

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองระดับตำบลก่อนการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้ปรากฏอย่างชัดเจนตามกฎหมายการจัดระเบียบการปกครองเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ซึ่งต่อมาได้ยกเลิกและทำการปรับปรุงใหม่โดยพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 ซึ่งใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน (มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจำนวน 8 ครั้ง และโดยประกาศคณะปฏิวัติจำนวน 2 ครั้ง)

พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. รูปแบบ "สภาตำบล" ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท
2. รูปแบบ "องค์การบริหารส่วนตำบล" (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มาตรา 43)

พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่างๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิก อบต. อำนาจหน้าที่ของ อบต. เป็นต้น

อบต. (องค์การบริหารส่วนตำบล) คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับ

ประชาชน และครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ เป็นนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง แต่ละแห่งจะมีพื้นที่รับผิดชอบในเขตตำบลที่ไม่อยู่ในเขตของเทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด อบต. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 (ประกาศจัดตั้งในปี 2538 จำนวน 617 แห่งปี 2539 จำนวน 2,143 แห่ง ปี 2540 จำนวน 3,637 แห่ง รวม 6,397 แห่ง)

#### จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ประจำปี 2543

ลำดับชั้น อบต.	จำนวน อบต.
อบต. ชั้นที่ 1	74
อบต. ชั้นที่ 2	78
อบต. ชั้นที่ 3	205
อบต. ชั้นที่ 4	844
อบต. ชั้นที่ 5	5,196
อบต. ชั้นที่ 5 จัดตั้งใหม่ (14 ธันวาคม 2542)	349
รวม	6,746

#### โครงสร้าง อบต.

โครงสร้าง อบต. ใหม่ เกิดขึ้นจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

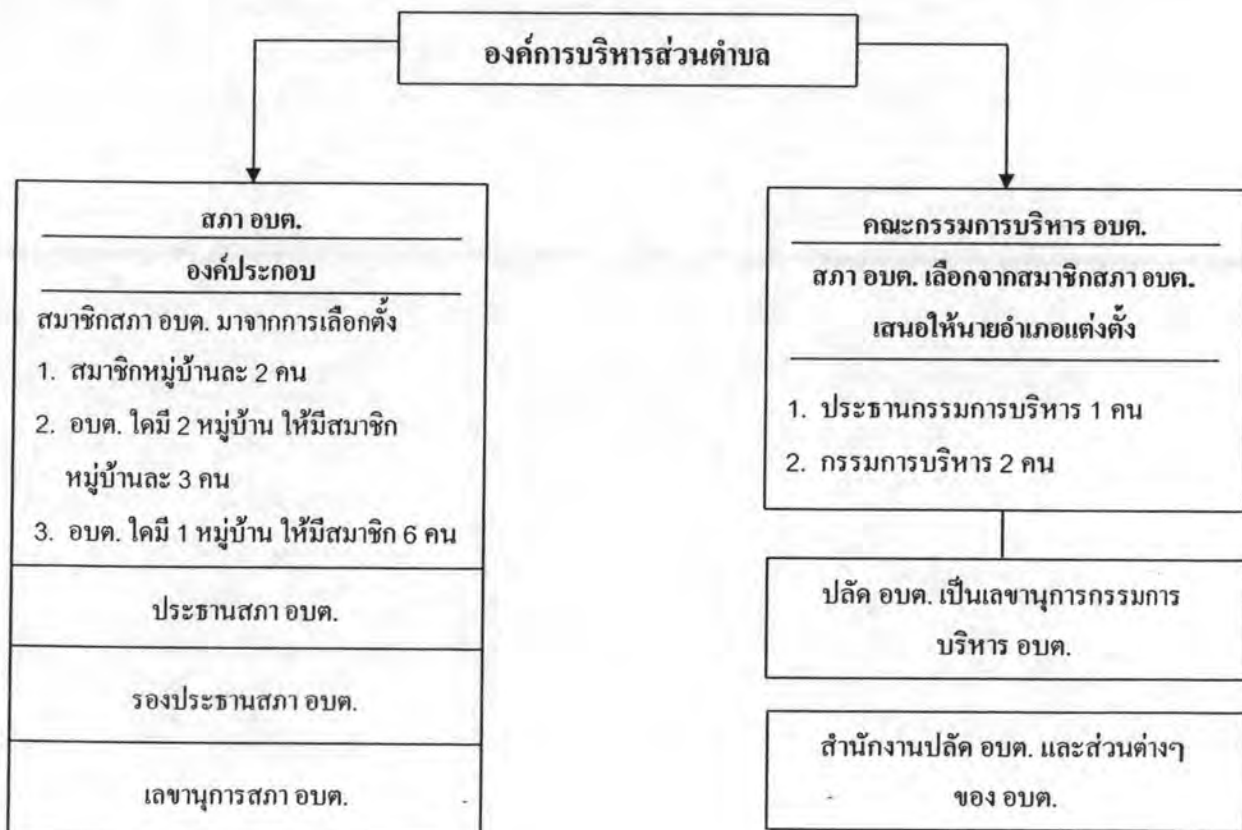
1. โครงสร้างสภา อบต. ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน อบต. โดยมี 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิก 6 คน อบต. โดยมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน

2. โครงสร้างฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และ กรรมการบริหาร 2 คน โดยสภา อบต. เป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งและให้ปลัด อบต. เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

สำหรับคุณสมบัติและสมาชิกภาพของสมาชิก อบต.

กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและการพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิก อบต. ไว้โดยเฉพาะ เดิมนำเอาคุณสมบัติของสมาชิกสภาตำบลมาใช้กับสมาชิก อบต.

แผนภูมิ : โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ อบต. ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542



ใน 4 ปี นับแต่ใช้กฎหมายนี้ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล มาสมัครเป็นสมาชิก อบต. ได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งให้พ้นจาก ตำแหน่งเดิมโดยอัตโนมัติ

### อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ที่ อบต. จะต้องทำ ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ อบต. ที่มีความสามารถ มีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำ กิจการในเขต อบต. อีกจำนวน 13 ข้อ ดังนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หามผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ของ อบต. ที่กล่าวมานั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลแต่ต้องแจ้งให้ อบต. ทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หาก อบต. มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นของ อบต. ไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในด้านต่างๆ เจ้าหน้าที่ อบต. ซึ่งถือว่าเป็นผู้นำชุมชนที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นผู้นำความคิด มีความใกล้ชิดกับประชาชน และต้องมีความสามารถในการสื่อสารระหว่างองค์การกับประชาชนให้มีความประสานสัมพันธ์อันดี เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างราบรื่นและได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย ดังนั้นเจ้าหน้าที่ อบต. จึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน สามารถถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารของ อบต. ให้ประชาชนรับทราบ และเสริมสร้างทัศนคติที่ดี อันจะส่งผลให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

จากข้อมูลของกรมการพัฒนาชุมชน พบว่า ตั้งแต่ปี 2542 อบต. ได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยมีการถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของกรมการพัฒนาชุมชนให้ อบต. และในปี 2542 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติก็มีการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารกลางวัน และโครงการถ่ายโอนกิจกรรมการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (3 ขวบ) ให้ อบต. (กระทรวงศึกษาธิการ, 2544 ข) สำหรับการดำเนินกิจกรรมสนับสนุนการพัฒนาการศึกษานั้น ส่วนใหญ่เป็นการรณรงค์ให้เยาวชนได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประชาสัมพันธ์ให้

ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษา การปรับปรุงบริเวณโรงเรียน อาคารสถานที่และสิ่งแวดลอมที่เอื้อต่อการพัฒนาการเรียนการสอน (พงษ์ศักดิ์ ศรีวรกุล, 2541)

รัฐบาลยังมีนโยบายในการถ่ายโอนสถานศึกษาทั้งหมด ให้อยู่ในการกำกับดูแลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัญหาการถ่ายโอนสถานศึกษาเริ่มต้นมาจาก พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 รวมทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงศึกษาธิการ ได้ดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว โดยจัดทำกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ต.ค. 2547 แต่ปรากฏว่าเกณฑ์นี้ได้รับการต่อต้านจากครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนมาก ทำให้กระทรวงศึกษาธิการต้องนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 14 ธ.ค. 2547 มีมติให้ชะลอการถ่ายโอนโรงเรียน ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไว้ก่อน ต่อมา นายรุ่ง แก้วแดง รมช. ศึกษาธิการ ในฐานะประธานกรรมการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ทางการศึกษาของประเทศต่างๆ ไปศึกษา และสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ทุกฝ่าย

กระแสคัดค้านดังกล่าวได้มีอย่างต่อเนื่อง จากการเคลื่อนไหวของกลุ่มครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ไม่ต้องการโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานให้อบต. ประกอบกับการที่องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน เป็นหน่วยงานใหม่ กำลังปรับปรุง และค้นหาบทบาทของตัวเองและส่วนใหญ่ยังขาดความพร้อม มีปัญหาการดำเนินงานในด้านความรู้ ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ ขาดทักษะการบริหารงานบุคลากร ปัญหาอำนาจอิทธิพลและปัญหาด้านงบประมาณการเงินการคลัง (กรมการปกครอง, 2542) เป็นสาเหตุหนึ่งให้ครูมองว่า อบต. ยังไม่พร้อมที่จะรับภาระด้านการจัดการศึกษา อบต. ขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการศึกษา มีปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ

ปัญหาการใช้สิทธิพลหรือมีนั้กการเมืองหนุหลัง และให้ความสำคัญการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการพัฒนาคน และเชื่อว่าเวลาเพียง 10 ปี ไม่เพียงพอที่จะทำให้ อบต. สามารถพัฒนาตนเองให้มีความพร้อมและสามารถจัดการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพได้ (นิพนธ์ ชื่นตา, 2543 อ้างใน สาริต ผลเจริญ, 2545)

การสื่อสารเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับประชาชน ประชาชนกับองค์กร หรือองค์กรกับองค์กรด้วยกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือในการพัฒนาชุมชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาในการสื่อสารย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงาน ก่อให้เกิดความขัดแย้ง นำมาซึ่งการต่อต้านและความไม่พึงพอใจ จนอาจส่งผลให้เกิดความวุ่นวายในชุมชนและสังคมได้

จากปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรครูในด้านการให้ อบต. เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษานั้น การสื่อสารขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีความสำคัญที่จะส่งผลให้ครูมีความรู้ ทักษะที่ดี พร้อมทั้งจะให้ความร่วมมือ และยอมรับนโยบายดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาเรื่อง "การสื่อสาร และการยอมรับของผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษาต่อการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล" เพื่อนำผลการวิจัยในครั้งนี้ไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเพื่อหาแนวทางที่จะสามารถประสานความเข้าใจอันดีได้ระหว่างสององค์กรที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันในการมุ่งพัฒนาชุมชนให้ดีขึ้นได้ต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการสื่อสารระหว่างผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษา กับองค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษาความรู้ของผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษา เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษา เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. เพื่อศึกษาการยอมรับของผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีต่อการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

### ปัญหานำการวิจัย

1. การสื่อสารระหว่างผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษากับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างไร
2. ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ของผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษาเป็นอย่างไร
3. ทศนคติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลของผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษาเป็นอย่างไร
4. การยอมรับเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลของผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษาเป็นอย่างไร

### ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาการสื่อสาร และการยอมรับของผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการด้านการศึกษาของ อบต. โดยทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษาจำนวน 5 แห่ง และผู้บริหาร อบต. จำนวน 5 แห่ง ในจังหวัดสุพรรณบุรี และใช้แบบสอบถามโดยเก็บข้อมูลจากผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษาทั่วประเทศ

### นิยามศัพท์

**การสื่อสาร** หมายถึง วิธีการที่ผู้ส่งสาร (ผอ. และ อบต.) ส่งสารไปยังผู้รับสาร (ผอ. และ อบต.) ผ่านสื่อ หรือช่องทางการสื่อสารแล้วผู้รับสารมีการแสดงความเข้าใจ และตอบสนองไปในแนวทางที่ผู้ส่งสารต้องการ

**ความรู้** หมายถึง ความเข้าใจ และความสามารถในการอธิบายของผู้อำนวยการโรงเรียน



มัธยมศึกษาเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ การดำเนินงาน และผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

**ทัศนคติ** หมายถึง ความเชื่อ ความคิดเห็น หรือความรู้สึกของผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษาเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

**การยอมรับ** หมายถึง ความเห็นด้วยของผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษาในการให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาจัดการด้านการศึกษาภายในโรงเรียน

**ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษา** หมายถึง ผู้บริหารที่มีตำแหน่งสูงสุดในโรงเรียนมัธยมศึกษาช่วงชั้นที่ 3 และ 4 ซึ่งอยู่ในกำกับของรัฐบาล

**องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** หมายถึง หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล และราชการส่วนท้องถิ่น มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตตำบลที่ไม่อยู่ในเขตของเทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด

**ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** หมายถึง บุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายก อบต. และปลัด อบต.

**การดำเนินงานด้านการจัดการศึกษา** หมายถึง แนวทางการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาการศึกษาให้มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาพุทธศักราช 2542 และหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544

**ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวทางการสื่อสาร การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ การดำเนินงาน และผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้แก่บุคลากรและผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษา