

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเกี่ยวกับบทบาทที่คาดหวังต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสุโขทัย ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. เอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่
 - 1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.1.1 เทศบาล
 - 1.1.2 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
 - 1.2 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.2.1 ความหมาย ของการมีส่วนร่วม
 - 1.2.2 การกระจายอำนาจกับการจัดการศึกษา
2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารที่เกี่ยวข้อง

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานของทางราชการ ที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารโดยตนเอง ชเนศวร์ เจริญเมือง (2540 : 38) กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป หมายถึงระบบการจัดตั้งที่ภายในรัฐหนึ่ง เป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตชัดเจน มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไป และกฎหมายพิเศษ และมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารและการคลังที่แน่นอน ในปี พ.ศ. 2476 มีกฎหมายยกร่างระเบียบการปกครองการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งท้องถิ่นออกเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ด้วยความพยายามของรัฐบาลที่จะปรับระบบการบริหารราชการ โดยการยกพระราชบัญญัติฉบับใหม่ แบ่งเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อีกทั้งในด้านการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้แบ่งเทศบาลเป็น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง นครบาล และสหเทศบาล (สหการ) (กรมการปกครอง, 2543 ค : 23)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศสู่ระบบประชาธิปไตย พร้อมกับกระแสแนวคิดการจัดระเบียบโลกใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์ ประเทศไทยตื่นตัวต่อการปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นขนานใหญ่ แม้แต่กระทรวงมหาดไทยมีความเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจเกิดขึ้น กล่าวคือ ยินยอมให้แต่งตั้งสตรีเป็นปลัดอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 พ.ศ. 2537 และ พ.ศ.2539 ตามลำดับ (ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 198)
 ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ได้ส่งผล
 กระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ส่วนราชการต่างๆ มีความตื่นตัวต้องยกวาง
 ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้บัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจและ
 การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2543 ก: 45 - 47)

1. ด้านองค์กร

1.1 มาตรา 282 ให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่น โดยให้มีอิสระในการบริหารงาน
 ของตนเอง ตามความต้องการของประชาชน

1.2 มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่น
 และคณะผู้บริหาร ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีวาระ 4 ปี.

2. ด้านการบริหาร

2.1 มาตรา 284 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหารตนเอง
 โดยสามารถกำหนดนโยบายของตนเอง การเงิน การคลัง และการบริหารงานบุคคล

2.2 มาตรา 288 ให้มีคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่น ในลักษณะไตรภาคี

3. ด้านอำนาจหน้าที่

3.1 กำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่นด้วยกันโดย
 คำนึงถึงการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะ การจัดสรรรายได้จาก
 ภาษีอากรให้มีคณะกรรมการไตรภาคีเป็นผู้พิจารณา และทบทวนทุก 5 ปี.

3.2 มาตรา 289 กำหนดให้ท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษา พื้นฟูจารีต ประเพณี
 ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.3 มาตรา 290 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่บำรุงรักษา
 คุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม

3.4 มาตรา 81 และ 289 ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการศึกษาตามขีดความสามารถ
 และภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.5 มาตรา 52 ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการสาธารณสุข ตามขีดความสามารถ

4. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.1 มาตรา 79 ให้ส่งเสริมสนับสนุนประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา
 การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และควบคุมกำจัดมลพิษจากสิ่งแวดล้อม

4.2 มาตรา 56 ให้ประชาชนควบคุมดูแล การบริหารงานขององค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่น ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

4.3 มาตรา 62 ให้ประชาชนฟ้องหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ให้รับผิดชอบการกระทำ หรือละเว้นการกระทำของพนักงาน

4.4 มาตรา 286 ประชาชน 3 ใน 4 ของผู้ลงคะแนนเลือกตั้งมีสิทธิดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหาร / ผู้บริหารท้องถิ่น ได้

4.5 มาตรา 287 ประชาชนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นได้

นโยบายของรัฐบาลต่อการมุ่งมั่นที่จะพัฒนาการปฏิบัติตามหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ควบคู่ไปกับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีนโยบายปรับลดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหลือเพียง 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เพื่อลดความสับสนและให้ความเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น (กรมการปกครอง, 2543 ก: 12) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยครั้งนี้ คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 เทศบาล

เทศบาล เป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ของการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 11 พุทธศักราช 2543 ได้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้ (สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, 2543 : 208)

1.1.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พร้อมกับให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลนั้นด้วย

1.1.2 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พร้อมกับระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

1.1.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พร้อมกับระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

การบริหารของเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎร กล่าวคือ สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาจำนวน 12 คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาจำนวน 18 คน และสภาเทศบาลนครมีสมาชิกสภาจำนวน 24 คน โดยให้ดำรงตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี มีสาระสำคัญ ดังนี้ (สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, 2543 : 209 – 212)

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งประธานสภา และรองประธานสภาจากสมาชิกสภา - เทศบาล ตามมติของสภาเทศบาล
2. ประธานสภาเทศบาลมีหน้าที่ดำเนินกิจการของเทศบาล ตามระเบียบข้อบังคับ การประชุมสภาเทศบาล
3. กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลให้
4. ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญได้ไม่เกิน 4 สมัย และสมัยหนึ่ง ๆ กำหนดไว้ ไม่เกิน 15 วัน
5. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิเรียกประชุมวิสามัญได้
6. ในที่ประชุมสมาชิกมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้แต่คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมีสิทธิ ที่จะไม่ตอบก็ได้ เมื่อเห็นว่ายังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือผลประโยชน์ ของเทศบาล
7. สภาเทศบาลมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะ - กรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาสอบสวน หรือการ กระทำกิจการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

การบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรี กล่าวคือ พื้นที่เขตเทศบาลใดประชาชนแสดง ประชามติให้มีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรี กำหนดให้เทศบาลนั้นมีคณะเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีหนึ่งคน และจำนวนเทศมนตรีตามประเภทของเทศบาล ดังนี้ เทศบาลตำบลมีเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมือง มีเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน เทศบาลนคร มี เทศมนตรีไม่เกิน 4 คน มีสาระสำคัญ ดังนี้ (สมาคมสันติบาลเทศบาลแห่งประเทศไทย, 2543 : 213 - 216)

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรี และ เทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล
2. คณะเทศมนตรี ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของ เทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า
3. ปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานเทศบาล และจัดแบ่งการบริหารงาน ออกเป็นส่วนต่าง ๆ ตามปริมาณและคุณภาพของงาน
4. การบริหารงานต่าง ๆ อยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำหรับบทบาทหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนั้น กำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง คราวละ 4 ปี ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน มีสาระสำคัญ ดังนี้ (สมาคมสันติบาลเทศบาลแห่ง ประเทศไทย, 2543 : 216 - 221)

1. นายกเทศมนตรีอาจตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งต้องไม่ใช่สมาชิกเทศบาล เป็น ผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลได้ ตามเกณฑ์คือเทศบาลตำบลมีได้ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนครไม่เกิน 4 คน

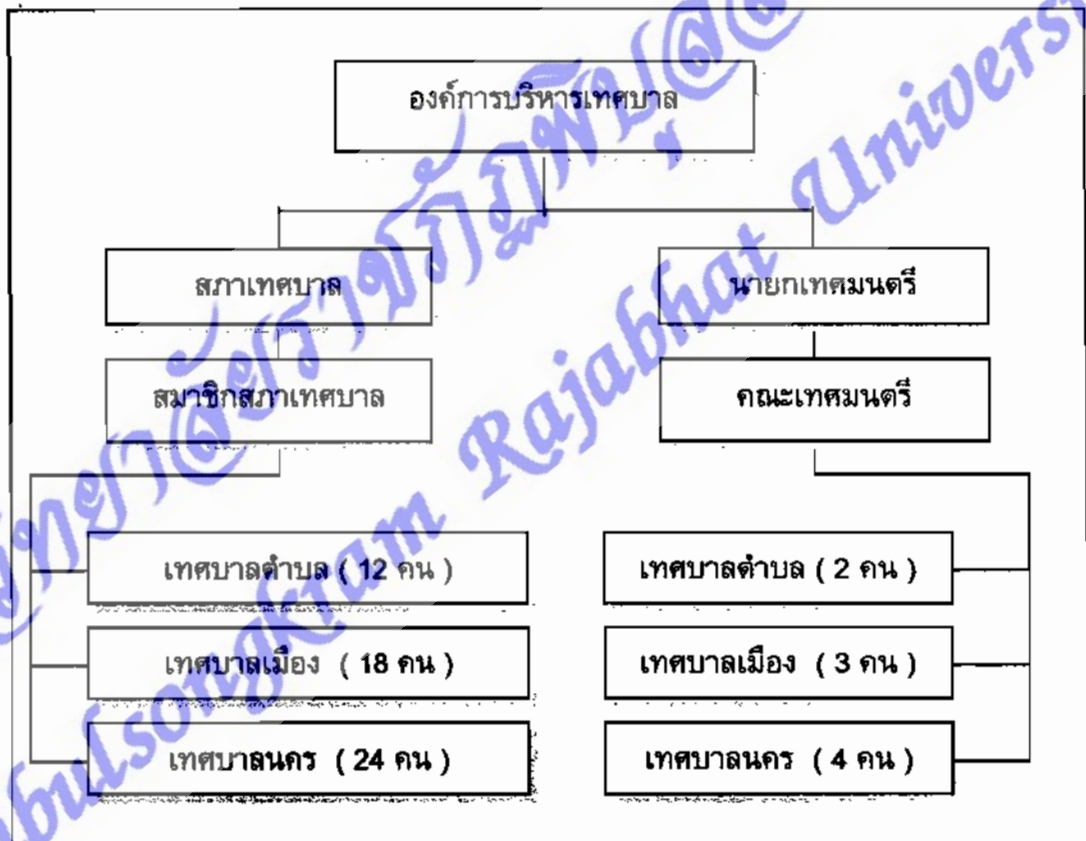
2. ภายใน 30 วัน ที่นายกเทศมนตรีเข้ารับบริหารราชการ ต้องแถลงนโยบายต่อสภา เทศบาล โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

3. นายกเทศมนตรี ต้องรายงานและแถลงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่แถลงไว้ ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

4. นายกเทศมนตรีทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชา พนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล

ดังแสดงในภาพ 1 ดังนี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542 : 28)

ภาพ 1 แสดงโครงสร้างการบริหารของเทศบาล



1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537(และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) เกิดจาก สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่เกิน หนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำการประกาศของ กระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ระบุชื่อและเขตพื้นที่ด้วย ซึ่งเป็น หน่วยงานของทางราชการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดราษฎรมากที่สุด มีสาระ สำคัญ ดังนี้ (สมถวิล ศิริกุลวัฒนา และประเสริฐ วัฒนกุลวงษ์, 2540 : 1 – 20)

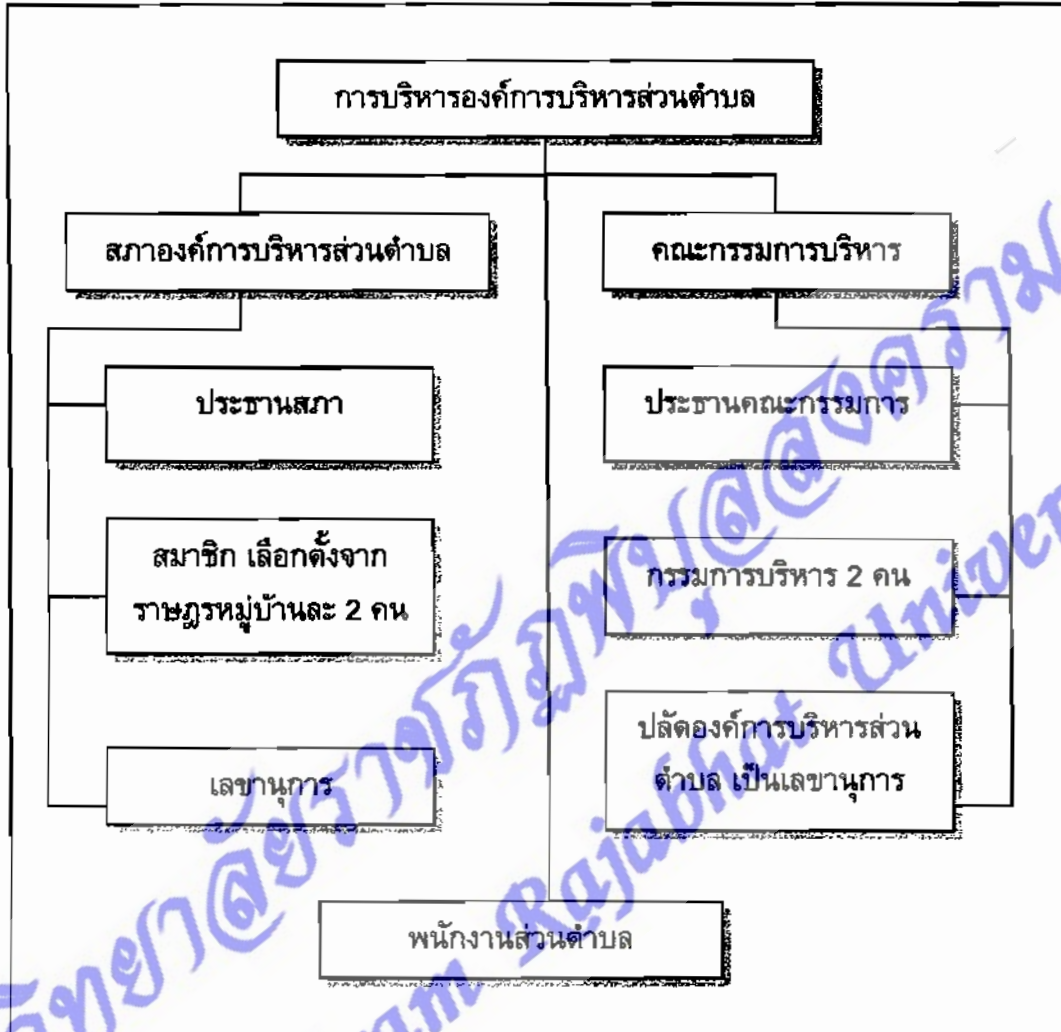
1. องค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดจากสภาตำบล บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลให้อโอนไปเป็นของ องค์การบริหารส่วนตำบล
2. องค์การบริหารส่วนตำบลใด มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคน ให้กระทรวง มหาดไทยประกาศยุบหรือให้รวมเข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกันภายใน อำเภอดีียวกัน หรือให้เป็นเทศบาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนตำบล
4. องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
5. องค์การบริหารส่วนตำบล มีสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และ พนักงานส่วนต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล
6. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมาย และระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นตัวแทนหมู่บ้านละคน โดยการเลือกตั้งจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้าน ในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด มีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน หกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสามคน และให้มีประธานสภาหนึ่งคนและรองประธานสภาอีกหนึ่งคน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนตำบล โดยเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่บริหารสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี.

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยประธานกรรมการ บริหารหนึ่งคน และกรรมการบริหารจำนวนสองคน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจาก

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการ ดังแสดงในภาพ 2 ดังนี้ (ชาญชัย แสงศักดิ์, 2542 : 35)

ภาพ 2 แสดงโครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล



จากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมไทยในอดีตที่รัฐจะต้องรวมศูนย์อำนาจการบริหาร การจัดการและพัฒนา ให้ตอบสนองต่อเป้าหมายของรัฐ เพื่อความมั่นคงและความทันสมัย เช่น เดียวกับการศึกษาแผนใหม่ ที่รัฐมีแนวคิดว่าการศึกษาคือเครื่องมือของรัฐมากกว่าที่จะเห็นเป็น การบริการของรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและรัฐร่วมกัน ดังนั้นรัฐจึงรวมศูนย์ อำนาจและผูกขาดระบบการศึกษาไว้ เป็นเครื่องมือของการพัฒนาเศรษฐกิจ ทุนนิยมของ ประเทศ โดยมองเห็นการศึกษาเป็นการลงทุนทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง ซึ่งต้องคำนึงถึงผลตอบแทนระยะสั้นระยะยาว นโยบายการศึกษาที่ผ่านมาจึงต้องอาศัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติเป็นกรอบของการวางแผน

เมื่อกระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงสลับซับซ้อนของสังคมใหม่ ทำให้ระบบการศึกษาแบบเดิมไม่สอดคล้องกับชุมชนทางสังคม ประกอบกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นกำลังเป็นกระแสสูง ระบบความคิดแบบรัฐอุปถัมภ์ค่อย ๆ ลื่นสุกลง เพิ่มความหลากหลายในรูปแบบและกระบวนการจัดการศึกษา ที่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและสังคมได้มากขึ้น ในหลาย ๆ ประเทศมีการพัฒนาสถาบันการศึกษารูปแบบใหม่ ๆ ที่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและสังคมให้มากขึ้น เช่น ระบบโรงเรียน - โรงงาน ที่เปิดโอกาสให้นักศึกษาไปฝึกงานหรือเรียนรู้ในสถานประกอบการต่าง ๆ สลับกับการเรียนปกติ บางประเทศสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยครอบครัว - พ่อแม่ ที่เรียกว่า Home School หรือ Family School (การมีส่วนร่วมจัดการศึกษา, 2543 : 4)

แนวโน้มที่กล่าวมานี้ เห็นได้ชัดว่าระบบการศึกษา จะต้องเปลี่ยนแปลงปรับปรุงขนานใหญ่ ตั้งแต่แนวคิดโครงสร้าง - องค์กร การบริหารการจัดการ กระบวนการเรียนการสอน และที่สำคัญที่สุดคือ การทำให้การศึกษาเปลี่ยนมือจากรัฐไปสู่ทุกส่วนของสังคม ทั้งประชาชน ครอบครัว ชุมชน สถาบันทางสังคม องค์กรประชาชน ธุรกิจเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ และสื่อมวลชน จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ต้นนโยบายการดำเนินงาน หลักสูตร รวมถึงการตรวจสอบประเมินคุณภาพการศึกษา ทั้งนี้ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 โดยเฉพาะในหมวด 8 ว่าด้วย ทรัพยากรและ การลงทุนทางการศึกษา มาตรา 58 (2) ระบุว่า ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ตามความเหมาะสมและความจำเป็น (สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ, 2542 : 29) เช่นเดียวกับหมวด 4 ที่ว่าด้วยแนวการจัดการศึกษา มาตรา 24 (6) ระบุว่า การจัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลาทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับบิดามารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ (สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ, 2542 : 14)

2. การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการพัฒนาองค์กร การมีส่วนร่วมเป็นลักษณะของการปฏิบัติงาน ตามบทบาทหน้าที่ที่ดีของบุคคล การให้ความร่วมมือในสถานการณ์ต่าง ๆ ผูกพันไว้กับความรู้สึกที่ดีต่อการมีส่วนร่วมนั้น ๆ มีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

วิวัช วิวัชนิภาวรรณ (2530 : 61) กล่าวว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน นั้น จะต้องสอดคล้องกับชีวิต ความจำเป็น ความต้องการ และวัฒนธรรมของชาวบ้านส่วนใหญ่ ในชนบท

ธวัช มกรพงศ์ (2531 : 104) ได้กล่าวว่า การพัฒนาที่จะประสบผลสำเร็จได้นั้น ต้องยึดหลักการให้ประชาชนในท้องถิ่นทุกคน มีส่วนร่วมในกระบวนการของการพัฒนา ทุกคน ต้องร่วมมือร่วมใจกันทำ คนละไม้คนละมือและให้ถือว่าการพัฒนาเป็นหน้าที่รับผิดชอบของ ทุกคน

อคิน รพีพัฒน์ (2532 : 20) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า คือ การพัฒนาสิ่งใดจะต้องให้ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของ ปัญหา การวิเคราะห์สาเหตุและที่มาของปัญหา การเลือกวิธีการและการวางแผนในการ แก้ปัญหา การดำเนินการตามแผน สุดท้ายคือ การประเมินผล เพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และปัจจัยที่มีส่วนทำให้เกิดความสำเร็จในการพัฒนานั้น

แพทยา แก้วพวง (2533 : 23) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เป็น แนวทางความคิด ทางยุทธศาสตร์และหลักการพัฒนา ที่จะนำประชาชนให้บังเกิดความศรัทธา ในตัวของตัวเอง ความเชื่อมั่นในตัวเอง ความรู้สึกของการดำเนินการ ตามโครงการนั้นๆ ซึ่งจะ นำไปสู่ความสามารถและประสิทธิภาพในการปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย

นิพนธ์ คาระกา และคณะ (2542 : 35) ได้กล่าวสรุปว่าการมีส่วนร่วมคือ การที่ บุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง มีความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมกับบุคคลอื่น หรือกลุ่มอื่นนั้น ก่อนอื่น จะต้องทราบถึงบทบาทหน้าที่การเป็นสมาชิกของตนเอง มีความพึงพอใจ มีทัศนคติ มีความ สัมพันธ์ที่ดี และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของในการดำเนินการนั้น ๆ จึงเข้าไปมีส่วนร่วมและส่งเสริม พัฒนาด้วยความเต็มใจ

เกษม ศิริวิรัญญา และคณะ (2542 : 11) ได้กล่าวสรุปไว้ว่าการมีส่วนร่วมของ ประชาชนต่อการพัฒนา คือการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือกระบวนการ พัฒนาท้องถิ่นด้วยการบริจาคเงินหรือวัสดุอุปกรณ์ และร่วมสละแรงงานหรือช่วยเหลือใน กิจกรรม การพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง นั้นเอง

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมคือการสร้างความสอดคล้องกับ ชีวิตในชนบท ทุกคนต้องร่วมมือร่วมใจกัน และให้ถือว่าการพัฒนาที่เป็นหน้าที่รับผิดชอบของ ทุกคน เป็นแนวทางความคิด ทางยุทธศาสตร์และหลักการพัฒนา ที่จะนำประชาชนให้บังเกิด ความศรัทธา ความเชื่อมั่น มีความพึงพอใจ มีทัศนคติ มีความสัมพันธ์ที่ดี และมีความรู้สึก เป็นเจ้าของในการดำเนินการนั้น ๆ ประเด็นสำคัญของการมีส่วนร่วม คือ ความเข้าใจอย่างใหม่ ที่จะมองให้เห็นถึงศักยภาพและความรู้ที่ชุมชนมีอยู่ว่า เป็นความรู้ที่มีได้ด้อยค่าไปกว่าความรู้ ตามตำราจากโลกตะวันตก เพียงแต่ว่าความรู้แบบที่ชาวบ้านหรือชุมชนมีอยู่นั้นเป็นความรู้จาก

พื้นฐานการปฏิบัติจริงมากกว่าการคิดวิเคราะห์ การมีส่วนร่วมถือเป็นแหล่งความรู้ โดยเฉพาะทางด้านการศึกษา ได้แก่การเปิดโอกาสให้สังคมและชุมชน มีส่วนร่วมเป็นแหล่งเรียนรู้อันหลากหลายมีชีวิตชีวาแก่ผู้เรียน จึงเป็นไปได้ตั้งแต่การให้ผู้เรียน ออกไปศึกษาหาความรู้โดยตรงจากชุมชน ไปเก็บข้อมูล วิจัย สัมภาษณ์ เรียนรู้ประวัติศาสตร์ชุมชน แบบแผนการผลิต เทคโนโลยีท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ จากคนเฒ่าคนแก่ ผู้นำชุมชน พ่อค้า แม่ค้า และพระสงฆ์ เป็นต้น หรือแม้แต่การให้ผู้เรียนไปศึกษา หรือไปฝึกงานในสถานประกอบการในชุมชนนั้นๆ เป็นเนื้อหาวิชาชีพ ที่เพิ่มทักษะความสามารถในการคิดอย่างรอบด้านและเชื่อมโยงต่อกัน

การมีส่วนร่วมการบริหารจัดการการศึกษา ซึ่งเป็นไปได้ตั้งแต่การที่ชุมชนมีตัวแทนหรือพ่อแม่ ผู้ปกครอง องค์กรต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการของโรงเรียน เพื่อดำเนินงาน ได้แก่ การวางแผน ธรรมนูญโรงเรียน การจัดสิ่งแวดล้อม ในการเรียนการสอน การบริหาร หรือจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตามผลการทำงานตลอดจนการประเมินคุณภาพการศึกษา (การมีส่วนร่วมจัดการศึกษา, 2543 : 10)

การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อ สังคม องค์กร หรือชุมชนกับสถานศึกษา มีความสัมพันธ์กันแนบแน่น เป็นการผนึกกำลังร่วมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในด้านการกำกับดูแลและประกันคุณภาพการศึกษาให้แก่ประชาชน โดยให้สถานศึกษามีอำนาจการตัดสินใจในระดับการปฏิบัติให้มากที่สุด การมีส่วนร่วมมิใช่การสั่งการบังคับ หรือการกำหนดให้ฝ่ายหนึ่งทำตามอีกฝ่ายหนึ่ง ด้วยประการนี้ด้านการบริหารการศึกษา รัฐจะต้องปรับโครงสร้าง องค์กร บทบาทและกระบวนการต่าง ๆ ให้องค์กรมีความพร้อมต่อการจัดการศึกษา มีการกระจายอำนาจ และให้องค์กรต่าง ๆ มีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

2.2 การกระจายอำนาจกับการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาระดับท้องถิ่นในปัจจุบันและอนาคต จะเป็นการจัดการศึกษาภายใต้หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารการจัดการ โดยรัฐให้การสนับสนุนและช่วยเหลือเฉพาะในภารกิจที่ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ โดยมีกฎหมายรองรับสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสาระสำคัญ ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2542 ก: 49)

2.2.1.1 มาตรา 43 การจัดการศึกษาต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

2.2.1.2 มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น

2.2.1.3 มาตรา 282 รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง และตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในท้องถิ่น

2.2.1.4 มาตรา 284 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

2.2.1.5 มาตรา 289 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ ต้องคำนึงถึง การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.2.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มีสาระสำคัญดังนี้ (กรมการปกครอง, 2543 ข: 49 - 50)

2.2.2.1 มาตรา 8 (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จากข้อความในมาตรานี้ วิชัย ตันศิริ (2542 : 55) ได้อธิบายว่าเป็น หลัก "All for Education" และยังวางเงื่อนไขให้องค์กรชุมชนองค์กรต่างๆ ในสังคม ให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตลอดจนการกำหนดแนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีอีกด้วย

2.2.2.2 มาตรา 29 ให้สถานศึกษาร่วมกับ บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสารและรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การพัฒนาระหว่างชุมชน ทั้งนี้จากการวิเคราะห์สาระสำคัญของกรมสามัญศึกษาและสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2542 : 67 - 68) กล่าวว่า ในข้อ (2) การกระจายอำนาจนั้นกำหนดให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาเพื่อสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยให้มีความเป็นอิสระในการบริหารการจัดการ และในข้อ (6) เพื่อให้ประชาชนในองค์กรต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มิใช่เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่จะจัดการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

2.2.2.3 ตามมาตรา 29 กำหนดให้สถานศึกษาร่วมกับ องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ๆ ในการส่งเสริมการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม โดยให้สถานศึกษาเป็นองค์กรนำ ในเรื่องการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน

2.2.2.4 มาตรา 41 ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใด ระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

2.2.2.5 มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และ วิธีการประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบาย และได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ อุดหนุนการจัดการ - ศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 มีสาระสำคัญ ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2542 ก: 50)

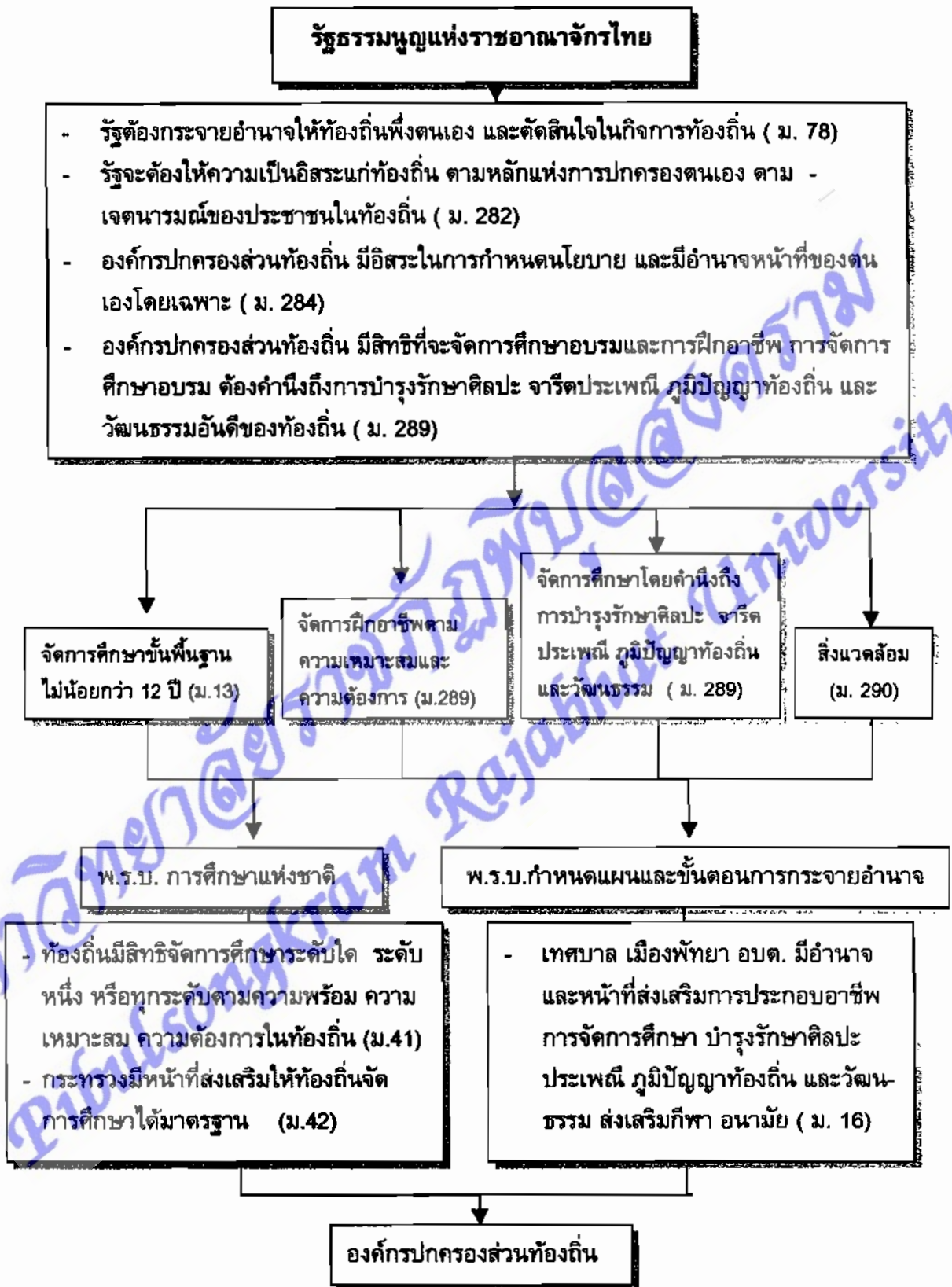
2.2.3.1 มาตรา 16 เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วน - ตำบล มีอำนาจและหน้าที่ส่งเสริม ฝึกการประกอบอาชีพ การจัดการศึกษาสงเคราะห์ พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา บำรุงศิลปะ ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และศิลปวัฒนธรรม การส่งเสริมกีฬา ประชาธิปไตย การสาธารณสุข อนามัย

2.2.3.2 มาตรา 17 องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่จัดการศึกษา การส่งเสริมกีฬา จารีตประเพณี ให้มีพิพิธภัณฑสถาน หอจดหมายเหตุ

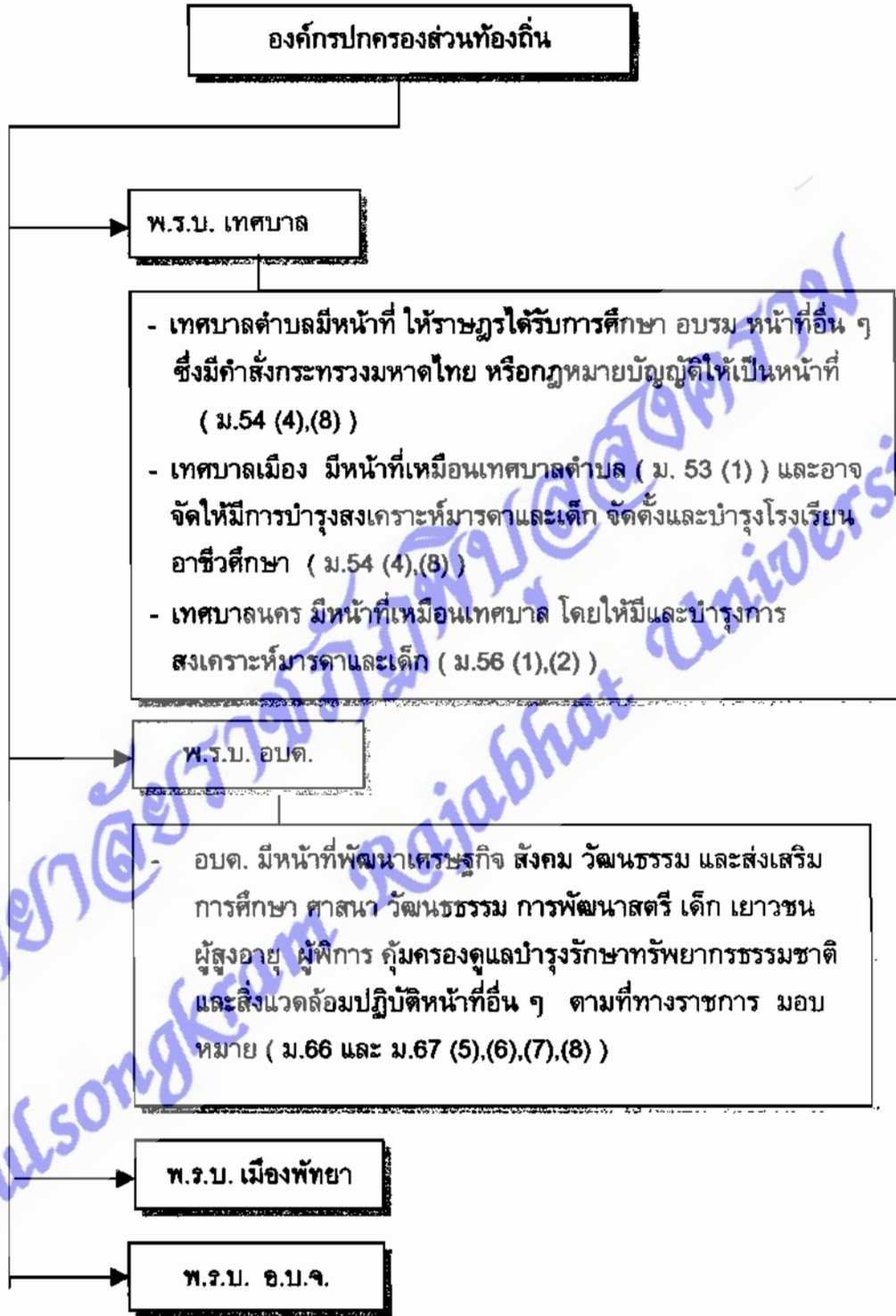
2.2.3.3 มาตรา 30 ให้รัฐถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่น ช่วยเหลือท้องถิ่น จัดสรรเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นตามความจำเป็นและความต้องการ

จะเห็นได้ว่า นโยบายการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติต่าง ๆ ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาทุกระดับ ดังแสดงในภาพ 3 และ 4 ต่อไปนี้ (กรมการปกครอง, 2543 ข: 6 - 7)

ภาพ 3 แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่รับผิดชอบ ในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพ 4 แสดงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



จากการจัดประชุมระดมความคิดเห็นจากเทศมนตรีฝ่ายการศึกษา และผู้บริหาร การศึกษาเทศบาล รวมทั้งประสานงานกับผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงศึกษาธิการ และสำนัก คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อหาแนวทางส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะ บริหารการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลให้มีการกำหนด ภารกิจและทิศทางการ จัดการศึกษาท้องถิ่น ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2543 ก: 51)

ภารกิจการจัดการศึกษาของท้องถิ่น แยกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การศึกษาในระบบโรงเรียน ได้แก่
 - 1.1 การเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กปฐมวัย (3 - 6 ปี)
 - 1.2 การจัดศึกษาขั้นพื้นฐาน (ป.1 - ม.6)
 - 1.3 การประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของท้องถิ่น
2. การศึกษานอกระบบ ประกอบด้วย
 - 2.1 การให้ความรู้แก่ประชาชนกลุ่มด้อยโอกาส
 - 2.2 การฝึกและพัฒนาอาชีพระยะสั้น
 - 2.3 การจัดกิจกรรมเด็ก และเยาวชน
 - 2.4 การบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ทิศทางการจัดการศึกษาของท้องถิ่น มี 8 ประการ คือ

1. การศึกษาในระบบโรงเรียน
2. การศึกษานอกระบบโรงเรียน
3. มาตรฐานการศึกษา
4. สุขภาพอนามัย
5. การศึกษาเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย
6. การพัฒนาบุคลากร
7. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
8. การปรับปรุงการบริหารการจัดการศึกษา

ภารกิจการจัดการศึกษาท้องถิ่น ที่กระทรวงมหาดไทยจัดวางแผนการกระจาย อำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดดำเนินการนั้น จะเป็นไปตามความพร้อมแต่ละองค์กร - ปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการ ทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียน 3 ประเด็น และการศึกษา นอกระบบโรงเรียน 3 ประเด็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อมในลักษณะใด ให้ ดำเนินการจัดได้ตามความพร้อมนั้น ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542

ดังนั้นกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดดำเนินการด้านการจัดการศึกษาตามความพร้อมของหน่วยงานตนเอง และมีบทบาทที่ต้องปฏิบัติจากภารกิจที่กำหนดไว้ ศักดิ์ราช พิชาขาว (2543 : 40 - 43) กล่าวว่าแรงผลักดันของการมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มจากที่ทางรัฐบาลกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจมากขึ้น เช่น การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยเปิดโอกาสให้ทุกส่วนของสังคมจัดการศึกษาได้ (All for Education) ไม่จำกัดอยู่เฉพาะในระบบโรงเรียนของรัฐ หรือ เอกชนเท่านั้น แต่เปิดโอกาสให้ชุมชน ครอบครัว สามารถจัดการศึกษาตามความพร้อมของตนเองได้ โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนการมีส่วนร่วมในรูปของคณะกรรมการ ตั้งแต่สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา หรือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่อยู่ในชุมชนที่มีความสามารถร่วมคิดร่วมสร้างกิจกรรมไปจนถึงการสร้างหลักสูตรของตนเองได้ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา การบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองอย่างชัดเจนมากขึ้น

อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการศึกษา ถือเป็นเรื่องใหม่ที่ประชาชนตลอดทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ยังใหม่ และยากต่อการริเริ่มเป็น ประเด็นของเรื่องให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการจัดการศึกษาได้อย่างไร จึงเป็นเรื่องที่ท้าทายให้กับผู้บริหารสถานศึกษา ครูอาจารย์ บุคลากรทางการศึกษาทุกระดับ ผู้นำท้องถิ่น ต้องแม่นยำในประเด็นต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนทั่วไปยังมีความเข้าใจต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาค่อนข้างน้อย เพราะคุ้นเคยอยู่กับการเป็นพวกพ้อง หรือการร้องขอให้ช่วยเหลือให้ความร่วมมือมากกว่า ประการต่อมาคือ นักการเมืองโดยเฉพาะที่อยู่ในท้องถิ่นตั้งแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และผู้นำชุมชนต่าง ๆ ต้องเข้าใจเนื้อหาสาระในกฎหมายดังกล่าวดีพอเพื่อประชาสัมพันธ์รณรงค์ให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าใจและรับทราบ เพื่อผลการปฏิบัติของการมีส่วนร่วมโดยแท้จริง สร้างความตระหนักให้เกิดความคุ้นเคยจนถือว่าเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกกลุ่มต้องรับภาระในการจัดการศึกษา จนกระทั่งสามารถกำหนดความต้องการของตนเองได้

อีกประการหนึ่ง มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกาศบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 เป็นต้นมา กล่าวไว้ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจต่าง ๆ ทำหน้าที่เสนอแนะการตรวจพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวงเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ และเร่งรัดให้มีการตรวจพระราชกฤษฎีกา ออกกฎหมายที่จำเป็น

เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ นั้น ตามหมวด 2 มาตรา 16 กล่าวว่า ให้เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น จำนวน 31 ประการ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้ คือ (กรมการปกครอง, 2543 ก: 51 - 66)

- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (9) การจัดการศึกษา
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สำนักบริหารการศึกษาศูนย์ท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดประเด็นบรรยายเพื่อการพัฒนาการจัดการศึกษา ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับกฎหมายเพื่อการกระจายอำนาจ ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2543 ก: 75 - 89)

1. ความเป็นมาในการจัดการศึกษาท้องถิ่น

1.1 ในปี พุทธศักราช 2454 มีการร่วมตกลงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษา โดยกระทรวงธรรมการดูแลงานวิชาการ กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่บริหารและจัดตั้งโรงเรียนประชาบาล

1.2 ในปี พุทธศักราช 2509 โอนโรงเรียนประชาบาลไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการสนับสนุนจาก 3 หน่วยงาน คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และคุรุสภา

1.3 วันที่ 1 ตุลาคม 2523 โอนโรงเรียนประชาบาล ไปสังกัด สำนักงาน - คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

2. หลักการจัดการศึกษาท้องถิ่น เป็นหลักการอย่างกว้าง ๆ ที่มอบให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ โดยยึดหลักเดียวกับรัฐบาลได้ใช้อยู่ในปัจจุบัน

3. แนวคิดการบริหารและการจัดการศึกษาของท้องถิ่น จากปัจจุบันมีการกระจายอำนาจในการบริหารรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลกลาง ไปยังท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนกลางเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบาย เช่นเดียวกับการบริหารและการจัดการศึกษาของชาติ รัฐต้องกระจายไปยังท้องถิ่น ตามกฎหมายกำหนด

4. นโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของมหาดไทย ต่อองค์การปกครองส่วน - ท้องถิ่น รัฐมนตรีมหาดไทยได้เห็นชอบในการกำหนดนโยบาย คือ

4.1 ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี (แยกเป็น ป.1 - ป.6 = 6 ปี, ม.1 - ม.3 = 3 ปี และ ม.4-ม.6 = 3 ปี)

ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด แจ้งให้ท้องถิ่นทราบเป็นแนวปฏิบัติ ตามหนังสือที่ มท 0312.2 /ว 2052 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2542

4.2 กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดบทบาทการจัดการศึกษาที่ท้องถิ่น ควร ดำเนินการจัดการศึกษา ตามศักยภาพและความต้องการของท้องถิ่น 6 ประการ คือ

- 4.2.1 จัดการศึกษาสำหรับเด็กก่อนประถมศึกษา
- 4.2.2 จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี.
- 4.2.3 จัดบริการให้ความรู้สายอาชีพระยะสั้น
- 4.2.4 จัดบริการศึกษานอกระบบ
- 4.2.5 จัดบริการเยาวชนในรูปแบบต่าง ๆ
- 4.2.6 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

5. แผนการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานพัฒนา รายได้แผ่นดิน ได้เสนอแนะกรอบภารกิจการจัดการศึกษาท้องถิ่น ตามศักยภาพความพร้อมของ หน่วยงานโดยได้จัดประชุมชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจ ความจำเป็นที่จะต้องรับผิดชอบการจัดการ ศึกษา พร้อมกับปรับโครงสร้างการบริหารการจัดการศึกษาท้องถิ่น ที่มีความพร้อมต่อการจัดการ ศึกษาอยู่แล้ว

จากกระแสการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบต่อการจัด การศึกษาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะการโอนการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยและระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่สังกัดหน่วยราชการ ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ไปอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนิน การและบริหารจัดการ ตามกระแสสื่อมวลชนได้วิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นหลาย ประการ สมหมาย ปาวิจจันต์ (กรรมการปกครอง, 2543 ก: 69 – 70) กล่าวว่า การที่ประชาธิปไตยไปไม่ถึงไหน คนในท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่า ขาดเสียงไม่รู้จักเลือกผู้แทนที่มีคุณภาพเข้ามา เหตุก็ เพราะพวกเขาตกอยู่ภายใต้โครงสร้างแบบรวมอำนาจทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ ดูดซับมูลค่า ส่วนเกินจากทรัพยากรต่าง ๆ ในท้องถิ่นเข้ามาบำรุงบำเรอความเจริญของส่วนกลางเท่านั้นเอง กฎหมายฉบับนี้มีจุดประสงค์ที่จะแก้ไขตรงนี้ในเบื้องต้นอาจไม่สมบูรณ์แต่ก็ยังดีกว่าปล่อยให้ ตามเดิม อย่างน้อยเป็นกฎกติกา กำหนดกรอบไว้ว่าส่วนกลางจะเอาเรื่องเปรียบท้องถิ่นอย่าง แต่ก่อนไม่ได้อีกแล้ว ซึ่งเป็นผลจากสภาร่างรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในมาตรา 78, 283, และ มาตรา 289 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งในกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทั้งหมด 7 ฉบับ มี สิ่งที่น่าสนใจว่าเป็นกฎหมายที่ได้วางแนวทางไว้อย่างเป็นรูปธรรม วางกลไกจัดการกระจายอำนาจ อย่างเป็นขั้นตอน ทั้งด้านการบริหาร ด้านการเงิน และการงบประมาณ มีคณะกรรมการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญต้องคอยดูว่ากรรมการที่ตั้งขึ้นมา จะมี พลังพอที่จะจัดการให้ข้าราชการประจำ ที่เคยมีอำนาจอิทธิพลมีผลประโยชน์อยู่ยอ McKay อำนาจ ออกไปแค่ไหน ในระดับรัฐบาลเองก็ตามเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาการเงินไม่เข้าเป้า หนี้สินท่วมทับัน

งบประมาณขาดดุล จะกระทบต่อแผนการกระจายอำนาจ กระจายคน กระจายเงินออกไปให้ท้องถิ่นหรือไม่

นอกจากนี้ ลม เปลี่ยนทิศ (กรมการปกครอง, 2543 ก: 71) ยังให้ทัศนะเพิ่มเติมอีกว่า การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นที่ทำการอย่างเร่งรีบโดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานการศึกษาและการปกครองท้องถิ่นเดิมที่มีมานานแต่เดิม ไม่ได้ปูพื้นฐานหรืออบรมพัฒนาก่อนการกระจายอำนาจ อยู่ ๆ ก็โยนอำนาจลงไปให้ วันนี้ผลกระทบที่เกิดขึ้น คนไทยทุกคนก็ได้เห็นแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ มีแต่ผู้รับเหมาก่อสร้างผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น นักเลงมาเฟีย นักการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ร่วมกันยึดอำนาจการปกครองท้องถิ่นไปปกครองกันเองเหมือนแคว้นแคว้นในอดีตโดยที่ประชาชนคนไทยยังไร้สิทธิเหมือนเดิม และจะยิ่งไร้สิทธิมากขึ้นเพราะตกอยู่ใต้อิทธิพลของนักเลงมาเฟีย ซึ่งน่ากลัวยิ่งกว่ากฎหมายบ้านเมืองเมื่อได้อำนาจรัฐผสมผสานกับอิทธิพลส่วนตัว แต่ละเมืองก็เหมือนรัฐอิสระ เพราะเก็บภาษีเองปกครองกันเองโดยอำนาจรัฐส่วนกลางเข้าไปก้าวท้าวไม่ได้ ยิ่งดูนักการเมืองผู้ยิ่งใหญ่ทั้งหลาย ที่มีการถ่ายเทอำนาจการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นไปสู่รุ่นลูกขึ้นมาครองอำนาจแทนก็ยิ่งเห็นภาพอนาคตที่มีดমন ของการปฏิรูปการเมืองไทย เพราะแยกประเทศไทยออกเป็นเสี่ยง ๆ ไปอยู่ภายใต้การปกครองของกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจนอกรัฐพร้อมสรรพ

เช่นเดียวกัน นักวิชาการทางการศึกษามีความเห็นในเชิงอุดมคติว่า การปฏิรูปการศึกษาจะสำเร็จไม่ได้ ถ้าไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นแกนนำการดำเนินงาน เพราะองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดูแลให้เด็กได้เรียนอย่างต่อเนื่อง สืบว่าใครไม่มีโอกาสได้เรียน พร้อมมีข้อมูลและอิทธิพลในการเชิญชวนให้คนมาเรียน สามารถเปิดรับเด็กด้อยโอกาสและสามารถเฝ้าระวังเด็กกลุ่มเสี่ยงได้เป็นอย่างดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเลือกได้มาตรฐานใดเหมาะสมกับท้องถิ่น สามารถกำหนดเนื้อหาหลักสูตรให้เหมาะสมกับความต้องการของชุมชน ผู้นำชุมชนสามารถเข้ามาช่วยสอน มีแหล่งฝึกงานที่ดี นักเรียนสามารถลงไปสัมผัสได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือรากฐานที่สำคัญเพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาของชาติประสบผลสำเร็จ ดูในทางทฤษฎีแล้วก็เห็นว่าดีงามเหมาะสม แต่ในทางปฏิบัติอีกสักเมื่อไหร่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้มแข็งจริงๆ อีกสักเมื่อไหร่ เราจะได้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคุณภาพ ไม่ใช่แต่พวกหัวคะแนนฐานอำนาจของนักการเมืองระดับบน (กรมการปกครอง, 2543 ก: 73 - 74)

จากการวิเคราะห์วิจารณ์ของสื่อมวลชนและนักวิชาการดังกล่าว จะเป็นหนทางให้ทราบความเคลื่อนไหวของข่าว ซึ่งต่างความคิดเห็น แตกต่างกันไป แต่ทั้งนี้ความจริงจะเป็นเช่นใด ก็ต้องมีการประเมินความพร้อมในการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน

ภายหลังที่กฎหมายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติกำหนดไว้โดยเฉพาะการโอนการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาและ

อาชีวศึกษาให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล มีกฎหมายรองรับการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น จากกลุ่มนโยบายและแผน ส่งเสริมและพัฒนาการศึกษา กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ทำให้บรรดาครู อาจารย์ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษา เกิดความเคลื่อนไหวต่อต้านกัน จากข่าว (คำนหวัชนผาแผนกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ่อพิมพ์แม่พิมพ์ไม่เห็นด้วยขอทบทวนใหม่, 24 ตุลาคม 2543 : 34) สรุปได้ว่าทางสมาคมศึกษานิเทศก์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีสมาคมวิชาชีพ วิชาการ และองค์กรครูภาคใต้ไม่เห็นด้วยกับแผนดังกล่าว ขอคัดค้านการดำเนินการของคณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ อ้างถึงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ให้มีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบประกอบไปด้วย การปฏิรูประบบบริหารการจัดการ ปฏิรูปครู ปฏิรูประบบการจัดทรัพยากรเพื่อการศึกษา และทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีความพร้อมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้ขอให้คณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ ควรหยุดดำเนินการก่อน และแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาใหม่ ทำการศึกษาวิจัยและจัดทำประโยชน์ ก่อนดำเนินการถ่ายโอนการจัดการศึกษา ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากกระแสข่าวการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทยตามแผนของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมไทย จากข่าว (การถ่ายโอนครู สู่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียนประชาบาล // ผันร้าย...วงการศึกษาชาติ, 28 ตุลาคม 2543 : 3) สรุปได้ว่า พ่อพิมพ์แม่พิมพ์ของชาติลุกฮือทันที ไม่จะยอมอ่อนข้อให้มาเพียงท้องถิ่น เพราะตามแผนการกระจายอำนาจต้องมีการกระจายอำนาจทุกเรื่อง ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาเป็นรายละเอียดอ่อน ส่วนหนึ่งในแผนกระทรวงมหาดไทย ต้องมีการโอนโรงเรียน ครู ในท้องถิ่น ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลจัดการด้วย จึงเกิดการนัดรวมพลังครู จากความไม่มั่นใจในความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะรับช่วงต่อในการจัดการศึกษา บรรดาครูทั้งหลายมองว่า การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่ทางกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการอยู่แล้ว ไม่ควรที่จะดำเนินการซ้ำซ้อนกันที่สำคัญคือ บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความรู้ไม่เหมาะสมที่จะเข้ามาดำเนินการกิจตรงจุดนี้ เพราะมีภาพของความเป็นเจ้าพ่อมาเฟีย หรือผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นสูง นิพนธ์ ชื่นตา ประธานที่ปรึกษาสหภาพครูแห่งชาติกล่าวว่าทางสหภาพภาพครูแห่งชาติ เห็นด้วยกับกระจายอำนาจการจัดการศึกษา แต่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการที่จะให้ถ่ายโอนในเดือน ตุลาคม 2544 เพราะองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่มีความพร้อมแม้แต่เรื่องวุฒิการศึกษาของ องค์การบริหารส่วนตำบลเองก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับเท่าที่ควร เรื่องที่เกิดขึ้นเป็นเพราะรัฐพยายามหลีกเลี่ยงการโอนเงินไปให้ องค์การบริหารส่วนตำบล 35 % ตามที่ประกาศไว้ว่าจะโอนให้ภายในปี 2544 เนื่องจากรัฐไม่มีเงินก็เลยหันมาโอนเรื่องการศึกษาไปให้แทน เพราะในงานด้านการศึกษาจะมีทั้งเงินเดือน งบประมาณเสริม (นม) รวมทั้งงบการพัฒนาต่างๆ อยู่แล้ว ซึ่งถือว่าเป็นการหลอกลวง ในขณะที่ผลเสียจะเกิดขึ้นกับการศึกษาของชาติ

ตลอดระยะเวลากระแสข่าวกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สิ้นสุด สื่อมวลชนต่างแสดงความคิดเห็นเพื่อวิเคราะห์ตามความคิดเห็นแตกต่างกันไป ชชาติชาติ โยธิตา ได้วิเคราะห์ข่าวเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการศึกษา (ผ่าทางตัน // กระจายอำนาจการศึกษา, 6 พฤศจิกายน 2543 : 10) สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องทำให้สำเร็จ เพราะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ สำหรับการจัดการศึกษาก็ต้องกระจายไปอยู่ส่วนท้องถิ่นเช่นกัน เพราะตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จะเป็นการกระจายให้เขตการศึกษา แต่ก็ถกเถียงกันอยู่ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.)ว่าจะให้เขตพื้นที่การศึกษา ขึ้นตรงต่อสำนักปลัดกระทรวงหรือ ขึ้นตรงกับสำนักคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เป็นหน่วยราชการส่วนกลาง ระบบการศึกษาในอนาคตจะมีเพียงสองส่วนคือส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น แต่ถึงจะขึ้นกับหน่วยงานใดก็ยังเป็นหน่วยราชการส่วนกลาง

วิเคราะห์การบริหารท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมคือ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลนั้นมีความรู้ ความสามารถและศักยภาพพร้อมที่จะบริหารอะไรได้บ้าง องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล มีขนาดองค์กรที่เล็กมากมีบุคลากรอันจำกัดและเฉพาะสาขาวิชาชีพที่จำเป็นเท่านั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดถึงแม้จะโตกว่าสองประเภทแรก แต่ก็ยังมีศักยภาพพร้อมที่จะบริหารกิจการเพียงบางด้าน เช่น บริหารการสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการต่างๆ ได้แก่ ทำถนน ขุดบ่อ ประปา ไฟฟ้า ฯลฯ ซึ่งเป็นส่วนรูปธรรม ไม่สลับซับซ้อน ยกเว้นแต่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นท้องถิ่นเทศบาลขนาดใหญ่ และมีความพร้อมสูง

สำหรับการศึกษา เป็นสิ่งจำเป็นจะต้องให้องค์กรท้องถิ่น ดำเนินการรับผิดชอบหลีกเลี่ยงไม่ได้ การศึกษาเป็นนามธรรม เป็นเรื่องของความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Expertise) มีหลักปรัชญาของตัวเอง เป็นองค์ความรู้ที่ลึกซึ้งสั่งสมกันมานาน ดังนั้นการทำและการบริหารการศึกษาต้องอาศัยมืออาชีพ ต้องผ่านการเล่าเรียน ฝึกฝนอบรมโดยตรงและเชี่ยวชาญสูงสุด ดังนั้นการตัดสินใจให้ท้องถิ่นบริหารการศึกษา มีอะไรประกันได้ว่า การศึกษาได้ทำและบริหารโดยมืออาชีพ จะให้องค์กรท้องถิ่นเตรียมพร้อมเพื่อดูแลบริหารการศึกษานั้น เห็นจะยากยิ่ง เพราะไม่มีวันจะเป็นไปได้ จะเตรียมอะไรได้ถ้าไม่มีครู ไม่มีผู้บริหารการศึกษา ในองค์กรท้องถิ่นจะเตรียมอย่างไรก็ไม่มีทางที่จะพร้อม ในต่างประเทศเขาประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการศึกษา และมีความเจริญก้าวหน้าได้ เพราะการศึกษายังอยู่ในมือของผู้ทำ และผู้บริหารมืออาชีพ (ทางด้านการศึกษา)

องค์กรท้องถิ่นทางการศึกษา (School District หรือ District of Education) คือ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งโดยเฉพาะ เพื่อเป็นหน่วยบริหารท้องถิ่นคู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆระดับ คือคู่กับ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลจะแปลกอะไรถ้าประเทศไทยมี องค์การบริหารส่วนจังหวัดทางการศึกษาและ องค์การบริหารส่วนตำบลทางการศึกษาทำหน้าที่บริหารการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ใน

เขตพื้นที่ของจังหวัดและตำบล เช่นเดียวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่แล้ว ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล จะมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ ช่วยเหลือ ดูแล อุปถัมภ์อย่างไร เป็นเรื่องที่จะต้องกำหนดรายละเอียดในระเบียบกฎเกณฑ์ของหน่วยงานต่อไป ให้รีบดำเนินการเพื่อผ่านทางต้นโดยเร็ว

สำหรับแนวความคิดเรื่องการจัดปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ พร้อมกับการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนอำนาจ สถิติ ยะสะกะ (ต้องปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น, 24 พฤศจิกายน 2543 : 6) ได้สรุปเป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. ปฏิรูปโครงสร้างและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสม สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคมไทย ซึ่งเห็นว่า รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ในปัจจุบันเล็กเกินไปที่จะรับผิดชอบบริการสาธารณะ การศึกษา และการสาธารณสุข ต้องจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมาอีก ๆ เพื่อรองรับการโอน หน่วยงานจะลดน้อยลง และแม้กระทั่งการต่อต้านอ้างเรื่องขีดความสามารถหรือศักยภาพจะหมดไป

2. ปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชาติ จากเดิมที่มีกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่อง ดูแลการปกครองท้องถิ่นทุกหน่วยของประเทศ ปรับรูปแบบองค์กรท้องถิ่นใหม่ทำหน้าที่ดูแลการปกครองท้องถิ่น โดยตัดขาดจากหน่วยงานเดิมที่ทำเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นทั้งหมด

3. ปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ให้มีองค์กรกลางบริหารงานท้องถิ่นทั้งหมดเพียงองค์กรเดียว โดยมีองค์ประกอบคล้ายกับคณะกรรมการกระจายอำนาจ (ไตรภาคี) ยกเลิกระบบพีซี

4. ปฏิรูปการเงินการคลัง โดยเพิ่มขีดความสามารถในการเก็บภาษีของท้องถิ่น รวมทั้งจัดสรรเงินอุดหนุนที่เหมาะสม และมีความเป็นธรรมในการกระจายทรัพยากร

5. สร้างการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ควรใช้ระยะเวลาภายในไม่เกิน 10 ปี ต้องสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน ระหว่างข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น นักการเมืองและประชาชนเพื่อหล่อหลอมคนในชาติให้เห็นถึงความสำคัญ และประโยชน์ของการกระจายอำนาจและการปกครองตนเอง ก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบทั่วประเทศ

ด้วยความเข้าใจต่อการกระจายอำนาจ และการโอนการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบนั้น สุรพล นิติไกรพจน์ (สปศ.สรุป 8 กรณีไม่ต้องโอนการศึกษาให้ท้องถิ่น ย้ำครู - บุคลากรได้ค่าตอบแทนทัดเทียม ศษ., 24 พฤศจิกายน 2543 : 10) กล่าวชี้แจงสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2543 สำนักงานปฏิรูปการศึกษา จัดทำร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ร่วมหารือร่วมกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนครูและคณะกรรมการกระจายอำนาจแล้ว โดยกำหนดให้ถ่ายโอนการศึกษาปฐมวัยให้องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลที่ตั้งอยู่

ในท้องถิ่นมีความพร้อมโดยเริ่มในปีงบประมาณ 2545 - 2546 ระหว่างนั้นให้กระทรวงศึกษาศาสนา และวัฒนธรรม ที่ตั้งขึ้นใหม่ต้องส่งเสริม ให้มีการประสานระหว่างเขตพื้นที่ฐานการศึกษา กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาความพร้อม ส่วนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะภาคบังคับ ให้เริ่มโอนตามความพร้อมในปี 2549 - 2554 ยกเว้น

1. อุดมศึกษา
2. สถานศึกษาที่เน้นความเป็นเลิศเฉพาะด้าน
3. สถานศึกษาวิจัยทดลอง
4. สถานศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส
5. สถานศึกษาที่จัดตั้งเพื่อเป็นตัวอย่าง
6. สถานศึกษาขนาดใหญ่หรือใหญ่พิเศษ
7. สถานศึกษาที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐาน หรือขาดความพร้อม
8. สถานศึกษาที่จัดตั้งมีลักษณะเป็นหน่วยกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว

ในช่วงที่ยังไม่มีการรับโอนให้ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าไปมีส่วนร่วมเป็นกรรมการในเขตพื้นที่และกรรมการสถานศึกษาในท้องถิ่น โดยกำหนดให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรท้องถิ่น ได้รับหลักประกันค่าตอบแทนสวัสดิการและความมั่นคงก้าวหน้าทัดเทียมของกระทรวงศึกษาธิการ อย่างไรก็ตาม สำนักงานการปฏิรูปการศึกษาจะนำร่างแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และกฎกระทรวงดังกล่าว หรือกระทรวงศึกษาธิการ ก่อนนำเสนอที่ประชุม เพื่อกำหนดเป็นแผนปฏิบัติต่อไป

ดังนั้นสรุปได้ว่า กฎหมายที่กำหนดไว้ให้บุคลากรของหน่วยงานปฏิบัติ ต่างมีความขัดแย้งกัน ทำให้เกิดความคิดเห็นที่แตกต่างกันไป ระหว่างสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรทางการศึกษา ต่างก็ต้องการมีบทบาทในการจัดการศึกษา ซึ่งยังหาข้อยุติที่สรุปที่แน่นอนไม่ได้ เป็นช่วงโอกาสที่รัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลง ทำให้แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ การโอนการจัดการศึกษาต้องระงับไว้ก่อน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผู้วิจัยขอเสนอ ดังนี้

ชัยวัฒน์ สุภอรรัตนนิช และคณะ (2541) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาการปฏิบัติตามบทบาท และหน้าที่การพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่น ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร ใช้ประชากรจำนวน 579 คน และเก็บข้อมูลจากประชากรโดยตรง ผลการวิจัยพบว่า

1. การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นชนบทตามธรรมชาติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ด้านจัดงบประมาณ ด้านการร่วมกิจกรรมของโรงเรียนและหน่วยงานทางการศึกษาในชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง

2. การเปรียบเทียบการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่นชนบทระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกตามเพศ ผลปรากฏว่า การจัดงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมในชุมชน การร่วมกิจกรรมของโรงเรียน และหน่วยงานการศึกษาในชุมชนไม่แตกต่างกัน แต่เรื่องแรงจูงใจให้ประชาชนเห็นคุณค่าทางการศึกษาปฏิบัติงานแตกต่างกัน

3. ผลการเปรียบเทียบการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่นชนบท ระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอายุแตกต่างกัน ผลปรากฏว่า การจัดงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมในชุมชน การร่วมกิจกรรมของโรงเรียนและหน่วยงานการศึกษาในชุมชน ปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน ส่วนการร่วมพิจารณาแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน ปฏิบัติแตกต่างกัน

4. ทางด้านความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ผลปรากฏว่า การจัดงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมการศึกษาในชุมชน การร่วมกิจกรรมของโรงเรียนและหน่วยงานการศึกษาในชุมชน ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความคิดเห็นสอดคล้องกันมากที่สุด รองลงมาคือองค์การบริหารส่วนตำบลควรได้รับงบประมาณมากขึ้น เพื่อจะได้นำไปช่วยเหลือสนับสนุนการศึกษาในชุมชน ครู อาจารย์ ควรเข้าร่วมประชุมชี้แจงวัตถุประสงค์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลช่วยเหลือ หรือเข้าร่วมกิจกรรมศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ด้อยโอกาส ชุมชน หรือผู้สนใจเข้ารับการศึกษาเล่าเรียนมากขึ้น และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ควรเข้าร่วมกิจกรรมกับศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน

กฤษณ์ กัณหา และคณะ (2541) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพิษณุโลก : ศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไข ศึกษา กับกลุ่มตัวอย่างคือ พนักงานส่วนตำบล กลุ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มตัวแทนประชาชน ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำใน 3 อำเภอ ของจังหวัดพิษณุโลก จำนวน 900 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. ลักษณะทั่วไปและความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ระดับการศึกษากว่าครึ่งหนึ่ง จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องยากต่อการปฏิบัติงาน ความรู้ความสามารถของสมาชิกสภาเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่หลักอยู่ในระดับน้อย ทราบขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีอยู่ในระดับปานกลาง คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็น

องค์ประกอบที่สำคัญมากขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี อยู่ในระดับมาก

2. ด้านประสิทธิผลของการบริหาร และการดำเนินงานตามงบประมาณ การบริหารโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อให้เกิดผลดีต่อการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับมากการมีองค์การบริหารส่วนตำบล มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาตำบล / หมู่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ล้วนแต่เป็นคนดีมีความซื่อสัตย์ ไม่โกงกิน คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนเข้ามาด้วยความรู้ความสามารถ องค์การบริหารส่วนตำบลมักจัดทำโครงการที่ตนเองคิดเตาเอาเองว่าประชาชนต้องการมากกว่าที่จะศึกษาความต้องการของประชาชน

3. ด้านปัญหาและอุปสรรค ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า การทำงานระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องระเบียบกฎหมาย และแผนนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล ขาดความร่วมมือในการทำงาน การทำงานล่าช้า ความคิดไม่ตรงกัน

กัลยา ศรีสมบัติ และคณะ (2541) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาได้มาจาก 3 อำเภอ จำนวน 700 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. ด้านความรู้ความสามารถ ในการบริหารและการจัดโครงการพัฒนา พบว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รัฐบาลและหน้าที่ของตนเองร้อยละ 35.2 มีความรู้เกี่ยวกับการทำแผนพัฒนาตำบล และทราบขั้นตอนร้อยละ 69.4 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล รัฐบาลและหน้าที่ของตนเองร้อยละ 60.2 มีความรู้ความสามารถในการทำแผนพัฒนาตำบลร้อยละ 35.8 พนักงานส่วนตำบลมีความรู้ความสามารถในระดับปานกลางร้อยละ 79.6 และเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องพึ่งพาหน่วยราชการอื่นร้อยละ 92.5

2. ด้านประสิทธิผลของการบริหารโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อให้เกิดผลดีและผลเสียร้อยละ 66.9 มีผลดี คือหมู่บ้านมีการพัฒนาในด้านต่างๆ ผลเสีย คือ มีการทุจริตและหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องเอาเปรียบประชาชน ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการบริหารงาน ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับน้อย พึ่งพอใจต่อกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง

3. ด้านปัญหาและอุปสรรค ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล บางส่วนยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง มีความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ขาดแคลนบุคลากรและเครื่องมือที่ทันสมัย ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ การใช้สิทธิพลของนายทุนในพื้นที่

กฤษฎา ศรีใจวงศ์ และคณะ (2541) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมการศึกษา เขตพื้นที่จังหวัดน่าน กลุ่มตัวอย่างได้แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหารสถานศึกษา ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดน่าน จำนวน 230 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมการศึกษา ตามทรรศนะของผู้บริหารสถานศึกษา โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาในรายละเอียด พบว่างานความสัมพันธ์ชุมชน งานกิจการนักเรียน และงานอาคารสถานที่ มีผลการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง

2. บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมการศึกษา ตามทรรศนะของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมพบว่ามีผลการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาในรายละเอียด พบว่า งานความสัมพันธ์ชุมชน งานกิจการนักเรียนและ งานอาคารสถานที่ มีผลการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก

3. การเปรียบเทียบบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการส่งเสริมการศึกษา จำแนกตามตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในแต่ละงานและโดยภาพรวมพบว่า ผลการปฏิบัติโดยรวมไม่แตกต่างกัน มีผลการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง

4. การเปรียบเทียบบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการส่งเสริมการศึกษา ตามทรรศนะของผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ในพื้นที่ในแต่ละงาน ในภาพรวมพบว่ามีผลการปฏิบัติแตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาโดยรายละเอียด พบว่างานที่ไม่มีความแตกต่างกัน คือ งานวิชาการ งานธุรการการเงินและพัสดุ งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ และงานบุคลากร ที่มีความแตกต่างกัน คือ งานความสัมพันธ์ชุมชน

ถาวร พงษ์พานิช (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่อง มุมมองของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลต่อการจัดการศึกษา : ศึกษากรณีอำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก โดยศึกษาข้อมูลจากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ของอำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก ทั้ง 4 ตำบล ผลการวิจัยพบว่า

1. ข้อมูลพื้นฐาน คณะกรรมการการบริหารส่วนตำบลมีอายุระหว่าง 25 ปี ถึง 55 ปี มีวุฒิทางการศึกษาอย่างต่ำจบตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ขึ้นไป แต่ส่วนมากยังไม่จบปริญญาตรี เกือบทุกคนจะมีอาชีพส่วนตัวอยู่แล้ว คือ ทำการเกษตร ภารกิจที่ทำกันในหมู่บ้านในปัจจุบันคือการพัฒนาถนน แหล่งน้ำ ความต้องการทั่วไป ก็อยากให้หมู่บ้านมีรายได้เพิ่ม สิ่งทีกลัวมากคือ กลัวทำผิดระเบียบเกี่ยวกับการเงิน

2. ความรู้ความเข้าใจทางการศึกษา ยังอยู่ในระดับน้อย ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการการบริหารส่วนตำบลยอมรับเองว่า ส่วนมากจบการศึกษาในระดับที่ต่ำกว่าปริญญาตรี

3. แนวคิดต่อการจัดการศึกษาในปัจจุบัน ยังอยู่ในสภาพที่ไม่น่าพอใจ ด้วยสาเหตุ

3.1 สถานศึกษาระดับสูงตั้งนอกเขตหมู่บ้านและตำบล มีปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาเศรษฐกิจต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นปัญหายาเสพติดคึกคักแพร่เข้าไปในหมู่บ้าน ปัญหาผู้สาว และปัญหาการหนีเรียน เป็นต้น

3.2 การเรียนการสอนไม่เห็นวิชาชีพ เน้นให้เรียนแต่ทฤษฎีมากเกินไป

3.3 การเรียนการสอนไม่เห็นสิ่งใกล้ตัว

3.4 ความประพฤติของเด็กนักเรียนไม่น่าพอใจ เช่น ไม่เคารพต่อผู้ใหญ่ ไม่ช่วยเหลือครอบครัวทำงาน

3.5 สภาพความพร้อมด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ ต่าง ๆ ของโรงเรียนยังไม่เหมาะสม และยังไม่ใช้ในโรงเรียน

4. ความต้องการของคณะกรรมการการบริหารส่วนตำบล มุ่งมองทางการศึกษาในอนาคต สรุปเป็นประเด็นหลักดังนี้

4.1 สถานศึกษาทุกระดับ ควรตั้งในหมู่บ้านมากที่สุด ควรมีช่างฝีมืออาชีพ ไม่ควรยุบโรงเรียน

4.2 หลักสูตร ควรเน้นวิชาชีพ เน้นศีลธรรม มารยาท เน้น ความรู้ใกล้ตัว และเรื่องความรู้ในชุมชน

4.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ควรร่วมมือ กับชาวบ้านในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น

4.4 ควรมีนโยบายการจัดการศึกษาต่อเนื่อง และมีการใช้ทรัพยากรในหมู่บ้านร่วมกัน

4.5 ผู้บริหารโรงเรียน และครูผู้สอน ควรเป็นผู้ที่อยู่ในท้องถิ่น เพราะได้มีการพูดคุย ปรึกษาหารือกันได้ตลอดเวลา

เสน่ห์ เอี่ยมสำอางค์ และคณะ (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานในทรรณะของสมาชิกสภาตำบลกับกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสุโขทัย กลุ่มตัวอย่างที่ใช้วิจัย ได้แก่ สมาชิกสภาตำบลกับกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสุโขทัย ในปี พุทธศักราช 2541 จำนวน 740 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาพและปัญหาการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 8 ด้าน ได้แก่

1.1 ด้านการจัดให้มีและการบำรุงรักษาการคมนาคมทางน้ำ และทางบก

1.2 ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

1.3 ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ

1.4 ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.5 ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

1.6 ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

1.7 ด้านการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

1.8 ด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ทางราชการมอบหมาย

ภาพโดยรวมมีสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน มีสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง ทุกด้าน

2. การเปรียบเทียบสภาพและปัญหา การปฏิบัติงานของสมาชิกสภา กับ กรรมการบริหาร ภาพโดยรวม มีสภาพและปัญหาในการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน มีสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานแตกต่างกันทุกด้าน

3. การเปรียบเทียบสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามวุฒิการศึกษา ภาพโดยรวม มีสภาพและปัญหาในการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน มีสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานแตกต่างกัน ได้แก่ด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ทางราชการมอบหมาย

สุจิตต์กิติ์ นุสีหา (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษา บริการสังคม และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ศึกษา ได้แก่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้ง 19 จังหวัด จำนวน 289 คน โดยศึกษาความคิดเห็นใน 3 ด้าน คือด้านการส่งเสริมการศึกษา ด้านบริการสังคม และด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ผลการวิจัยพบว่า

1. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอายุต่างกันมีสถานภาพการสมรสต่างกัน มีวุฒิทางการศึกษา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานกิจกรรมตามบทบาทหน้าที่ โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน

2. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่เคยมีประสบการณ์ในการส่งเสริมการศึกษา มีความคิดเห็นใน 3 ด้าน โดยภาพรวมพบว่ามากกว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่เคยมีประสบการณ์ ในการส่งเสริมการศึกษา

3. ปัญหาในการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ตามบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 3 ด้าน ดังนี้

3.1 ด้านการส่งเสริมการศึกษาที่มีความดีสูงสุด ที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีงบประมาณเพียงพอ ที่จะให้การสนับสนุนกิจกรรมทางด้านการจัดการศึกษา รวมทั้งปัจจัยประชาชนขาดแคลน ปัจจัยในการเรียน รองลงมาคือขาดความชัดเจนในเรื่องกฎระเบียบ คำสั่งนโยบาย ขาดบุคลากร และการทำงานซ้ำซ้อนกัน ทำให้ยากต่อการดำเนินงาน

3.2 ด้านการบริการสังคมที่มีความดีสูงสุด คืองบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการด้านการบริการสังคม ให้ประชาชนในท้องถิ่นขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์หลายๆ อย่าง รองลงมาคือบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนน้อยและขาดความรู้ความสามารถ และยังขาดการประสานงาน ขาดความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชน

3.3 ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีความดีสูงสุด คืองบประมาณมีไม่เพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ รองลงมาคือ ขาดความร่วมมือและการประสานงานกับหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบกับปัญหาอื่น ๆ

ประภิต ต้นไม้ทอง (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การพัฒนาดัชนีวัดความสำเร็จด้านการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามทัศนะของผู้เชี่ยวชาญจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญรวมทั้งสิ้น 24 ท่าน โดยกำหนดเป็นเนื้อหาของดัชนีวัดความสำเร็จของการจัดการศึกษาออกเป็น 6 ด้าน คือ

1. ด้านปรัชญา พันธกิจ วัตถุประสงค์
2. ด้านปัจจัยสนับสนุน
3. ด้านการบริหารจัดการ
4. ด้านกิจกรรมการศึกษาและวัฒนธรรม
5. ด้านการประกันคุณภาพการศึกษา
6. ด้านคุณภาพการจัดการศึกษา และวัฒนธรรมท้องถิ่น

ได้วิเคราะห์ข้อมูล 2 รอบ แล้วจึงทดลองใช้ดัชนีวัดความสำเร็จด้านการจัดการศึกษากับองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดแพร่ กลุ่มตัวอย่างได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 62 แห่ง จำนวน 155 คน โดยพิจารณาสภาพที่เป็นจริง และสภาพที่ควรจะเป็นในแต่ละด้านทั้ง 6 ด้าน สรุปผลเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 การพัฒนาดัชนี พบว่าผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันทุกตัวชี้วัด โดยแยกเป็นรายด้าน รวมทั้งหมด 62 ตัวชี้วัด

ตอนที่ 2 การทดลองใช้ดัชนีตัวชี้วัด พบว่า ในสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบัน ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีการปฏิบัติน้อยทุกตัวชี้วัด และทุกด้านของการจัดการศึกษา ส่วนสภาพที่ควรจะเป็นนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นว่า ควรมีการปฏิบัติในระดับมากที่สุด ทุกตัวชี้วัด

เกษม หมื่นตาบุตร และคณะ (2543) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องบทบาทและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดเชียงราย กลุ่มตัวอย่างได้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดเชียงราย ในปีงบประมาณ 2542 จำนวน 366 คน ศึกษาเนื้อหา 4 เรื่อง คือ การบริหารอาคารสถานที่ การบริหารครูและบุคลากรทางการศึกษา การบริหารหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน และการบริหารและการจัดการทั่วไป ผลการวิจัยพบว่า

1. บทบาทที่ควรจะเป็นในการจัดการศึกษาตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าควรมีบทบาทด้านอาคารสถานที่สูงสุด ในการทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การแข่งขันกีฬา การจัดกิจกรรมด้านการเมืองการปกครอง เป็นต้น สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนหนึ่งเป็นสมาชิกที่มาจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกษียณราชการในรูปของสภาตำบลมาก่อน บริหารงานที่มีแผนงานโครงการเน้นด้านอาคารสถานที่ เช่น ถนนและแหล่งน้ำ ส่วนบทบาทด้านหลักสูตรและการสอนอยู่ในระดับต่ำสุด ทั้งนี้เพราะสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจ โดยเฉพาะหลักสูตรและการสอน เนื่องจากส่วนใหญ่มีความรู้เพียงระดับมัธยมศึกษาเท่านั้น

2. ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดเชียงราย ในแต่ละด้าน ผลปรากฏว่า

2.1 อาคารสถานที่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมมากเป็นอันดับแรก ได้แก่ การใช้อาคารสถานที่ของโรงเรียนให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา

2.2 การบริหารและการจัดการทั่วไปสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมมาก เป็นอันดับแรก ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนมีส่วนร่วมพัฒนาโรงเรียน

2.3 หลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมมากเป็นอันดับแรก ได้แก่ การสนับสนุนช่วยเหลือวัสดุการเรียนการสอน

2.4 ครูและบุคลากรทางการศึกษา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เรื่องการสร้างขวัญและกำลังใจให้ครูและบุคลากรทางการศึกษา สูงสุด

วิเชียร บรรลือ และคณะ (2543) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องภารกิจด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาบทบาทที่คาดหวัง และบทบาทที่ปฏิบัติจริง ตามความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเขตพื้นที่จังหวัดแพร่ กลุ่มตัวอย่างได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดแพร่ จำนวน 62 แห่ง จำนวน 434 คน บทบาทที่ศึกษาวิจัย คือบทบาทการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ประกอบด้วย 4 ด้าน คือ

1. บทบาทต่อโรงเรียนและสถานศึกษา
2. บทบาทต่อการบริหารและการจัดการในโรงเรียน
3. บทบาทต่อการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา และ
4. บทบาทต่อการจัดหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน

ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทที่คาดหวังใน 4 ด้าน โดยภาพรวมและในรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมาก ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทการปฏิบัติจริงนั้น โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนในรายด้านพบว่า อยู่ในระดับปานกลางถึงน้อย

2. บทบาทที่คาดหวังกับบทบาทที่ปฏิบัติจริง ในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทที่คาดหวังมีค่าสูงกว่าบทบาทที่ปฏิบัติจริงในทุกด้าน และบทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริงในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตาม ตัวแปร เพศ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง และประสบการณ์ พบว่าไม่มีความแตกต่างกัน ทั้งในภาพรวมและในรายด้านทุกด้าน

สรุปจากงานวิจัยทั้งหมดพบว่า บทบาทและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้น ส่วนใหญ่แล้วบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่รู้บทบาทด้านการจัดการศึกษาที่เด่นชัด มีความขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับคณะกรรมการบริหาร การจัดสรรงบประมาณจะมุ่งประเด็นไปทางสาธารณูปโภค งบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริการด้านสังคมในท้องถิ่น มีการคาดคิดเองว่า ประชาชนมีความต้องการไปในแนวทางใด ภาพโดยรวมที่มีส่วนร่วมกับทางการศึกษา คือ การใช้อาคารสถานที่ให้เกิดประโยชน์ การสนับสนุนการใช้สื่อวัสดุการเรียนการสอน และการช่วยสร้างขวัญกำลังใจให้ครูและบุคลากรทางการศึกษา

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารข้างต้น พบว่าบทบาทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมกับผิชอบในการจัดการศึกษา ตามกรอบภารกิจในการจัดการศึกษา ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ตามสภาพความพร้อมของหน่วยงาน และจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษายังไม่ชัดเจน ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยดังนี้ (กรมการปกครอง, 2543 : 52)

