

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเอกสารและงานวิจัยต่างๆ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการสร้างความรู้ ความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวข้อง และเป็นประโยชน์เบื้องต้นของการวิจัย โดยได้ศึกษาสาระสำคัญในหัวข้อต่าง ๆ ต่อไปนี้

ตอนที่ 1 การกระจายอำนาจการปกครอง

- 1.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการปกครอง
- 1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล

ตอนที่ 2 การกระจายอำนาจทางการศึกษา

- 2.1 ความเป็นมาของการจัดการศึกษาท้องถิ่น
- 2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น

ตอนที่ 3 ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตอนที่ 4 การพัฒนาตัวบ่งชี้

ตอนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- 5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวบ่งชี้
- 5.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมในการจัดการศึกษา

ตอนที่ 1 การกระจายอำนาจการปกครอง

1.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการปกครอง

1.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ(โกวิทย์ พวงงาม,2544:26-31)

โดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งเป็น 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

1.1.1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหาร

ราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตประเทศ

1.1.1.1.1 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

(1) มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง เพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาด และทันที่

(2) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง

(3) มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy)

1.1.1.1.2 จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจปกครอง

(1) การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขต ทำให้นโยบายแผนหรือคำสั่งเกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที

(2) ให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชนโดยเสมอหน้าทั่วประเทศ มิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ

(3) ทำให้เกิดการประหยัด เพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และ เครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่าง ๆ ของประเทศได้โดยไม่ต้องจัดซื้อจัดจ้างประจำทุกจุด

(4) มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน การปกครองในท้องถิ่นที่เป็นไปในแนวเดียวกัน

(5) มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

1.1.1.1.3 จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง

(1) ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีที่ทุกที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง

(2) การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมายตามลำดับ ชั้นการบังคับบัญชา

(3) ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

(4) ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

1.1.1.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ไว้ไว้

1.1.1.2.1 ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

(1) เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

(2) เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน

(3) เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

1.1.1.2.2 จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

(1) หลักนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง
 (2) ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ

(3) เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงานระหว่าง 2 ส่วนดีขึ้น

(4) มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักการปกครองตนเอง

1.1.1.2.3 จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

(1) เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการที่ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่น

(2) เกิดความล่าช้าในการบริหารงานเพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง และระดับส่วนภูมิภาค

(3) ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โต เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ

(4) ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากรเจ้าหน้าที่ เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น



(5) บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติงานในท้องถิ่น ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ อาจจะเป็นเนื่องจากไม่ใช่คนในพื้นที่จึงไม่เข้าใจพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่

1.1.1.3 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง หลักการที่รัฐบาลอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

1.1.1.3.1 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

(1) ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

(2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

(3) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

(4) หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจใจการจกเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

1.1.1.3.2 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

(1) อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชน ในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นคนไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

(2) ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง

(3) ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

1.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้นเห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

1.1.2.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริหารสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

1.1.2.2 การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางอย่างจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบ จัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจ ในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิการจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข ฝึกอบรมและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหาร และการต่างประเทศ

ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์กลางอำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนเอง

ในแง่นี้การจัดการบริหารประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผล ทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหาต่าง ๆ มากมายแตกต่างกัน ยากนักที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดูแลแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นจึงมีคุณสมบัติสำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

- 1) แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
- 2) ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ
- 3) ส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
- 4) เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาในระดับชาติ
- 5) เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตัวเอง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดูแลบ้านเมืองของตนเอง จัดการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองของเขาเอง ในเชิงปรัชญาก็เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับหลักการของแนวคิดที่เรียกว่าบริบททางสังคม (Social context) ที่มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมรอบตัวเขา คนที่อยู่ห่างไกลจากท้องถิ่นหนึ่งย่อมไม่สามารถเข้าใจท้องถิ่นได้ดีเท่ากับคนในท้องถิ่น และแม้ว่าจะมีคนบางคนจากท้องถิ่นมีความสามารถในการมองปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้ชัดเจน ในที่สุดแล้วการผลักดันให้คนในท้องถิ่นของตนเองสนใจ และรับรู้ปัญหาของตน รู้สึกรับผิดชอบ ห่วงใยและห่วงแทนท้องถิ่นของตน ย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีคนดูแลรักษาตลอดไป

เมื่อเราพูดถึงการกระจายอำนาจหรือการรวมศูนย์อำนาจ สิ่งแรกที่ควรพิจารณาเป็นสำคัญก็คือลักษณะ 2 ด้านของปัญหานี้ นั่นคือ มีรัฐบาลกลาง และส่วนท้องถิ่น ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเพียงฝ่ายเดียวและทั้งสองฝ่ายต่างพึ่งพาอาศัยกัน สังคมใดที่รวมศูนย์กลางอำนาจไว้ทุก ๆ ทาง ก็คือสังคมที่รวมศูนย์ปัญหาไว้ทุก ๆ ทาง นั่นก็คือสะสมโอกาสที่จะก้าวไปสู่การแตกสลายและความหายนะมากขึ้นเป็นลำดับ ในทำนองเดียวกันสังคมที่มีแต่การกระจายอย่างเดียว สังคมนั้นก็ไม่มีรัฐบาลกลาง รัฐก็อยู่ไม่ได้

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า เรายังต้องทำความเข้าใจพื้นฐานอีกครั้งว่า

1. การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารประเทศอย่างหนึ่งและเป็นองค์ประกอบอันสำคัญของสังคมประชาธิปไตย

2. สาระสำคัญของรูปแบบการบริหารดังกล่าวอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง

3. คำว่ากระจายอำนาจมิใช่คำขวัญทางการเมือง

ฉะนั้นหากใช้คำว่า การคืนอำนาจให้ท้องถิ่น ไม่ให้ใช้คำว่า กระจายอำนาจ ก็มองได้ 2 แง่ คือ รัฐบาลกลางคิดว่าควรยี่อำนาจให้ท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ รมรงค์ทวงอำนาจจากรัฐบาล แต่ไม่ว่าจะเป็นแง่ไหน ก็ล้วนแต่เป็นการรณรงค์ทางการเมือง เป็นถ้อยคำที่ใช้ในการเคลื่อนไหวทางการเมือง ผิดกับคำว่า กระจายอำนาจ ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารอีกอย่างหนึ่ง

สำหรับการกระจายอำนาจตามหลักรัฐศาสตร์ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินกิจการ แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น

ข้อแตกต่าง ลักษณะสำคัญของ การกระจายอำนาจ ซึ่งแตกต่างกับการมอบอำนาจ และการแบ่งอำนาจ ประการหนึ่ง คือ การมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจส่วนกลาง หรือผู้มอบอำนาจ ยังมีสายการบังคับบัญชา การตัดสินใจและการปฏิบัติการอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือถูกยกเลิกโดยผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางได้ตามความเหมาะสม แต่การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจ (Devolution) และความรับผิดชอบให้กับองค์การบริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์การบริหารท้องถิ่นมีได้เป็นไปในรูปของสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหาก แยกออกจากส่วนกลาง

1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล

1.2.1 ความเป็นมาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 236 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบลโดยเฉพาะเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1.2.1.1 รูปแบบ "สภาตำบล" ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 216 ตำบล (2545)

1.2.1.2 รูปแบบ "องค์การบริหารส่วนตำบล" (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มาตรา 43) ซึ่งปัจจุบันในปี 2545 มีอยู่จำนวน 6,744 แห่ง พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่าง ๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิก อบต. อำนาจหน้าที่ของ อบต. เป็นต้น ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอให้เห็นทั้งโครงสร้าง อบต. ตามกฎหมายเดิม และในส่วนที่เป็น อบต. ที่ได้รับการแก้ไขใหม่พร้อม ๆ กันไป

อบต. (องค์การบริหารส่วนตำบล) คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือจำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway, 1959 : 101-103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

อีไมล์ เจ ซัดดี (Emile J. Sady อ้างใน อุทัย หิรัญโต, 2523:4) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

ประทาน คงฤทธิศึกษาการ (2524 : 15) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่

ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีความอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

วิลเลียม เอ ร็อบสัน (William A. Robson, 1953 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม, 2544:21-22) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์การที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สามารถประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประการ คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานครคือกรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรับรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารเพื่อให้สมเจตนาารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

โดยสรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1. อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญประชากร หรือขนาดพื้นที่
2. ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ
 - 3.1 สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น
 - 3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่
4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือมีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ
5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม, 2544: 32-36)

หัวใจของการปกครองท้องถิ่นนั้น กล่าวให้ถึงที่สุดแล้วก็คือ คำถามที่ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบประชาธิปไตย การจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กรปกครอง

ท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางควรเป็นอย่างไร และการปกครองท้องถิ่นควรมีความเป็นประชาธิปไตยแค่ไหนนั่นเอง

ในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตก มีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง 3 สำนัก ว่าด้วยประเด็นนี้ ผิดกับในสังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว คือ ทุก ๆ ฝ่ายชอบที่จะกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ทว่าในทางปฏิบัติกลับไม่มีลักษณะเช่นนั้น

สำนักแรก เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง สำนักที่สองเห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้น ไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) หลากหลาย (Diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially Oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (Corrupt) ส่วนสำนักที่สามเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง

การที่สำนักแรกเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตยขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง และไม่อนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ผลที่ตามมาคือระบบการบริหารประเทศบนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่าง ๆ

สำนักที่สอง เห็นว่าอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก เพราะหัวใจของการบริหารประเทศอยู่ที่ส่วนกลาง ต้องฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ในประเทศ จึงกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีฐานะ โครงสร้างการบริหาร และโครงสร้างอำนาจหน้าที่เหมือนกัน ทศนะเช่นนี้เป็นของนักคิดฝรั่งเศสบางคน เช่น จอร์จ ล็องโกร ซึ่งกล่าวว่าระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นก็ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกบริหารด้านเทคนิค และก็ไม่จำเป็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกแยกกัน (Decisive) ไม่นิยมความเสมอภาค (inegalitarian) และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม (Contrary to the public will) นอกจากนี้บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนไปเป็นรัฐอิสระอีกด้วย ทศนะเช่นนี้มีผลต่อระบบการบริหาร

และการจัดการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส ก่อนที่จะเกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2525 (G. Langrad อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง , 2540)

นักคิดชาวเบลเยียม เช่น ลีโอ มูแลง (Leo Moulin) ก็มีความเห็นเช่นนี้ โดยได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนนั้น ในทางปฏิบัติต้องมีข้อจำกัดมาก “การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงแหล่งฝึกอบรมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนท้องถิ่นที่คับแคบ และมองข้ามผลประโยชน์ที่สูงกว่าในระดับชาติ” ในขณะที่การบริหารระดับชาติมีขนาดใหญ่แตกต่างจากระดับท้องถิ่นมาก จนกระทั่งประสบการณ์และความรู้ในการจัดการท้องถิ่นนั้นไม่อาจนำไปใช้ได้กับกิจการระดับชาติ นอกจากนี้ ผลประโยชน์ระดับท้องถิ่นและความเป็นไปได้ที่อาจจะเกิดการหาผลประโยชน์เพื่อตัวเอง ก็ไม่เหมาะกับระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ความคิดดังกล่าวได้ก่ออิทธิพลต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นในเบลเยียมเช่นกัน

สำนักที่สาม การปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย เพราะมันช่วยให้คนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไข ซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำ จอห์น สจิวจ มิลล์ (John Stuart Mill) ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการศึกษาทางการเมือง และเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้น ๆ ของประชาธิปไตยในทัศนะของแพนเทอร์ – บรีค (Panter Brick) การปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ (A necessary condition of national democracy) เพราะมันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกความเห็น (Creating a democratic climate of opinion) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของเขาเอง (Panter-Brick อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540)

จากการศึกษาของฮาร์ดี วิควอร์ (W. Hardy Wickwar) พบว่า ในแง่หนึ่งการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนรัฐ-ชาติด้วยซ้ำ เพราะ “การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นลูกหลานของชุมชนโบราณ และมันสะท้อนประวัติศาสตร์ธรรมชาติของมนุษย์ยิ่งกว่าส่วนใด ๆ เพียงเพื่อความสะดวกในการบริหารหรือการจัดการด้านการศึกษา แต่มันเป็นส่วนของรัฐบาลของชาติที่ท้องถิ่นไม่เคยยอมยกให้แก่รัฐ แต่ชุมชนซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่นได้รักษาไว้ตลอดมา

การปกครองท้องถิ่นยังสร้างค่านิยมแบบประชาธิปไตยที่สำคัญ 2 อย่างคือ ความชอบธรรมของเหตุผลของแต่ละคน และความจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกเหตุผลเหล่านั้นว่าอันไหนมีความเหมาะสมมากที่สุด ความเห็นเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ ซึ่งได้ทำให้เกิดประเพณีการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยที่มั่นคงในประเทศดังกล่าว

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ามีความเห็นแตกต่างอย่างสำคัญในทวีปยุโรปเกี่ยวกับฐานะและบทบาทของการปกครองท้องถิ่นและความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง และความแตกต่างทางความคิดได้ส่งผลให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน

ทัศนคติต่างกันไม่เพียงแต่ได้ปรากฏในยุโรป ในช่วงศตวรรษแรกของการสถาปนาประเทศสหรัฐอเมริกา ความเห็นที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็กลายเป็นประเด็นสำคัญเช่นกันในดินแดนโลกใหม่ คนอเมริกันกลุ่มหนึ่งไม่เพียงแต่ต่อสู้เพื่อเอกราชจากอังกฤษ หากยังได้รณรงค์เพื่อสิทธิในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น หลังจากที่ได้ยอมรับระบบการเมืองการปกครองระดับชาติแล้ว

อย่างไรก็ตาม มีความคิดเห็นแตกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิยมรัฐบาลกลางหรือนิยมระบบรวมศูนย์ (Federalists หรือ Centralists) และฝ่ายอำนาจอยู่ที่ประชาชน หรือเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ (Decentralists) แต่ในความจริงตั้งแต่แรกก่อตั้งสหรัฐอเมริกา ระบบสหพันธรัฐ (Federal System) ก็มีเจตนารมณ์ตั้งแต่แรกเริ่มอยู่แล้วว่า ให้มีทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งก็คือยอมรับระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจโดยพื้นฐาน ปัญหาที่มีอยู่เพียงว่าจะจัดแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลระดับรัฐและท้องถิ่นอย่างไรให้ลงตัวเท่านั้นเอง และด้วยเหตุนี้ ช่วง 1 ศตวรรษแรกของการสถาปนาประเทศนี้จึงเต็มไปด้วยการค้นหาและขัดแย้งกันเพื่อจัดระบบการแบ่งสรรอำนาจดังกล่าว (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2540 : 40-41) บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งระดับชุมชนและระดับประเทศ

แนวคิดต่อการปกครองท้องถิ่นที่มีความเห็นต่างกันอยู่บ้าง นั่นคือ การมองว่าการปกครองท้องถิ่นไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองในระดับชาติ ซึ่งก็มักเป็นฝ่ายที่นิยมระบบรวมศูนย์หรือฝ่ายนิยมรัฐบาลกลาง ซึ่งก็เห็นว่าในปัจจุบันเกือบจะไม่ค่อยเป็นที่นิยมกันแล้ว

สำหรับในปัจจุบันฝ่ายที่เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งและการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะมีส่วนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ซึ่งเป็นความคิดเชิงบวกที่ได้รับความนิยมโดยทั่วไป และเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยหลักการแล้ว บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนและระดับประเทศ ดังนี้

ประการแรก ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Greater political participation by the people) การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีประโยชน์เริ่มตั้งแต่การกระตุ้นความสนใจของประชาชน และการที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้งเสนอนโยบายให้

ประชาชนทราบ ได้คิด ถกเถียงและตัดสินใจเลือก ก็ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

โรเบิร์ต คาห์ล (Robert Dahl) เคยชี้ไว้ว่าข้อดีมีมาก ๆ ของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นคือ มักกระตุ้นการเข้าร่วมของประชาชนอย่างมีเหตุผลในการจัดการรูปแบบชีวิตด้านต่าง ๆ ของประชาชนและเสริมสร้างความรู้สึกรับเป็นเจ้าของ สามัคคี คิดถึงส่วนรวม และการเป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน (Robert Dahl อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540) อย่างไรก็ตามที่ขณะนี้ก็มีคนเห็นว่า มีบ่อยครั้งที่ชุมชนหลายแห่งถูกรอบงำด้วยกลุ่มคนที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ การแบ่งสรรอำนาจในชุมชนหาได้มีความยุติธรรมไม่

ประการที่สอง ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน (Account Ability) ที่ผ่านมามีคำว่า Accountability เป็นคำที่ไม่เคยปรากฏในสังคมไทย แต่เป็นคำที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก เพราะว่าคำนี้หมายถึงพันธะสัญญาหรือความรับผิดชอบต่อในทางกรเมืองที่ผู้มาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง เนื่องจากว่าประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนของตน ตัวแทนเหล่านั้นจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อในแง่ที่ว่า ตัวเขาเข้าไปทำงานอะไร ผลของงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือส่วนตัว ต้องอธิบายได้ว่าทำไมต้องทำเช่นนั้น เช่น ทำไมจึงไม่มี ส.ส. คนไหนเสนอร่าง พ.ร.บ. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทำไมสภาผู้แทนฯ ไม่พิจารณาคำเนิการให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในทุก ๆ เทศบาล ทำไมกระทรวงมหาดไทยยอมให้มีการเลือกตั้งระดับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่ปรับปรุงการเลือกตั้งในระดับสุขาภิบาล เทศบาลและจังหวัด ทำไมผู้แทนของตนจึงไปยกมือสนับสนุนรัฐบาล ทำไมรัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณแบบนั้นเมื่อไรรัฐบาลจะเริ่มดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนอย่างจริงจัง และใช้มาตรการควบคุมปริมาณรถเก๋งและรถจักรยานยนต์ ประชากรอยากรู้ในสิ่งเหล่านี้ และต้องการมีเสียงในการกำหนดทิศทางของประเด็นเหล่านี้ ฯลฯ

ประการที่สาม การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะขจัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็ง สถาบันทางการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะพรรคการเมืองมีความมั่นคง การยึดอำนาจและใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางเป็นไปได้ยาก การปฏิวัติรัฐประหารจึงไม่มีโอกาสเกิดได้ง่าย ซึ่งมองเตสกีเยอ (Montesquieu) ได้เขียนสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในยุโรปสมัยนั้นว่า “การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่าง ๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น”

ประการที่สี่ การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ ในแง่นี้นับว่า การเมืองการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จในอันที่จะพัฒนาประชาธิปไตยในแง่ของผู้นำทางการเมืองได้รับการอบรม การเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่นทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยม ศรัทธาจากประชาชน จึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้น การเขียนจากสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด และมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น นับเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองสูงมาก

ประการที่ห้า การสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงขยายไปถึงระดับประเทศ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะจะทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในวงกว้าง ซึ่งในขั้นปลายจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองระดับชาติโดยง่าย

การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) นั่นคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันตามวิธีทางการเมือง ในที่สุดประชาชนจะรู้สึกถึงการรักษาผลประโยชน์ของตน การมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในการเมืองการปกครองนั้น ๆ เขาควรเลือกใคร พรรคการเมืองใด ที่เขาคิดว่าดีที่สุดในนี้ เพราะการปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดและประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารเข้าถึงนโยบาย และติดตามพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น ได้ดีกว่านักการเมืองระดับชาติ

ประการที่หก การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน (Politicization) ด้วยเหตุที่การเมืองในท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับชาติ และย่อมมีความเป็นไปทางการเมืองในท้องถิ่นเอง คือ มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ ในท้องถิ่นรูปต่าง ๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ ถ้ามีมากพอจะส่งผลให้เกิดความคึกคัก และทำให้การเมืองการปกครองในท้องถิ่นมีชีวิตชีวา ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา เพราะการเข้าสู่วิถีการเมืองเป็นถนนสายหนึ่งที่จะนำไปสู่เมืองประชาธิปไตย (อุทัย หิรัญโต, 2523 :33) โดยการปกครองท้องถิ่นจะทำให้คนเข้าสู่สภาพการเมือง เดินไปสู่การเมือง เอาใจใส่ต่อการเมือง มีความรู้สึกว่าคุณจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องไม่โดยตรงก็โดยอ้อมกับการเมือง เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องที่สมควรจะอุทิศเวลาให้ตามสมควร การบริหารกิจการท้องถิ่นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างทันตาเห็นมากกว่าการบริหารงานของรัฐ

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม,2544:24)

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน
2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบรู้แก่ประชาชน

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย
2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเอง ต่อท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตน
4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ
5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศ ในอนาคต
6. การปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเอง

1.2.2 การจัดตั้ง อบต.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งได้มีการประกาศจัดตั้งในแต่ละครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 (2538) จำนวน 617 แห่ง มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 3 มีนาคม 2538

ครั้งที่ 2 (2539) จำนวน 2,143 แห่ง มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 30 มีนาคม 2539

ครั้งที่ 3 (2540) จำนวน 3,637 แห่ง มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 23 กุมภาพันธ์ 2540

ครั้งที่ 4 (2542) จำนวน 350 แห่ง มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 14 ธันวาคม 2542
ปัจจุบันมี อบต. จำนวนทั้งสิ้น 6744 แห่ง และยังมีสภาตำบลที่มีฐานะนิติบุคคลอีก 216
แห่ง (กองราชการส่วนตำบล.2545)

1.2.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างคล้ายกับเทศบาล ที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่าย
บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย(โกวิทช์ พวงงาม,2544:171-173)

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
3. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (โครงสร้างเดิมและถูกแก้ไขให้ยกเลิกไปแล้ว)

ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้สภาองค์การ
บริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

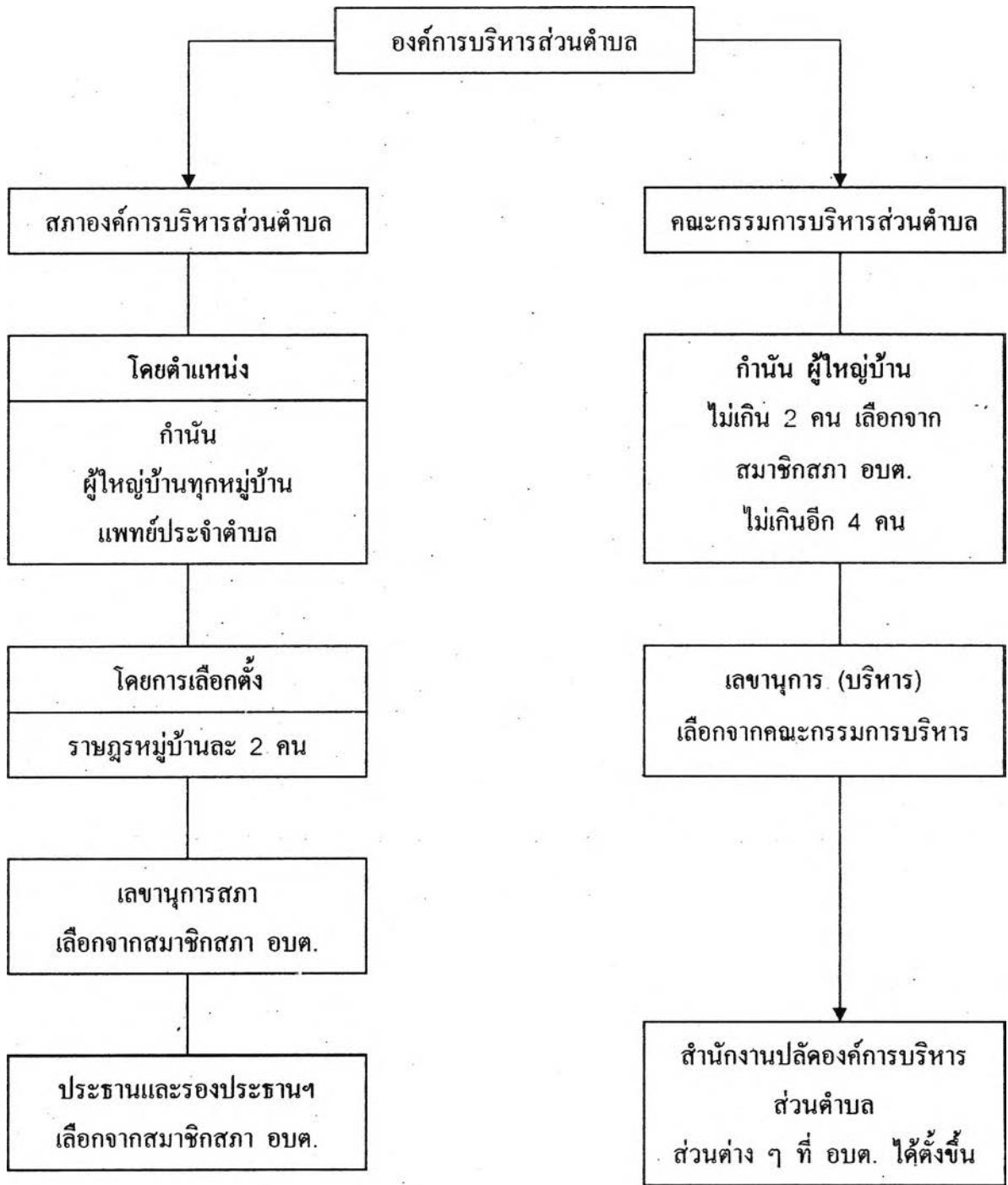
1. สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่

- 1) กำนัน
- 2) ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน
- 3) แพทย์ประจำตำบล

2. สมาชิกโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ สมาชิกที่ได้รับเลือกจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน โดยอยู่
ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่ง เลือก
จากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วน
ตำบลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี นอกจากนั้นให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกสมาชิกสภา
องค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

แผนภูมิที่ 2.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล
ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537



(โกวิทย์ พวงงาม 2543:172)

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล(โครงสร้างเดิมและถูกแก้ไขให้ยกเลิกไปแล้ว)

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการบริหาร และเลือกกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

บทเฉพาะกาล ได้กำหนดไว้ใน 4 ปีแรก นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลใช้บังคับ ให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง

การกำหนดให้ อบต. มีทั้งสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. นั้น เจตนารมณ์คงจะให้มีการคานอำนาจซึ่งกันและกันทั้ง 2 ฝ่าย โดยสภา อบต. มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ข้อบังคับตำบล และควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร อบต. ให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว แม้หลายฝ่ายจะวิจารณ์ว่า อบต. ยังไม่เป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ยังเข้ามาเป็นสมาชิกสภา อบต. โดยตำแหน่งและในคณะกรรมการบริหาร อบต. มีกรรมการโดยตำแหน่ง 3 ใน 7 คน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พ.ศ. 2457 ด้วย

ราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คนนั้น ย่อมมีความหมายและมีความสำคัญต่อหมู่บ้าน และต่อ อบต. อย่างยิ่ง เพราะสภา อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งมีมากกว่าสมาชิกที่มาโดยตำแหน่ง (ในสัดส่วนประมาณ 2 ต่อ 1) ทำให้มีการคานอำนาจไปในตัวและสามารถที่จะต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาวบ้านได้ (โกวิท พวงงาม, 2540 : 17)

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ (เป็นโครงสร้างที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน)

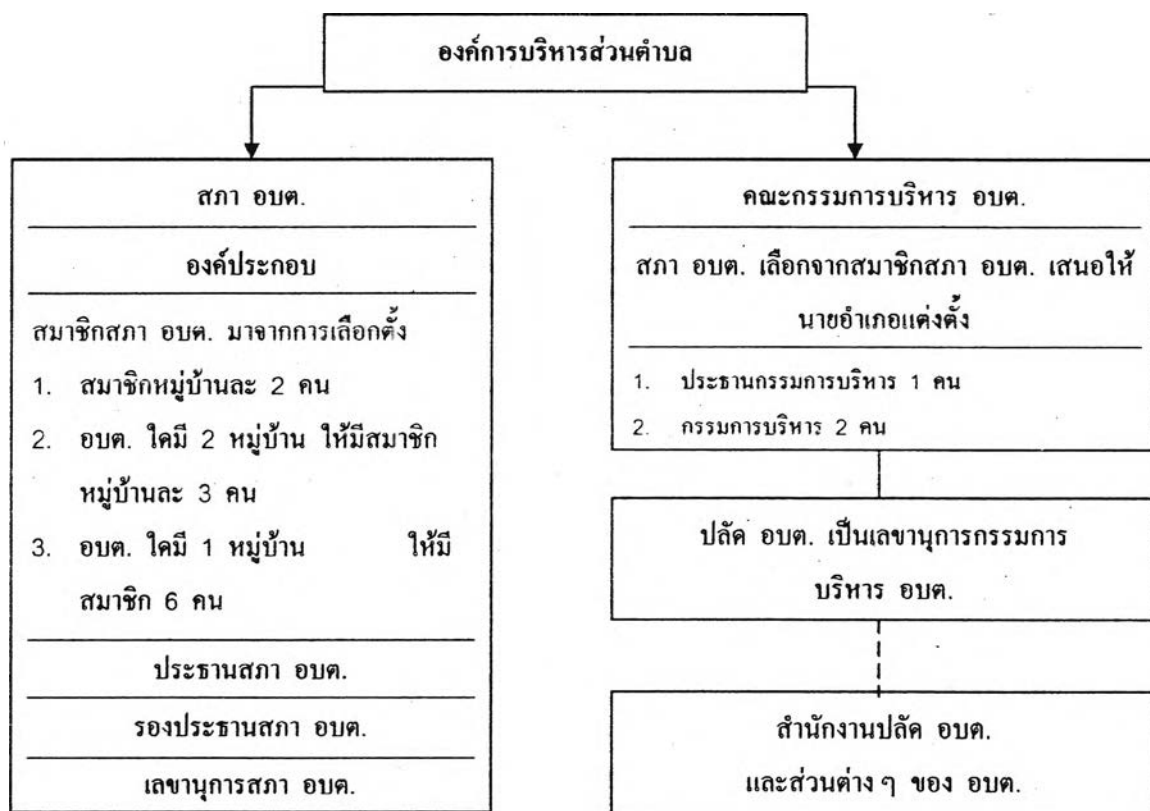
โครงสร้าง อบต. ใหม่ เกิดขึ้นจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภา อบต. และคณะกรรมการบริหาร อบต. เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

1. โครงสร้างสภา อบต. ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน อบต. โดมี 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิก 6 คน อบต. โดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน (เดิมสภา อบต. ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน)

2. โครงสร้างฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และ กรรมการบริหาร 2 คน โดยสภา อบต. เป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งและให้ปลัด อบต. เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร (เดิมประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน)

สำหรับคุณสมบัติและสมาชิกภาพของสมาชิก อบต. กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและการพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกอบต. ไว้โดยเฉพาะ เดิมนำเอาคุณสมบัติของสมาชิกสภาตำบลมาใช้กับสมาชิก อบต.

แผนภูมิที่ 2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ อบต.ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542



๑

(โกวิทย์ พวงงาม, 2544)

นับแต่ใช้กฎหมายนี้ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลมาสมัครเป็นสมาชิก อบต. ได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่งเดิมโดยอัตโนมัติ (โกวิท พวงงาม, 2544:174)

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (โกวิท พวงงาม, 2544:175-184)

- (1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- (3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- (3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง
- (4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ที่ อบต. จะต้องทำ ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
(หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ อบต. ที่มีความสามารถมีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจการในเขต 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. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)
13. การผังเมือง (หน้าที่ที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่)

อำนาจหน้าที่ของ อบต. ที่กล่าวมานั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลแต่ต้องแจ้งให้ อบต. ทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หาก อบต. มีความเห็นเกี่ยวกับการ

ดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นของ อบต. ไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

เราเห็นได้ว่า อบต. ในฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินกิจการพัฒนามากมายหลายอย่าง และแม้แต่หน่วยงานของรัฐหรือองค์การใด ๆ จะไปดำเนินกิจการในพื้นที่ อบต. ต้องแจ้ง อบต. ทราบล่วงหน้าด้วย นอกจากนี้ในการดำเนินกิจการ อบต. ยังมีรายได้อันเป็นเงินงบประมาณของตนเอง และสภา อบต. สามารถให้ความเห็นชอบข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายจ่ายเพิ่มเติมได้ ในส่วนของรายได้นั้น อบต. แต่ละแห่งอาจมีรายได้ไม่เท่ากัน โดยแหล่งที่มาของรายได้ อบต. มีอยู่หลากหลาย

ตารางที่ 2.1 แสดงการจำแนกอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ด้านเศรษฐกิจ	ด้านสังคม และวัฒนธรรม		
	การสาธารณสุข	ด้านสิ่งแวดล้อม	การศึกษา
(1) จัดหาน้ำเพื่อการเกษตร	(3) ป้องกันโรค	* (1) จัดให้มีการบำรุง ทางน้ำ	* (5) ส่งเสริม
(2) จัดให้มีและบำรุงรักษา ไฟฟ้า หรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น	และระงับ โรคติดต่อ	ทางบก	การศึกษา ศาสนา
(5) จัดให้มีและส่งเสริมกลุ่ม เกษตรกร และกิจการ สหกรณ์	(6) ส่งเสริม พัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และ ผู้พิการ	* (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่ง ปฏิกูล	และวัฒนธรรม
(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรม ในครอบครัว	(4) ป้องกัน และ	* (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	
(7) บำรุงและส่งเสริมการ ประกอบอาชีพของ ราษฎร	บรรเทาสา ธารณภัย	(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการบริโภค	
(9) หาประโยชน์จาก ทรัพย์สินขององค์การ บริหารส่วนตำบล		(3) จัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	
(11) กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์		(4) จัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ ประชุม การกีฬา การพักผ่อน หย่อนใจ และสวนสาธารณะ	
(12) การท่องเที่ยว		(8) การคุ้มครองและดูแลรักษา ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน	
(13) การผังเมือง		(10) จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และ ท่าข้าม	

หมายเหตุ * เป็นภารกิจที่ต้องทำ

ที่มา : คู่มือ ศรีสุขวัฒนา, 2541

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีรายได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

1. ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

- (1) ภาษีบำรุงท้องที่
- (2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (3) ภาษีป้าย
- (4) อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
- (5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- (6) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- (7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา
- (8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน
- (9) อากรรังนกอีแอ่น
- (10) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- (11) อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมาย ว่าด้วยการประมง
- (12) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- (13) ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (14) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
- (15) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- (16) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
- (17) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- (18) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด

2. เงินอุดหนุนรัฐบาล

3. รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่น ๆ

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (5) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

- (6) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. เงินกู้ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้
- (1) กู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล
 - (2) การกู้ตาม (1) กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
 - (3) การกู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

แหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองจากภาษีอากรต่าง ๆ ได้แก่
 - (1) ภาษีบำรุงท้องที่
 - (2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
 - (3) ภาษีป้าย
 - (4) อากรการฆ่าสัตว์
2. รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยภาษ่นั้น และให้ อบต. ได้รับทั้งจำนวน เมื่อมีการจัดเก็บใน อบต. ได้แก่
 - (1) เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น
 - (2) ค่าธรรมเนียมกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
 - (3) เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง
 - (4) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
 - (5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
3. รายได้ที่ได้รับจัดสรรให้เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยนั้น เป็นรายได้ที่เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยภาษ่นั้นแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับการจัดสรรหรือแบ่งให้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎหมายนั้นหรือในกฎกระทรวง ได้แก่
 - (1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
เมื่อจัดเก็บได้ในจังหวัด จัดสรรให้ อบต. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้
กฎหมายว่าด้วยภาษ่นั้น (พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ร.บ. การขนส่งทางบก)
 - (2) ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

เมื่อจัดเก็บได้ใน อบต. ไค ให้จัดสรรให้ อบต. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย

(3) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

เมื่อจัดเก็บได้ใน อบต. ไค ให้แบ่งให้ อบต. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายกระทรวงมหาดไทย

4. รายได้ท้องถิ่นการบริหารส่วนตำบล ต้องออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บเพิ่มขึ้นจากกฎหมายนั้น

เป็นรายได้ที่ อบต. มีอำนาจออกข้อบังคับ เพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น อัตราที่เรียกเก็บตามบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยภาษานั้น ตัวอย่างเช่น

ตารางที่ 2.2 ตัวอย่างรายได้ที่ อบต. มีอำนาจออกข้อบังคับเพื่อเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น.

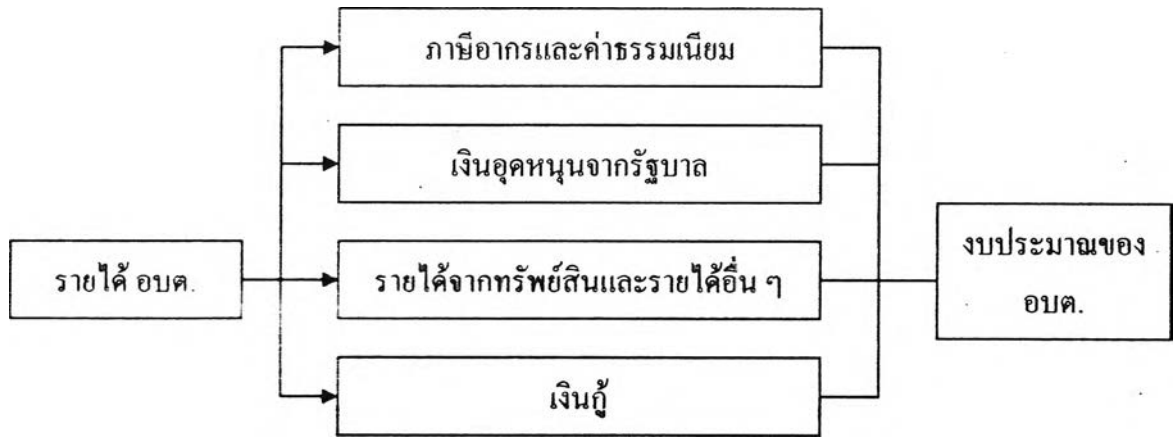
ประเภทภาษีค่าธรรมเนียม	เก็บเพิ่ม	หมายเหตุ
ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน	ไม่เกินร้อยละ 10	- สถานที่ประกอบการอยู่ในเขต อบต. - ร้านขายสุราตั้งอยู่ในเขต อบต. - สถานที่เล่นการพนันอยู่ในเขต อบต. (ภาษีและค่าธรรมเนียมเศษของหนึ่งบาทให้ปิดทิ้ง)

(โกวิทย์ พวงงาม, 2544)

จากตารางจะเห็นว่า อบต. มีแหล่งที่มาของรายได้จากหลายๆ ทาง โดยเฉพาะรายได้ที่มาจากแหล่งรายได้ของตนเอง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับพื้นที่และทรัพยากรต่างๆ ในแต่ละ อบต. นั้น เป็นสำคัญบาง อบต. มีทรัพยากรในพื้นที่มาก ก็จะมีแหล่งที่มาของรายได้มาก บางแห่งมีทรัพยากรในพื้นที่น้อยก็มีแหล่งที่มาของรายได้น้อย

การมีรายได้น้อย ข่อมส่งผลกระทบต่อการค้าเนินกิจการพัฒนาในท้องถิ่น อบต. ตลอดจนการพัฒนาบุคลากรใน อบต. ไม่มากนักน้อย

แผนภูมิที่ 2.3 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล



(โกวิทย์ พวงงาม ,2544)

การเพิ่มบทบัญญัติเรื่องรายได้ อบต.

การแก้ไขเพิ่มเติม พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับเรื่องรายได้

โดยสรุปเป็นการเพิ่มบทบัญญัติเรื่องรายได้ดังกล่าว มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังปรากฏใน มาตรา 18 และมาตรา 19

มาตรา 18 ให้ยกเลิกความในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2517 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 34 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียม รวมถึงผลประโยชน์อันอื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการบริหารมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจและหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่และกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจพิจารณาชี้ขาดคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินใหม่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนด

ไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวให้หน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการแทนก็ได้ และให้หักค่าใช้จ่ายได้ตามที่กำหนดในมาตรา 18

มาตรา 19 ให้ยกเลิกความในมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2517 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 77 รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากร ประทานบัตร ในอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

รายจ่ายของ อบต.

เมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายของ อบต. พบว่า มีรายจ่ายหลายทางเช่นกัน เป็นต้นว่า เป็นรายจ่ายประจำ เช่น ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่าง ๆ นอกจากนั้น รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ (ธีระพล อรุณะกสิกร และคณะ, 2539 : 38)

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
8. ค่าสาธารณูปโภค
9. เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น ๆ
10. รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน

กำหนดไว้

หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

กลไกช่วยบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นอกจากที่กล่าวไว้แล้วว่ามีสภา อบต. และ คณะกรรมการบริหาร อบต. แล้ว ก็ยังมีฝ่ายประจำที่เป็นกลไกช่วยบริหาร และดำเนินการ นั่นก็คือ มี พนักงานส่วนตำบล (ตามพระราชกฤษฎีกา) และอาจจัดแบ่งการบริหารออกเป็น

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

พนักงานส่วนตำบล

พนักงานส่วนตำบล ก็คือ บุคลากรหลักที่ทำงานให้ อบต. ถือเป็นข้าราชการประจำของ อบต. จัดเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น คล้ายพนักงานเทศบาล นอกจากนั้นจะเป็นลูกจ้างของ อบต. ซึ่งมี ทั้งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการมี ลูกจ้าง

นอกจากนั้น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการ อบต. อาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของ อบต. เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการ ซึ่ง ไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัด ก่อนแต่งตั้ง

โครงสร้างการแบ่งส่วนบริหารใน อบต.

การแบ่งส่วนบริหารใน อบต. ขึ้นอยู่กับระดับชั้นของ อบต. ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนบริหารใน อบต. อย่างน้อยออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. สำนักงานปลัด อบต. ซึ่งจะต้องมีตำแหน่งปลัด อบต. ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน อบต.
2. ส่วนการคลัง ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
3. ส่วนโยธา ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธา หรือนายช่างโยธา เป็นต้น

การบริหารงานของ อบต.

การทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภา อบต. และผู้บริหาร อบต. มีหลายประการ ดังต่อไปนี้

1. การเข้าประชุมสภา อบต.

1. นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมภายใน 45 วัน นับตั้งแต่วันเลือกตั้งสมาชิก อบต.
2. การกำหนดสมัยประชุม

2.1 การประชุมสมัยสามัญ

1. ต้องกำหนดเป็นสมัยประชุม อย่างน้อยปีละ 2 สมัย แต่ไม่เกิน 4 สมัย สมัยหนึ่ง ๆ มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน
2. มีการกำหนดไว้ว่า ต้องประชุมในเดือนกุมภาพันธ์สมัยหนึ่ง และเดือนสิงหาคมสมัยหนึ่ง
3. ในการกำหนดสมัยประชุมและวันประชุม ต้องทำเป็นประกาศของ อบต.

2.2 การประชุมวิสามัญ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. ประธานสภา อบต. ประธานกรรมการบริหาร อบต. หรือสมาชิกสภา อบต. ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ขอเปิดประชุมวิสามัญ
2. ลงมติเลือกเลขานุการสภา อบต.
3. ลงมติเลือกคณะกรรมการบริหาร อบต. ได้แก่ ประธานกรรมการบริหาร และกรรมการบริหาร
4. กำหนดสมัยประชุมสภา อบต.
5. ทำหน้าที่อื่น ๆ ในฐานะสมาชิกสภา อบต.

3. หน้าที่ในการวางแผนพัฒนาตำบล มีหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบล ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร อบต.
2. วิธีการจัดทำแผนพัฒนาตำบล คณะกรรมการบริหาร อบต. ควรคำนึงถึง
 - 2.1 ต้องใช้ข้อมูล กชช. 2ค. จปฐ. และข้อมูลเฉพาะอย่าง
 - 2.2 นโยบายที่กำหนดเป็นแนวทางในการจัดทำแผน
 - 2.3 ต้องคำนึงถึงแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ
 - 2.4 ความสัมพันธ์งบประมาณระหว่างหน่วยงานภูมิภาคในพื้นที่เพื่อรับการสนับสนุน เช่น คปต. หรือกระทรวงหลัก
3. ผู้ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ได้แก่ สมาชิกสภา อบต.

4. หน้าที่ในการร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีหลักเกณฑ์ดังนี้
 1. ผู้จัดทำและผู้เสนอร่าง ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร อบต.
 2. ผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ
 - 2.1 สมาชิกสภา อบต.
 - 2.2 การพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณ แบ่งออกเป็น 3 วาระ คือ
 1. วาระที่หนึ่ง วาระรับหลักการ
 2. วาระที่สอง วาระปรึกษาเรียงตามลำดับ เฉพาะข้อที่มีการแปรญัตติ
 3. วาระที่สาม วาระลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่
 3. ผู้อนุมัติ นายอำเภอ
 4. ผู้ประกาศใช้ ประธานกรรมการบริหาร อบต.
5. หน้าที่ในการร่างข้อบังคับตำบล มีหลักเกณฑ์ดังนี้
 1. ผู้เสนอร่างข้อบังคับ ให้เสนอเป็นญัตติร่างข้อบังคับ ผู้เสนอ
 - 1.1 คณะกรรมการบริหาร อบต.
 - 1.2 สมาชิกสภา อบต. พร้อมผู้รับรองที่เป็นสมาชิกอย่างน้อย 2 คน
 - 1.3 ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด
 2. ผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ
 - 2.1 สมาชิกสภา อบต. และนายอำเภอ
 - 2.2 การพิจารณาร่างข้อบังคับตำบล จะต้องพิจารณาเป็นวาระ 3 วาระ
 1. วาระที่ 1 ที่ประชุมพิจารณาจะรับหลักการหรือไม่ (มีการอภิปราย)
 2. วาระที่ 2 ให้ปรึกษาเรียงตามลำดับข้อ เฉพาะที่มีการแปรญัตติ
 3. วาระที่ 3 ให้ลงมติว่าจะเห็นชอบกับร่างข้อบังคับหรือไม่
 3. ผู้ประกาศใช้ ประธานคณะกรรมการบริหาร ลงชื่อและประกาศใช้
 4. ข้อบังคับตำบล คือ กฎระเบียบ ที่ออกมาใช้บังคับราษฎรในตำบล เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการบริหาร อบต. เป็นไปตามภารกิจ และหน้าที่
 5. หน้าที่ในการตั้งกระทู้ถาม ขึ้นญัตติและการอภิปรายในสภา อบต.

การกำกับดูแล อบต.

กฎหมายกำหนดให้ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด กำกับดูแล อบต. ดังนี้

1. นายอำเภอ

1. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล
2. เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อบต.
3. สั่งให้สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง
4. มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อบต. กรรมการบริหาร อบต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อบต. แจ้งหรือสอบสวน ตลอดจนจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จาก อบต. มาตรวจสอบ
5. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อบต. ได้
6. เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อบต. ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด

1. เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อบต. เป็นการชั่วคราว (ตามคำขอของ อบต.)
2. เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่าง นายอำเภอกับ อบต.
3. สั่งให้สมาชิกสภา อบต. ซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง
4. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญา กับ อบต.
5. สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อบต. ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภา อบต. มีมติให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหาร อบต.

การจัดชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล

กระทรวงมหาดไทยได้จัดชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น 5 ชั้น โดยมีหลักเกณฑ์การแบ่งชั้นต่าง ๆ โดยใช้ตัวชี้วัด 4 ด้าน คือ (เอกสารกองราชการส่วนตำบล)

1. ด้านการปกครอง ให้นำหน้าร้อยละ 20

องค์ประกอบในการพิจารณาด้านการปกครอง ได้แก่ จำนวนพื้นที่ จำนวนราษฎร จำนวนหมู่บ้านใน อบต. มีหมู่บ้านที่ถูกจัดให้เป็นหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาหรือไม่ ก็หมู่บ้าน และ อบต. มีพื้นที่ติดต่อกับท้องถิ่นอื่นหรือไม่ (กทม. เมืองพัทยา หรือเทศบาล)

2. ด้านเศรษฐกิจ ให้นำหน้าร้อยละ 55

องค์ประกอบในการพิจารณาด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้จริงของ อบต. งบประมาณรายจ่ายราษฎรในพื้นที่ส่วนใหญ่ทำงานที่ใด การมีนิคมอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรมที่มีทุนจดทะเบียนธนาคาร และสถาบันการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์ โรงแรม สถานประกอบการธุรกิจ จำนวนพนักงาน อบต. และเครื่องมือต่าง ๆ เป็นต้น

3. ด้านสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม ให้นำหน้าร้อยละ 8

องค์ประกอบในการพิจารณาด้านสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม ได้แก่ จำนวนสถาบันการศึกษา สถานรักษาพยาบาล สถานที่นันทนาการ สถานที่ท่องเที่ยว งานประเพณีที่ได้รับ การส่งเสริมจากทางราชการ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน สมาคม มูลนิธิ (ทั้งจดทะเบียน) วัด โบสถ์ คริสต์ มัสยิดอิสลาม และการที่ อบต. เคยได้รับการคัดเลือกให้เป็น อบต. ดีนแบบ ได้รับการนิเทศจากกองราชการส่วนตำบล

4. ด้านการบริหารจัดการ ให้นำหน้าร้อยละ 17

องค์ประกอบด้านการบริหารจัดการ ได้แก่

1. การจัดสรรทรัพยากร เช่น มีโครงการพระราชดำริจัดตั้งใน อบต. หรือไม่ มีนิคมสร้างตนเอง (ที่ทางราชการจัดตั้ง) หรือไม่ แหล่งน้ำ น้ำประปา แหล่งแร่ธาตุ โครงสร้างพื้นฐาน (ถนน, น้ำประปา, ไฟฟ้า, โทรศัพท์) อุทยานแห่งชาติ

2. การจัดต้นทุนทางสังคม เช่น มีกลุ่มอาชีพต่าง ๆ กลุ่มส่งเสริมภูมิปัญญา กลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติ กลุ่มส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม กลุ่มสหกรณ์ การมีส่วนร่วมราชการที่จัดตั้งเพื่อช่วยเหลือราษฎร การมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ของ อบต. การเสนอแผนพัฒนาประจำปี การเข้ารับฟังหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา อบต. ประจำเดือน เปอร์เซนต์ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง

3. การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยอื่น ๆ เช่น มีด่านศุลกากร ด่านตรวจคนเข้าเมือง การมีส่วนร่วมของราษฎรในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น ด้านอาชญากรรม การป้องกันยาเสพติด การรณรงค์ป้องกันโรคเอดส์ มลภาวะที่ก่อให้เกิดปัญหาแก่ราษฎรในพื้นที่ ภัยธรรมชาติ เป็นต้น

ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ ได้มาจากการสำรวจข้อมูลของกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในปี 2545 มีจำนวน อบต. ชั้นต่าง ๆ รายได้ จำนวนพนักงาน และโครงสร้างการบริหาร ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.3 แสดงจำนวน อบต. เกณฑ์รายได้ อัตราพนักงาน และโครงสร้างการบริหาร อบต. จำแนกตามชั้น อบต. (หมายเหตุ อบต. ทุกชั้นยังไม่มีส่วนการศึกษา)

ชั้น อบต.	จำนวนอบต.	เกณฑ์รายได้	อัตราพนักงาน	โครงสร้างการบริหาร
1	75	20 ล้านบาทขึ้นไป	21 คน	- สำนักงานปลัด อบต. - ส่วนการคลัง - ส่วนโยธา - ส่วนสาธารณสุข
2	77	12 – 20 ล้านบาท	12 คน	- สำนักงานปลัด อบต. - ส่วนการคลัง - ส่วนโยธา
3	203	6 – 12 ล้านบาท	6 คน	- สำนักงานปลัด อบต. - ส่วนการคลัง - ส่วนโยธา
4	826	3 – 6 ล้านบาท	4 คน	- สำนักงานปลัด อบต. - ส่วนการคลัง - ส่วนโยธา
5	5,563	ไม่เกิน 3 ล้านบาท	3 คน	- สำนักงานปลัด อบต. - ส่วนการคลัง - ส่วนโยธา

(กองราชการส่วนตำบล, 2545)

ตอนที่ 2 การกระจายอำนาจทางการศึกษา

2.1 ความเป็นมาของการจัดการศึกษาท้องถิ่น

2.1.1 แนวคิดการจัดการศึกษาของไทย

กรมวิชาการ (2538 : 58-59) ได้ประมวลทัศนะข้อคิดเห็นที่ได้จากบทความ ผลการวิจัย การประชุมสัมมนาทางวิชาการในเรื่องแนวความคิดในการจัดการศึกษาในอนาคต ซึ่งมีข้อสรุปสำคัญ 3 เรื่อง คือ

2.1.1.1 จุดมุ่งหมายของการศึกษา คือ การพัฒนาพลเมืองของประเทศในสองด้าน คือ ด้านคุณสมบัติของความเป็นมนุษย์ที่มีปัญญา มีคุณธรรมและมีความสามารถพื้นฐานหรือศักยภาพที่พัฒนาตนเองและสังคมต่อไป อีกด้านหนึ่งคือ ความสามารถในการประกอบอาชีพหรือเน้นกำลังแรงงานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต ซึ่งเรื่องนี้ต้องสร้างคนมีความรู้ทั้งด้านวิทยาศาสตร์พื้นฐาน สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และทักษะพื้นฐานสำหรับการประกอบอาชีพ ได้แก่ ความสามารถด้านภาษา คำนวณการอ่าน การสื่อสาร ตลอดจนเทคนิควิธีการจัดการเบื้องต้น

2.1.1.2 หลักของการจัดการศึกษา จะต้องเป็นไปในลักษณะที่ประสานของเชื่อมโยงกัน 4 ประการ คือ

2.1.1.2.1 ความกว้างและเป็นธรรม การจัดการศึกษาทุกระดับ และทุกประเภท การศึกษาควรจัดอย่างกว้างขวางและเป็นธรรม ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลที่มีความแตกต่างในด้าน เพศ วัย ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม

2.1.1.2.2 ความสมดุล การจัดการศึกษาควรจัดให้ผู้เรียนได้พัฒนาความสมดุล ระหว่างปัญญา คุณธรรม และสมรรถภาพพื้นฐานกับความรู้และทักษะสำหรับการประกอบอาชีพ

2.1.1.2.3 ความสอดคล้อง การจัดการศึกษาควรจัดให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมประเทศ และของสังคมในระดับต่าง ๆ ทั้งในเขตเมืองและชนบท

2.1.1.2.4 ความหลากหลาย การจัดการศึกษาควรจัดให้มีความหลากหลายทั้งในรูปแบบเนื้อหาและวิธีการ

2.1.1.3 แนวทางสำคัญของการจัดการศึกษามี 3 ประการ คือ

2.1.1.3.1 การจัดโครงสร้างของระบบการศึกษาในลักษณะที่ยืดหยุ่น และเป็น เครื่องช่วย คือ การเปิดโอกาสให้บุคคลเข้ามาศึกษาและเรียนรู้ได้ตามความสนใจ และความพร้อมได้ อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา และตลอดชีวิต สำหรับเรื่องเครื่องช่วยนั้น ได้แก่การสร้างเครื่องช่วยการเรียนรู้ที่ ช่วยส่งผ่านและถ่ายทอดความรู้ประเภทต่าง ๆ และจากแหล่งต่าง ๆ ไปยังผู้รับบริการได้อย่างต่อเนื่อง และตลอดเวลา เพื่อส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต

2.1.1.3.2 การจัดเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนการสอน เนื้อหาสาระของ การศึกษาควรครอบคลุมความรู้ที่เป็นวิชาการสมัยใหม่และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยมีสัดส่วนที่สมดุล และพหุเหมาะกับความต้องการของบุคคลและสังคม ในขณะที่เดียวกันสาระและกระบวนการเรียน การสอนควรจะต้องการพัฒนาบุคคลอย่างครบถ้วนรอบด้าน

2.1.1.3.3 การบริหารและการจัดการมีแนวทางดังต่อไปนี้

1) การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่ภูมิภาค และ ท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ตลอดจนองค์กรท้องถิ่น ในระดับต่าง ๆ ใน การตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหาร และการจัดกิจกรรมทางการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและ ความต้องการของท้องถิ่นของตน

2) แบ่งการรับภาระการให้บริการทางการศึกษา โดยรัฐควรเน้นการ ให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาสำหรับผู้ขาดแคลนหรือด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและ สังคมตลอดจนการศึกษาสงเคราะห์ และการศึกษาพิเศษ นอกเหนือจากนี้ให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบ ของชุมชน องค์กรท้องถิ่น และเอกชนเป็นผู้จัดการบริการการศึกษาภายใต้การส่งเสริมสนับสนุนกำกับ ดูแลและควบคุมมาตรฐานการศึกษาของรัฐ

3) พัฒนาด้านการระดม และจัดสรรทรัพยากร เพื่อการจัดการศึกษา ระหว่างภาครัฐ เอกชน ชุมชน สถานประกอบการ ตลอดจนผู้บริหารทางการศึกษา โดยให้ ผู้รับบริการทางการศึกษารับผิดชอบค่าใช้จ่ายทางการศึกษาระดับและประเภท การศึกษาโดย พิจารณาจากสัดส่วนของผลตอบแทนทางสังคมเป็นหลัก ให้เอกชนและชุมชน รับภาระค่าใช้จ่ายเต็มที่ ในการปรับใช้กำลังคนให้เหมาะสมกับกิจกรรมการผลิตของตนส่วนการจัดทรัพยากรทางการศึกษาของ ภาครัฐ ควรปรับให้มีประสิทธิภาพ และเกิดความเป็นธรรมแก่สาธารณะและเอื้อต่อการกระจายโอกาส ทางการศึกษาเพิ่มขึ้นแก่ผู้ขาดและผู้ด้อยโอกาสในระดับประเภทการศึกษาต่าง ๆ

2.1.2 การกระจายอำนาจทางการศึกษา

Drucker (อ้างถึงใน เฉลิมพล พินทอง, 2542:13) กล่าวถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจ นั้น ไว้ดังนี้

- ทำให้มีการตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วโดยมีการอภิปรายถกเถียงในเหตุการณ์ต่าง ๆ
- ดังนั้นจึงไม่มีการบริหารงานแบบประกาศิตสั่งการ (Edict Management)
- ไม่มีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของส่วนงานต่างและบริษัท
- ทำให้มีการบริหารงานที่ยุติธรรม ผู้ปฏิบัติงานมีความประทับใจในงานลดปัญหา

- ได้แข่งทางด้านตัวบุคคลและการแบ่งพรรคแบ่งพวก
- ทำให้มีการบริหารงานแบบประชาธิปไตยโดยผู้ปฏิบัติงานมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นก่อนที่จะตัดสินใจ
- ไม่มีช่องว่างในกลุ่มผู้บริหาร ประธานและรองมีสิทธิเหมือนกัน
- ผู้ที่มีประสบการณ์สามารถรับผิดชอบในระดับสูงได้
- ทำให้มีความรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม ส่วนงานและผู้บริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพจะ

ถูกเปิดเผยให้เห็น

สำหรับความสำคัญทางการศึกษา โดยเฉพาะต่อสถานศึกษาระดับต่างๆ นั้น Brown (อ้างถึงใน เฉลิมพล พินทอง, 2542:12) กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจไว้ว่า

- เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นคล่องตัวของโรงเรียนในการตัดสินใจให้ทำได้มากขึ้น
- เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาของคณะกรรมการ โรงเรียน หรือ

สมาคมครู ผู้ปกครองให้มากขึ้น

- เพื่อเปิดโอกาสให้โรงเรียนได้เพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลในงานได้มากขึ้น

ความสำคัญของการกระจายอำนาจบริหารการศึกษาจากที่กล่าวมานั้น สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจทำให้การตัดสินใจของหน่วยงานปฏิบัติการรวดเร็ว มีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหาร ลดปัญหาความขัดแย้งภายในหน่วยงาน การบริหารงานมีความยุติธรรมและเป็นประชาธิปไตยโดยสมาชิกของหน่วยงานสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ส่งเสริมให้ผู้ที่มีความสามารถมีประสบการณ์ได้ทำงานที่เหมาะสม ทำให้เกิดความต้องการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของส่วนรวมทุกฝ่าย

หลักการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

Mintzberg (อ้างถึงใน เฉลิมพล พินทอง, 2542:13) กล่าวถึงแนวคิดในการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นการใช้ใน 3 กรณีที่แยกจากกันดังนี้

1. มีการกระจายอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจอย่างเป็นทางการลงสู่ระดับล่างตามสายการบังคับบัญชา หรือเป็นการมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ (Delegation) เป็นการให้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจบางส่วนแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา
2. การกระจายอำนาจหน้าที่อย่างไม่เป็นทางการในแนวด้านข้าง จากฝ่ายบริหารในฝ่ายปฏิบัติการไปยังฝ่ายให้คำปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญ
3. การกระจายการบริการและทรัพยากรต่างๆ ตามพื้นที่ภูมิศาสตร์

ประยูร กาญจนคุลย์ (อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงษ์, 2540) กล่าวถึงหลักการทั่วไปของการกระจายอำนาจว่า “หลักการกระจายอำนาจการปกครองคือวิธีการจัดระเบียบการปกครองโดยให้ท้องถิ่นมีอิสระตามสมควรที่จะปกครองตนเอง โดยราษฎรในท้องถิ่นเองราชการบริหาร ส่วนกลางเป็นแต่เพียงควบคุมดูแลเท่านั้นมิได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการโดยตรง

ปรัชญา เวสารัชช์ (อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงษ์, 2540) ให้หลักการในการกระจายอำนาจไว้ดังต่อไปนี้

1. ให้มีการกระจายอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการและการบริหารลงไปที่หน่วยงานที่รับผิดชอบการให้บริการซึ่งใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด
2. ผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ
3. ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น
4. ต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิผล บรรยากาศของการทำงาน และก่อนประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม
5. ต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนประเมินผลได้ และต้องมีการเตรียมขั้นตอนให้เป็นระบบเพียงพอแก่การดำเนินการ

Dele (อ้างถึงใน เฉลิมพล พินทอง, 2542:13) สรุปหลักการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจจะมีมากขึ้นเมื่อ

1. การตัดสินใจส่วนใหญ่กระทำโดยฝ่ายบริหารระดับต่ำลงมากขึ้น
2. ปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้บริหารระดับรองลงมาเป็นผู้ตัดสินใจมีความสำคัญมากขึ้น เช่น มีอำนาจสั่งจ่ายเงินมากขึ้น
3. การตัดสินใจของผู้บริหารระดับต่ำลงมา มีผลกระทบต่อหน้าที่ในการพิจารณาขึ้น
4. การตรวจสอบการตัดสินใจต่างๆ มีความจำเป็นน้อยลง

จรัส สุวรรณมาลา (อ้างถึงใน ประเสริฐ ทองเกตุ, 2540) การกระจายอำนาจควรจะใช้หลักการสำคัญ 2 ประการดังต่อไปนี้

1. หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest)
2. หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency)

แนวคิดและหลักการในการกระจายอำนาจนักวิชาการที่กล่าวมานั้นวิเคราะห์ดูจะพบว่าจะมีจุดเน้นในเรื่องต่อไปนี้ คือ

- ต้องเป็นการกระจายอำนาจตัดสินใจในการบริหาร การปกครองระดับใดระดับหนึ่งไปให้กับหน่วยงาน หรือองค์กรท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน

- องค์กรท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่รับมอบอำนาจต้องมีอิสระในการตัดสินใจในการบริหารกิจการ สาธารณะของคนตามกรอบแห่งอำนาจที่ได้มา

- ต้องเป็นการกระจายอำนาจภาระหน้าที่พร้อมทั้งทรัพยากร โดยยึดสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นหลักในการกระจาย และถ้าผู้รับมอบอำนาจไม่พร้อมผู้กระจายอำนาจจะต้องให้การสนับสนุนอย่างเพียงพอ

- ต้องมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและประสิทธิภาพของการบริหารเป็นสำคัญ ทั้งจะต้องมีการเตรียมการที่เป็นระบบแก่การดำเนินการ

รูปแบบในการกระจายอำนาจ

รูปแบบและวิธีการของการกระจายอำนาจการบริหารกิจการของรัฐมีผู้ให้ทรรศนะไว้หลายลักษณะตามมุมมองของการใช้อำนาจที่ต่างกันออกไป แต่ในภาพรวมและเป้าหมายของการกระจายอำนาจนั้นไม่แตกต่างกันนัก เช่น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ภักดีวงษ์, 2540) เสนอรูปแบบของการกระจายอำนาจ ว่ามี 2 รูปแบบ คือ

1. แบ่งอำนาจให้ข้าราชการไปปฏิบัติราชการแทน เป็นการกระจายหรือมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่แทนรัฐบาลกลาง ควรใช้ในเขตท้องที่ที่ยังมีสภาพเป็นชนบท เศรษฐกิจพื้นฐานยังไม่ดีพอหรือยังมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะปกครองตนเองได้ รัฐจึงต้องเข้าไปมีส่วนช่วยในการบริหาร โดย

- 1.1 ให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจดำเนินการต่างๆ
- 1.2 จัดสรรงบประมาณให้
- 1.3 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ออกไปบริหารหรือปกครองแทนรัฐบาลกลาง
- 1.4 กำหนดนโยบายและกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้ท้องถิ่นใช้เป็นแนวปฏิบัติ

2. การให้อำนาจประชาชนปกครองตนเอง เป็นการกระจายอำนาจทางการบริหารและการเมืองไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดย

- 2.1 จัดให้มีการเลือกตั้ง
- 2.2 จัดให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นตามความจำเป็น
- 2.3 ให้องค์กรเพื่อปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นนิติบุคคล

- 2.4 ให้อำนาจในการจัดทำงานประมาณและการหารายได้ของท้องถิ่นเอง
- 2.5 ให้อำนาจในการตราข้อบัญญัติและการบังคับใช้
- 2.6 ให้อิสระในการปกครองตนเองแก่ท้องถิ่น
- 2.7 เปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

จรัส สุวรรณมาลา (อ้างถึงใน ประเสริฐ ทองเทศ, 2540) เสนอรูปแบบในการกระจายอำนาจ โดยสรุปว่า “กระทรวง ทบวง กรม ปรับเปลี่ยนหน้าที่จากการเป็นผู้ปฏิบัติและให้บริการมาเป็นการทำงานเชิงนโยบาย, ควบคุมดูแล และถ่ายโอนอำนาจในการปฏิบัติไปให้ท้องถิ่นดำเนินการแทน โดยมีแนวทางในการดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1. ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากราชการส่วนกลางไปสู่ภูมิภาค
2. การกระจายอำนาจจากราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น

วิธีการถ่ายโอนอำนาจ (จรัส สุวรรณมาลา อ้างถึงในเฉลิมพล พินทอง, 2542:15-16)

- มอบอำนาจหน้าที่ด้านการวางแผน การบริหารงบประมาณและการบริหารบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริการและการปฏิบัติการในพื้นที่ลงไปในหน่วยงานระดับจังหวัด
- พัฒนาศักยภาพของส่วนราชการระดับภูมิภาคให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจที่ลงมาสู่ส่วนภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- จัดระบบบริหารในระดับภูมิภาคให้มีเอกภาพและสนองตอบปัญหาของชุมชนนั้นเป็นสำคัญ

ดิน ปรัชญพฤทธิ์ การกำหนดรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 2 ลักษณะ คือ

การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) คือการที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจตัดสินใจบางส่วนไปให้แก่ท้องถิ่นหรือหน่วยงานระดับปฏิบัติการในการปฏิบัติงานเอง แต่ส่วนกลางยังสงวนอำนาจที่จะแทรกแซงไว้

การให้หรือการโอนอำนาจ (Devolution) คือการที่ส่วนกลางให้อำนาจตัดสินใจแก่ท้องถิ่นหรือหน่วยงานระดับปฏิบัติการในการปฏิบัติงานของตนเองโดยสมบูรณ์โดยปราศจากการแทรกแซง

Minzberg (อ้างถึงใน Brown, 1991) การกระจายอำนาจมี 2 มิติ คือ

การกระจายอำนาจในแนวนอน (Horizontally Decentralized) หรือการกระจายอำนาจที่ผู้บริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ผู้ช่วยฝ่ายต่างๆ ในสำนักงานส่วนกลางร่วมรับผิดชอบ และร่วมตัดสินใจในการบริหารหน่วยงานในบังคับบัญชา

การกระจายอำนาจในแนวดิ่ง (Vertical Decentralized) คือการกระจายอำนาจที่ผู้บริหารส่วนกลางมอบอำนาจลงมาให้กับหน่วยงานในบังคับบัญชาให้สามารถตัดสินใจในการบริหารภาระหน้าที่ของตนอย่างอิสระ Kogan (อ้างถึงใน Brown, 1991) รูปแบบของการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจแบบองค์การ (Organizational Decentralized) คือการกระจายอำนาจให้กับผู้แทนของชุมชนที่มาจากการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตย เพื่อทำหน้าที่แทนในคณะกรรมการการศึกษาเขต อำนาจของคณะกรรมการจะถูกใช้ผ่านระบบการบริหารลงมาสู่โรงเรียน
2. การกระจายอำนาจแบบเชิงการเมือง (Political Decentralized) คือการกระจายอำนาจให้กับคณะกรรมการโรงเรียน หรือสมาคมครู - ผู้ปกครอง โดยคณะกรรมการหรือสมาคมดังกล่าวสามารถกำหนดนโยบายของโรงเรียน การจัดสรรทรัพยากร และมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล รูปแบบนี้มีพื้นฐานแบบประชาธิปไตย คือการตัดสินใจมีลักษณะเป็นสาธารณะหรือเป็นผลที่สะท้อนความต้องการของชุมชน

รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ดังกล่าวมานั้น สามารถพิจารณาได้ใน 2 ประเด็น คือ ในประเด็นของปริมาณอำนาจที่กระจายออกไป กับการถ่ายโอนอำนาจ โดยในประเด็นของปริมาณอำนาจที่กระจายออกไป มี 3 รูปแบบ คือ

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)
2. การมอบอำนาจ (Delegation) และ
3. การโอนหรือให้อำนาจ (Devolution)

ส่วนในแง่ของการถ่ายโอนอำนาจนั้นมี 2 รูปแบบคือ

1. การกระจายอำนาจให้องค์คณะบุคคลในหน่วยงานระดับเขตพื้นที่
2. กระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับปฏิบัติการหรือโรงเรียนโดยตรง

สำหรับการกระจายอำนาจบริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ในมิติของปริมาณอำนาจที่กระจายออกไป จะมี 2 ลักษณะคือ

1. การมอบอำนาจ จากการศึกษาชั้นพื้นฐานยังคงต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเขตพื้นที่

2. การโอนหรือให้อำนาจ เช่นการที่หน่วยงานหลัก 4 หน่วยงานของกระทรวง และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล ในมิติของการถ่ายโอนอำนาจนั้นก็มี 2 รูปแบบเช่นกัน คือ

2.1 การกระจายอำนาจแบบองค์การหรือการกระจายอำนาจในแนวระนาบ เช่นจากการที่เขตพื้นที่มีอำนาจบริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน

2.2 การกระจายอำนาจในแนวดิ่ง หรือการกระจายอำนาจเชิงการเมือง เช่นการให้อำนาจแก่สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างสมบูรณ์แบบ และการให้อำนาจแก่องค์กรต่างๆ อย่างสมบูรณ์แบบในการจัดการศึกษา

Kemmerer (1994อ้างถึงใน วันชัย คณิตโมนุท,2543:7-9) ได้เสนอรูปแบบในการกระจายอำนาจไว้ 4 ประการ คือ

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)
2. การมอบอำนาจ(Delegation)
3. การ โอนอำนาจหรือการให้อำนาจ(Devolution)
4. การให้เอกชนดำเนินการ(Privatization)

ขั้นตอนในการกระจายอำนาจ

ขั้นตอนในการดำเนินการกระจายอำนาจเมื่อพิจารณาจากกรณีของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เพื่อให้ดำเนินการเป็นไปอย่างประสบความสำเร็จ พิจารณาดังนี้ (Prescador,1985 อ้างถึงในวันชัย คณิตโมนุท,2543:9-11)

1. การออกแบบใหม่
2. การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา
3. มีการวางแผนในแต่ละเขตพื้นที่
4. มีการแบ่งอำนาจในทางเทคนิคและด้านวิชาการ
5. งานที่ต้องจัดทำต้องแบ่งอำนาจไปได้ตามความสอดคล้องและความต้องการของ

ท้องถิ่น

6. การแบ่งอำนาจการจัดการทรัพยากรทางการศึกษา
7. ประเมินผล

แนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 78, 81 และ 289 แสดงเจตนารมณ์ไว้อย่างชัดเจนว่า กิจการสาธารณะใด ๆ ที่กระทบต่อประชาชนโดยตรงนั้น รัฐจะต้องกระจายอำนาจไปให้กับหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน หรือองค์กรประชาชนได้ตัดสินใจกำหนดทิศทางตามความต้องการของแต่ละพื้นที่ และต้องส่งเสริมให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วม รับผิดชอบกิจการสาธารณะในลักษณะ รัฐ - ประชาชนให้มากที่สุด ดังนี้

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒาระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นและสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้ คุณธรรม จริยธรรมให้มีความหมายการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดกับมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2542 หมวดที่ 4 หมวดที่ 7 และหมวดที่ 8 ในด้านการศึกษา รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแม่บททางการศึกษา อันได้นำมาสู่การร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2542 ในเวลาต่อมา ซึ่งถ้าพิจารณาเนื้อหาแล้วกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2542 คือกฎหมายกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทยนั่นเอง เช่น ในหมวดทั่วไป มาตรา 8 ที่กำหนดว่าการจัดการศึกษาต้องยึดหลักการมีส่วนร่วมของสังคม มาตรา 9 โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาต้องกระจายอำนาจลงไปยังองค์กรที่ใกล้ชิดประชาชนทุกระดับ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบทั้งทางด้านการบริหารจัดการและการระดมทรัพยากร

เพื่อจัดการศึกษา ทั้งยังให้สิทธิกับองค์กรในสังคมทุกระดับตั้งแต่ครอบครัวขึ้นไปในการจัดการศึกษาได้อย่างหลากหลายในหมวดที่ 4 (แนวการจัดการศึกษา) กระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการ เห็นได้จาก การที่กำหนดให้มีหลักสูตรกลางที่มีกรอบสาระการเรียนรู้กว้างๆ และเปิดโอกาสให้แต่ละพื้นที่บรรจุรายละเอียดของเนื้อหาได้เองแตกต่างกันไปตามความต้องการ โดยกิจกรรมการเรียนการสอนนั้น ให้ยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ให้เกิดการเรียนรู้จากกิจกรรมการเรียนการสอนที่หลากหลายทั้งในห้องเรียน และภูมิปัญญาท้องถิ่นในชุมชน และสถานศึกษาสามารถที่จะประเมินผลการเรียนได้ตามความเหมาะสมของตนเอง หมวด 5 (การบริหารและการจัดการศึกษา) การบริหารการศึกษาของรัฐกำหนดให้บริหารในรูปแบบคณะกรรมการจากการสรรหาแบบต่างๆ โดยหน่วยงานบริหารส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายส่วนรวม กำกับติดตามและให้การสนับสนุนหน่วยงานบริหารระดับเขตพื้นที่ และสถานศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งได้รับอำนาจให้บริหารการศึกษาในเขตของตนได้อย่างเป็นอิสระ และหมวดที่ 8 (ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา) ที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานการศึกษาและสถานศึกษาสามารถบริหารและระดมทรัพยากรสำหรับชุมชนนั้น นอกจากจะส่งเสริมให้ร่วมสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาแล้ว ยังเปิดโอกาสให้สามารถจัดการศึกษาตามความต้องการ (ที่ไม่ขัดกับพระราชบัญญัติการศึกษาฯ.) ได้ด้วย โดยสาระที่กล่าวมานี้ กล่าวได้ว่าขณะนี้รัฐมีนโยบายกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาที่ชัดเจนที่สุดเท่าที่ได้เคยมีมา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

กวี กาญจนภา (2521 : บทคัดย่อ) วิจัยเรื่องรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา โดยศึกษาวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในอดีตจนถึง พ.ศ. 2521 ที่มีผลต่อการจัดการศึกษา รวมถึงรูปแบบการจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาซึ่งได้รวบรวมค้นคว้าจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องพบว่า

1. การจัดการปกครองท้องถิ่นในระยะแรก ไม่มีผลต่อการจัดการศึกษาเริ่มจะมีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา เมื่อมีการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลใน พ.ศ. 2476 และมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาอย่างเต็มที่หลังจาก พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา เมื่อมีการโอนการศึกษาประชาบาลให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการแล้ว

2. ลักษณะการกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดการศึกษานี้ไม่มีผลสมบูรณ์เนื่องจากปัญหาข้อขัดข้องทั้งในด้านสถานะตามกฎหมายการเลือกผู้แทน ความมีอิสระและทรัพยากร

3. รูปแบบในการกระจายอำนาจทางการศึกษา ตั้งแต่เริ่มมีการจัดการศึกษาอย่างมีระเบียบแบบแผนได้จัดมาแล้วทุกรูปแบบ คือ แบบมอบอำนาจ (ตั้งแต่เริ่ม - พ.ศ. 2463) แบบกระจายอำนาจให้ประชาชนโดยตรง (พ.ศ. 2464 - พ.ศ. 2477) แบบกระจายอำนาจให้หน่วยปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2478 - 2490 และ พ.ศ. 2506 - 2523) แบบรวมอำนาจ (พ.ศ. 2491 - 2505)

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ในที่นี้จะขอกล่าวถึง 2 ประการ ได้แก่ ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการกิจระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น และความสัมพันธ์เชิงการควบคุมดูแล

1. ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการกิจระหว่างภารกิจของรัฐ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2539: 1-2) ได้จำแนกภารกิจออกเป็น 3 ประเภทคือ

(1) ภารกิจทางปกครอง

ภารกิจทางปกครองได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การอำนวยความสะดวกความยุติธรรม ฯลฯ ภารกิจประเภทนี้เป็นภารกิจโดยแท้ของรัฐซึ่งโดยทั่วไปรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง

(2) ภารกิจทางเศรษฐกิจนั้นได้แก่

การให้บริหารสาธารณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม เช่น การขนส่ง การเดินรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การไฟฟ้า การประปา ฯลฯ ภารกิจประเภทนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรืออาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐได้

(3) ภารกิจทางสังคม

ภารกิจทางสังคมได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางสังคม เช่น การให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การสาธารณสุข การกีฬา การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ภารกิจประเภทนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรืออาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐก็ได้

2. ภารกิจของท้องถิ่น

ภารกิจของท้องถิ่นเกิดขึ้นจากลักษณะของสภาพชุมชนเอง โดยภารกิจดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่รัฐไม่สามารถเข้าไปสอดส่องดูแลได้โดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งโดยลักษณะของ

ภารกิจก็เป็นเรื่องของความต้องการเฉพาะแต่ละชุมชน เช่น การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย การให้มีน้ำสะอาด ตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน ฌาปนกิจสถาน ฯลฯ

3. ความสัมพันธ์ในเชิงควบคุมกำกับดูแล

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ที่การควบคุมกำกับซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจโดยปราศจากการควบคุมกำกับย่อมทำให้รัฐเดี่ยวไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้ การควบคุมกำกับแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การควบคุมกำกับโดยตรง และการควบคุมกำกับโดยอ้อม

(1) การควบคุมกำกับโดยตรง การควบคุมกำกับโดยตรงยังแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

(ก) การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร การควบคุมตัวบุคคลหรือองค์กรเป็นการควบคุมสถานภาพทางกฎหมายของคณะบุคคลหรือบุคคลคนเดียวที่อยู่ในรูปของคณะบุคคล (เช่น คณะเทศมนตรี สภามณฑล นายกเทศมนตรี) อย่างเช่นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้

(ข) การควบคุมกำกับการกระทำการกระทำที่สำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบต่องบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

(2) การควบคุมกำกับโดยอ้อม การควบคุมกำกับโดยอ้อมแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

(ก) การให้เงินอุดหนุน การให้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับโดยทางอ้อมประการหนึ่ง ทุกปีรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

(ข) การใช้สัญญามาตรฐานการจัดทำสัญญาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น นั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดว่า จะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบ และการเปลี่ยนแปลงสัญญาจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัด

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2543 : 32-33) ได้ให้คำอธิบายไว้ว่าการควบคุมกำกับเป็นเรื่องของนิติบุคคล ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับได้ไม่มีอำนาจเหนือองค์กรที่ถูกควบคุมกำกับดังเช่นที่ ผู้บังคับบัญชา

เหนือผู้ได้บังคับบัญชาโดยหลักแล้วผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่มีอำนาจที่จะ สั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือ ยกเลิกคำสั่งของผู้ผู้ได้การควบคุมกำกับวันแต่จะมีกฎหมาย(พระราชบัญญัติ) บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง

เหตุผลที่มีการบัญญัติให้การควบคุมกำกับต่างกับการบังคับบัญชาก็เพราะว่าการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นนั้นต่างกับการปกครองส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางมาก หลักเกณฑ์ที่สำคัญของการกระจายอำนาจก็คือการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ตัดสินใจด้วยตนเอง มีการปกครองด้วยตนเอง การใช้ระบบการบังคับบัญชาเหนือองค์กรกระจายอำนาจจึงเท่ากับทำลายระบบการกระจายอำนาจไปในตัวนั่นเอง ดังนั้น จึงต้องจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น กิจการใดที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นงานท้องถิ่น ท้องถิ่นก็ย่อมจะสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง การควบคุมกำกับควรจะอยู่ในขอบเขตโดยพิจารณาแต่เพียงว่าท้องถิ่นทำกิจการในขอบเขตอำนาจของคนหรือไม่ ละเมิดกฎหมายหรือไม่ กรณีเช่นนี้มิได้หมายความว่าส่วนกลางจะไม่สามารถควบคุมดุลพินิจของส่วนท้องถิ่นได้ การควบคุมกำกับนอกจากจะสามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของท้องถิ่นแล้วยังสามารถควบคุมดุลพินิจของท้องถิ่นได้ด้วย แต่การควบคุมดุลพินิจจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น

2.1.3 การจัดการศึกษาท้องถิ่น

2.1.3.1 กรอบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาท้องถิ่น

ปัจจุบันแนวคิดของการกระจายอำนาจในการบริหารงานของรัฐบาลกลางจะมุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการมากขึ้น ส่วนกลางเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายในภาพรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาของชาติ ทั้งนี้ ได้มีกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นด้วยกันหลายฉบับ ดังจะสรุปได้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นได้ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (กรมการปกครอง 2542 : 1 - 5) กำหนดบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น และการจัดการศึกษา ดังนี้

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง

มาตรา 81 รัฐต้องให้การศึกษายอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษายอบรม ให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้อง กับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษายอบรม และฝึกอาชีพ ตามความ เหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษายอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด

2) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนดบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ดังนี้

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในของท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่เกี่ยวกับการประสาน และส่งเสริม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากร และการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาใช้จัดการศึกษา ดังนี้

ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 16 ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(6) ส่งเสริมการฝึก และการประกอบอาชีพ

(9) การจัดการศึกษา

(10) การสังคมสงเคราะห์ และพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(11) การบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

มาตรา 22 เทศบาลเมืองพัทธยา และองค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

๑๓๙

(9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดบริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จภายในสี่ปี

(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่น

4) พระราชบัญญัติเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ

(7) บำรุง และส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

มาตรา 82 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังนี้

(6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

5) มติคณะรัฐมนตรี 16 มีนาคม 2542 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ สาระสำคัญของนโยบายและแผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเสนอในมาตรการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ดังนี้

มาตรการที่ 3 รัฐสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 และมาตรา 289

มาตรการที่ 4 กำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ทั้งนี้ สำนักงานประมามีความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยให้กระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจัดทำยุทธศาสตร์ย่อยการกระจายอำนาจจัดการศึกษาของท้องถิ่น

นอกจากพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2542) ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม และในเรื่องงานด้านการศึกษาภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม (มาตรา 67 (5)) แล้วในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หมายถึง อบต. ด้วย) มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น โดยให้กระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมและให้การส่งเสริม เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 41 – 42) และยังมีกฎหมายที่สำคัญอันเกิดจากข้อบังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 114 วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542

ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หมายถึง อบต. ด้วย) มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษา เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง (มาตรา 16 (9)) และกำหนดแผนการกระจายอำนาจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจงานด้านการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หมายถึง อบต. ด้วย) ภายในระยะเวลา 4 ปี (มาตรา 30 (1)) หรือไม่เกินระยะเวลา 10 ปี (มาตรา 30 (2)) คือ การจัดการศึกษาในระบบ และการจัดการศึกษานอกระบบ ตามผลการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจ (ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543) โดยกำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนไว้ในระยะที่ 2 ระยะเวลา 1 – 10 ปี (พ.ศ. 2544 – 2553) ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังนี้ (แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และเอกสารประกอบการสัมมนา การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 14 กันยายน 2543 กลุ่มกฎหมายการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม)

- ระยะเวลา 1 – 5 ปี (พ.ศ. 2544 – 2548 หรือปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549) เริ่มถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชั้น 1 – 2

- ระยะเวลา 4 – 10 ปี พ.ศ. 2547 – 2553) เริ่มถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชั้น 3 – 5

ทั้งนี้มีเงื่อนไขว่า ท้องถิ่นใดยังไม่พร้อม ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนมติคณะรัฐมนตรี 16 มีนาคม 2542

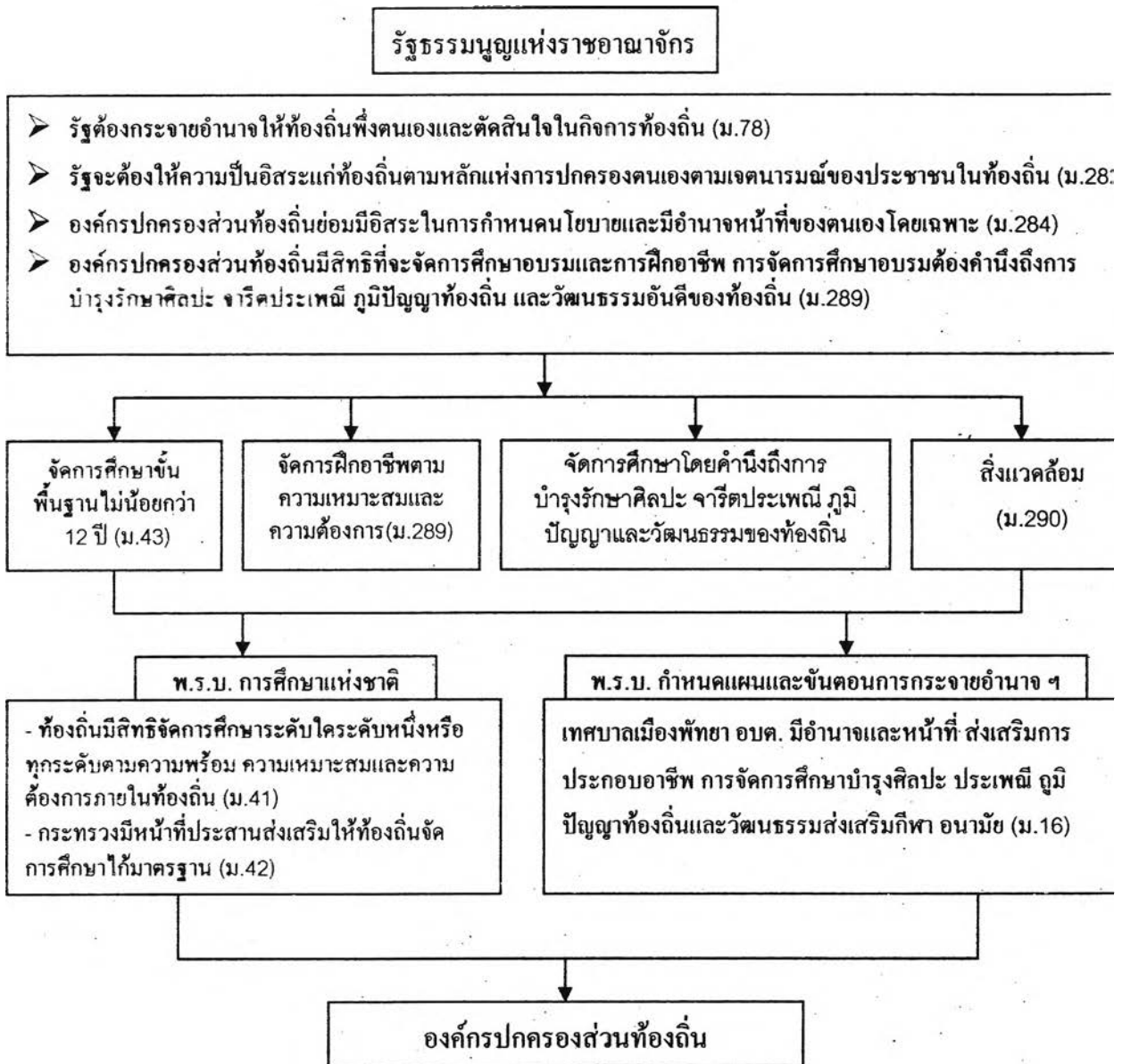
คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ สาระสำคัญของนโยบายและแผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเสนอในมาตรการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ดังนี้(กรมการปกครอง,ม.ป.ป.:5)

มาตรการที่ 3 รัฐสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 และมาตรา 289

มาตราที่ 4 กำหนดบทบาทของรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

ทั้งนี้ สำนักงานประชาคมมีความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจัดทำยุทธศาสตร์ย่อยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร และเอกชน

แผนภูมิที่ 2.4 โครงสร้างความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมการปกครอง



(โกวิท พวงงาม ,2544)

2.1.3.2 จุดประสงค์และเป้าประสงค์การจัดการศึกษาท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กระจายอำนาจ ในการปกครอง และการกำหนดการพัฒนา มนุษย์ในด้านต่าง ๆ ดังนั้นจึงได้กำหนดเป้าประสงค์ของการจัดการศึกษาของท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. วิสัยทัศน์การจัดการศึกษาท้องถิ่น

พัฒนาศักยภาพมนุษย์ให้มีคุณลักษณะวิถีชีวิตและการจัดการที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม ท้องถิ่น และประเทศชาติ

2. วัตถุประสงค์การจัดการศึกษาของท้องถิ่น

เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการส่งเสริมพัฒนาการและเตรียมความพร้อมทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา และลักษณะนิสัยให้เป็นอย่างดีถูกต้องตามหลักวิชาการเต็มศักยภาพ มีคุณธรรม จริยธรรม ระเบียบวินัย และมีความพร้อมที่จะเข้ารับการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งพัฒนาคุณภาพประสิทธิภาพการจัดการศึกษา

3. ภารกิจการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

จัดเตรียมความพร้อมแก่เด็กปฐมวัย ตามแนวจัดประสบการณ์ระดับก่อนประถมศึกษา เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญาเต็มศักยภาพ และมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐาน (กรมการปกครอง 2542 : 8 - 9)

2.1.3.3 กรอบการแบ่งภาระความรับผิดชอบการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

ภาระงานในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

ปัจจุบันการจัดการศึกษาท้องถิ่น รัฐบาลกำหนดนโยบายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการตามหลักการกระจายอำนาจ รัฐบาลกำหนดนโยบายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการตามหลักการกระจายอำนาจ อาจกล่าวได้โดยสรุปดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งเดิมได้รวมอำนาจไว้ ราชการส่วนกลางให้ไปอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่น

2. หลักการมอบภาระหน้าที่ในการจัดการศึกษาท้องถิ่นให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นและประชาชน ดังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานการประถมศึกษาไว้แต่เดิมและเช่นที่นานาอารยประเทศจัดทำอยู่

3. หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาท้องถิ่น รัฐจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับเฉพาะในสิ่งที่ท้องถิ่นและประชาชนยังช่วยตัวเองไม่ได้

หลักการดังกล่าวเป็นหลักการอย่างกว้าง ๆ ซึ่งได้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นสืบมาอย่างไรก็ตามเพื่อให้การบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสม กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการและทำงานพิจารณาแนวทางในการดำเนินงานจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.1.3.4 เกณฑ์และภารกิจรับผิดชอบการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

แบ่งระดับภารกิจจัดการศึกษาตามความพร้อมและศักยภาพตามขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล (เทศบาลที่จัดการศึกษาและมีโรงเรียนอยู่ในความรับผิดชอบแล้ว 129 แห่ง)
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. การปกครองรูปพิเศษ (เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร)

ทั้งนี้ ผลการพิจารณาที่คณะกรรมการนำเสนอข้อความเห็นชอบกระทรวงมหาดไทย และกำลังศึกษาเกณฑ์รายได้ที่จะให้ท้องถิ่นไปเป็นกรอบแนวทางการจัดการศึกษาตามศักยภาพได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมระดับที่ 1 ความพร้อมสูง ดำเนินการ ดังนี้
 - 1.1 จัดการศึกษาก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อนุบาล/ปฐมวัย)
 - 1.2 จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี
 - 1.3 จัดการส่งเสริมอาชีพ
 - 1.4 จัดการศึกษานอกระบบ
 - 1.5 จัดกิจกรรมเด็กเยาวชน
 - 1.6 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมระดับ 2 ความพร้อมปานกลาง ดำเนินการดังนี้
 - 2.1 จัดการศึกษาก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อนุบาล/ปฐมวัย)
 - 2.2 จัดการส่งเสริมอาชีพ
 - 2.3 จัดการศึกษานอกระบบ
 - 2.4 จัดกิจกรรมเด็กและเยาวชน
 - 2.5 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมระดับ 3 ความพร้อมต่ำ ดำเนินการดังนี้

3.1 จัดการส่งเสริมอาชีพ

3.2 จัดการศึกษาในระบบ

3.3 จัดกิจกรรมเด็กและเยาวชน

3.4 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ร่วมสนับสนุนการจัดการศึกษากับสถานศึกษาของรัฐ

2.1.3.5 ขั้นตอนการดำเนินงานจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้จัดการศึกษา

ขั้นตอนการดำเนินการจัดการศึกษา (กรมการปกครอง, 2542:58-59) ในการดำเนินการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติเฉพาะท้องถิ่น ได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาได้อย่างไรก็ตามสิทธิในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นเป็นสิทธิการดำเนินการจัดกระทำที่จะดำเนินการ โดยใช้งบประมาณท้องถิ่นเองทั้งหมด แต่เนื่องจากตามกฎหมายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาแก่ประชาชน โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ดังนั้นสิทธิการติดตามกฎหมายก็จะต้องได้รับการประเมินความพร้อมและความเป็นไปได้ในการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ เพื่อให้การดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความจำเป็นจะต้องขอรับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล โดยรัฐจะได้นำข้อมูลไปกำหนดแผนการสนับสนุนงบประมาณแก่ท้องถิ่น ได้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป จึงกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อขอจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสรุปขั้นตอนปฏิบัติจากท้องถิ่นที่เคยดำเนินการก่อนแล้วมาเพื่อเป็นแนวขั้นตอนการปฏิบัติ จนกว่าจะมีระเบียบขั้นตอนกำหนดเป็นอย่างอื่นในอนาคต ไว้ดังนี้

1. การขอดำเนินการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน

1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอโครงการขอจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน เพื่อขอความเห็นชอบจากสภา

1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอโครงการซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาเพื่อขอประเมินความพร้อมกรณีของจัดตั้งสถานศึกษาใหม่จากกระทรวงมหาดไทย ผ่านจังหวัดตามเกณฑ์

ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กรณีขอโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ หรือกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ต้องได้รับการประเมินความพร้อมจากกระทรวงต้นสังกัดของสถานศึกษา ดังกล่าวตามเกณฑ์ที่กระทรวงกำหนด

1.3 เมื่อกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงศึกษาธิการ หรือกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผ่านการประเมินและสามารถจัดการศึกษา โดยจัดตั้งโรงเรียนใหม่ หรือรับโอนสถานศึกษาได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งสภารับทราบ และให้มีประกาศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งสถานศึกษาหรือรับโอนสถานศึกษาแล้วแต่ กรณี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานทำความเข้าใจกับกระทรวงมหาดไทย หรือ กระทรวงศึกษาธิการ หรือกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม แล้วแต่กรณี ผ่านจังหวัดเพื่อ ดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณและอัตรากำลังบุคลากรในสถานศึกษา เพื่อการจัดการศึกษาหรือถ่าย โอนทรัพย์สินกรณีการ โอนสถานศึกษา

2. การดำเนินการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน ประเพณี ศาสนา วัฒนธรรม และ กิจกรรมเด็กเยาวชน

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอโครงการขอจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน ประเพณี ศาสนา วัฒนธรรม และกิจกรรมเด็กเยาวชน เพื่อขอความเห็นชอบจากสภา

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเอง กรณีของงบประมาณเพื่อการจัดตั้งศูนย์เยาวชน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอขอทำ ความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยผ่านจังหวัด เพื่อจัดทำรายละเอียดของงบประมาณไปยังสำนัก งบประมาณต่อไป

3. การดำเนินการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (ก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบโรงเรียน)

3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำโครงการเพื่อจัดตั้ง หรือรับโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจาก สังกัดอื่น ขอความเห็นชอบจากสภา

3.2 ดำเนินการจัดตั้งโดยออกประกาศจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งจัดตั้งเองหรือรับโอน แล้วแต่กรณี

3.3 คำเนินการโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง กรณีของบุดหนุน และอัตรากำลังบุคลากรในสถานศึกษาจากส่วนกลาง ให้ประสานทำความเข้าใจกับกระทรวงมหาดไทย ผ่านจังหวัดเป็นกรณี ๆ

สำหรับการรับโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจากกรมพัฒนาชุมชน ให้ทำความเข้าใจกับกรมการ พัฒนาชุมชนพร้อมการโอนทรัพย์สินให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายกรณี

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะ (Public Service) ให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่มีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับประชาชนในเขต บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ บริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นภารกิจสำคัญประการ หนึ่งที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดดำเนินการ โดยได้มีการกำหนดภารกิจการจัดการศึกษา ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้(กระทรวงศึกษาธิการ.2547)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดสิทธิจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ภารกิจจัดการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นภารกิจการจัดบริการสาธารณะสำคัญที่รัฐจะต้องจัดให้แก่ประชาชน โดย กำหนดไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในมาตรา 43 ว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า สิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้รัฐผูกขาดการจัดการศึกษาแต่เพียงผู้เดียวจึงได้ กำหนดต่อไปในมาตรา 43 วรรคสองและวรรคสามว่า

“การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับ ดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 289 วรรคสอง ให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษา โดยกำหนดว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม
และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายใน
ท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ
แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

**พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดสิทธิจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น**

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายที่ออกตามความ
ในรัฐธรรมนูญมาตรา 43 และมาตรา 81 ได้กำหนดหลักการ 6 ประการในการจัดระบบโครงสร้าง
และกระบวนการจัดการศึกษาของชาติไว้ตามมาตรา 9 ได้แก่

- (1) เอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
- (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุก
ระดับและประเภทการศึกษา
- (4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และ
การพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- (4) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา
- (5) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคม
อื่น

จะเห็นได้ว่าหลักการในการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาตาม
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต้องการกระจายอำนาจและให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 กำหนดสิทธิการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยบัญญัติว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น”

การพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการภายในท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษาหรือไม่ รวมทั้งมีความเหมาะสมที่จะจัดการศึกษาในระดับ ประเภทหรือรูปแบบใด เป็นดุลพินิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาได้เอง

สำหรับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษานั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่จะกำหนดเกณฑ์การประเมินความพร้อม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความพร้อมตามเกณฑ์และเมื่อผ่านการประเมินแล้ว ก็สามารถจัดการศึกษาได้ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 42 บัญญัติว่า

“ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ อุดหนุนการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

จากบทบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่ากระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 3 ประการ คือ

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา

(3) เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 บัญญัติให้การจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกเป็นกฎกระทรวง โดยบัญญัติในมาตรา 21 ว่า

“ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการ เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนด โดยนอกจากกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการแล้ว ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะไว้ด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะทางการศึกษาได้แก่

1. กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
2. เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
4. เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
5. องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกใช้บังคับ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะไว้หลายประการ โดยเฉพาะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท คือ

1. มาตรา 16(9) ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

2. มาตรา 17(6) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

3. มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

4. มาตรา 19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด คือ เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

5. มาตรา 30 ให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. มาตรา 32 ให้มีแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ มาตรา 30 และ 32 มีรายละเอียดดังนี้

ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 กำหนดให้ภารกิจการจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ เป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ทั้งนี้ จะได้กำหนดรายละเอียดในแผนปฏิบัติการต่อไป

สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ระบุหลักการไว้ดังนี้

1. กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีหน้าที่ที่จะต้องทำภารกิจจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ

2. ให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา (ปัจจุบันบูรรวมเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ถ่ายโอนการศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย

(อนุบาลอายุ 4-6 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม

3. ให้กรมการศึกษานอกโรงเรียน (ปัจจุบันยุบเลิกมาขึ้นอยู่กับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) ถ่ายโอนศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอหรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม

4. การถ่ายโอนสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ถ่ายโอนเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมและตามความตกลงเป็นกรณี ๆ ไป คือ

4.1 สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้าน และมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง

4.2 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา

4.3 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส

4.4 สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือ ต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค จังหวัดหรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

4.5 สถานศึกษาที่มีลักษณะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ กล่าวคือ ระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป ซึ่งมีภาระในแง่ปริมาณงาน การบริหารบุคคล และมีความซับซ้อนในการบริหารงาน

4.6 สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือสถานศึกษาที่ยังขาดความพร้อมทั้งในเชิงบุคลากรและระบบบริหาร ซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดารที่ห่างไกล หรือสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม

4.7 สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นให้ลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่ สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

4.8 สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริหรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือสถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่าง ๆ

4.9 สถานศึกษาที่ผู้บริหารที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกันจัดการศึกษาในรูปแบบ สหการ เช่น การที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่ง แต่ละแห่งมีรายได้ 5 ล้านบาท รวมรายได้เป็น 15 ล้านบาทจึง ร่วมมือกันขอรับโอนโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายที่ให้บริการการศึกษาในพื้นที่ก็สามารถทำได้

กระทรวงศึกษาธิการได้ร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ ละปี ดังนี้

ในปี 2544 หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม กระทรวงศึกษาธิการ (2544) ได้กำหนด องค์กรประกอบ ดังนี้

1. หลักเกณฑ์ในการประเมินความพร้อม พิจารณาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ศักยภาพในการบริหารงบประมาณ แผนจัดการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานที่กระทรวงการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมกำหนด

2. องค์กรประกอบด้านความเหมาะสม พิจารณาจากสัดส่วนจำนวนสถานศึกษากับ จำนวนประชากรวัยเรียน ความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ การคมนาคม และการเดินทาง ของนักเรียน ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาในระดับต่างๆ และผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของ หน่วยงานอื่น หรือภาคเอกชน

3. องค์กรประกอบด้านความต้องการภายในท้องถิ่น พิจารณาจากประชาชนในท้องถิ่น เห็นด้วยและสนับสนุนให้จัดการศึกษา มติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัด การศึกษาเห็นชอบให้ดำเนินการ ความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาในกรณีที่จะมีการถ่ายโอน การจัดการศึกษา

วิธีการประเมิน ให้คณะกรรมการประเมินที่จัดตั้งตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติทำการ ประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดการศึกษาและประกาศผลการประเมินให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เมื่อผ่านการประเมินแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทำการตกลง โอนโรงเรียนกับหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียน สำหรับการ โอนทรัพย์สินให้เป็นไปตามระเบียบของ ทางราชการ ส่วนการ โอนบุคลากรให้เป็นไปด้วยความสมัครใจ

ในปี 2545 กระทรวงศึกษาธิการ มีหลักเกณฑ์ในการประเมินความพร้อมแต่ละด้าน โดยมี รายละเอียดเพิ่มเติมจากปี 2544 ดังนี้

1. องค์กรประกอบด้านความพร้อม พิจารณาจาก

1.1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดเก็บได้ตามระดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนด และสามารถนำมาใช้บริหารจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่กระทรวงกำหนด

1.2 ศักยภาพบริหารงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ และงบประมาณที่จัดเก็บได้ มีประสิทธิภาพและสามารถระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาเหมาะสมกับสภาพ ความพร้อมและความต้องการของท้องถิ่น

1.3 แผนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องเสนอความพร้อมด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านการควบคุมพัฒนา คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและด้านอาคารสถานที่ ครุภัณฑ์ และวัสดุอุปกรณ์ ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กระทรวงกำหนด

2. องค์ประกอบด้านความเหมาะสม องค์ประกอบด้านความเหมาะสมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาจาก

2.1 ความเหมาะสมของสัดส่วนจำนวนสถานศึกษาในทุกสังกัด กับจำนวนประชากรในวัยเรียน จากข้อมูลการจัดทำแผนแหล่งทรัพยากรทางการศึกษา (Educational Mapping) โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

2.2 ความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ การคมนาคมและการเดินทางของนักเรียน

2.3 ผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของหน่วยงานอื่น หรือภาคเอกชน

2.4 ประสบการณ์การจัดการศึกษาในระดับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น

2.5 ความเหมาะสมด้านอื่นที่เห็นว่ามีความสำคัญต่อพื้นที่นั้นๆ ได้แก่ การให้การสนับสนุนของชุมชน เอกชน สถานประกอบการในท้องถิ่น

3. ความต้องการภายในท้องถิ่น

3.1 ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ เห็นด้วยและสนับสนุนให้จัดการศึกษา ซึ่งอาจได้ข้อมูลจากการสำรวจหรือประชาพิจารณ์

3.2 ความเห็นของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประสงค์จะจัดการศึกษา เห็นชอบให้ดำเนินการ

3.3 ความเห็นของคณะกรรมการการศึกษาและคณะครู ในกรณีที่จะมีการถ่ายโอนการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับของสถานศึกษานั้นๆ

วิธีการประเมิน

1. การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมตามที่กระทรวงกำหนด ซึ่งสนองตอบต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542
2. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษาในระดับใด ระดับหนึ่ง หรือทุกระดับยื่นความประสงค์ต่อคณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม จังหวัดหรือกระทรวง
3. ให้คณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัดหรือ กระทรวงแต่งตั้งคณะกรรมการประเมิน จำนวน ไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วย
 - 3.1 ผู้แทนของสำนักงานการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัดหรือ ผู้แทนกระทรวง
 - 3.2 ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 3.3 ผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนในท้องถิ่น ที่สนใจการศึกษาสำหรับในเขต กรุงเทพมหานครในกระทรวงเป็นผู้แต่งตั้งแทนกรรมการตามข้อ 3 กำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการ ประเมินความพร้อมฯ ทั้ง 3 องค์ประกอบ ให้มีสัดส่วนเท่าๆ กัน และให้คณะกรรมการเลือกกรรมการ ด้วยกันเอง เป็นประธานกรรมการ และรองประธานกรรมการ 1 คน สำหรับเลขานุการ ให้ คณะกรรมการเลือกจากกรรมการที่เป็นผู้แทนของสำนักงานการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม จังหวัด หรือกระทรวง
4. คณะกรรมการประเมิน ทำการประเมินและสรุปผลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เสนอต่อคณะกรรมการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด และกระทรวงพิจารณาให้ความ เห็นชอบให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน นับแต่วันยื่นความประสงค์
5. สำนักงานการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดหรือกระทรวง แจ้ง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจัดทำเป็นประกาศ
6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมิน สามารถจัดการศึกษาในระดับ และประเภทที่ผ่านการประเมินได้ โดยกำหนดในประกาศให้เริ่มจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับช่วงเวลา ที่ดำเนินการของสถานศึกษานั้นๆ และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะรับถ่ายโอน สถานศึกษาของรัฐ ที่จัดการศึกษาระดับดังกล่าวในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ให้ทำความ

ตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัด ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับการศึกษาและชุมชน ความเห็นของ คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองนักเรียน ส่วนการโอนทรัพย์สินบุคลากร ให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ ด้านบุคลากรให้เป็นไปตามความสมัครใจ

7. กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมที่ กระทรวงกำหนด ให้สามารถยื่นความประสงค์ขอรับการประเมินความพร้อมได้อีก ทั้งนี้ ต้องที่ ระยะห่างกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับจากวันที่คณะกรรมการมีมติ

ในปี 2546 กระทรวงศึกษาธิการร่างหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตัวบ่งชี้การประเมินความพร้อมดังนี้

1. ด้านความพร้อม 12 ตัวบ่งชี้

1) รายได้และการใช้รายได้เพื่อการศึกษา เฉลี่ย 3 ปี งบประมาณย้อนหลังที่ จัดเก็บได้ (ไม่รวมปีปัจจุบัน) (2 ตัวบ่งชี้)

1.1) รายได้ทุกประเภท ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐและเงินกู้

1.2) สัดส่วนการใช้รายได้ ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐ และเงินกู้ในการจัดหรือ สนับสนุนการศึกษาจากรายได้ที่จัดเก็บได้

2) แผนการจัดการศึกษา (2 ตัวบ่งชี้)

2.1) มีแผนในลักษณะแผนกลยุทธ์เพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษา

2.2) มีแผนการจัดการศึกษาที่แสดงให้เห็นความพร้อมในการช่วยเหลือเด็ก

ค้อยโอกาส

- ด้านระบบในการรองรับและส่งต่อเด็กค้อยโอกาสในการศึกษาต่อ หรือมีงานทำ

- ด้านเครือข่ายองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนภายในและภายนอก ท้องถิ่น เพื่อประสานความร่วมมือในการช่วยเหลือเด็กค้อยโอกาส

- ด้านหลักสูตร และการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลาย และสามารถให้บริการแก่เด็กค้อยโอกาสได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง

3) ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล (5 ตัวบ่งชี้)

3.1) มีหน่วยงานภายในและบุคลากรที่มีความชำนาญการหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ ด้าน

3.2) ด้านอาคารสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์

3.3) การปรับระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา

- 3.4) มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ
 - 3.5) การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา
 - 4) การกระจายอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สถานศึกษา (1 ตัวอย่าง)
 - 4.1) การกระจายอำนาจให้สถานศึกษา ขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารงานทั่วไป ไม่น้อยกว่าอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการเคยได้รับ
 - 5) รูปแบบการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล (2 ตัวอย่าง)
 - 5.1) มีรูปแบบการบริหารจัดการศึกษา โดยองค์การบริหารส่วนตำบลเองหรือรูปแบบสหการการศึกษา
 - 5.2) มีคณะกรรมการรับผิดชอบการจัดการศึกษา
2. ด้านความเหมาะสม 7 ตัวอย่าง
- 1) สัดส่วนจำนวนนักเรียนทั้งหมดที่เข้าเรียนในระบบและนอกระบบโรงเรียนต่อจำนวนประชากรในวัยเรียน (1 ตัวอย่าง)
 - 1.1) สัดส่วนจำนวนผู้เรียนทั้งหมดที่เข้าเรียนในระบบและนอกระบบโรงเรียนต่อจำนวนประชากรในวัยเรียน
 - 2) สภาพทางภูมิศาสตร์ การคมนาคมและการเดินทางของนักเรียน (2 ตัวอย่าง)
 - 2.1) ลักษณะพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และการคมนาคม
 - 2.2) ระยะทางในการเดินทางของนักเรียนส่วนใหญ่ไปโรงเรียนที่ใกล้ที่สุด
 - 3) ผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของหน่วยงานอื่นหรือภาคเอกชน (1 ตัวอย่าง)
 - 3.1) ระยะทางระหว่างสถานศึกษาของหน่วยงานที่จัดอยู่เดิม ซึ่งจัดการศึกษาในประเภทและระดับเดียวกัน หรือสถานศึกษาของเอกชนกับสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 4) ประสบการณ์และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล (2 ตัวอย่าง)
 - 4.1) ระยะเวลาที่องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการจัดการศึกษาในช่วงที่ผ่านมา
 - 4.2) การมีส่วนร่วมสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการช่วยเหลือสถานศึกษาก่อนการถ่ายโอน
 - 5) ความร่วมมือของชุมชนต่อการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล (1 ตัวอย่าง)

5.1)ความร่วมมือของชุมชนต่อการจัดการศึกษา ขององค์การบริหารส่วน

ตำบล

- ด้านทรัพย์สิน
- ด้านวิชาการ
- ด้านบริการ
- ด้านกิจกรรม

3. ด้านความต้องการภายในท้องถิ่น 4 ตำบล ดังนี้

1) ความเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลเห็นด้วยและสนับสนุนให้จัดการศึกษา

1.1) ความเห็นของประชาชนที่เห็นด้วย กับการให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดการศึกษา

2) ความเห็นของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประสงค์ในการจัดการศึกษา

2.1) มติของสภาให้ความเห็นชอบในการจัดการศึกษา

3) ความต้องการของคณะกรรมการสถานศึกษาและบุคลากรในสถานศึกษา (2 ตำบล ดังนี้)

3.1) มติของคณะกรรมการสถานศึกษา ในการถ่ายโอนการศึกษาไปให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัด

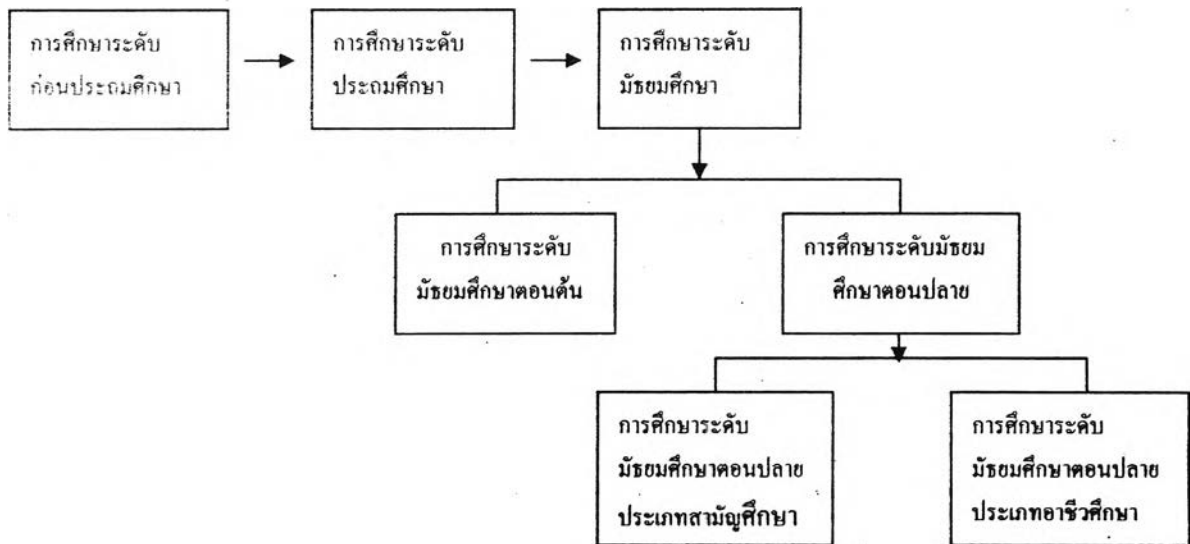
3.2) ความเห็นของบุคลากรในสถานศึกษา ในการถ่ายโอนการศึกษาไปให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดสาระสำคัญของหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.ขอบเขตการใช้หลักเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 หลักเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกระทรวงและประกาศกระทรวงใช้ประเมินใน 3 กรณี คือ กรณีจัดการศึกษาขึ้นใหม่ กรณีเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษา และกรณีขอย้ายโอนการจัดการศึกษาของรัฐ

1.2 การศึกษาขั้นพื้นฐานหมายถึงการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา ซึ่งได้มีกฎหมายว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 แบ่งระดับและประเภทการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

แผนภูมิ 2.5 การแบ่งระดับและประเภทการศึกษาขั้นพื้นฐาน



(กระทรวงศึกษาธิการ, 2547)

1.3 ลักษณะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องผ่านการประเมินความพร้อม มี 3 ลักษณะ คือ

1) การจัดการศึกษาขั้นใหม่โดยที่ยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อน เป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยมีสถานศึกษาในสังกัดมาก่อน คำว่า สถานศึกษาหมายถึง หน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่อต่าง ๆ เช่น สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานศึกษาในสังกัดแล้วไม่ว่าจะจัดการศึกษาในระดับ ประเภท หรือ รูปแบบใด เมื่อจะเปลี่ยนแปลงหรือขยายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มก็ไม่ต้องประเมินความพร้อมอีก

2) การเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาจากประเภทที่จัดอยู่เดิมไปจัดประเภทอื่น หรือจัดในประเภทอื่นเพิ่มเติม อาทิ

1. เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทสามัญศึกษา (ม.4-ม.6) ต่อมายกเลิกประเภทสามัญศึกษาเปลี่ยนไปจัดประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) แทน
2. เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) ต่อมายกเลิกประเภทอาชีวศึกษา เปลี่ยนไปจัดประเภทสามัญศึกษา (ม.4-ม.6) แทน
3. เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทสามัญศึกษา (ม.4-ม.6) ต่อมาจัดประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) ด้วย

4. เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) ต่อมา จัดประเภทสามัญศึกษา (ม.4-ม.6) ด้วย

3) การรับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงนี้แล้ว ยังดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งอาจแบ่งกรณีการรับโอนตามลักษณะของสถานศึกษาได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การรับโอนสถานศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ แบ่งเป็น

1.1 สถานศึกษาทั่วไป คือสถานศึกษาซึ่งไม่เข้าลักษณะสถานศึกษาพิเศษ 9 ประเภท

1.2 สถานศึกษาพิเศษ ได้แก่สถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษ 9 ประเภท

2. การรับโอนสถานศึกษานอกระบบ สถานศึกษานอกระบบ หมายถึงสถานศึกษา สังกัดสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ (ศบอ.) หรือ ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนเขต (ศบข.) ซึ่ง กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) สำหรับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งได้แก่การศึกษาระดับ ปวท. ปวส. อนุปริญญา และระดับปริญญาขึ้นไปนั้น กระทรวงศึกษาธิการจะต้องออกกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ระดับอุดมศึกษาขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง หากยังมีได้กำหนดกฎกระทรวงดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ได้โดยไม่ต้องประเมินความพร้อม แต่จะขอรับโอนสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือสถานศึกษาอาชีวศึกษาของรัฐในสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษาไม่ได้เนื่องจากมิได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต้องถ่ายโอน

โดยสรุปมีกรณีที่ต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาและต้องประเมินความพร้อมแยกได้ เป็น 3 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาขึ้นใหม่โดยที่ยังไม่เคยจัดการศึกษา
มาก่อน แยกเป็น

กรณีที่ 1.1 จัดการศึกษาทั่วไป เว้นแต่การศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 1.2 จัดการศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา

กรณีที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับ โอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ
แยกเป็น

กรณีที่ 3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยจัดการศึกษาขอรับโอนการจัด
การศึกษาทั่วไป เว้นแต่การศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยจัดการศึกษาขอรับโอนการจัด
การศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 3.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้วขอรับ โอนการจัด
การศึกษาทั่วไป เว้นแต่การศึกษาสงเคราะห์

กรณีที่ 3.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้วขอรับ โอนการจัด
การศึกษาสงเคราะห์

ตาราง 2.4 องค์ประกอบและตัวบ่งชี้ของ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด	ค่าน้ำหนัก
1. ประสิทธิภาพขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา	1. ระยะเวลาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหรือมีส่วนร่วมหรือส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาจนถึงปีที่ประเมิน	1
	2. ผลการจัดการศึกษา	3
	3. ความร่วมมือของชุมชนในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น <ul style="list-style-type: none"> - ด้านทรัพย์สิน - ด้านวิชาการ - ด้านบริการและกิจกรรม - ด้านอื่น ๆ 	2
	4. การส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษานั้นก่อนขอรับโอน เช่น <ul style="list-style-type: none"> - ด้านทรัพย์สิน - ด้านวิชาการ - ด้านบริการและกิจกรรม - ด้านอื่น ๆ 	1
2. แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภทและรูปแบบการศึกษา	5. การมีแผนในลักษณะแผนกลยุทธ์ เพื่อเตรียมความพร้อมการจัดการศึกษา	3
	6. ความพร้อมด้านอาคารสถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษา	2
	7. การมีแผน ที่แสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส ด้าน <ul style="list-style-type: none"> (ก) การมีเครือข่ายในการช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส (ข) การมีหลักสูตรและแนวการจัดการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับเด็กด้อยโอกาส (ค) การมีระบบรับรองการศึกษาต่อและการมีงานทำ 	2

(กระทรวงมหาดไทย,2547)

ตาราง 2.4 (ต่อ) องค์ประกอบและตัวบ่งชี้ของ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด	ค่าน้ำหนัก
3. วิธีการบริหารและจัดการการศึกษา	8. รูปแบบวิธีการบริหารและการจัดการศึกษา	1
4. การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา	9. สัดส่วนการใช้รายได้ (รวมเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินกู้แต่ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐ) เพื่อการศึกษาเฉลี่ย 3 ปีงบประมาณย้อนหลัง (ไม่รวมปีงบประมาณที่ประเมิน)	2
5. ระดับประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน	10. ความต้องการได้เข้าเรียนในสถานศึกษาในระดับและประเภทการศึกษาของประชากรในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2
6. ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	11. ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3

(กระทรวงมหาดไทย,2547)

เกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 6 องค์ประกอบ แต่ละองค์ประกอบมีตัวชี้วัดตั้งแต่ 1-4 ตัวชี้วัด รวม 11 ตัวชี้วัด แต่ละตัวชี้วัดมีระดับคุณภาพ 3 ระดับ นอกจากนั้นยังมีเงื่อนไขประกอบเกณฑ์ (ซึ่งพัฒนามาจากองค์ประกอบและตัวชี้วัดที่ไม่อาจแบ่งระดับคุณภาพเป็น 3 ระดับได้) อีก 5 ข้อ อาจสรุปองค์ประกอบ ตัวชี้วัด ระดับคุณภาพ และเงื่อนไขประกอบเกณฑ์ ได้ดังตารางที่ 2.5

ตาราง 2.5: เงื่อนไขประกอบเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

เงื่อนไขประกอบเกณฑ์ความพร้อม		
ที่	รายการเงื่อนไข	การดำเนินการ
1	การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการศึกษา	ก่อนการขอประเมินความพร้อมเพื่อจัดการศึกษาทุกกรณี
2	การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษา	หลังผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมแล้วและก่อนจัดการศึกษาทุกกรณี
3	การจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับการบริหารจัดการศึกษา	หลังผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมแล้วและก่อนจัดการศึกษาทุกกรณี
4	การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	หลังผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมแล้วและก่อนจัดการศึกษาทุกกรณี
5	การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา	หลังผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมแล้วและก่อนจัดการศึกษาทุกกรณี

(กระทรวงมหาดไทย:2547)

เกณฑ์การตัดสินความพร้อม

1 การผ่านเงื่อนไขบังคับก่อนการขอประเมินความพร้อม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบตนเองให้มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขบังคับก่อนการขอประเมินความพร้อมโดยเงื่อนไขบังคับก่อนการขอประเมินความพร้อมมี 1 รายการ คือ การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการศึกษา

การกำหนดเงื่อนไขมีรายได้เพียงพอในการจัดการศึกษามีความจำเป็น เนื่องจากงานการจัดการศึกษามีค่าใช้จ่ายสูง และเมื่อจัดการศึกษาแล้วจะผูกพันเป็นภาระด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดไป จริงอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อจัดการศึกษาย่อมได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่หากยังมีรายได้น้อยหรือไม่เพียงพอที่จะจัดการศึกษาทำให้ต้องขอรับการสนับสนุนส่วนใหญ่จากรัฐบาล ก็สมควรที่จะจำกัดบทบาทด้านการจัดการศึกษาด้วยการมีส่วนร่วมในการจัดไปก่อน หรือจัดการศึกษาในระดับต้น ๆ เพื่อค่อย ๆ เตรียมความพร้อมที่จะจัดการศึกษาเองหรือจัดในระดับสูงขึ้นในอนาคต

ตามกฎหมายกระทรวง กำหนดขอบเขตของ “รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ให้ครอบคลุมรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองหรือได้รับไว้เองจากการจัดบริการ

สาธารณะ รวมเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐและเงินกู้ แต่ไม่รวมถึงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐ โดยพิจารณาจากรายได้ 3 ปี งบประมาณย้อนหลัง ไม่นับปีงบประมาณที่จะประเมินความพร้อม ตัวอย่างเช่น ขอประเมินความพร้อมในปีงบประมาณ 2547 จะคำนวณรายได้เฉลี่ยจากปีงบประมาณ 2544 ปีงบประมาณ 2545 และปีงบประมาณ 2546 ตามลำดับ ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดการผ่านเงื่อนไขด้านรายได้ในบทต่อไป

2 การผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม

เกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ และมีตัวชี้วัด 11 ตัวชี้วัด แคะใช้วัดในการจัดการศึกษาตามกรณีต่าง ๆ ระหว่าง 5-9 ตัวชี้วัดนั้น กำหนดการผ่านเกณฑ์และให้จัดการศึกษาตามตารางต่อไปนี้

ตาราง 2.6 เกณฑ์การผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลักษณะการจัดการศึกษาตามผลการประเมิน

ระดับเฉลี่ยที่ได้ (ระดับเต็ม 3)	มีความพร้อม ระดับ	ลักษณะการจัดการศึกษา
ไม่ถึง 1.50	ต่ำ	<ul style="list-style-type: none"> - ให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐไปก่อนเพื่อเตรียมความพร้อมจัดการศึกษาเองในอนาคต - อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา
1.50 แต่ไม่ถึง 2.10	ปานกลาง	<ul style="list-style-type: none"> - ให้จัดและรับโอนการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา - รับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มี จำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป - อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา

ตาราง 2.6 (ต่อ) เกณฑ์การผ่านการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลักษณะการจัดการศึกษาตามผลการประเมิน

ระดับเฉลี่ยที่ได้ (ระดับเต็ม 3)	มีความพร้อม ระดับ	ลักษณะการจัดการศึกษา
2.10 แต่ไม่ถึง 2.70	สูง	<ul style="list-style-type: none"> - ให้จัดและรับ โอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยกเว้นระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา - รับโอนสถานศึกษาทั่วไปของรัฐและสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป - อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา
2.70 ขึ้นไป	สูงมาก	<ul style="list-style-type: none"> - ให้จัดและรับ โอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา - รับโอนสถานศึกษาทั่วไปและสถานศึกษาพิเศษของรัฐ (สำหรับการรับโอนสถานศึกษาพิเศษขึ้นอยู่กับความตกลงเป็นกรณี ๆ ไป) - อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา

(กระทรวงศึกษาธิการ,2547)

เมื่อผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมแล้ว ก่อนจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขอีก 4 ประการ คือ

1 การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษา
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษากระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปให้สถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างอิสระเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 และสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ

เงื่อนไขการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษานี้ เป็นไปตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM) โดยยึดหลักว่าการตัดสินใจทางการบริหารจัดการศึกษาควรเป็นอำนาจของสถานศึกษาเนื่องจากเป็นหน่วยปฏิบัติการจัดการศึกษาโดยตรง ผลสัมฤทธิ์ (Result) ของการจัดการศึกษาอันได้แก่ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์

(Outcome) ล้วนเกิดขึ้นที่สถานศึกษา สถานศึกษาจึงควรมีความสะดวกคล่องตัวในการบริหารจัดการ ภายใต้นโยบายการจัดการศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด การนี้เทียบได้กับที่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดในมาตรา 39 ให้ กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาว่าคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งจาก ประชาชนโดยตรง ถือเป็นภาระกระจายอำนาจแล้ว จึงไม่กระจายอำนาจ (โดยการมอบอำนาจและวิธีการ อื่น) ค่อยไปยังสถานศึกษานั้น ย่อมไม่เป็นผลดีต่อการปฏิรูปการศึกษา ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเมื่อจัดการศึกษาต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติเช่นกัน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 43 และมาตรา 81 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย มาตรา 289 วรรคสอง บัญญัติสิทธิจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า “องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความ ต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2. การจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับการบริหารจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดโครงสร้างองค์กรภายในตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อรองรับการบริหารจัดการศึกษา บริหาร จัดการ โดยบุคลากรวิชาชีพและมีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ

3. การมีคณะกรรมการที่ปรึกษา ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาเพื่อทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย แนวทาง มาตรการและมาตรฐานในการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรประกอบของคณะกรรมการให้คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

4. การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดระบบ บริหารงานบุคคลให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกันกับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการ ศึกษาของรัฐ

การมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ

นอกจากภารกิจจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวแล้วองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการกิจด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ ตามที่ กฎหมายกำหนด และตามนโยบายของรัฐบาล หรือนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เช่น

1. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของรัฐ โดยการส่งผู้แทนเป็นคณะกรรมการใน ระดับต่าง ๆ เช่น

1.1 กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการสภาการศึกษา ทำหน้าที่พิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลป วัฒนธรรม และกีฬา กับ การศึกษาทุกระดับ พิจารณาเสนอ นโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาเพื่อดำเนินการให้เป็นไป ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พิจารณาเสนอ นโยบายและแผนในการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ดำเนินการประเมินผลการจัด การศึกษา และให้ความเห็นหรือคำแนะนำในเรื่องกฎหมายและ กฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการศึกษา

1.2 กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐาน ทำหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐาน และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้น พื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ การ สนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและ เสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.3 กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำ หน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา และเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

1.4 กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ทำหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐาน และหลักสูตรการอาชีวศึกษาทุกระดับที่ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ การส่งเสริม ประสานงานการจัดการอาชีวศึกษาของรัฐและเอกชน การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการอาชีวศึกษา และเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่ เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

1.5 กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการการเขตพื้นที่ การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่ การศึกษา ประสานส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและ ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐาน

การศึกษาส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษาและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

1.6 กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และ สถานศึกษาอาชีวศึกษา ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา

ตอนที่ 3 ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนตำบล

ความพร้อมในการจัดบริการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ ความสามารถในการจัดบริการด้านการศึกษา เพื่อให้ผู้เรียนเกิดความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) และเจตคติที่ดี (Attitude) ความพร้อมเป็นตัวบ่งชี้ถึงความเป็นไปได้ของการบริการด้านการศึกษา กล่าวคือ ถ้ามีความพร้อม ปัญหาน้อยจะมีความเป็นไปได้มากที่จะจัดบริการด้านศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การพิจารณาถึงความพร้อมสามารถดูได้จากทรัพยากรต่างๆ ทั้งในด้านความพร้อมของทรัพยากร ในการดำเนินการ ความมีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดและนวัตกรรมต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาซึ่งในที่นี้อาจพิจารณาได้จากบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ห้องเรียน ตลอดจนระบบบริหารจัดการ เป็นต้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542)

ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ (2546) แบ่งเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านความพร้อม พิจารณาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศักยภาพในการบริหารงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนและที่จัดเก็บได้ ตลอดจนความสามารถในการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษา จนความสามารถในการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาอย่างเหมาะสมตามสภาพความพร้อม มีแผนการจัดการศึกษาที่ต้องเสนอความพร้อมด้านงบประมาณ บุคลากรการควบคุมพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษา อาคารสถานที่ ครุภัณฑ์ และวัสดุอุปกรณ์ ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กระทรวงศึกษาฯ กำหนด
2. ด้านความเหมาะสม พิจารณาจากสัดส่วนจำนวนสถานศึกษาในทุกสังกัด กับจำนวนประชากรในวัยเรียน สภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ การคมนาคม และการเดินทางของนักเรียน ผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของหน่วยงานอื่นหรือภาคเอกชน ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาระดับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการสนับสนุนของชุมชน เอกชน และสถานประกอบการ ในท้องถิ่น

3. ด้านความต้องการภายในท้องถิ่น พิจารณาจากเสียงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ความเห็นของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาและครู

จากการแบ่งความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 3 ด้านนี้ กระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดทำประชาพิจารณ์จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป พบว่า มีผู้เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์การประเมินร้อยละ 86.4 ตลอดจนมีข้อเสนอแนะว่า การถ่ายโอนการจัดการศึกษา ต้องพิจารณาศักยภาพของท้องถิ่น ความต้องการของประชาชน ตลอดจนควรมีการพัฒนาบุคลากรของ อบต. ให้มีความรู้ความสามารถก่อน ที่สำคัญกระทรวงศึกษาธิการ ศาสนา และวัฒนธรรม ต้องเป็นที่เล็งดูแลด้านคุณภาพมาตรฐานทางวิชาการ (วิรุณ ปิณฑวนิช, 2547 : 25) ดังนั้น งานวิจัยฉบับนี้ จึงแบ่งความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น (อบต.) เป็น 3 ด้าน ดังนี้

3.1. ด้านความพร้อมของ อบต.

ความพร้อม หมายถึง ลักษณะที่ผู้กระทำมีความคล่องตัว กระตือรือร้น ความตั้งใจในการทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้กิจกรรมที่ทำนั้นบรรลุผลสำเร็จ (Downing and Thackrey, 1971) ลักษณะทั้งหมด หรือสภาพการเตรียมตัวเพื่อตอบสนองหรือการกระทำ ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง เป็นการเตรียมที่จะเจริญงอกงามต่อไป (เดโช สวานานนท์, 2512 สอดคล้องกับ ทวี ท่อแก้ว และ อบรมสันภิบาล, 2517)

ความพร้อมของ อบต. ในการจัดการศึกษา โกวิท พวงงาม (2542) กล่าวว่า อบต. ที่เกิดขึ้นและมีอยู่ในปัจจุบัน ปรากฏ ว่าศักยภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาของ อบต. ในแต่ละแห่ง ย่อมมีความแตกต่างกันในหลายๆ ปัจจัย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของ อบต. เอง โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้เสนอแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อเป็นการกระจายอำนาจแต่ละด้านสู่ท้องถิ่นให้มากที่สุด เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลนำไปจัดการศึกษาในท้องถิ่น ควรยึดตามแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษา 4 ด้านดังที่จะกล่าวต่อไปนี้ ซึ่งนับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะจะทำให้สถานศึกษาในท้องถิ่นสามารถดำเนินการให้ไปสู่เป้าหมายในการจัดการศึกษา โดยพิจารณาแต่ละด้านดังนี้

3.1.1 การบริหารวิชาการ สามารถจัดทำหลักสูตร การนิเทศภายใน การพัฒนาคุณภาพการสอน การบริหารกิจการนักเรียน งานสื่อและเทคโนโลยี ตลอดจนการวัดผลประเมินผล โดยนักวิชาการได้จำแนกงานบริหารสถานศึกษาในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่มีการจัดกลุ่มงานที่แตกต่างกันออกไป ตัวอย่างเช่น

Campbell และ Gregg (1957) แบ่งงานการบริหาร โรงเรียนออกเป็น 6 ด้าน คือ

1. งานด้านหลักสูตรและการสอน
2. งานบริหารบุคลากรทางการสอน
3. งานบริการนักเรียน
4. งานด้านอาคารสถานที่
5. งานด้านงบประมาณและธุรการ
6. งานความสัมพันธ์กับชุมชน

Kimbrough และ Nunnery (1988 : 44) กล่าวถึงภาระงานในโรงเรียน โดยจำแนกออกเป็น 9 ด้าน

1. งานการจัด โครงสร้างองค์การ (Organizational Structure)
2. งานบริหารหลักสูตรและการเรียนการสอน (Administration of Curriculum Instruction)
3. งานทางการเงินทางการศึกษา (Finance of Education)
4. งานบริการสนับสนุนการจัดการของสถานศึกษา (Business Management Support Services)
5. งานบริหารงานบุคคล (Staff Personnel Services)
6. งานบริการนักเรียน (Pupil Personnel Services)
7. งานอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก (Buildings and Facilities)
8. งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (School-Community Relations)
9. ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability to the Public)

สำนักปฏิรูปการศึกษา (2545: 13-18) ได้กำหนดขอบเขตการดำเนินงานด้านการบริหารงานวิชาการ มีหลักการและแนวคิด ดังนี้

1) ยึดหลักให้สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาให้เป็นไปตามกรอบหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน และสังคมอย่างแท้จริง โดยมีครู ผู้บริหาร ผู้ปกครอง และชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

- 2) มุ่งส่งเสริมสถานศึกษาให้จัดกระบวนการเรียนรู้ โดยถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญสูงสุด
- 3) มุ่งส่งเสริมให้ชุมชนและสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรกระบวนการเรียนรู้ รวมทั้งเป็นเครือข่ายและแหล่งการเรียนรู้
- 4) มุ่งจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน โดยจัดให้มีดัชนีชี้วัดคุณภาพการจัดหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ และสามารถตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษาได้ทุกช่วงชั้นทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา
- 5) มุ่งส่งเสริมให้มีการร่วมมือเป็นเครือข่าย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดและพัฒนาศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ (2546) ได้ร่างหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านแผนการจัดการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับสำนักปฏิรูปการศึกษาในด้านการบริหารวิชาการที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยมี 2 ตัวอย่าง ดังนี้

1. มีแผนในลักษณะแผนกลยุทธ์เพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษา
2. มีแผนการจัดการศึกษาที่แสดงให้เห็นความพร้อมในการช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส แบ่งเป็น 3 ด้าน
 - ด้านระบบในการรองรับและส่งต่อเด็กด้อยโอกาสในการศึกษาต่อหรือมีงานทำ
 - ด้านเครือข่ายองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนภายในและภายนอกท้องถิ่นเพื่อประสานความร่วมมือในการช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส
 - ด้านหลักสูตรและการจัดการกระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลาย และสามารถให้บริการแก่เด็กด้อยโอกาสได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง

งานวิจัยฉบับนี้ศึกษาตัวอย่างความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งในด้านการบริหารวิชาการตัวอย่างแบ่งเป็น 8 หัวข้อ โดยพิจารณาจากแนวคิด Cambell และ Gregg, Kimbrough และ Nunnery สำนักงานปฏิรูปการศึกษา และตัวอย่างของกระทรวงศึกษาธิการ ได้หัวข้อ ดังนี้

1. การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
2. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
3. การวัดผล ประเมินผล และการเทียบโอนผลการเรียน
4. การประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา

5. การพัฒนาและใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
6. การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้
7. การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
8. การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ

3.1.2 การบริหารงบประมาณ ได้กำหนดให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงบประมาณของตนเอง และให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากร (พระราชบัญญัติการศึกษา, 2542)

กระทรวงศึกษาธิการ (2547) มีตัวบ่งชี้ในด้านรายได้และการใช้รายได้เพื่อการศึกษา เฉลี่ย 3 ปีงบประมาณย้อนหลังที่จัดเก็บได้ (ไม่รวมปีปัจจุบัน) ดังนี้

- 1) รายได้ทุกประเภทไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐและเงินกู้
- 2) สัดส่วนการใช้รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐ เงินกู้ในการจัดหรือสนับสนุนการศึกษาจากรายได้ที่จัดเก็บได้

โดยกฎกระทรวง (2547) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา มีตัวชี้วัด เป็นสัดส่วนการใช้รายได้ (รวมเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินกู้ แต่ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐ) เพื่อการศึกษาเฉลี่ย 3 ปีงบประมาณย้อนหลัง (ไม่รวมปีงบประมาณที่ประเมิน) เช่นกัน โดยมีระดับคุณภาพ 3 ระดับ ดังนี้

ระดับ 1 น้อยกว่าร้อยละ 5 ของรายได้เฉลี่ยต่อปี

ระดับ 2 ร้อยละ 5-10 ของรายได้เฉลี่ยต่อปี

ระดับ 3 มากกว่าร้อยละ 10 ของรายได้เฉลี่ยต่อปี

สำนักปฏิรูปการศึกษา (2545: 13-18) ได้กำหนดขอบเขตการดำเนินงานด้านการบริหารงบประมาณ มีหลักการและแนวคิด ดังนี้

1) ยึดหลักความเท่าเทียมกันและความเสมอภาคทางโอกาสการศึกษาของผู้เรียนในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลสำหรับผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาของรัฐ และเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน และจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่ผู้เรียนที่มีลักษณะพิเศษตามความจำเป็น

2) มุ่งเน้นการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการจัดการงบประมาณ โดยให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ มีความ

คล่องตัว ควบคู่กับความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้จากผลสำเร็จของงานและ
ทรัพยากรที่ใช้

3) ยึดหลักการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยจัดสรร
งบประมาณให้เป็นวงเงินรวมแก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

4) มุ่งพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณตามมาตรฐานการ
จัดการทางการเงินทั้ง 7 ด้าน คือ

- 4.1) การวางแผนงบประมาณ
- 4.2) การคำนวณต้นทุนผลผลิต
- 4.3) การจัดระบบการจัดหาพัสดุ
- 4.4) การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ
- 4.5) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน
- 4.6) การบริหารสินทรัพย์
- 4.7) การตรวจสอบภายใน

5) มุ่งส่งเสริมการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณการเงินและ
ทรัพย์สินจากทุกส่วนของสังคมมาใช้ในการจัดและพัฒนาการศึกษา

จากแนวคิดของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แนวคิดของสำนักงานปฏิรูป
การศึกษา ตัวบ่งชี้ของกระทรวงศึกษาธิการ และตัวบ่งชี้ของกฎกระทรวง งานวิจัยฉบับนี้มีพัฒนาตัว
บ่งชี้ โดยยึดจากแนวคิดดังกล่าว แบ่งเป็นหัวข้อดังนี้

- 1) การจัดตั้งงบประมาณ
- 2) การจัดสรรงบประมาณ
- 3) การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ
- 4) การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา
- 5) การบริหารการเงิน
- 6) การบริหารบัญชี
- 7) การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

3.1.3 การบริหารงานบุคคล ความพร้อมด้านการบริหารงานบุคคล กระทรวงศึกษาธิการ
(2546) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของตนเอง โดย
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ให้การบริหารงานบุคคลโดยส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่

ของโรงเรียนและสถานศึกษา ภายใต้สภาพที่ปรึกษาโรงเรียน และความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา โดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545) ให้แนวคิดการบริหารงานบุคคลควรยึดหลักดังนี้

- 1) ยึดหลักการบริหารเพื่อให้เกิดการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง
- 2) ยึดหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่
- 3) ยึดหลักธรรมาภิบาล

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2545) ศึกษาวิจัยความเหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีตัวชี้วัดด้านความพร้อมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ดังนี้

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งตั้งอยู่บนหลักคุณธรรม
- 2) ประชาคมในท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในกระบวนการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) มีความพร้อมในการปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับภารกิจด้านการศึกษา

การบริหารงานบุคคลหรือการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ตามหลักการทั่วไปซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ นำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานบุคคลของการจัดการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนตำบล และสอดคล้องกับแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545-2559 ได้ดังนี้

- 1) การวางแผนอัตรากำลัง
- 2) การกำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 3) การเกลี่ยอัตรากำลัง ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา
- 4) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
- 5) การให้เงินเดือนและค่าตอบแทน
- 6) การเลื่อนขั้นเงินเดือน
- 7) การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 8) การลาศึกษาต่อ
- 9) การประเมินผลการปฏิบัติงาน

- 10) การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ
- 11) มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
- 12) การส่งเสริมวินัย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 13) การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 14) งานทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

3.1.4 การบริหารงานทั่วไป ในปัจจุบัน สถานศึกษามักแบ่งการบริหารงานออกเป็น 6 งาน คืองานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานบุคลากร งานธุรการการเงินและพัสดุงานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน งานด้านวิชาการ งบประมาณ และบริหารงานบุคคลงานวิจัยฉบับได้กล่าวไปในหัวข้อที่ผ่านมาแล้ว ดังนั้น งานบริหารงานส่วนที่เหลือคือ งานบริหารทั่วไป ประกอบด้วย งานธุรการ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน ตามข้อเสนอสำนักงานปฏิรูปการศึกษา จำแนกภาระงานย่อยได้ดังนี้ (ปัญญา แก้วกียูร และสุภัทร พันธุ์พัฒนกุล, 2545: 45)

1. งานธุรการ จำแนกเป็นงานธุรการของสำนักงานเขตพื้นที่ และงานธุรการของสถานศึกษา รวมถึงการเชื่อมโยงระหว่างเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษา/และหรือหน่วยงานอื่นในเขตพื้นที่การศึกษา และงานธุรการระหว่างกลุ่มงานต่างๆ ทั้งนี้ ระบบงานธุรการจะต้องกำหนดภาระงานและขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน มีความสะดวก รวดเร็ว สั้น และสามารถดำเนินการให้สิ้นสุดทั้งกระบวนการได้ ณ จุดเดียว (One-stop service)

2. งานระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศ จำแนกเป็นระบบฐานข้อมูลของสถานศึกษา หน่วยงานศึกษา และเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งควรมีระบบเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างสถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษา และระหว่างเขตพื้นที่การศึกษากับหน่วยงานส่วนกลาง โดยมีการวางระบบการจัดเก็บข้อมูลทั้งของสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาอย่างชัดเจน เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการเก็บ สามารถใช้ฐานข้อมูลเดียวกันได้เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ วางแผน ติดตามประเมินผล จัดทำนโยบายหรือการตัดสินใจ

3. งานประสานงาน จำแนกเป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในเขตพื้นที่การศึกษา และการประสานงานระหว่างเขตพื้นที่การศึกษากับหน่วยงานภายนอกเขตพื้นที่การศึกษา (หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ท้องถิ่นและเขตพื้นที่การศึกษาอื่น) การประสานงานนี้ อาจเป็นทั้งในแนวดิ่งหรือแนวราบ ทั้งนี้ ระบบประสานงานต้องมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

4. งานประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วย การประชาสัมพันธ์ภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ทั้งของเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษา เพื่อให้บุคลากรในองค์กรและสาธารณชนได้รับรู้ รับทราบ และเข้าใจร่วมกัน

5. งานส่งเสริมสนับสนุน ประกอบด้วย การส่งเสริมด้านศาสนาและวัฒนธรรม การส่งเสริมการศึกษาเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา การพัฒนาสมรรถนะการบริหารของสถานศึกษา การสนับสนุนการพัฒนาด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การพัฒนานุเคราะห์ หรือการพัฒนาด้านวิชาการ เป็นต้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอาจสนับสนุนการบริหารการเงินการบัญชีของสถานศึกษาขนาดเล็กที่ไม่สามารถจ้างเจ้าหน้าที่การเงินการบัญชีเป็นการเฉพาะได้ งานส่งเสริมสนับสนุนยังรวมไปถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาของสถานศึกษาด้วย เช่น กรณีเกิดภัยธรรมชาติ การขาดแคลนครู การขาดแคลนวัสดุครุภัณฑ์ หรืออุปสรรคที่จำเป็น

6. งานประกันโอกาสในการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาต้องประกันให้ผู้ด้อยโอกาสได้รับการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งรวมไปถึงการรับนักเรียน ระบบทะเบียนผู้เรียนระบบการเทียบโอน เป็นต้น

7. งานอำนวยความสะดวกและการติดตามตรวจสอบ ทั้งภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการบริหารการเงิน การบัญชี การโอน การเบิกจ่าย ระบบการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุ

8. งานนโยบาย แผน และการจัดทำงบประมาณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดูแลงานวิเคราะห์ การจัดทำแผนกลยุทธ์ การส่งเสริมให้สถานศึกษาทำแผนกลยุทธ์ การจัดทำงบประมาณ และแผนดำเนินการประจำปี เป็นต้น

9. งานสนับสนุนการประชุม ของคณะกรรมการ และอนุกรรมการต่างๆ

10. งานพัฒนาการบริหาร ได้แก่ การปรับระบบการบริหารจัดการการพัฒนา ประสิทธิภาพของกระบวนการทำงาน การประกันคุณภาพ การเสริมสร้างคุณค่าและวัฒนธรรมการทำงานที่ดี เป็นต้น

11. งานพัฒนาโครงการ สำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษาอาจจัดทำโครงการที่จำเป็นต่างๆ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมภายในเขตพื้นที่การศึกษา เช่น การจัดทำโครงการป้องกันและกำจัดยาเสพติดในโรงเรียน การจัดทำโครงการห้องสมุดเคลื่อนที่ โครงการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น โครงการส่งเสริมศิลปกรรม เป็นต้น

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545) ได้ให้แนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ในด้านการบริหารทั่วไป มีหลักการและแนวคิดดังนี้

1) ยึดหลักให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเองให้มากที่สุด โดยเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่กำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานในเชิงนโยบายให้สถานศึกษาจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ

2) มุ่งส่งเสริมประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ตามหลักการการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตามกฎเกณฑ์ กติกา ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง

3) มุ่งพัฒนาองค์กรทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ โดยนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้อย่างเหมาะสมสามารถเชื่อมโยง คิดต่อ สื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วด้วยระบบเครือข่ายและเทคโนโลยีที่ทันสมัย

4) การบริหารงานทั่วไปเป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยประสานส่งเสริมและสนับสนุนให้การบริหารงานอื่นๆ บรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ตามบทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา ตลอดจนการจัดและให้บริการการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่น

จากหลักการ แนวคิด และข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เสนอด้วงซึ่งความพร้อมในการจัดการศึกษาของ อบต. ในด้านการบริหารงานทั่วไป ดังนี้

- 1) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
- 2) การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
- 3) การวางแผนการศึกษา
- 4) งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน
- 5) การจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กร
- 6) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
- 7) งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
- 8) การดำเนินงานธุรการ ด้านการเงิน การคลัง บัญชีและพัสดุ
- 9) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
- 10) การรับนักเรียน

- 11) การอำนวยความสะดวกและประสานงาน การจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย
- 12) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- 13) การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
- 14) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
- 15) งานกำกับดูแลสถานศึกษา : ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงาน
- 16) การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
- 17) ประสบการณ์ในการจัดการศึกษาหรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

จากการบริหารการจัดการศึกษาของ อบต. ที่ผู้วิจัยแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป สอดคล้องกับหลักการบริหาร โดยใช้หลัก 4M คือ Man Money Material และ Management ดังนี้

- 1) Man คือ ด้านการบริหารงานบุคคล
- 2) Money คือ ด้านการบริหารงบประมาณ
- 3) Material คือ ด้านการบริหารทั่วไป
- 4) Management คือ การบริหารวิชาการ

ปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบล

งานวิจัยฉบับนี้ ศึกษาด้วยซึ่งความพร้อมของ อบต. ในการจัดการศึกษา ในด้านความพร้อมของ อบต. มีปัญหาและอุปสรรคแต่ละด้านในการจัดการศึกษาดังนี้

1. ด้านวิชาการ

อบต. ขาดข้อมูลพื้นฐานและแนวคิดที่รัดกุม และมีข้อน่าสังเกตว่าแผนพัฒนาตำบลตามกรอบของกระทรวงมหาดไทย มีลักษณะที่เน้นการแก้ปัญหาในอดีตมากกว่าการมองอนาคตของชุมชน (จรัส สุวรรณมาลา, 2539) สมาชิก อบต. ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในภารกิจต่างๆ เช่น งานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สมาชิกไม่เข้าใจว่าปัญหาสาธารณสุขด้านใดที่เป็นปัญหาร้ายแรงหรือเร่งด่วน (ชูชัย สุภวงส์ และคณะ, 2542) เจ้าหน้าที่ของอบต. ขาดความรู้ด้านกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ อบต. และขาดประสบการณ์ในการทำงานรวมทั้งขาดการนิเทศติดตามผลอย่างต่อเนื่อง (ชูชัย สุภวงส์ และคณะ, 2542; กรมการปกครองและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพล

เรือน, 2542) อบต. ส่วนใหญ่มีขีดความสามารถด้านการคลังอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องแหล่งรายได้ และขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์และความรู้ด้านการคลัง (จรัส สุวรรณมาลา, 2541)

2. ด้านงบประมาณ

งบประมาณส่วนใหญ่จะถูกใช้ไปในเรื่องของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การก่อสร้าง ซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ขยายปรับปรุงซ่อมแซมถนน ส่วนโครงการด้านการพัฒนาคน ถูกจัดให้อยู่ในลำดับรองลงมาเกือบสุดท้าย (สมพันธ์ เศรษฐกิจ และคณะ, 2546) งบประมาณที่มีอยู่ไม่เพียงพอ การจัดเก็บภาษี เก็บได้ไม่เต็มที่เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ต่อต้าน รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ก็เข้ามาก้าวท้าวการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ การเก็บภาษีส่วนใหญ่ยังคงพึ่งส่วนราชการอื่นเก็บให้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542)

3. ด้านการบริหารบุคคล

การบรรจุแต่งตั้งหรือการว่าจ้าง ยังไม่เป็นอิสระ เช่น กรณีการจ้างลูกจ้างชั่วคราว กระทรวงมหาดไทยสั่งให้จ้างลูกจ้างทั่วไปได้ โดยควบคุมไม่ให้จ้างลูกจ้างประจำเพิ่ม ทำให้ลูกจ้างชั่วคราวขาดกำลังใจ และไม่มีระเบียบวินัยเท่ากับเหมือนลูกจ้างประจำ นอกจากนี้ยังขาดหน่วยงานกลางบริหารบุคคลในระดับจังหวัดที่ทำหน้าที่ประสานงาน โยกย้ายบุคลากรในท้องถิ่น ในจังหวัด มีปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหาร และพนักงานประจำในบางพื้นที่ในเรื่องผลประโยชน์ บางส่วนเป็นความไม่เข้าใจกันของพนักงานประจำที่มีการศึกษาสูงกว่า กับประธานกรรมการบริหารที่มีการศึกษาดำกว่า และข้าราชการเมืองแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542)

4. ด้านการบริหารทั่วไป

ผู้บริหาร อบต. ขาดทักษะการบริหาร ไม่รู้กระบวนการบริหารและการจัดการ ส่งผลให้ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การบริหารการตัดสินใจขึ้นอยู่กับประธานบริหาร อบต. เป็นส่วนใหญ่ ไม่ค่อยมีความรู้เรื่องกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ของทางราชการสมาชิกสภา อบต. ขาดประสบการณ์ ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ ขาดความชัดเจนในภาระการถ่ายโอนงานจากภาครัฐ ทำให้ระบบการบริหารไม่คล่องตัว การจัดสรรงบประมาณลงหมู่บ้านไม่กระจายอย่างทั่วถึงไม่มองภาพรวมตำบล มีความขัดแย้งระหว่าง อบต. กับผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านรู้สึกว่ามีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเกิดความไม่ร่วมมือกันพัฒนา สมาชิก อบต. ไม่บริการประชาชนโยนงานให้ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชนขาดความเข้าใจในระบบและวิธีการจัดเก็บภาษี ขาดความรู้ในบทบาทหน้าที่ การใช้สิทธิของตนเองและขาดจิตสำนึกสาธารณะ ปัญหาการประสานงานระหว่าง อบต. กับส่วนกลาง เรื่องถ่ายโอนงบประมาณล่าช้า ส่วนกลางไม่รู้ปัญหาความเดือดร้อนที่แท้จริงของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความ

อิสระ การออกกฎระเบียบต่างๆ ยังใช้เหมือนกันทั่วประเทศโดยดุลยพินิจและการใช้อำนาจของ ส่วนกลาง (สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, 2546: 24-25) ผู้บริหาร อบต.ส่วนใหญ่ยังไม่สนใจในการ ประสานงาน การดำเนินกิจการในหน่วยงานของรัฐ โดยมักจะผลัดภาระให้เป็นของหน่วยงานรัฐ ยังไม่ มีความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในการทำกิจการในลักษณะของสหการ เนื่องจากไม่ มีวิธีการปฏิบัติ และแนวทางที่ชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542)

3.2 ด้านความเหมาะสมในการจัดการศึกษาของ อบต.

ร่างหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของกระทรวงศึกษาธิการ (2546) พิจารณาดังต่อไปนี้

1) สัดส่วนจำนวนนักเรียนทั้งหมดที่เข้าเรียนในระบบและนอกระบบโรงเรียนต่อ จำนวนประชากรในวัยเรียน ดังต่อไปนี้ คือ สัดส่วนจำนวนผู้เรียนทั้งหมดที่เข้าเรียนในระบบและนอกระบบโรงเรียนต่อจำนวนประชากรในวัยเรียน

2) สภาพทางภูมิศาสตร์ การคมนาคม และการเดินทางของนักเรียน มีดังต่อไปนี้

2.1) ลักษณะพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และการคมนาคม

2.2) ระยะทางในการเดินทางของนักเรียนส่วนใหญ่ไปโรงเรียนที่ใกล้ที่สุด

3) ผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของหน่วยงานอื่นหรือภาคเอกชน ดังต่อไปนี้ คือ ระยะทางระหว่างสถานศึกษาของหน่วยงานที่จัดอยู่เดิม ซึ่งจัดการศึกษาในประเภทและระดับเดียวกัน หรือสถานศึกษาของเอกชนกับสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

ดังต่อไปนี้เพื่อให้เกิดการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึงแก่นักเรียนทุกพื้นที่ และลดการซ้ำซ้อนตำแหน่งที่ตั้งของสถานศึกษา เพื่อลดความสูญเปล่าของทรัพยากรทางการศึกษา

4) ประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังต่อไปนี้

4.1) ระยะเวลาที่องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการจัดการศึกษาในช่วงที่ผ่านมา

4.2) การมีส่วนร่วมสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการช่วยเหลือ

สถานศึกษาก่อนการถ่ายโอน ในด้านทรัพย์สิน ด้านวิชาการ ด้านบริการ และด้านกิจกรรม

ซึ่งในเรื่องการถ่ายโอนสถานศึกษาแก่องค์การบริหารส่วนตำบล

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2545: 101) เสนอดังนี้ว่าความเหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษา ดังนี้

(1) นโยบายการโอนสถานศึกษามีความเป็นไปได้ในเชิงสาระและการปฏิบัติ

(2) กลยุทธ์การถ่ายโอนสถานศึกษามีแนวทางปฏิบัติที่เป็นไปได้ตามเงื่อนไข
เวลา

(3) กลยุทธ์การถ่ายโอนสถานศึกษาสอดคล้องกับความพร้อมและความ
ต้องการของทุกฝ่าย

(4) มีการสะท้อนผลและปรับเปลี่ยนกระบวนการถ่ายโอนเป็นระยะ

(5) ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมมือกันในกระบวนการถ่ายโอน
ทุกขั้นตอน

(6) ไม่มีผลกระทบเชิงลบของนโยบายและกลยุทธ์การถ่ายโอนสถานศึกษา

5) ความร่วมมือของชุมชนต่อการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล มีตัวบ่งชี้
คือ ความร่วมมือของชุมชนต่อการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านทรัพย์สิน ด้าน
วิชาการ ด้านบริการ และด้านกิจกรรม

งานวิจัยการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของ อบต. (เรณู คุปต์ชัยเชียร, 2545 : 34) มี
ข้อเสนอแนะเพื่อสร้างความร่วมมือในการจัดการศึกษาของ อบต. ดังนี้

(1) ควรส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์การ
ทางการศึกษา โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เกิดความเข้าใจอันดีในการมีส่วนร่วมในการจัด
การศึกษา

(2) ควรให้มีหน่วยงานกลางทางส่งเสริมการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นในทุกระดับให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารและจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติ
การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

จากตัวอย่างของ อบต. อุดต จังหวัดปทุมธานี อบต. สามคู่ม และ อบต.บางนมโค
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ร่วมมือกับชุมชนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนอย่างประสบ
ความสำเร็จ โดยแบ่งสรรงบประมาณส่วนหนึ่งในการจัดการศึกษา และสนับสนุนการทำกิจกรรมการ
พัฒนาชุมชนของนักเรียนร่วมกับชาวบ้าน ซึ่งการร่วมมือระหว่าง อบต. และชาวบ้านในชุมชนนี้
นอกจากสามารถจัดการศึกษาได้เป็นอย่างดีแล้ว ยังทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น (วีรนุช ปิณฑ
วณิช, 2547 : 23)

ตัวบ่งชี้ทั้ง 7 ตัว ซึ่งแบ่งเป็น 5 ด้านดังที่กล่าวไปแล้ว งานวิจัยฉบับนี้ได้ยึดตัวบ่งชี้ดังกล่าว
เป็นเกณฑ์พิจารณาความเหมาะสมต่อการจัดการศึกษาของ อบต. ต่อไป

3.3 ความต้องการ

3.3.1 แนวคิดและความหมายเกี่ยวกับความต้องการ

ความต้องการ (Want) คือ ความประสงค์ มุ่งหวัง อยากรู้ หรือ (Needs) ซึ่งก็เป็นความต้องการที่จำเป็น ขาดไม่ได้ เช่น ความต้องการอาหาร อากาศ นอนหลับ พักผ่อน สืบพันธุ์ และขับถ่ายของเสีย ซึ่ง สุวัฒน์ วัฒนวงศ์ (2538: 90) ให้ความหมาย ความต้องการ คือ สภาพที่ปรากฏระหว่างสิ่งที่อยู่ กับสิ่งที่จะให้เป็นไป ซึ่งหมายถึงสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับสิ่งที่คาดหวังในอนาคต และเราเรียกว่าความต้องการ ในทางจิตวิทยา ความต้องการคือ สภาพที่เกิดขึ้นและมีผลต่อพฤติกรรมและความเจริญที่พัฒนาทางบุคลิกภาพ หรืออาจกล่าวสั้นๆ ได้ว่า ความต้องการคือแรงผลัก แรงดันให้เกิดพฤติกรรมความต้องการของมนุษย์ มีทั้งความต้องการทางกายและความต้องการทางใจ

Maslow (1954:80-92) ได้กล่าวถึงความต้องการของมนุษย์ไว้ว่า มนุษย์เรามีความต้องการอยู่ 5 ระดับ คือ ความต้องการด้านร่างกาย (Physiological Needs) ความปลอดภัย (Safety Needs) ความรักและการมีส่วนร่วมในสังคม (Social Needs) เกียรติยศชื่อเสียง (Esteem Needs) และความสำนึกในตัวเอง (Self Actualization) ทั้งนี้ สิริมา ภิญญอนันตพงษ์ (2545: 25) ได้อธิบายแนวคิดของมาสโลว์ว่าเมื่อความต้องการในขั้นหนึ่งได้รับการตอบสนอง มนุษย์ก็จะมีความต้องการในขั้นต่อไป ความต้องการของมนุษย์จะได้รับการตอบสนองเพียงบางส่วน โดยมีบางส่วนได้รับการตอบสนอง และการได้รับการตอบสนองจะลดหลั่นไปตามลำดับขั้น ความต้องการของมนุษย์จะเป็น ไปจากที่ต่ำไปหาที่สูง ที่เรียกว่าลำดับขั้นของความ ต้องการ ดังนั้นมนุษย์ทุกคนตั้งแต่เด็กจนโตเป็นผู้ใหญ่ล้วนแต่มีความต้องการสนองตอบให้พอใจตนเอง จากแนวคิดและหลักการเมื่อพิจารณาตามความต้องการขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับปัจจัยในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาตามลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ มีลักษณะเกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ เพื่อความอยู่รอดของชีวิต เช่น ความต้องการ ของ อดค. ต้องการจ้ดบริการด้านคุณภาพและความสะอาดของอาหาร น้ำดื่ม อากาศบริสุทธิ์ และสถานที่ตั้งของโรงเรียน

2. ความต้องการด้านความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety and Security Needs) เป็นความต้องการเพื่อให้ตนเองมีความปลอดภัย เช่น ความต้องการปัจจัยขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดการด้านสวัสดิภาพของนักเรียน ภายในโรงเรียนหรือสถานรับเลี้ยงเด็กต้องปลอดภัย ทั้งสภาพแวดล้อมภายในห้องเรียน ได้แก่ การจัดวัสดุ อุปกรณ์ และครุภัณฑ์ที่มีเหลี่ยมมุม ให้ปลอดภัยของเล่นภายในห้องเรียนต้องผ่านการคัดเลือกให้เหมาะสม และปลอดภัยสำหรับเด็ก สภาพแวดล้อมภายนอกห้องเรียน ได้แก่ สนามเด็กเล่น ควรมีขอบเขตที่ชัดเจนระหว่างเด็กเล็กและเด็กโตเครื่องเล่น

สนามต้องไม่ชำรุด และปลอดภัยสำหรับเด็ก ความต้องการความปลอดภัยด้านอัคคีภัย และอุบัติเหตุภายในโรงเรียน มีการคัดแยกเด็กป่วยออกจากเด็กปกติ ห้องต่างๆ และภายในบริเวณโรงเรียนต้องสะอาด รวมทั้งอุปกรณ์ในการรับประทานอาหารของนักเรียน

3. ความต้องการความรักและการเป็นเจ้าของ (Love-Belonging Needs) เป็นความต้องการที่จะได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่น และมีความรู้สึกที่ตนเองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มทางสังคม มีความต้องการเพื่อน เช่น การเข้าไปเป็นสมาชิกขององค์กรหรือสมาคมต่างๆ เช่น ความต้องการของผู้ปกครองเด็ก ที่จะมิตินทิตที่จะเสนอแนะความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการบริการของโรงเรียน ว่าควรจัดการบริการในลักษณะใด จึงจะดีและอำนวยความสะดวกสูงสุด ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปกครอง โดยผู้ปกครองจะขอสมัครคัดเลือกเพื่อเป็นผู้แทนผู้ปกครองในชมรมครูและผู้ปกครองของโรงเรียน เพื่อจะได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางในการจัดการบริการของโรงเรียน

4. ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องในสังคม (Esteem of Status Needs) เป็นความต้องการมีเกียรติยศ มีฐานะดีในสังคม ได้รับการยกย่องนับถือจากบุคคลทั่วไป เช่น ความต้องการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการจัดการ ด้านครูและพี่เลี้ยงเด็ก และเอาใจใส่ดูแลนักเรียน ครูและพี่เลี้ยงเด็กมีความสัมพันธ์อันดีกับผู้ปกครอง

สรุปได้ว่าความต้องการ คือ ความประสงค์เพื่อให้ได้ตามความมุ่งหวัง ความต้องการคือแรงผลักดันให้เกิดพฤติกรรม ความต้องการได้รับการยอมรับทำให้มีการรวมกลุ่มทางสังคม เป็นชุมชนการร่วมกันแสดงความคิดเห็น ส่งผลถึงความรู้ความเข้าใจ การแสดงบทบาทและการมีส่วนร่วมในสังคม

3.3.2 เกณฑ์การประเมินความพร้อม

ในการพัฒนาตัวบ่งชี้ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล กระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ได้กำหนดเกณฑ์และเงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมิน ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2547)

1. เกณฑ์การประเมิน ได้แก่ 1) ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา 2) แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนพัฒนาการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภทและรูปแบบการศึกษา 3) วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา 4) การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา 5) ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน 6) ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เจ็อนใจประกอบเกณฑ์การประเมิน ได้แก่ 1) การมีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอในการจัดการศึกษา 2) การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษา 3) การจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับการบริหารจัดการศึกษา 4) การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดและระดับคุณภาพตามองค์ประกอบของเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนร่วมในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความต้องการได้เข้าเรียนในสถานศึกษาในระดับและประเภทการศึกษาของประชากรในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดทำหลักเกณฑ์ประเมินความพร้อมของท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ดังนี้ (วีรบุช ปิณฑวิช. 2543) .

1. องค์ประกอบด้านความพร้อม พิจารณาจากรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ศักยภาพในการบริหารงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนและที่จัดเก็บได้ ตลอดจนความสามารถในการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาอย่างเหมาะสมตามสภาพด้านงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนและที่จัดเก็บได้ ตลอดจนความสามารถในการระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาอย่างเหมาะสมตามสภาพความพร้อม มีแผนการจัดการศึกษาที่ต้องเสนอความพร้อมด้านงบประมาณ บุคลากรการควบคุมพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษา อาคารสถานที่ ครุภัณฑ์และวัสดุอุปกรณ์ ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กระทรวงศึกษาฯกำหนด

2. องค์ประกอบด้านความเหมาะสม พิจารณาจากสัดส่วนจำนวนสถานศึกษาในทุกสังกัด กับจำนวนประชากรในวัยเรียน สภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์การคมนาคม และการเดินทางของนักเรียน ผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของหน่วยงานอื่นหรือภาคเอกชน ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาระดับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตลอดจนการสนับสนุนของชุมชน เอกชน และสถานประกอบการในท้องถิ่น

3. องค์ประกอบด้านความต้องการภายในท้องถิ่นพิจารณาจากเสียงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ความเห็นของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาและครู

ผลการทำประชาพิจารณ์จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป พบว่า มีผู้เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์การประเมินร้อยละ 86.4 ตลอดจนมีข้อเสนอแนะว่า การถ่ายโอนการจัดการศึกษาต้องพิจารณาศักยภาพของท้องถิ่น ความต้องการของประชาชน ตลอดจนควรมีการพัฒนาบุคลากรของ

อบต. ให้มีความรู้ความสามารถก่อนที่สำคัญกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมต้องเป็นที่เล็งดู และด้านคุณภาพมาตรฐานทางวิชาการ

สรุปได้ว่า องค์ประกอบด้านความต้องการภายในท้องถิ่นให้องค์การบริหารส่วนตำบล จัด การศึกษาขั้นพื้นฐาน จะต้องศึกษา 1) ความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่ รับผิดชอบของอบต. เห็นด้วยและสนับสนุนให้จัดการศึกษา 2) ความเห็นของคณะกรรมการ สถานศึกษาและบุคลากรในสถานศึกษา 3) ความคิดเห็นของสภา อบต. ที่ประสงค์จะจัดการศึกษา

ตอนที่ 4 การพัฒนาตัวบ่งชี้

4.1 ความหมายของตัวชี้

นักวิชาการไทยแปลคำศัพท์ indicator ไว้หลากหลาย ตามที่อ้างถึงใน นงลักษณ์ วิรัชชัย (2541) ได้แก่ ราชบัณฑิตยสถาน (2536) บัญญัติศัพท์ภาษาไทยว่า “เครื่องชี้บอกหรืออินดิเคเตอร์” สำนักงาน สถิติแห่งชาติ (2530) ใช้คำว่า “เครื่องชี้” นักวิชาการสาขาสังคมศาสตร์ และมานุษยวิทยา เช่น สุพรรณิ ไชยอำพร (2532), สุภางค์ จันทวานิช (2539) และวิชนี ศิลตระกูล ใช้คำว่า “เครื่องชี้วัด” ส่วนนักวิชาการ ทางการศึกษาหรือครุศาสตร์ใช้ศัพท์ที่แตกต่างกัน เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530) ใช้คำว่า “ดัชนี” ศิริชัย กาญจนวาสี (2537) ใช้คำว่า “ตัวชี้วัด” สำหรับนงลักษณ์ วิรัชชัย (2541) ใช้คำว่า “ตัวบ่งชี้” โดยให้เหตุผลประกอบว่า เนื่องจากตัวบ่งชี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับตัวแปร ซึ่งมีลักษณะ คล้ายคลึงกับตัวแปร ซึ่งมีลักษณะนามว่า “ตัว” และใช้คำว่า “ชี้วัด” เพราะทำหน้าที่เพียงระบุ แสดงให้ ภาพรวมแต่ไม่ได้ทำหน้าที่วัดโดยตรง

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่าผู้ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ (indicator) ไว้ดังนี้

Johnstone (1981) ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ ว่า หมายถึง สารสนเทศที่แสดงคุณลักษณะ เกี่ยวกับสิ่งหรือสภาพที่ศึกษาในภาพรวมกว้าง ๆ ในรูปขององค์ประกอบของตัวแปร ที่แสดงสภาพที่ ศึกษาเป็นตัวเลขหรือเป็นปริมาณเท่านั้น โดยมีการกำหนดความหมายและเกณฑ์เกี่ยวกับตัวบ่งชี้อย่าง ชัดเจน เป็นการแสดงค่า ณ จุด หรือช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เมื่อนำตัวบ่งชี้ที่ได้จากจุดเวลาหรือช่วงเวลา ต่างกันมาเปรียบเทียบกัน จะแสดงถึงความเปลี่ยนแปลงของสภาพที่ต้องการศึกษาได้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530) ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ในฐานะดัชนีว่า น่าจะประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ คือ ต้องกำหนดเป็นปริมาณหรือที่คิดเป็น ตัวเลขได้ ในการตีความต้องนำค่าตัวเลขดัชนีมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่จัดทำไว้ และค่าของดัชนีจะบ่ง

บอกความหมายในตัวเองสองประการ คือ ความหมายที่บ่งบอกโดยมีเงื่อนไขของเวลากำกับ และ ความหมายที่บ่งบอกโดยมีเงื่อนไขของสถานที่กำกับ

นงลักษณ์ วิรัชชัย (2541) ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ว่า หมายถึง ตัวแปรประกอบหรือ องค์ประกอบที่มีค่าแสดงถึงลักษณะหรือปริมาณของสถานภาพที่ต้องการศึกษาเป็นองค์รวมกว้าง ๆ แต่ มีความชัดเจนเพียงพอที่จะใช้ในการเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อประเมินสภาพที่ต้องการ ศึกษาได้ และใช้ในการเปรียบเทียบระหว่างจุดเวลา/ช่วงเวลาที่แตกต่างกันเพื่อให้ทราบถึงความเปลี่ยนแปลง

กมล สดประเสริฐ (2543) ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ในรูปตัวชี้วัดว่า ตัวชี้วัดควรเป็นอะไร บางอย่างที่มีทิศทางอย่างกว้าง ๆ ถึงสภาวะการณ์ที่เรากำลังจะสืบสวนสอบสวน โดยไม่จำเป็นต้องให้ถูก ความแบบอย่างวิธีทางวิทยาศาสตร์ แต่มั่นใจให้เห็นในสภาพทั่ว ๆ ไปในสิ่งที่เรากำลังตรวจสอบ

แต่ในการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาองค์ประกอบและตัวบ่งชี้ความพร้อมในการจัด การศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยจึงได้นิยามความหมายของตัวบ่งชี้ว่า หมายถึง สิ่งที่น่ามา ชี้สภาพการณ์ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.2 ตัวประกอบของตัวบ่งชี้

นงลักษณ์ วิรัชชัย (2541) ได้จำแนกประเภทของตัวบ่งชี้ออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้

4.2.1 จำแนกตามทฤษฎีระบบ แบ่งได้ 3 ประเภท คือ

(1) ตัวบ่งชี้ด้านปัจจัย (input indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงปัจจัยที่ป้อนเข้าของ ระบบการศึกษา เช่น ร้อยละของนักเรียนหญิงระดับประถมศึกษา

(2) ตัวบ่งชี้ด้านกระบวนการ (process indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงวิธีการ ดำเนินงานในขั้นตอนของระบบการศึกษา เช่น การมีส่วนร่วมของสตรีในการจัดการศึกษา

(3) ตัวบ่งชี้ด้านผลผลิต (out indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงผลลัพธ์ตลอดจน ผลกระทบที่เกิดขึ้นในระบบการศึกษา เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเฉลี่ยของทั้งโรงเรียน ความพึง พอใจต่อระบบการศึกษา

4.2.2 จำแนกตามลักษณะนิยามของตัวบ่งชี้ แบ่งได้ 2 ประเภท คือ

(1) ตัวบ่งชี้แบบอัตนัย (subjective indicators) ตัวบ่งชี้ที่ใช้ในกรณีที่นักวิชาการยังไม่ มีความรู้ในเรื่องที่กำลังศึกษาไม่มากนัก หรือใช้ในสถานการณ์ที่ต้องการนิยามตัวบ่งชี้ไว้อย่างหลวม ๆ คร่าว ๆ ยังไม่ชัดเจน เพื่อใช้ในการศึกษาเฉพาะเรื่องตามที่นักวิจัยกำหนดนิยามเฉพาะการศึกษาครั้งนั้น

(2) ตัวบ่งชี้แบบปรนัย (objective indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่มีการให้นิยามไว้ชัดเจน และไม่มีส่วนที่จะต้องใช้วิจารณญาณของนักวิชาการแต่อย่างใด ตัวบ่งชี้ประเภทนี้มักใช้ในการประเมิน การติดตาม และการเปรียบเทียบระบบการศึกษาที่เป็นการศึกษาในระดับนานาชาติ

4.2.3 จำแนกตามวิธีการสร้าง การจำแนกตามวิธีการสร้างนี้สอดคล้องกับ Johnstone (1981) และ กมล สุคประเสริฐ (2543) แบ่งได้ 3 ประเภท คือ

(1) ตัวบ่งชี้แทน (representative indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นจากตัวแปรเพียง ตัวเดียวให้เป็นตัวแทนตัวแปรอื่น ๆ บอกลักษณะหรือปริมาณที่ต้องการศึกษา เช่น สัดส่วน จำนวน นักเรียนชั้นประถมศึกษา อัตราการไม่รู้หนังสือ (กมล สุคประเสริฐ, 2543 ใช้คำว่า “ดัชนีตัวแทน”)

(2) ตัวบ่งชี้เดี่ยว (disaggregative indicator) ตัวบ่งชี้ที่มีลักษณะคล้ายตัวแปรหรือเป็น ตัวบ่งชี้ย่อย โดยที่ตัวบ่งชี้ย่อยแต่ละตัวเป็นอิสระต่อกัน และบ่งชี้ลักษณะหรือปริมาณของสภาพที่ ต้องการศึกษามากกว่าด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว การบ่งชี้สภาพขององค์รวมจะต้องรวมตัวบ่งชี้ย่อยทุก ตัวรวมกันทั้งหมด การวิเคราะห์และนำเสนอตัวบ่งชี้ประเภทนี้จึงค่อนข้างจะยุ่งยากและเสียเวลา เนื่องจาก ตัวบ่งชี้ทั้งหมดนี้จำนวนมาก (กมล สุคประเสริฐ, 2543 ใช้คำว่า “ดัชนีย่อย”)

(3) ตัวบ่งชี้รวม (composite indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่เกิดจากการรวมตัวแปรทาง การศึกษาหลาย ๆ ตัวเข้าด้วยกัน โดยให้น้ำหนักความสำคัญของตัวแปรตามที่เป็นจริง ตัวบ่งชี้ประเภทนี้ ให้สารสนเทศที่มีคุณค่า มีความเที่ยง และความตรงสูงกว่าตัวบ่งชี้สองประเภทแรก จึงเป็นประโยชน์ต่อ การวางแผนการศึกษา การกำกับ ติดตามดูแล และการประเมินการศึกษา และเป็นที่ยอมรับใช้กันมากใน ปัจจุบัน (กมล สุคประเสริฐ, 2543 ใช้คำว่า “ดัชนีผสมหรือดัชนีตัวรวม”)

4.2.4 จำแนกตามลักษณะของตัวแปรที่ใช้สร้างตัวบ่งชี้ แบ่งได้ 3 ประเภท คือ

(1) ตัวบ่งชี้ที่จำแนกตามระดับการวัดของตัวแปร ได้แก่ ตัวบ่งชี้นามบัญญัติ ตัวบ่งชี้ เรียงอันดับ ตัวบ่งชี้อันดับ และตัวบ่งชี้อัตราส่วน

(2) ตัวบ่งชี้ที่จำแนกตามประเภทของตัวแปร ได้แก่ ตัวบ่งชี้สต็อก (stock indicators) จะแสดงสถานะหรือปริมาณของระบบการศึกษา ณ จุดเวลาใดเวลาหนึ่ง และตัวบ่งชี้เลื่อนไหล (flows indicators) จะแสดงสถานะที่เป็นพลวัตในระบบการศึกษา ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

(3) ตัวบ่งชี้ที่จำแนกตามคุณสมบัติทางสถิติของตัวแปร ได้แก่ ตัวบ่งชี้เกี่ยวกับการ แจกแจง (distributive indicators) สร้างจากตัวบ่งชี้ที่เป็นค่าสถิติที่บอกการกระจายของข้อมูล เช่น สัมประสิทธิ์การกระจาย ส่วนตัวบ่งชี้ที่ไม่เกี่ยวกับการแจกแจง (non-distributive indicators) สร้างจาก ตัวบ่งชี้ที่เป็นปริมาณหรือค่าสถิติที่บอกค่ากลางของข้อมูล เช่น ค่าเฉลี่ย ค่ามัธยฐานของตัวแปร

4.2.5 จำแนกตามลักษณะค่าของตัวบ่งชี้ แบ่งได้ 2 ประเภท คือ

(1) ตัวบ่งชี้สัมบูรณ์ (absolute indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่ค่าของตัวบ่งชี้บอกปริมาณที่แท้จริงและมีความหมายในตัวเอง เช่น จำนวนโรงเรียน จำนวนครู ใช้ในการเปรียบเทียบในกรณีที่ระบบมีขนาด และศักยภาพเท่าเทียมกัน

(2) ตัวบ่งชี้สัมพัทธ์ (relative or ratio indicators) หมายถึงตัวบ่งชี้เป็นปริมาณเทียบเคียงกับค่าอื่น เช่น จำนวนนักเรียนต่อครู 1 คน สัดส่วนของอาจารย์ผู้ปฏิบัติปริญญาโทต่อปริญญาเอก ใช้ในการเปรียบเทียบในกรณีที่ระบบมีขนาด และศักยภาพแตกต่างกัน (Johnstone, 1981 ใช้คำว่า “ratio”)

4.2.6 จำแนกตามฐานการเปรียบเทียบในการแปลความหมาย แบ่งได้ 3 ประเภทคือ

(1) ตัวบ่งชี้อิงกลุ่ม (non-referenced indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แปลความหมายเทียบกับกลุ่ม

(2) ตัวบ่งชี้อิงเกณฑ์ (criterion-referenced indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แปลความหมายเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้

(3) ตัวบ่งชี้อิงตนเอง (self-referenced indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แปลความหมายเทียบกับสภาพเดิม ณ จุดหรือช่วงเวลาที่แตกต่างกัน

4.2.7 จำแนกตามลักษณะการใช้ตัวบ่งชี้ แบ่งได้ 2 ประเภท คือ

(1) ตัวบ่งชี้แสดงความหมาย (expressive indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่ใช้ประโยชน์เพื่อบรรยายสภาพของระบบการศึกษา

(2) ตัวบ่งชี้ทำนาย (predictive indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่ใช้ประโยชน์เพื่อทำนายหรือพยากรณ์ปรากฏการณ์ทางการศึกษาด้านอื่น ๆ

4.3 ลักษณะของตัวบ่งชี้

ลักษณะของตัวบ่งชี้ตามแนวคิดของ Johnstone (1981) สรุปได้ 5 ประการ ดังนี้

4.3.1 ตัวบ่งชี้ต้องระบุสารสนเทศเกี่ยวกับสิ่งหรือสภาพที่ศึกษาอย่างกว้าง ๆ ตัวบ่งชี้ต้องใช้สารสนเทศที่ถูกต้องแม่นยำไม่มากก็น้อย (more or less exactness) แต่ไม่จำเป็นต้องถูกต้องแน่นอนอย่างละเอียดถี่ถ้วน (precise) เทียบเคียงได้กับการใช้กระดาษลิทมัสตรวจสอบความเป็นกรด/ด่าง เพื่อให้ทราบอย่างคร่าว ๆ ว่าสารที่ทำการทดสอบนั้นมีฤทธิ์เป็นกรดหรือด่างโดยไม่จำเป็นต้องใช้กระบวนการทดสอบด้วยวิธีการที่ซับซ้อน ซึ่งให้ผลการวัดอย่างละเอียดถูกต้องแน่นอน

4.3.2 ตัวบ่งชี้มีความแตกต่างจากตัวแปร ตัวบ่งชี้แตกต่างจากตัวแปรในแง่ที่ว่า ตัวแปรจะ ให้สารสนเทศของสิ่งหรือสภาพที่ต้องการศึกษาเฉพาะด้านเดียว ไม่สามารถสรุปสภาพโดยรวมทุกด้าน ได้ แต่ตัวบ่งชี้เป็นรวมตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กันเข้าด้วยกันทำให้ได้ภาพของสิ่งหรือสภาพที่ต้องการ ศึกษาโดยรวม ตัวบ่งชี้จึงเป็นตัวแปรประกอบ (composite variable) หรือองค์ประกอบ (factor) ก็ได้ และตัวบ่งชี้ไม่จำเป็นต้องมีตัวเดียว อาจจะประกอบด้วย 20-30 ตัวที่สร้างจากตัวแปรหลายร้อยตัวใน การศึกษาระบบการศึกษา

4.3.3 ตัวบ่งชี้จะแสดงถึงปริมาณ ตัวบ่งชี้ต้องแสดงสภาพที่ศึกษาเป็นค่าตัวเลขหรือปริมาณ เท่านั้น ไม่ว่าสิ่งนั้นที่ศึกษาจะเป็นสภาพเชิงปริมาณหรือคุณภาพ ในการสร้างตัวบ่งชี้จะต้องมีการ กำหนดความหมายและเกณฑ์เกี่ยวกับตัวบ่งชี้ไว้อย่างชัดเจน และการแปลความหมายค่าของตัวบ่งชี้ต้อง แปลเปรียบเทียบกับเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ก่อนสร้างตัวบ่งชี้

4.3.4 ค่าของตัวบ่งชี้เป็นค่าชั่วคราว ตัวบ่งชี้จะแสดงค่าของสิ่งหรือสภาพที่ต้องการศึกษา ณ จุดหรือช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น แต่เมื่อเวลาเปลี่ยนไป ค่าตัวบ่งชี้ก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้ บางค่าอาจ ใช้ได้แค่ 1 เดือน หรือ 1 ปี บางค่าอาจใช้ได้ถึง 5 ปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่นำมาใช้ในการตรวจสอบ ดังนั้นค่าของตัวบ่งชี้จึงสามารถบอกถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่เปลี่ยนไปซึ่งอาจเป็นบวก หรือลบก็ได้ และยังสามารถเปรียบเทียบค่าตัวบ่งชี้ในแต่ละสถานการณ์ในช่วงเวลาเดียวกันก็ได้ด้วย

4.3.5 ตัวบ่งชี้เป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนาทฤษฎี ในการวิจัยเพื่อพัฒนาทฤษฎีใหม่เมื่อ นักวิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร และพบความสัมพันธ์ นักวิจัยมักจะ อนุมานความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเป็นตัวบ่งชี้ในกลุ่มประชากร แต่ถ้าตัวบ่งชี้และตัวแปรในการวิจัย แยกต่างหาก การอนุมานความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรจึงไม่ถูกต้อง นักวิจัยจึงใช้ตัวบ่งชี้ที่ได้เป็นหน่วย พื้นฐานในการสร้างทฤษฎีใหม่

4.4. คุณสมบัติที่ดีของตัวบ่งชี้

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2546) กล่าวว่า ตัวบ่งชี้ที่ดีควรมีคุณสมบัติ ดังนี้

4.4.1 มีความเป็นกลาง (Neutrality) หมายถึง ความไม่ลำเอียง (Bias) ของตัวบ่งชี้ เช่น ตัว บ่งชี้ผลิตภาพของแรงงาน ซึ่งวัดด้วยอัตราส่วนระหว่างรายได้ต่อค่าใช้จ่ายแรงงาน เมื่อนำตัวบ่งชี้นี้ไป ใช้ในหน่วยงานประเภทผลิตและประเภทบริการ จะทำให้ขาดความเป็นกลางเพราะการปฏิบัติงาน ประเภทบริการนั้นต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก ส่วนกลางปฏิบัติงานประเภทการผลิตใช้เครื่องจักรกล มากกว่าแรงงาน

4.4.2 ความเป็นวัตถุวิสัย (objectively) หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับค่าของตัวบ่งชี้มิได้เกิดจากการคิดเอาเองของผู้วิจัย แต่ขึ้นอยู่กับสภาพที่เป็นอยู่ หรือที่เป็นรูปธรรม

4.4.3 มีความไวต่อความแตกต่าง (Sensitivity) หมายถึง ความสามารถของตัวบ่งชี้ที่จะวัดความแตกต่างระหว่างหน่วยวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้อง

4.4.4 ติความได้สะดวก (Meaningfulness & Interpretability) ตัวบ่งชี้ที่ได้ควรมีความหมาย กล่าวคือ ค่าของมาตรวัดและตัวบ่งชี้ควรมีจุดสูงสุด และต่ำสุดที่ง่ายต่อความเข้าใจ เช่น มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 10 หรือระหว่าง 0 ถึง 100 ค่าของตัวบ่งชี้ที่ได้จากการวัดหากอยู่ที่ 60 จะตีความได้สูงกว่าค่าเฉลี่ย (50) เพียงเล็กน้อย แต่หากค่าของมาตรวัดและตัวบ่งชี้ ไม่มีค่าสูงสุดหรือต่ำสุด ที่แน่นอน เช่น วัดออกมาแล้วได้ 50 หรือ 110 ก็ไม่ทราบว่าเป็น 50 หรือ 110 นั้นจะตีความได้อย่างไร

4.4.5 ความถูกต้องในเนื้อหาของตัวบ่งชี้นำมาใช้ (Content validity) ในการศึกษาหรือพัฒนาตัวบ่งชี้จะต้องศึกษาให้แน่ชัดว่าเนื้อหาในเรื่องที่ศึกษานั้น ๆ คืออะไร ตัวบ่งชี้ที่ดี ต้องมีความถูกต้องในเนื้อหาที่ต้องการวัด

4.4.6 ความถูกต้องในการสร้างตัวบ่งชี้ (Construct validity) การสร้างตัวบ่งชี้ คือ การนำเอาตัวแปรหลาย ๆ ตัวมารวมกัน ไม่ว่าจะนำมาบวกกันหรือคูณกัน ความถูกต้องในการสร้างจึงขึ้นอยู่กับความสามารถพิสูจน์ได้ในเชิงทฤษฎีกับเชิงประจักษ์ตามที่ปรากฏ

4.5 ประโยชน์ของตัวบ่งชี้

Johnstone (1981) และนงลักษณ์ วิรัชชัย (2541) กล่าวถึงการนำตัวบ่งชี้ไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

4.5.1 ด้านการกำหนดนโยบาย ตัวบ่งชี้จะช่วยในการกำหนดและพัฒนานโยบายที่เฉพาะและเชื่อมโยงกันได้มากขึ้น ในกรณีที่นโยบายถูกกล่าวอย่างกว้าง ๆ และคลุมเครือไม่ชัดเจนตัวบ่งชี้จะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องเหล่านี้ได้

4.5.2 ด้านการกำกับและประเมินระบบการศึกษา การใช้ตัวบ่งชี้ในการกำกับและประเมินระบบการศึกษานั้น เป็นการติดตามผลการเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญมาก เพราะจะช่วยตรวจสอบว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบการศึกษานั้นเป็นไปในทิศทางที่ต้องการ หรือพึงประสงค์หรือไม่ มีจุดดี จุดด้อย ด้านใดอันจะนำไปสู่การปรับปรุง และพัฒนาการศึกษาให้ดียิ่งขึ้น

4.5.3 ด้านการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการศึกษา ตัวบ่งชี้มีประโยชน์ต่อการพัฒนาการวิจัย โดยเฉพาะตัวบ่งชี้รวมสามารถใช้แทนลักษณะของระบบการศึกษาในงานวิจัย โดยนำไปใช้วิเคราะห์ เพื่อ

ศึกษาวิจัยในแง่มุมต่าง ๆ ตามต้องการ ได้ถูกต้องและน่าเชื่อถือ ดีกว่าใช้ตัวแปรเดียว หรือตัวแปรย่อยแต่ละตัว ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานของการวิเคราะห์เท่านั้น

4.5.4 ด้านการจำแนกระบบการศึกษา ตัวบ่งชี้ช่วยทำให้การจัดแบ่งกลุ่มในระบบการศึกษามีความตรง และความเที่ยง ทำให้ประเทศที่มีระบบการศึกษาในกลุ่มเดียวกันสามารถใช้ข้อมูลอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันได้ นอกจากนี้การจัดแบ่งกลุ่มยังช่วยชี้ให้เห็นถึงลักษณะที่เหมือนหรือแตกต่างกันในการศึกษา ใช้ในการเปรียบเทียบการศึกษาระหว่างจังหวัด ภายในประเทศหรือระหว่างประเทศได้ ซึ่งดีกว่าการใช้ตัวแปรใดตัวแปรหนึ่ง หรือใช้ตัวแปรแต่ละชนิดหลาย ๆ ตัว การสร้างตัวบ่งชี้อาจช่วยลดความผิดพลาดลงได้

4.5.5 ด้านการประเมินคุณภาพการศึกษา ตัวบ่งชี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบและประเมินคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประกันคุณภาพการศึกษาต้องอาศัยตัวบ่งชี้เป็นตัวที่กำหนดเป้าหมายที่ตรวจสอบและประเมินผลคุณภาพการศึกษา

4.5.6 ด้านการกำหนดเป้าหมายที่ตรวจสอบได้ ในการประเมินผลระบบการศึกษา หน่วยงานจะกำหนดเกณฑ์มาตรฐานซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดเป้าหมายที่หน่วยงานตั้งใจปฏิบัติจริง ประโยชน์ของตัวบ่งชี้ในกรณีนี้คือต้องพัฒนาตัวบ่งชี้เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานและใช้ในการตรวจสอบว่าดำเนินการ ได้ผลตามเป้าหมายแต่ละขั้นที่กำหนดไว้หรือไม่

4.6 กรอบความคิดเพื่อกำหนดตัวบ่งชี้การศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530) เสนอแนวทางในการกำหนดตัวบ่งชี้การศึกษาไว้ 2 แนวทาง คือ

4.6.1 การกำหนดโดยพิจารณาจากผลการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาจากแหล่งข้อมูลภายนอกระบบการศึกษา แต่วิธีการนี้ยากที่จะรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาสร้างเป็นตัวบ่งชี้ และยากที่จะจัดวางระบบสารสนเทศให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างต่อเนื่อง

4.6.2 กำหนดนโยบายอาศัยแนวความคิด “การวิเคราะห์เชิงระบบ” (Systems analysis theory) มาเป็นกรอบ โดยถือว่าระบบการศึกษามีความสัมพันธ์กับระบบย่อยอื่น ๆ ในสังคม ทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยถือว่าระบบการศึกษามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา สังคม ซึ่งแนวความคิดนี้ ระบบการศึกษาจะประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ปัจจัย (input) กระบวนการ (process) และผลผลิต (output) ซึ่ง Johnstone (1981) ได้กำหนดนิยามสำหรับการจัดทำตัวบ่งชี้การศึกษา ดังนี้

(1) ตัวบ่งชี้การศึกษาด้านปัจจัย คือตัวบ่งชี้ที่เกี่ยวกับปัจจัยเชิงปริมาณที่ระบบการศึกษาที่จะนำไปใช้ หรือตัวบ่งชี้ที่เกี่ยวข้องกับความประสงค์ของสังคมที่มีต่อระบบการศึกษา

(2) ตัวบ่งชี้การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต คือ ตัวบ่งชี้ที่อธิบายปัจจัยของระบบการศึกษาที่ได้รับมาเป็นผลผลิต

(3) ตัวบ่งชี้การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต คือ ตัวบ่งชี้ที่แสดงปริมาณผลผลิตที่ออกจากระบบการศึกษา หรือทักษะต่าง ๆ ที่ได้รับจากกระบวนการผลิตและพร้อมที่จะออกสู่สังคม เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงความพึงพอใจของสังคมที่มีต่อการศึกษา

4.7 หลักการพัฒนาตัวบ่งชี้

Johnstone (1981) ได้อธิบายวิธีการพัฒนาตัวบ่งชี้ไว้ 3 วิธี คือ

4.7.1 การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงปฏิบัติการ (Pragmatic Definition) กรณีนี้จะมีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับตัวแปรย่อยที่เกี่ยวข้องกับตัวบ่งชี้ไว้พร้อมแล้ว นักวิจัยเพียงแต่ใช้วิธีการอนุมานในการคัดเลือกตัวแปรจากฐานข้อมูลที่มีอยู่แล้วนำมาพัฒนาเป็นตัวบ่งชี้การศึกษาโดยกำหนดวิธีรวมตัวแปรย่อยและกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรย่อย การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยวิธีนี้มีจุดอ่อนมา เพราะไม่มีการอ้างอิงทฤษฎีหรือตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร แต่อาศัยการตัดสินใจและประสบการณ์ของนักวิจัย ซึ่งอาจทำให้ได้นิยามที่ลำเอียงได้

4.7.2 การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงทฤษฎี (Theoretical Definition) เป็นการพัฒนาตัวบ่งชี้โดยการเลือกกลุ่มตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับคุณลักษณะที่สนใจ แล้วจัดลำดับความสำคัญของตัวแปรโดยกำหนดน้ำหนักของตัวแปรตามเหตุผลหรือพื้นฐานทางทฤษฎี เพื่อสังเคราะห์ขึ้นเป็นตัวบ่งชี้

4.7.3 การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงประจักษ์ (Empirical Definition) เป็นการพัฒนาตัวบ่งชี้โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ ในการจัดกลุ่มความสัมพันธ์ของตัวแปร การกำหนดน้ำหนักของตัวแปร โดยใช้วิธีการทางสถิติเป็นหลัก

4.8 การตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้

การตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ภายใต้กรอบทฤษฎี และประการที่สอง คือการตรวจสอบด้วยวิธีการทางสถิติ สำหรับขั้นตอนในการตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ มีดังนี้

4.8.1 ตรวจสอบคุณภาพของตัวแปรและการคัดเลือกตัวแปร โดยจะต้องมีกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ชัดเจน มีความครอบคลุมในการวัดตัวแปรและความเป็นตัวแทนของตัวแปร มีนิยามเชิงปฏิบัติการที่ถูกต้อง สอดคล้องกับเป้าหมายในการนำตัวบ่งชี้ไปใช้ประโยชน์

4.8.2 ศึกษาและพิจารณาวิธีการการรวบรวมตัวแปรแต่ละวิธี แต่ละเงื่อนไขและความเหมาะสมในการนำไปใช้ประโยชน์แตกต่างกัน เพื่อให้ได้ตัวบ่งชี้ที่มีคุณภาพสอดคล้องกับเป้าหมายในการนำไปใช้ประโยชน์

4.8.3 การกำหนดน้ำหนักของตัวแปรควรเลือกวิธีการที่เหมาะสมกับธรรมชาติของตัวแปรและเป้าหมายในการนำไปใช้ประโยชน์

ในการตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ที่พัฒนาจากทฤษฎี สิ่งที่สำคัญที่จะตรวจสอบว่าโมเดลตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นมีคุณภาพหรือไม่ ต้องดูที่ความตรงเชิงโครงสร้าง เพราะเป็นความตรงที่เชื่อมโยงการวัดในทางปฏิบัติกับการวัดในทางทฤษฎี ดังนั้น การตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างจึงเป็นวิธีการย้ายข้อมูลเชิงประจักษ์มาสนับสนุนสมมติฐาน หรือโครงสร้างตามทฤษฎีที่ต้องการทดสอบ

การตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างของตัวบ่งชี้

ในการพัฒนาตัวบ่งชี้บางครั้งข้อมูลหรือสารสนเทศที่ได้อาจจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากเกิดความผิดพลาดในการเตรียมข้อมูล การคำนวณค่าของข้อมูล หรืออาจจะเกิดจากกรอบแนวคิดในการพัฒนาตัวบ่งชี้ไม่สอดคล้องกับแนวคิดเชิงทฤษฎีที่ต้องการศึกษา ดังนั้น การตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างจึงเป็นวิธีการที่ผู้ศึกษานำเอาข้อมูลเชิงประจักษ์มาสนับสนุนสมมติฐานหรือโครงสร้างตามทฤษฎีที่ต้องการทดสอบ ซึ่งจำเป็นต้องนิยามคุณลักษณะที่ต้องการศึกษาตามแนวคิดเชิงทฤษฎีให้อยู่ในรูปของตัวบ่งชี้หรือพฤติกรรมที่สามารถวัดได้แล้วจึงนำผลการวัดเชิงประจักษ์มาตรวจสอบว่าสอดคล้องตามคุณลักษณะที่กำหนดไว้หรือไม่

สำหรับวิธีการตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างนั้น สามารถกระทำได้หลายวิธี ดังเช่น ใช้วิธีเชิงทดลอง ใช้หลักการวิเคราะห์เชิงตรรกะ วิธีการศึกษาหาความสัมพันธ์ วิธีการวิเคราะห์ด้วยทฤษฎี วิธีการเปรียบเทียบกับกลุ่มที่มีหลักฐานอยู่แล้ว วิธีเมทริกซ์ลักษณะหลากหลายวิธี การวิเคราะห์องค์ประกอบ และการวิเคราะห์โมเดลสมการ โครงสร้าง

ตัวบ่งชี้การศึกษาที่มีคุณภาพที่จะใช้เป็นสารสนเทศในการบริหารและจัดการระบบการศึกษา ควรมีคุณสมบัติ 4 ประการ คือ (1) ควรมีความทันสมัย ทันเหตุการณ์ เหมาะสมกับเวลาและสถานที่สารสนเทศที่ได้จากตัวบ่งชี้การศึกษาต้องสามารถบอกถึงสถานะและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง (2) ควรตรงกับความต้องการหรือจุดมุ่งหมายของการใช้งาน (3) ควรมีคุณสมบัติของ ความตรง ความเที่ยง และความเป็นปรนัย ใช้ปฏิบัติได้จริง และ(4) ควรมีเกณฑ์การวัดที่เป็นกลางมีความเป็นทั่วไป และให้สารสนเทศเชิงปริมาณที่สามารถเปรียบเทียบกันได้

ตอนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวบ่งชี้

5.1.1 งานวิจัยในประเทศ

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวบ่งชี้ พบว่ามีการนำข้อมูลที่ได้มาจัดกลุ่มตัวแปรแล้วกำหนดเป็นตัวบ่งชี้ โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi technique) การสัมภาษณ์ (interview) การระดมสมอง (brain storming) และการสนทนากลุ่ม (focus group) (อุไรพรรณ เจนวิทยานนท์, 2536; อาทิตยา ควงมณี, 2540; โชคชัย สิรินพมณี, 2540) นอกจากนี้มีการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์นำมาวิเคราะห์แล้วจัดกลุ่มตัวแปรโดยใช้หลักเกณฑ์ทางสถิติเป็นพื้นฐาน ใช้เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) และเป็นเทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis = EFA) โดยนำตัวแปรหรือตัวบ่งชี้เดี่ยว ๆ มาวิเคราะห์องค์ประกอบใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป SPSS-X (อมรรัตน์ ลาคำแสน, 2535; ลัดดา คำนวิริยะกุล, 2536; กฤศวรรณ โอปนพันธ์, 2537; วิไลวรรณ เหมือนชาติ, 2537; ชลันดา อินเจริญ, 2538) (Confirmatory Factor Analysis = CFA) พบในงานวิจัย เรื่องประสิทธิภาพการใช้ครู : การวิเคราะห์เชิงปริมาณระดับมหภาคของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2539) และวิทยานิพนธ์ เรื่องการพัฒนาตัวบ่งชี้ร่วมสำหรับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา สมเกียรติ ทานอก(2539)

5.1.2 งานวิจัยต่างประเทศ

Jonhstone (1981) ได้ศึกษาตัวบ่งชี้ทางการศึกษาระดับจังหวัดในประเทศอินโดนีเซีย เนื่องจากเขาเห็นความสำคัญของตัวบ่งชี้ในระดับจังหวัด ซึ่งจะช่วยจัดลำดับของระบบการศึกษาสามารถนำไปใช้เปรียบเทียบระหว่างจังหวัด เป็นการช่วยให้เห็นลักษณะเหมือนหรือแตกต่างกันในการศึกษา และนำไปสู่การหารูปแบบที่เหมาะสมของการศึกษาในระดับภาคต่อไป การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง การจัดการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียนกับระดับการพัฒนาจังหวัด โดยการศึกษาในจังหวัดกลุ่มตัวอย่าง 26 จังหวัดของประเทศอินโดนีเซียที่ได้มาจากการสุ่มตัวอย่าง จากกลุ่มจังหวัดต่างๆ ที่แบ่งตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 3 กลุ่ม คือกลุ่มพัฒนา กลุ่มด้อยพัฒนา และกลุ่มด้อยพัฒนาที่มีสภาพภูมิศาสตร์ไม่อำนวย มีความยากลำบากในการติดต่อสื่อสาร และได้กำหนดตัวบ่งชี้สำหรับชี้สภาพการศึกษาในแต่ละจังหวัด โดยแบ่งประเภทตัวบ่งชี้ 3 กลุ่มใหญ่ คือ ตัวบ่งชี้กลุ่มปัจจัยการศึกษา เช่น สัดส่วนนักเรียนต่อประชากร สัดส่วนจำนวนครูต่อประชากร 1000 คน สัดส่วนงบประมาณการศึกษาต่องบประมาณทั้งหมดของประเทศ เป็นต้น ตัวบ่งชี้กลุ่มกระบวนการเรียนการสอน เช่น สัมพันธภาพของนักเรียนและชั้นเรียนในระดับถัดขึ้นไป

สัดส่วนการมีส่วนร่วมทางการศึกษาของสตรี เป็นต้น ตัวบ่งชี้กลุ่มผลผลิตการศึกษา เช่น สัดส่วนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับต่างๆ อัตราการเลื่อนชั้น อัตราการซ้ำชั้น เป็นต้น รวมทั้งตัวบ่งชี้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น อัตราการใช้วิทยุโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น ผลการศึกษาพบว่า สภาพทางการศึกษาบ่งชี้มีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด โดยจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มพัฒนาแล้วจะมีค่าบ่งชี้ในระดับสูง ซึ่งตรงข้ามกับจังหวัดในกลุ่มคือการพัฒนาที่ค่าตัวบ่งชี้ในเกณฑ์ที่ต่ำ

Willis (1992) ศึกษาตัวบ่งชี้ที่มีนัยสำคัญที่สัมพันธ์กับพระราชบัญญัติแห่งรัฐมิชิแกนฉบับที่ 25 ตามทัศนะของศึกษาธิการของรัฐในกลุ่มโรงเรียนแห่งรัฐมิชิแกน มีวัตถุประสงค์ในการวิจัย คือ การหาตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาที่ถือได้ว่าสำคัญที่สุด ตัวบ่งชี้ที่สำคัญคือ บรรยากาศและการสอนในโรงเรียน ผู้สอนและฝ่ายสนับสนุนการสอน หลักสูตร คะแนนผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนที่เกี่ยวกับด้านความรู้ความจำ และด้านจิตพิสัย ผลงานของนักเรียนชุมชนแหล่งงบประมาณ และเงินอุดหนุนการศึกษา

Borden and Bottrill (1994) ได้รวบรวมองค์ประกอบและตัวบ่งชี้การดำเนินงานที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา ซึ่งนำเสนอเฉพาะองค์ประกอบที่มีความสำคัญ ดังนี้ 1) การบริหารจัดการ 2) การแนะนำให้คำปรึกษา 3) การศึกษาต่อเนื่อง 4) หลักสูตร 5) การรับนักศึกษา 6) สิ่งอำนวยความสะดวกในการเรียนการสอน เช่น สื่อ อุปกรณ์ 7) การเงินงบประมาณ 8) การวิจัย 9) อาจารย์และบุคลากร และ 10) การจัดการเรียนการสอน ซึ่งในแต่ละองค์ประกอบที่กล่าวมาจะประกอบด้วยรายละเอียดที่เป็นตัวบ่งชี้การดำเนินงานอีกจำนวนมาก

นอกจากนี้ Perkins (1992) ยังศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ผลการวิจัยพบว่า การที่ยิ่งให้งบประมาณต่อปีการศึกษามากเท่าไร ก็ยิ่งทำให้เพิ่มความสำเร็จทางวิชาการมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้ พบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนจะยิ่งเพิ่มขึ้น ถ้ามีการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นทางวิชาการ

5.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมในการจัดการศึกษา

5.2.1 งานวิจัยในประเทศ

สมหวัง คันทรส (2543:70-71) ได้ทำวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ของรูปแบบการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

1. ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น พบว่า คนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ต่างเห็นด้วยที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไป

มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียน โดยเห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แทนประชาชนย่อมทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

2. ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีความพร้อม โดยต่างเห็นว่ายังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านการศึกษา และองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้เพียงพอที่จะไปช่วยเหลือด้านการศึกษาอย่างเต็มที่ตามความต้องการของโรงเรียนได้ ซึ่งทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยเงื่อนไขสำคัญคือ มีรายได้หรือได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้น หรือมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการศึกษาเพียงพอและมีคุณภาพ

ศุพล สีหา (2545:65-68) ได้วิจัยเรื่องศักยภาพในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในจังหวัดขอนแก่นพบว่าความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับคือ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านวิชาการและบุคลากร ส่วนปัญหาในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับ ปานกลาง ยกเว้นด้านบุคลากรที่อยู่ในระดับมาก ด้านความต้องการในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับมาก ในทุกด้าน

วีระพงษ์ เชนบุญ และคณะ (2540:68-69) ได้ทำการวิจัยเรื่องความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล เขตการศึกษา 10 พบว่า ผู้นำของอบต. มีความพร้อมในด้านการเห็นประโยชน์ ของการศึกษาอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการมีความรู้เรื่อง การศึกษาการมีส่วนร่วมการจัดการศึกษาและความพร้อมในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่ามีปัญหาทางงบประมาณจำกัด บุคลากรขาดความรู้ด้านการศึกษา การประสานงานระหว่างโรงเรียน กับ อบต.มีน้อย และขาดการวางแผนการศึกษาร่วมกัน

ประยูร ศรีประสาธน์ และคณะ(2543:50-51) ได้ทำการวิจัยเรื่องความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องกับอบต.ทั้งในภาพรวมและแต่ละระดับชั้น มีความพร้อมในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับความพร้อมด้านแรงจูงใจอันแสดงให้เห็นถึงความต้องการและความสนใจของผู้บริหาร อบต.และผู้เกี่ยวข้องนั้น มีความสนใจที่จะจัดการศึกษาเองอยู่ในระดับต่ำกว่าความพร้อมด้านอื่น หาก อบต.ต้องจัดการศึกษาเอง และมีความเป็นไปได้คือ ความพร้อมในระดับอนุบาลและเด็กเล็ก ส่วนระดับการศึกษาอื่น ๆ อบต.สามารถเข้าไปมีส่วนร่วม ได้ทุกระดับในลักษณะการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนมากที่สุด ปัญหาและ

อุปสรรคที่สำคัญในด้านความพร้อมของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของ อบต. คือ บุคลากร อบต. ขาดความรู้ด้านการจัดการศึกษา และ อบต. ส่วนใหญ่มีรายได้น้อย

ประภาพรณ ไชยวงษ์ (2544:204-208) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่าความพร้อมในปี พ.ศ. 2544 อบต.เห็นว่าคนพร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและพร้อมที่จะมีส่วนร่วมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา แต่ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่าอบต. ไม่พร้อมทั้งในการจัดการศึกษาและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกระดับ ด้านปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการจัดและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่า ปัจจัยส่งเสริมส่วนใหญ่ได้แก่ สถานศึกษาเปิดโอกาสให้ อบต.เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารสถานศึกษากับ อบต. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค คือ ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของสมาชิกสภา อบต. ผู้บริหาร และบุคลากรของ อบต.

ทวีสิทธิ์ คำรักษ์ และคณะ (2542:29-30) ได้ศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า

1. ในแง่กฎหมาย พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยังไม่ได้กำหนดให้ อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและมีผู้เข้าใจหลักการหรือเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติน้อยมาก โดยไม่ทราบว่าในอนาคตจะมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดหรือทุกระดับตามความพร้อม

2. ในแง่การปฏิบัติยังไม่มีเตรียมความพร้อมที่ดีพอ โครงสร้างองค์กรของ อบต. ไม่มีส่วนงานใดที่เตรียมรับผิดชอบด้านการศึกษา ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นยังเข้าใจไม่ตรงกันอาจเป็นเพราะไม่มีเอกภาพและความชัดเจนด้านนโยบาย นอกจากนี้สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และทัศนคติทั้งในระดับท้องถิ่นและภูมิภาคยังไม่เกื้อกูลต่อการกระจายอำนาจการศึกษาไปให้ส่วนท้องถิ่น ประชาชน และ อบต. มักจะคำนึงถึงเรื่องปากท้อง รายได้ สุขภาพ ราคาพืชผลตกต่ำ และการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการจัดการศึกษา และเห็นว่าการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของรัฐที่จะต้องจัดให้ แต่ยินดีที่จะมีส่วนร่วมให้มากขึ้น หากจะถ่ายโอนอำนาจก็ควรจะต้อง โอนงบประมาณและบุคลากรให้ด้วย

กมล สุคประเสริฐ (2543) ได้เสนอแนะจากงานวิจัยเรื่องดัชนีความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา ในหัวข้อการพัฒนาดัชนี/ตัวชี้วัดสำหรับประเทศไทย ว่าในการพัฒนาการศึกษาในสหัสวรรษนี้ ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ได้กำหนดให้โรงเรียนและสถานศึกษาของตนแล้วจัดทำรายงานต่อสาธารณะชนได้ทราบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการศึกษาในโรงเรียนแต่ละแห่ง และ

มั่นใจในการประกันคุณภาพของโรงเรียน ซึ่งการพัฒนากระบวนการข้อมูลดังกล่าว ต้องอาศัยตัวชี้วัดของโรงเรียนและสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องตรง และเชื่อถือได้เป็นสำคัญ

สาริต ผลเจริญ (2545) ศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า อบต. มีความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับปานกลาง ปัจจัยที่ส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษา การที่สมาชิก อบต. พัฒนาตนเองด้วยการศึกษาเพิ่มเติม คณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มีวิสัยทัศน์และเห็นความสำคัญของการศึกษา ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่าง อบต. โรงเรียน และชุมชน นโยบายรัฐและกฎหมายที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการศึกษา ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรค คือ ความจำเป็นของ อบต. ในการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก การขาดประสบการณ์ในการจัดการศึกษาและพื้นฐานความรู้ของบุคลากร ความขัดแย้งในองค์กร การที่สมาชิก อบต. ไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา และความล่าช้าในการประกาศหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงศึกษาธิการ

5.2.2 งานวิจัยต่างประเทศ

Wohistetter และ Mohrman (1996) แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียใต้ ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการศึกษาในเรื่องของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาด้วยรูปแบบของ School - Based Management ที่มีการกระจายอำนาจในการควบคุมงานจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมดูแล ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้ปกครองและสมาชิกของชุมชน พบว่าในการดำเนินงานนั้นมีการนำหลักการบริหารที่ประสบผลสำเร็จมาแล้วในองค์กรเอกชนมาใช้ดังนี้คือ

5.2.1 ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งในเรื่องของนโยบาย การปฏิบัติและการสั่งการ โดยเฉพาะในเรื่องของงบประมาณและหลักสูตร

5.2.2 ให้ความรู้แก่คนในหน่วยงานทั้งด้านเทคนิค การจัดการ ทักษะงาน(job skills) ทักษะการทำงานเป็นทีม (teamwork skills)

5.2.3 ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับองค์กรรวมถึงรายรับ-รายจ่ายขององค์กร

5.2.4 การใช้ระบบการให้รางวัลที่ดูจากผลงานขององค์กรและผลที่เกิดจากแต่ละบุคคล

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของปัจจัยด้านการกระจายอำนาจการบริหารนี้ Rondinelli Middleton และ Verspoorn (1990) ซึ่งทำการศึกษาการปฏิรูปการศึกษาของประเทศที่กำลังพัฒนาใน

หลายๆประเทศ พบว่า การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติยังไม่ประสบผลสำเร็จ สาเหตุหนึ่งเกิดจากปัจจัยสำคัญคือ การที่นักวางแผนเพื่อปฏิบัติการของประเทศเหล่านั้นรวมทั้งผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรระหว่างประเทศที่เข้าไปเป็นที่ปรึกษาทั้งหลายไม่เข้าใจธรรมชาติของงาน และไม่เข้าใจสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ อันเป็นองค์ประกอบในการสร้างยุทธศาสตร์ทางการบริหาร และได้กล่าวว่า กระจายอำนาจการบริหารเป็นเพียงตัวแปรหนึ่งในกระบวนการบริหารที่มีความเหมาะสมกับยุทธศาสตร์การบริหารแบบใดแบบหนึ่งเท่านั้น ไม่ได้เหมาะสมกับยุทธศาสตร์การบริหารทั้งหมด

Davila (1999:A อ้างถึงใน สาริต เจริญผล , 2545 หน้า 92) ได้ศึกษาการกระจายอำนาจการศึกษาในโคลัมเบีย-ทิศาทางจะไปทางใดผลการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจจัดการศึกษาเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีส่วนรับผิดชอบทั้งด้านการบริหารงบประมาณ ค่าใช้จ่าย ซึ่งแนวโน้มการจัดสรรงบประมาณ การจัดการการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษามีแนวโน้มลดลง แต่งบประมาณการจัดการศึกษาระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาจะสูงขึ้น นอกจากนี้ในเทศบาลบางแห่งที่มีปัญหาด้านสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ก็มีการวางแผนปรับงบประมาณ และการจัดสรรเงินชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมจากรัฐบาลกลาง

Fritzen (2000:A อ้างถึงใน สาริต เจริญผล , 2545 หน้า 93) วิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การเปรียบเทียบและการประยุกต์ไปสู่การปฏิรูปการปกครองในเวียดนาม โดยเฉพาะการปฏิรูปการบริหาร ในส่วนการกระจายอำนาจสำหรับโครงการพัฒนาเด็กแห่งชาติ (NPA) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในเวียดนาม ซึ่งการปฏิรูปมักจะประสบความสำเร็จในสภาพชุมชนที่ยากจน โดยมีแนวคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้ปฏิรูปไปใช้หลักการกระจายอำนาจเหมือนกันทั่วประเทศ เป็นการพยายามทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเตรียมการปกครอง โดยสนองความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีทางแก้ปัญหาที่ดีที่สุด หรือการที่รัฐจะให้การสนับสนุน ไม่ว่าด้านงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ ก็จะขึ้นอยู่กับสภาพความต้องการและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น แต่ถ้าวินิจฉัยการปกครองแบบรวมอำนาจที่ส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้นับจักสรรงบประมาณเท่าเทียมกัน ซึ่งถือว่ามีไม่ถูกต้องกับความเป็นจริง