมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการทราบข้อมูลในส่วนความคิดเห็นของผู้บริหาร ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับขนาดโรงเรียน

สมมติฐานการวิจัย

ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับขนาดโรงเรียน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีประชากร กลุ่มตัวอย่างและตัวแปรที่ศึกษา ดังนี้

1. ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด ปีการศึกษา 2545 จำนวน 803 คน
2. กำหนดกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 260 คน โดยใช้ ตารางของเครจซีและมอร์แกน โดยการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi -stage random sampling)
3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่
 - 3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษา แบ่งเป็น 3 ขนาด คือ
 - โรงเรียนขนาดใหญ่
 - โรงเรียนขนาดกลาง
 - โรงเรียนขนาดเล็ก
 - 3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดร้อยเอ็ด
2. ได้ทราบความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีขนาดต่างกัน ซึ่งจะ เป็นข้อเสนอแนะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางแผนการดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่ง หรือรักษาการในตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด
3. การมีส่วนร่วม หมายถึง ร่วมเป็นกรรมการที่ปรึกษา ร่วมประชุมปรึกษาหารือ ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามและประเมินผล และสนับสนุนทางงบประมาณช่วยเหลือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด
4. การบริหารโรงเรียน หมายถึง การจัดกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา และเกี่ยวข้องกับ 6 งานของโรงเรียนประถมศึกษา ประกอบด้วย
 - 4.1 งานวิชาการ
 - 4.2 งานบุคลากร
 - 4.3 งานธุรการ การเงินและพัสดุ
 - 4.4 งานกิจการนักเรียน
 - 4.5 งานอาคารสถานที่
 - 4.6 งานความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน
5. โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึงโรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด โดยใช้เกณฑ์การแบ่งขนาดโรงเรียน ตามมติ ก.ค. ครั้งที่ 7/2538 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู. 2538 : 1-2) เป็น 3 ขนาด คือ
 - 5.1 โรงเรียนขนาดใหญ่ มีนักเรียนตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป
 - 5.2 โรงเรียนขนาดกลาง มีนักเรียนตั้งแต่ 121 คนขึ้นไปแต่ไม่เกิน 300 คน
 - 5.3 โรงเรียนขนาดเล็กมีนักเรียนไม่เกิน 120 คน