บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง "การศึกษาปัจจัยเงื่อนไข และการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" ครั้งนี้ ได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเป็น 5 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 การศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.1 ความหมายและแนวคิดในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.2 สภาพการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.3 สภาพการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ส่วนที่ 2 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา

2.3 แนวทางใหม่ในการบริหารและจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม

ส่วนที่ 3 ปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 ปัจจัยเงื่อนไขภายในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.2 การจัดชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.3 ปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.4 การพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 ปัจจัยเงื่อนไขภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2.1 การศึกษากับบริบททางสังคม

3.2.2 การกระจายอำนาจทางการศึกษา

3.2.3 กฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้อง

3.2.4 หลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 4 แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

ส่วนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 1 การศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.1 ความหมายและแนวคิดในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การศึกษา (Education) หมายถึง กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ดังปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาเพื่อชีวิตที่มีคุณภาพของประชาชนชาวไทย ช่วยให้ประชาชนมีคุณธรรมในการดำรงอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข มีความรู้ ความสามารถและทักษะในการแสวงหาความรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมในอนาคต มีความสามารถในการประกอบอาชีพ พึ่งตนเองได้ และดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีความสามารถในการพัฒนาตนเอง มีความรับผิดชอบ และมีบทบาทร่วมกันในการพัฒนาสังคมได้อย่างเหมาะสม (UNESCO, 1984) การศึกษาที่เป็นพื้นฐานสำหรับการเป็นพลเมืองดี ที่มีคุณสมบัติที่พึงประสงค์ที่จะอยู่ในสังคมประชาธิปไตย หรือมีคุณสมบัติที่จะเรียนต่อในอนาคต ซึ่งจะเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต (วิชัย ตันศิริ, 2542)

การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการบรรลุความสำเร็จด้านความรู้ ทักษะและค่านิยมพื้นฐาน ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ กิจกรรมที่จัดให้กับเด็กวัยก่อนเรียน เด็กระดับประถมศึกษาในระบบโรงเรียนและผู้ที่ไม่สามารถเรียนจนจบการศึกษาในระบบโรงเรียนได้ (Kemmerer, 1994) การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา และ การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐ ต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 4 และมาตรา 10 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545)

ในที่ประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (World Conference on Education for All: WCEFA) ซึ่งจัดขึ้นที่ โรงแรมจอมเทียน พัทยา ประเทศไทย เมื่อปี ค.ศ. 1990 ให้นิยามการศึกษาพื้นฐาน ดังนี้ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic Education) หมายถึง การศึกษาที่มุ่งให้ตอบสนองความต้องการทางการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการเรียนการสอนในระดับต้น อันเป็นพื้นฐานให้แก่การเรียนรู้ขั้นต่อไป เช่น การศึกษาสำหรับเด็กวัยเริ่มต้น การศึกษาระดับประถม การสอนให้รู้

หนังสือ ทักษะความรู้ทั่วไป ทักษะเพื่อการดำรงชีวิตสำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่ในบางประเทศ การศึกษาขั้นพื้นฐานยังขยายขอบเขตไปถึงระดับมัธยมด้วย

1.2 สภาพการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สภาพทั่วไปของการจัดการศึกษาในประเทศไทย มีการจัดระบบการศึกษาออกเป็นประเภทต่างๆ คือ การศึกษาในระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบโรงเรียน การศึกษาของสงฆ์ และการศึกษาเฉพาะกิจ เฉพาะกลุ่ม โดยมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานหลักที่จัดการศึกษา นอกจากนี้ยังมีอีกหลายหน่วยงานที่จัดการศึกษา เช่น กระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานคร พัทยา เทศบาล) หน่วยงานเอกชน และกระทรวงอื่นๆ ที่จัดการศึกษาตามความต้องการของหน่วยงาน โดยรวมเป็นดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543)

1.2.1 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบโรงเรียน

สภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบโรงเรียนโดยรวมจากทุกสังกัด มีจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น 47,366 แห่ง มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย รวมทั้งสิ้น 10,212,237 คน แยกเป็นดังนี้

(1) ระดับประถมศึกษา มีโรงเรียน 33,840 แห่ง จำนวนนักเรียน 6,027,600 คน

(2) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มีโรงเรียน 10,109 แห่ง จำนวนนักเรียน 2,388,561 คน

(3) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ประเภทสามัญศึกษามีโรงเรียน 2,563 แห่ง จำนวนนักเรียน 1,047,288 คน อาชีวศึกษา มีโรงเรียน 854 แห่ง จำนวนนักเรียน 778,788 คน

1.2.2 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนอกระบบโรงเรียน

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของกรมการศึกษานอกโรงเรียน จากอดีตถึงปัจจุบัน ตั้งแต่กองการศึกษาผู้ใหญ่ กรมสามัญศึกษา จนกระทั่งถึงหน่วยงานกรมการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.)ในปัจจุบัน ได้มีการจัดการศึกษาหลากหลายรูปแบบ ทั้งรูปแบบนอกระบบโรงเรียน รูปแบบอัธยาศัย หลากหลายวิธีและหลากหลายกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้เป็นการศึกษาตลอดชีวิต ตั้งแต่ระดับอ่านออกเขียนได้จนกระทั่งถึงระดับมัธยมซึ่งเป็นหลักสูตรระยะยาว และจัดหลักสูตรระยะสั้นตามกลุ่มสนใจ กลุ่มพัฒนาอาชีพ การอบรม การสร้างแหล่งความรู้ต่างๆ เพื่อบริการประชาชนด้านการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น ศูนย์การเรียน ห้องสมุดประชาชน ศูนย์วิทยาศาสตร์

สภาพโดยรวมของการศึกษาขั้นพื้นฐานนอกระบบโรงเรียนของกรมการศึกษานอกโรงเรียนมีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,967,273 คน แยกเป็นดังนี้

(1) ระดับประถมศึกษา มีจำนวน 119,015 คน

(2) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มีจำนวน 1,046,449 คน

(3) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ประเภทสามัญ มีจำนวน 796,903 คน

(4) ประเภทอาชีวศึกษา มีจำนวน 5,716 คน

สำหรับการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายของการศึกษานอกระบบโรงเรียน แยกเป็น 2 สาย คือ สายสามัญ และสายอาชีพ ดังนี้

สายสามัญ มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการให้กลุ่มเป้าหมาย มีโอกาสศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เนื้อหาหลักสูตรมีความใกล้เคียงกับการศึกษาในระบบโรงเรียน แต่มีการยืดหยุ่นทางเนื้อหา วิธีเรียน ระยะเวลาเรียนเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของกลุ่มเป้าหมาย แต่ในปี พ.ศ.2539 ได้มีการปรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจากที่เคยมีการเน้นเฉพาะการศึกษาต่อ ก็ได้ขยายขึ้นอีก 2 แผน คือ เพื่อการประกอบอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิต

สายอาชีพ การจัดการเรียนการสอนสายอาชีพของกรมการศึกษานอกโรงเรียนได้เห็นเป็นรูปธรรมเมื่อมีหลักสูตรประกาศนียบัตรอาชีพ (ปอ.) ปี พ.ศ.2533 ซึ่งเทียบเท่าระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และ ปี พ.ศ.2539 ได้มีการจัดการเรียนการสอนระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) สำหรับระดับประถมศึกษานั้น แต่เดิมจัดการศึกษาแบบเบ็ดเสร็จเทียบเท่าได้กับชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ดังนั้นจะต้องศึกษาต่อในระดับประถมศึกษาเพื่อให้จบระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับเดิม

การศึกษาของสงฆ์ การจัดการศึกษาของสงฆ์อยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ มีจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น 772 แห่ง มีจำนวนผู้เรียนเป็นภิกษุและสามเณรรวมทั้งสิ้น 78,555 รูป แยกเป็นดังนี้

(1) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวนโรงเรียน 391 แห่ง จำนวนผู้เรียน 56,097 รูป

(2) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จำนวนโรงเรียน 381 แห่ง จำนวนผู้เรียน 22,458 รูป

การศึกษาเฉพาะกิจ ซึ่งดำเนินการจัดการศึกษาตามความต้องการของกระทรวงหรือหน่วยงานต่างๆ ที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ประเภทอาชีวศึกษา มีจำนวนทั้งสิ้น 9 แห่ง จำนวนนักเรียน 4,955 คน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543)

1.3 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และจะทวีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้นในอนาคต อันเนื่องมาจากนโยบายกระจายอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในปัจจุบัน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ ได้แก่

(1) เทศบาล มีจำนวน 1,129 แห่ง

(2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีจำนวน 75 แห่ง

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีจำนวน 6,742 แห่ง

(4) กรุงเทพมหานคร

(5) เมืองพัทยา

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในปัจจุบันมี 3 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา ซึ่งมีการจัดการศึกษาดังนี้

1.3.1 กรุงเทพมหานคร

รับผิดชอบจัดการศึกษาในระบบตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ถึงระดับอุดมศึกษา โดยมีสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา 431 แห่ง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา 2 แห่ง และนอกจากนี้ยังมีการจัดการศึกษานอกระบบ

การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลตาม พ.ร.บ.ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ส่วนที่เป็นข้าราชการครู ได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูมาใช้บังคับ โดยมอบให้สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานครมีบทบาท หน้าที่ตามระเบียบ

การบริหารงบประมาณ กรุงเทพมหานครมีสำนักงานการศึกษารับผิดชอบการบริหารงบประมาณ ส่วนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่ส่วนที่เป็นงบประมาณของกรุงเทพมหานครเองจะโอนไปให้สำนักงานเขตไปดำเนินการโดยตรง สำหรับงบประมาณของ

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรุงเทพมหานครได้มาจาก 2 แหล่ง คือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และรายได้ของกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2542 กรุงเทพมหานครได้รับงบประมาณด้านการศึกษาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล คิดเป็นร้อยละ 65.75 และรายได้ของกรุงเทพมหานครร้อยละ 34.25 (กมล สุดประเสริฐ, 2544)

การบริหารงานวิชาการ กรุงเทพมหานครบริหารงานโดยสำนักการศึกษา มีกองวิชาการและหน่วยศึกษานิเทศก์ เป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมสนับสนุนงานด้านวิชาการ (สนานจิตร สุคนธทรัพย์, 2523 ; กมล สุดประเสริฐ, 2544)

1.3.2 เทศบาล

ปัจจุบันมีเทศบาล 1,129 แห่ง โดยเทศบาลที่มีกองการศึกษาและมีโรงเรียนในสังกัดมีจำนวน 129 เทศบาล มีสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา จำนวน 495 แห่ง นักเรียน 350,000 คน และครู 14,700 คน ที่จัดเฉพาะการศึกษาในระบบ 129 โรง จัดทั้งในระบบและนอกระบบ 366 โรง (รายงานปฏิรูปการศึกษาไทย, 10 มิถุนายน 2543) การบริหารจัดการศึกษาของเทศบาล มีดังนี้

การบริหารจัดการศึกษาของเทศบาล อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาล ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ตรวจสอบการบริหารของคณะเทศมนตรี โดยมีกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบกำกับ ประสานและสนับสนุนการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ ทั้งนี้ จากการปรับปรุงส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. 2545 ได้มีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นทำหน้าที่ประสาน สนับสนุนและกำกับการบริหารงานในระดับส่วนกลางแทนกรมการปกครอง และให้จังหวัดและอำเภอเป็นหน่วยงานประสาน กำกับ และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับภูมิภาค ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ในการจัดการศึกษาของเทศบาลมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนงานวิชาการระดับส่วนกลาง ระดับเขตการศึกษา ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระดับโรงเรียน (อัจฉรา วงษ์เอก, 2546: 59-60)

สมชาย เสียงหลาย (2543: 2) กล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของเทศบาลที่เกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติว่า

> ...ได้มีการประชุมร่วมกับกองการศึกษาทั่วประเทศ เพื่อหาแนวทางร่วมกันและที่สำคัญต้องให้สอดคล้องกับทิศทางของ พ.ร.บ.การศึกษา มีการกำหนดเป็นนโยบาย 6 เรื่อง คือ 1) การศึกษาปฐมวัย เน้นอนุบาลและศูนย์เด็กเล็ก สร้างบทบาทชุมชนเข้ามาร่วมบริหาร เทศบาลเป็นพี่เลี้ยงคอยสนับสนุน ยึดความพร้อมของชุมชนหรือท้องถิ่นเป็นหลัก 2) การศึกษาขั้นพื้นฐาน ขยายโอกาสในการเรียนมากขึ้น พร้อม

ทดลองสอนระดับอาชีวศึกษา 3) การศึกษานอกระบบ ขณะนี้ได้ประสานงานกับ กศน. 4) การฝึกอาชีพ เน้นภูมิปัญญาท้องถิ่น สร้างคุณภาพแรงงาน 5) ศูนย์เด็กเยาวชน กระจายไปทั่วประเทศมากกว่า 100 แห่ง พร้อมจัดนันทนาการในชุมชนควบคู่กันไป และ 6) ส่งเสริมวัฒนธรรม อนุรักษ์ประเพณีท้องถิ่น...

1.3.3 เมืองพัทยา

เมืองพัทยา มีสถานศึกษาที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา โดยมี กองการศึกษาทำหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของเมืองพัทยา งานนันทนาการและบริการการศึกษา งานโรงเรียน งานกีฬา งานวัฒนธรรมและส่งเสริมเยาวชน (สนานจิตร สุคนธทรัพย์, 2523) การจัดการศึกษาของเมืองพัทยาเป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาลทั่วไป คือ มีโรงเรียนประถมศึกษาเมืองพัทยา จัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ และในปี พ.ศ. 2534 ได้เริ่มดำเนินการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา (กมล สุดประเสริฐ, 2544)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เริ่มรับผิดชอบจัดการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมในปีการศึกษา 2544 (พฤษภาคม 2544) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) สั่งการให้โรงเรียนในสังกัดงดรับเด็ก 3 ขวบเข้าเรียน และให้โรงเรียนสนับสนุนด้านอาคารสถานที่ บุคลากร และวิชาการ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาอนุบาล 3 ขวบ ทำให้มี อบต. รับผิดชอบจัดการศึกษาในโรงเรียนสังกัด สปช. 2,493 โรงเรียน และแยกจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโดยไม่ใช้อาคารเรียนของโรงเรียนสังกัด สปช. 96 ศูนย์ รวมนักเรียนในความรับผิดชอบทั้งสิ้น 67,603 คน นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 532 แห่ง ซึ่งไม่มีโรงเรียนสังกัด สปช. อยู่ในพื้นที่ยังได้เริ่มจัดการศึกษาอนุบาล 3 ขวบอีกด้วย โดยมีนักเรียนในความรับผิดชอบทั้งสิ้น 19,058 คน

การบริหารจัดการศึกษาของ อบต. เป็นภารกิจในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหาร อบต. ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และสภา อบต. กำกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารฯ เนื่องจาก อบต. จัดการศึกษาในระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การกำหนดมาตรฐานตำแหน่งและหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ ฉะนั้น อบต. จึงยังไม่มีบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นพนักงานประจำโดยตรง แต่มีเพียงลูกจ้างชั่วคราวซึ่งทำหน้าที่ครูผู้ดูแลเด็ก ส่งผลให้การพัฒนาการศึกษายังไม่ครอบคลุมการจัดการศึกษาประเภทอื่นๆ ประกอบกับ อบต. ยังไม่สามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้จนกว่าจะผ่านการประเมินความพร้อม ตามมาตรา 42 แห่ง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ฉะนั้น อบต. จึงยังคงดำเนินการเพียงการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาเท่านั้น (อัจฉรา วงษ์เอก, 2546: 60-61)

1.4 หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544

ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้มีคุณภาพตามเจตนารมย์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินั้น ต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการ เช่น แนวนโยบายของรัฐบาล ครู งบประมาณ สื่อการสอนและเทคโนโลยี และหลักสูตรเป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นแนวทางหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งทางกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งที่ วก 1166/2544 ประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 เพื่อให้สอดรับกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แทนหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ.2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533) หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น พ.ศ.2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533) และหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลาย พ.ศ.2524 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533) ซึ่งในปีการศึกษา 2546 ให้ใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 และ 4 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 และ 4 และปีการศึกษา 2548 เป็นต้นไปให้ใช้หลักสูตรนี้ทุกชั้นเรียน ซึ่งเหตุผลในการใช้หลักสูตรใหม่นี้ กระทรวงศึกษาธิการ โดยกรมวิชาการ ได้ติดตามผลการใช้หลักสูตรที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนานกว่า 10 ปี พบว่า มีข้อจำกัดอยู่หลายประการที่ไม่สามารถส่งเสริมให้สังคมไทย ก้าวไปสู่สังคมความรู้ได้ทันการณ์ ในเรื่องที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดหลักสูตรจากส่วนกลาง ไม่สามารถสะท้อนสภาพความต้องการที่แท้จริงของสถานศึกษาและท้องถิ่น

(2) การจัดหลักสูตรและการเรียนรู้คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ยังไม่สามารถผลักดันให้ประเทศไทยเป็นผู้นำด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยีในภูมิภาค จึงจำเป็นต้องปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอนให้คนไทยมีทักษะกระบวนการเรียนและเจตคติที่ดีทางคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีความคิดสร้างสรรค์

(3) การนำหลักสูตรไปใช้ ยังไม่สามารถสร้างพื้นฐานในการคิด สร้างวิธีการเรียนรู้ให้คนไทยมีทักษะในการจัดการและทักษะในการดำเนินชีวิต สามารถเผชิญปัญหาสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) การเรียนรู้ภาษาต่างประเทศ ยังไม่สามารถทำให้ผู้เรียนใช้ภาษาต่างประเทศโดยเฉพาะภาษาอังกฤษในการติดต่อสื่อสารและการค้นคว้าหาความรู้จากแหล่งการเรียนรู้ที่มีอยู่หลากหลายในยุคสารสนเทศ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2544)

หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2544 กำหนดสาระการเรียนรู้ ประกอบด้วยองค์ความรู้ ทักษะหรือกระบวนการเรียนรู้ คุณลักษณะหรือค่านิยม คุณธรรมจริยธรรมของผู้เรียนเป็น 8 กลุ่มวิชา คือ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม สุขศึกษาและพลศึกษา ศิลปะ การงานอาชีพและเทคโนโลยี ภาษาต่างประเทศ สาระการเรียนรู้ทั้ง 8 กลุ่มนี้เป็นพื้นฐานสำคัญที่ผู้เรียนทุกคนต้องเรียนรู้ โดยอาจจัดเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรก เป็นสาระการเรียนรู้ที่สถานศึกษาต้องใช้เป็นหลักในการจัดการเรียนการสอนเพื่อสร้างพื้นฐานการคิดและเป็นกลยุทธ์ในการแก้ปัญหาและวิกฤตของชาติ ประกอบด้วย ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และสังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม กลุ่มที่สอง เป็นสาระการเรียนรู้ที่เสริมสร้างพื้นฐานความเป็นมนุษย์และสร้างศักยภาพในการคิดและการทำงานอย่างสร้างสรรค์ ประกอบด้วย สุขศึกษาและพลศึกษา ศิลปะ การงานอาชีพและเทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศ

โครงสร้างของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2544 กำหนดเป็นช่วงชั้นเป็น 4 ช่วงชั้นตามระดับพัฒนาการของผู้เรียน ดังนี้

ช่วงชั้นที่ 1 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 – 3 มีเวลาเรียนประมาณปีละ 800 - 1,000 ชั่วโมง หรือมีเวลาเรียนเฉลี่ยวันละ 4 - 5 ชั่วโมง

ช่วงชั้นที่ 2 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 - 6 มีเวลาเรียนประมาณปีละ 800 - 1,000 ชั่วโมง หรือมีเวลาเรียนเฉลี่ยวันละ 4 - 5ชั่วโมง

ช่วงชั้นที่ 3 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 - 3 มีเวลาเรียนประมาณปีละ 1,000 - 1,200 ชั่วโมง หรือมีเวลาเรียนเฉลี่ยวันละ 5 – 6 ชั่วโมง

ช่วงชั้นที่ 4 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 - 6 มีเวลาเรียนประมาณปีละไม่น้อยกว่า 1,200 ชั่วโมง หรือมีเวลาเรียนโดยเฉลี่ยวันละไม่น้อยกว่า 6 ชั่วโมง

สถานศึกษา เป็นชุมชนของการแสวงหาความรู้ สถานศึกษาจะต้องทำงานร่วมกับครอบครัว ชุมชน ท้องถิ่น วัด และหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในท้องถิ่นเพื่อจัดทำหลักสูตรของตนเอง คือ หลักสูตรสถานศึกษา ประกอบด้วยการเรียนรู้ทั้งมวลและประสบการณ์อื่นๆ ที่สถานศึกษาแต่ละแห่งวางแผนเพื่อพัฒนาผู้เรียน โดยจะต้องจัดทำสาระการเรียนรู้ทั้งรายวิชาที่เป็นพื้นฐานและรายวิชาที่ต้องการเรียนเพิ่มเติมเป็นรายปีหรือรายภาค จัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนทุกภาคเรียน และกำหนดคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การประเมินผลมี 3 ระดับ คือ การประเมินผลระดับชั้นเรียน ซึ่งสถานศึกษาเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา การประเมินผลระดับสถานศึกษา เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าด้านการเรียนรู้เป็นรายปีและช่วงชั้นและนำข้อมูลที่

ได้นี้มาปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนให้เป็นไปตามมาตรฐานการเรียนรู้การพิจารณาตัดสินเลื่อนช่วงชั้น การสอนซ่อมเสริมและจัดให้มีการประเมินใหม่ในกรณีที่ผู้เรียนไม่ผ่านมาตรฐานการเรียนรู้ในกลุ่มสาระต่างๆ และการประเมินผลระดับชาติ สถานศึกษาต้องจัดให้ผู้เรียนทุกคนที่เรียนในปีสุดท้ายของแต่ละช่วงชั้น ได้แก่ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 เข้ารับการประเมินคุณภาพระดับชาติ ในกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่สำคัญ ได้แก่ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ภาษาต่างประเทศ และกลุ่มสาระการเรียนรู้อื่นๆ ตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ข้อมูลที่ได้จากการประเมิน จะนำไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนและคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาแต่ละแห่ง

ส่วนเกณฑ์การผ่านช่วงชั้นและการจบหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้เรียนสามารถจบการศึกษาได้ 2 ช่วงคือ จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ถือว่าจบการศึกษาภาคบังคับ และจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งถือว่าจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เกณฑ์มาตรฐานในการจบการศึกษาภาคบังคับ

(1) ผู้เรียนต้องเรียนรู้ตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ทั้ง 8 กลุ่ม และได้รับการตัดสินผลการเรียนให้ได้ตามเกณฑ์ที่สถานศึกษากำหนด

(2) ผู้เรียนต้องผ่านการประเมินการอ่าน คิด วิเคราะห์ เขียน ให้ได้ตามเกณฑ์ที่สถานศึกษากำหนด

(3) ผู้เรียนต้องผ่านการประเมินคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามเกณฑ์ที่สถานศึกษากำหนด

(4) ผู้เรียนต้องเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนและผ่านการประเมินตามเกณฑ์ที่สถานศึกษากำหนด

เกณฑ์มาตรฐานในการจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(1) ผู้เรียนต้องเรียนรู้ตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ทั้ง 8 กลุ่ม และได้หน่วยกิตครบตามหลักสูตรที่สถานศึกษากำหนด และได้รับการตัดสินผลการเรียนให้ได้ตามเกณฑ์ที่สถานศึกษากำหนด

(2) ผู้เรียนต้องผ่านการประเมินการอ่าน คิด วิเคราะห์ เขียนให้ได้ตามเกณฑ์ที่สถานศึกษากำหนด

(3) ผู้เรียนต้องผ่านการประเมินคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามเกณฑ์ที่สถานศึกษากำหนด

(4) ผู้เรียนต้องเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน และผ่านการประเมินตามเกณฑ์ที่สถานศึกษากำหนด

ส่วนที่ 2 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ให้ความหมายของ การมีส่วนร่วม (participation) ไว้ 3 แนวทาง คือ (อ้างถึงใน พงษ์พิสุทธ์ จงอุดมสุข, 2542)

(1) การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้สนับสนุนทรัพยากร (participation as contribution) ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนทางด้านแรงงาน (labour) เงินทุน (cash) หรือวัสดุ (material)

(2) การมีส่วนร่วมในการจัดองค์กร (participation as organization) เป็นการจัดให้มีโครงสร้างที่จะสนับสนุนการมีส่วนร่วม

(3) การมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นการคืนอำนาจให้แก่ประชาชน (participation as empowerment)

White (1982: 18) ได้ให้คำจำกัดความว่า "การมีส่วนร่วมประกอบได้ด้วย 3 มิติด้วยกัน คือ มิติที่หนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าอะไรควรทำ และทำอย่างไร มิติที่สอง มีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนาการลงมือปฏิบัติการตามที่ได้ตัดสินใจ และมิติที่สาม มีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงาน" นอกจากนั้น White ยังเพิ่มว่า สาระสำคัญของการมีส่วนร่วม ประการที่สี่ที่นำมาพิจารณา คือ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

Cohen และ Uphoff (1980: 219) ได้แบ่งชนิดของการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ชนิด คือ

(1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision making) ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ ริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ

(2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน (implementation) ประกอบด้วยการสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหาร และการประสานขอความร่วมมือ

(3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (benefits) ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

(4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation)

United Nations (1978: 4) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะที่เป็นกระบวนการในการพัฒนาว่า คือการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้นและมีพลังของประชาชนในด้านต่างๆ ได้แก่ ในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคม และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุ

เป้าหมายนั้น ในการปฏิบัติตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ด้วยความสมัครใจ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชน ควรครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชน ครอบคลุมการสร้างโอกาส ที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและสังคมได้ร่วมกิจกรรม ซึ่งนำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา และเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

(2) การมีส่วนร่วมเป็นไปด้วยความสมัครใจและเป็นประชาธิปไตย ในกรณีต่อไปนี้

(2.1) การเอื้อให้เกิดการพัฒนา

(2.2) การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

(2.3) การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย การวางแผน และการดำเนินโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

(3) การมีส่วนร่วม เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างส่วนที่ประชาชนลงทุนลงแรงและทรัพยากรเพื่อพัฒนากับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนลงแรงดังกล่าว นั่นคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ในระดับท้องถิ่น ภูมิภาคและระดับชาติ จะก่อให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่าง สิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับประโยชน์ที่ได้

หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการใช้ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นกลวิธีในการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างพลังและความเข้มแข็งขององค์กรประชาชน (empower people) เพิ่มพูนศักยภาพของประชาชน โดยคิดว่าเป็นสิ่งสำคัญพื้นฐาน ที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ได้แล้วความหมายของการมีส่วนร่วม จึงน่าจะจำกัดอยู่เฉพาะการ มีส่วนร่วมในระดับ active เท่านั้น (พงษ์พิสุทธ์ จงอุดมสุข, 2542)

Jame L. Creighton (วันชัย วัฒนศัพท์, แปล: 2543) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังต่อไปนี้

(1) เพิ่มคุณค่าของการตัดสินใจ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่เคยใช้ในอดีต

(2) การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา

(3) การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมนี้ยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมืองและสร้างให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

(4) การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้เรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น

(5) การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า

(6) เจ้าหน้าที่สามารถตอบสนองความต้องการของสาธารณชน

(7) การมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษาต่อสาธารณชนที่ดี และฝึกการเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพในอนาคต

2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา

พิภพ ธงไชย (2528) กล่าวว่า การจัดการศึกษาในปัจจุบันเป็นการจัดการศึกษาแต่รัฐเพียงฝ่ายเดียว ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วม ส่วนร่วมในความคิดของรัฐ คือมาเสริมเท่านั้น ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย หรือการบริหาร ดังนั้นการศึกษากับการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการที่ประชาชนสามารถกำหนดนโยบาย ปรัชญา และแนวทางการบริหารจัดการด้วยกลุ่มของตนเอง โดยแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่ม แต่ก็มีจุดร่วมในระดับประเทศอยู่ในระดับหนึ่งได้

ประกอบ คุปรัตน์ (2528: 81) กล่าวถึงความจำเป็นในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา มีประโยชน์อย่างมากด้วยเหตุผลประการต่างๆ ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชาวบ้าน ชาวบ้านในฐานะเจ้าของการศึกษา ย่อมรู้ดีว่าเขาและบุตรหลานของเขาต้องการอะไรจากระบบการศึกษา และอะไรในระบบที่เป็นอยู่แล้วที่เขาไม่ต้องการ

(2) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการศึกษา จะก่อให้เกิดความรู้สึกมีอำนาจ มีส่วนร่วมในชุมชนที่อยู่อาศัย ซึ่งความรู้สึกนี้ จะนำไปสู่ความรับผิดชอบ และเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน

(3) การมีส่วนร่วมทำให้มีโอกาสดำเนินกิจการด้านการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาทรัพยากรในท้องถิ่นมากขึ้น

โอวาท สุทธนารักษ์ (2528: 13) เห็นว่า การศึกษากับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นยุทธศาสตร์ในการจัดการศึกษาที่สำคัญประการหนึ่ง เป็นแนวทางในการพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของชุมชน อีกทั้งยังก่อให้เกิดทางเลือกในทิศทาง การจัดการศึกษาด้วยรูปแบบที่หลากหลายในสังคมอีกด้วย เป็นแนวทางที่สามารถแก้ไขสภาพวิกฤตทางการศึกษาหลายประการที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อันเป็นผลจากการผูกขาดอำนาจในการจัดการศึกษาของรัฐ ทั้งในด้านปรัชญาการศึกษา ตลอดจนหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนในระดับต่างๆ

ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2541) กล่าวถึงการจัดการศึกษาของไทยว่า ส่วนหนึ่งต้องการความทันสมัยตามกระแสนานาชาติ อีกส่วนหนึ่งต้องการคงเอกลักษณ์ไทยด้วยการกลับไปหาภูมิปัญญาพื้นฐานของไทย ทั้งในเชิงการศึกษา สังคม และเศรษฐกิจ ความหลากหลายถึงจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจนตามสภาพที่เป็นจริงของสังคม การจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแนวดังกล่าวจะต้อง

(1) ให้มีแหล่งการเรียนรู้อย่างกว้างขวางทุกด้านทุกแห่งและทุกเวลาไม่จำกัดเพียงแค่โรงเรียน

(2) การเรียนรู้เหล่านี้ จะต้องสร้างความแข็งแกร่งให้กับสังคมไทยได้

(3) การจัดการศึกษาต้องกระจายอำนาจให้ชุมชน

(4) ให้ชุมชนและทุกคนในสังคม มีความรับผิดชอบในเรื่องการศึกษาร่วมกัน

(5) ให้มีทางเลือกที่หลากหลาย

(6) ให้มีการประกันคุณภาพที่สอดคล้องกับธรรมชาติและชุมชน

(7) รัฐต้องสนับสนุนการศึกษาด้วยวิธีการที่หลากหลายควบคู่กันไป

การเปิดโอกาสให้ประชาชน/ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เป็นแนวทางที่จะมุ่งเน้นให้การศึกษาตอบสนองความต้องการของประชาชน/ชุมชนอย่างแท้จริง แต่เดิมมารูปแบบของการเข้ามามีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการ และเป็นไปเมื่อสถานศึกษาต้องการให้เข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะบางกิจกรรมเท่านั้น

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษ ของประชาชนในปัจจุบัน ประชาชนมีบทบาทในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ กล่าวคือ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 254 2 กระทรวงศึกษาธิการ ได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 โดยกำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่ ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2543)

(1) กำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาของสถานศึกษา

(2) ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา

(3) ให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

(4) กำกับ และติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีคุณภาพและได้มาตรฐาน

(6) ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ

(7) เสนอแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา

(8) ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนวิทยากรภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน รวมทั้งสืบสานจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ

(9) เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชนและมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น

(10) ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา ก่อนเสนอต่อสาธารณชน

(11) แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะอนุกรรมการ เพื่อการดำเนินงานตามระเบียบนี้ตามที่เห็นสมควร

(12) ปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษา

(13) ให้มีการประชุมคณะกรรมการ อย่างน้อยภาคเรียนละสองครั้ง

2.3 แนวทางใหม่ในการบริหารและจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม

2.3.1 แนวคิดและการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) เป็นแนวคิดที่กำเนิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากผู้รับบริการไม่พึงพอใจในระบบการจัดการศึกษาและคุณภาพการศึกษาที่ตกต่ำ จึงมีความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารและจัดการศึกษาใหม่ โดยให้โรงเรียนเป็นฐานและได้เชื่อมโยงแนวคิด SBM นี้เข้ากับการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารตนเอง

แนวคิดที่สำคัญของการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือการให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ มีความรับผิดชอบ มีความคล่องตัวในการตัดสินใจในการบริหารจัดการในการสั่งการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนทั้งด้านวิชาการและหลักสูตร การเงินการงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป ด้วยระบบการมีส่วนร่วมแบบเป็นหุ้นส่วน (partner) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (อุทัย บุญประเสริฐ, 2544)

การบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารและจัดการศึกษาที่หน่วยปฏิบัติ โดยมีโรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา ซึ่งจะต้อง

มีการกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน ให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการโรงเรียน (School Board หรือ School Committee หรือ School Council) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนนักเรียน และผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยมีส่วนร่วมและตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด (สนานจิตร สุคนธทรัพย์, 2544)

School-Based Management (SBM) เป็นการเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างการบริหารของโรงเรียนไปสู่การกระจายอำนาจ (decentralization) ให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระคล่องตัว เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (decision-making authority) เป็นแนวทางการปรับปรุง การพัฒนาการศึกษาตามความมุ่งหมายและความต้องการจำเป็นของผู้เรียนและชุมชนอย่างยั่งยืน (Malen, Ogawa and Kranz,1990 และ Candoli,1995 อ้างถึงใน Ibtisam Abu-Duhou,1999)

2.3.2 หลักการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

หลักการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543)

(1) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน

(2) หลักการบริหารตนเอง (Self-Management) สถานศึกษาจะมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษา

(3) หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เช่น ผู้ปกครอง ชุมชน ศิษย์เก่า ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการตัดสินใจ การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น การร่วมคิดร่วมทำ ฯลฯ

(4) หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุนที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

(5) หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole School Approach) มีการปรับโครงสร้างและวัฒนธรรมขององค์กร

(6) หลักการความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ที่สามารถตรวจสอบเพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

อุทัย บุญประเสริฐ (2544) ได้ศึกษารูปแบบของ SBM ไว้ 7 รูปแบบซึ่ง SBM ของแต่ละสถานศึกษาอาจไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะและความจำเป็นของแต่ละโรงเรียน ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นหลัก คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลกลุ่มใดมากที่สุดกลุ่มนั้นก็เป็นหลัก เช่น ครูเป็นหลัก ผู้บริหารเป็นหลัก หรือชุมชนเป็นหลัก

สำหรับรูปแบบ SBM ที่เหมาะสมในการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐจะต้องกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาโดยตรง (ไม่ต้องผ่านเขตพื้นที่การศึกษา) ในระดับกระทรวงจะมีหน้าที่และบทบาทสำคัญอยู่ที่การกำหนดนโยบายระดับชาติ กำหนดมาตรฐาน และสนับสนุนงบประมาณบางส่วน แต่งบประมาณส่วนใหญ่สำหรับจัดการศึกษานั้นจะได้มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เอง การกำหนดคณะกรรมการโรงเรียนเป็นอำนาจโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แต่โดยทั่วไปควรจะประกอบด้วย ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครึ่งหนึ่ง อีกครึ่งหนึ่งมาจากตัวแทนผู้ปกครองและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการโรงเรียนจะมีบทบาทสำคัญในการคัดเลือกผู้บริหาร มีอำนาจในการจ้างหรือเลิกจ้างผู้บริหารโรงเรียน ส่วนผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบริหารโรงเรียน การจ้างและเลิกจ้าง การบังคับบัญชาครูและบุคลากรในโรงเรียน

สำหรับแนวทางใหม่ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น วิจิตร ศรีสอ้าน (2543) ได้เสนอแนวคิดเรื่อง "แนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" โดยได้วิเคราะห์หลักการจัดระบบบริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติว่า ต้องยึดหลักสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) หลักการเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายแต่หลากหลายในการปฏิบัติ ซึ่งการจัดการศึกษาก่อนมีพระราชบัญญัติฉบับนี้มีถึง 3 กระทรวงหลักในระดับชาติที่ดูแลการศึกษาเฉพาะส่วน เฉพาะระดับ จึงไม่มีเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบาย

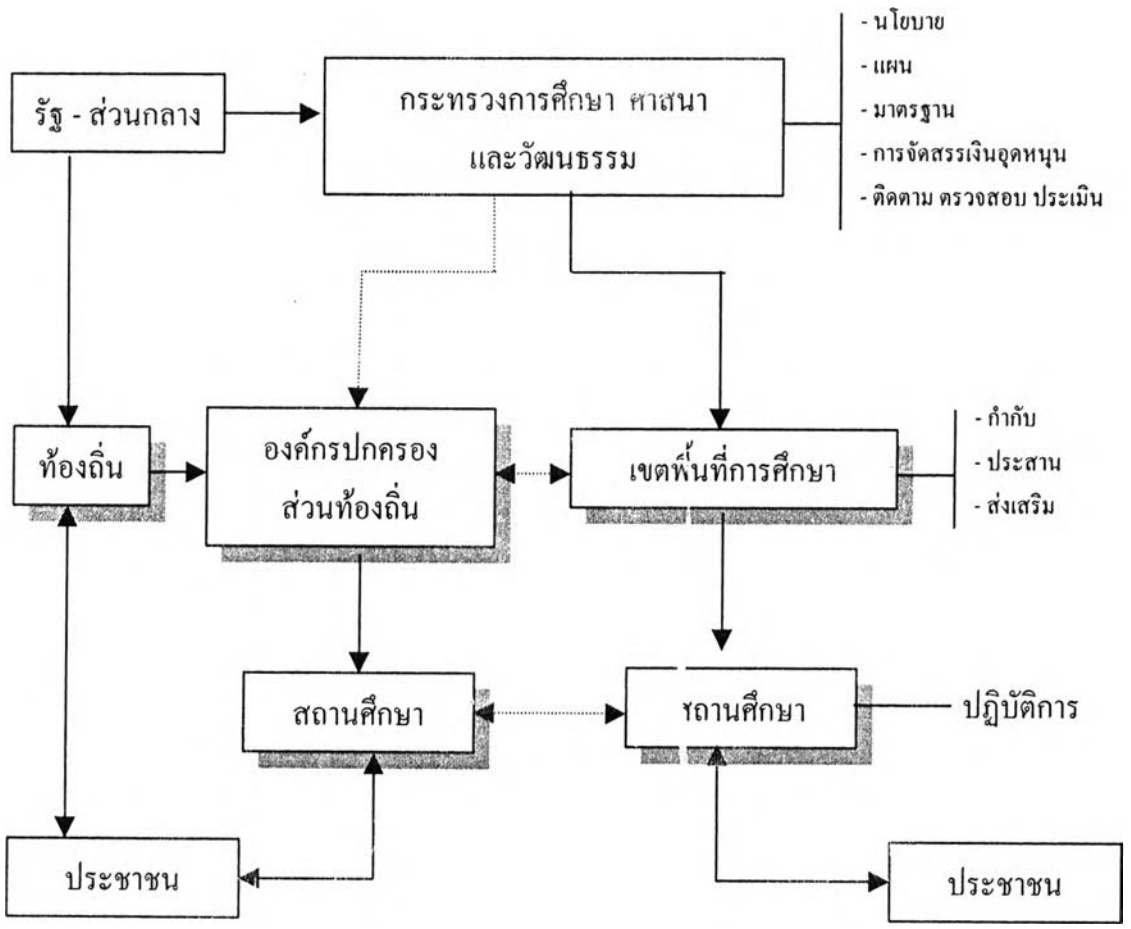
(2) หลักการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปัญหาในสภาพปัจจุบัน การกระจายอำนาจที่ผ่านมาชัดเจนว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็น กทม. เมืองพัทยาหรือเทศบาล จัดการศึกษาภาคบังคับและขยายโอกาสอีก 3 ปีได้ประมาณ 5% ราชการส่วนกลางยังต้องจัดอยู่ถึง 95% อย่างไรก็ตามการโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือภาคบังคับ 9 ปีไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วให้ส่วนกลางเลิกจัดเลยก็คงยังทำไม่ได้ใน ขณะนี้ คงจะต้องช่วยกันพัฒนาให้เกิดความพร้อมแล้วจึงให้รับผิดชอบในเรื่องของการจัดการศึกษาให้มากขึ้นจนในที่สุด การศึกษาขั้นพื้นฐานควรจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสิทธิในการจัดการศึกษาตามความต้องการของท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วย แต่

สิ่งที่ระมัดระวังกันอยู่คือ การใช้สิทธิที่จะจัดการศึกษานั้น น่าจะต้องคำนึงถึงความพร้อม ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมจะจัด จัดได้ไม่ดีพอหรือจัดได้ไม่เต็มที่ ยังเป็นความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งรัฐก็คงจะมีทั้งที่เป็นราชการส่วนกลางและส่วนที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชน เพราะไม่ว่าจะเป็นสภานายกเทศมนตรี หรือ อบต.ก็ได้จากเลือกโดยตรง เพราะฉะนั้นก็ต้องถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น อบต. อบจ. เทศบาลหรือเมืองพิเศษ ก็ต้องถือว่าเป็นองค์กรของประชาชน การกระจายอำนาจไปให้องค์กรนั้นก็เท่ากับคืนอำนาจไปให้ประชาชน

การกระจายอำนาจการบริหาร กระทรวงศึกษาธิการ จะมีหน้าที่ด้านนโยบาย แผน มาตรฐาน การจัดสรรเงินอุดหนุน การติดตามตรวจสอบและประเมินผล ในส่วนของท้องถิ่นจะมีองค์กรปกครองของท้องถิ่นเป็นหลัก กรณีที่ท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะจัดการศึกษาเองทั้งหมดจะมีเขตพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบ ดังแผนภูมิที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการศึกษาของกระทรวงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน

แผนภูมิที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการศึกษาของกระทรวงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน



(วิจิตร ศรีสอ้าน, 2543)

2.3.3 เงื่อนไขความสำเร็จของการนำ SBM ไปสู่การปฏิบัติ

ความสำเร็จของการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญ 8 ประการต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544)

(1) ต้องเลือกผู้บริหารที่ถูกต้อง ผู้บริหารจะต้องมีคุณลักษณะของผู้นำทางวิชาการอย่างแท้จริง สามารถให้ความช่วยเหลือทางวิชาการได้ นิเทศได้ เป็นแบบอย่างที่ดี

(2) ผู้บริหาร ครูและคณะกรรมการโรงเรียนต้องมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน โดยเฉพาะกรรมการที่เป็นพ่อแม่ผู้ปกครอง องค์กรเอกชน องค์กรชุมชน ซึ่งยังไม่ค่อยมีความรู้และประสบการณ์เรื่องการบริหารและการจัดการศึกษา ฉะนั้นผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องพยายามเข้าหาชุมชนให้มากขึ้น และประการสำคัญที่สุดคือ ทุกฝ่ายต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของการศึกษาและผู้เรียนเป็นสำคัญ

(3) ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงทั่วทั้งโรงเรียน ให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมมากที่สุดในทุกกิจกรรม และเน้นการทำงานเป็นทีม

(4) ต้องเน้นการพัฒนาวิชาชีพให้แก่บุคลากรในโรงเรียน

(5) ต้องให้ความสำคัญกับการสื่อสาร เผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจและการยอมรับ

(6) ต้องให้รางวัลกับผู้ที่มีผลงานจริง โปร่งใสและเป็นระบบคุณธรรม

(7) ต้องเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน เพราะการเรียนรู้คือหัวใจของการบริหารและการจัดการศึกษา ที่สถานศึกษาต้องจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน มีการประเมินผลตามสภาพจริง มีแผนการเรียนและมีการวิจัยในชั้นเรียน

(8) ต้องมียุทธศาสตร์การสร้างเครือข่าย เช่น เครือข่ายผู้ปกครอง เครือข่ายชุมชน เครือข่ายศิษย์เก่า

ส่วนที่ 3 ปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 ปัจจัยเงื่อนไขภายในองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 (กรมการปกครอง, 2542) ลักษณะพิเศษขององค์การบริหารส่วนตำบลคือ การบริหารจัดการกระทำโดยกลุ่มตัวแทนของ

I20875885

ประชาชนในหมู่บ้านของตำบลตามวาระที่กำหนดคราวละ 4 ปี เพื่อพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

3.1.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน

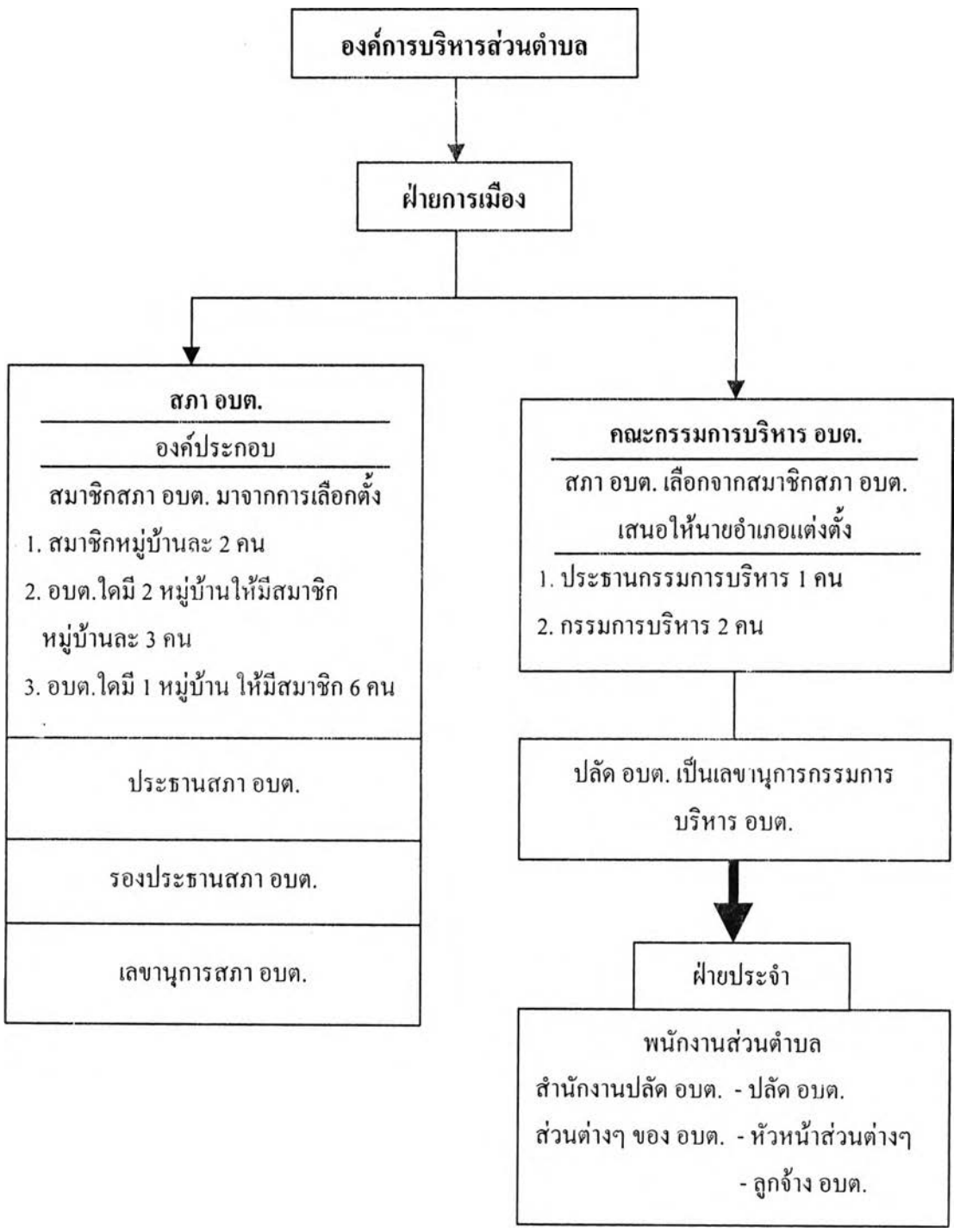
โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน อบต.ใดมี 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิก 6 คน อบต.ใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน (มาตรา 45) (เดิม อบต.ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน)

โครงสร้างฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งและให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร (มาตรา158) (เดิมประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน)

ภายใน 4 ปี นับตั้งแต่ใช้กฎหมายนี้ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล มาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่งเดิมโดยทันที

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ดังแสดงไว้ในแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542



(กรมการปกครอง, 2542 และโกวิทย์ พวงงาม, 2543)

3.1.2 การจัดชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล

กระทรวงมหาดไทยได้จัดชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น 5 ชั้น โดยมีหลักเกณฑ์การแบ่งชั้นต่างๆ โดยใช้ตัวชี้วัด 4 ด้าน คือ (กรมการปกครอง, 2543)

(1) ด้านการปกครอง ให้น้ำหนักร้อยละ 20 องค์ประกอบในการพิจารณาด้านการปกครองได้แก่ จำนวนพื้นที่ จำนวนราษฎร จำนวนหมู่บ้านใน อบต. มีหมู่บ้านที่ถูกจัดให้เป็นหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาหรือไม่กี่หมู่บ้าน และ อบต. มีพื้นที่ติดต่อกับท้องถิ่นอื่นหรือไม่ (กทม. เมืองพัทยา หรือเทศบาล)

(2) ด้านเศรษฐกิจ ให้น้ำหนักร้อยละ 55 องค์ประกอบในการพิจารณาด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้จริงของ อบต. งบประมาณรายจ่าย ราษฎรในพื้นที่ส่วนใหญ่ทำงานที่ใด การมีนิคมอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรมที่มีทุนจดทะเบียน ธนาคารและสถาบันการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์ โรงแรม สถานประกอบการธุรกิจ จำนวนพนักงานใน อบต. และเครื่องมือต่างๆ เป็นต้น

(3) ด้านสังคม การศึกษาและวัฒนธรรม ให้น้ำหนักร้อยละ 8 องค์ประกอบในการพิจารณาด้านสังคม การศึกษาและวัฒนธรรม ได้แก่ จำนวนสถาบันการศึกษา สถานรักษาพยาบาล สถานที่ สถานที่ท่องเที่ยว งานประเพณีที่ได้รับการส่งเสริมจากทางราชการ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน สมาคม มูลนิธิ (ที่จดทะเบียน) วัด โบสถ์คริสต์ มัสยิดอิสลาม และการที่ อบต. เคยได้รับการคัดเลือกให้เป็น อบต. ต้นแบบ ได้รับการนิเทศจากกองราชการส่วนตำบล

(4) ด้านการบริหารจัดการ ให้น้ำหนักร้อยละ 17 องค์ประกอบด้านการบริหารจัดการ ได้แก่

(4.1) การจัดสรรทรัพยากร เช่น มีโครงการพระราชดำริที่จัดตั้งใน อบต. หรือไม่ มีนิคมสร้างตนเอง (ที่ทางราชการจัดตั้ง) หรือไม่ แหล่งน้ำ น้ำประปา แหล่งแร่ธาตุ โครงสร้างพื้นฐาน (ถนน น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์) อุทยานแห่งชาติ

(4.2) การจัดการต้นทุนทางสังคม เช่น มีกลุ่มอาชีพต่าง ๆ กลุ่มส่งเสริมภูมิปัญญา กลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติ กลุ่มส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม กลุ่มสหกรณ์ การมีส่วนราชการที่จัดตั้งเพื่อช่วยเหลือราษฎร การมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดทำโครงการต่างๆ ของ อบต. การเสนอแผนพัฒนาประจำปี การเข้ารับฟังหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา อบต. ประจำเดือน เปอร์เซ็นต์ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง

(4.3) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยอื่นๆ เช่น มีด่านศุลกากร ด่านตรวจคนเข้าเมือง การมีส่วนร่วมของราษฎรในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่

เกิดขึ้น ด้านอาชญากรรม การป้องกันยาเสพติด การรณรงค์ป้องกันโรคเอดส์ มลภาวะที่ก่อให้เกิดปัญหาแก่ราษฎรในพื้นที่ ภัยธรรมชาติ เป็นต้น

ข้อมูลจำนวน อบต. ชั้นต่างๆ รายได้ จำนวนพนักงาน และโครงสร้างการบริหาร ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 จำนวน อบต. เกณฑ์รายได้ อัตราพนักงาน และโครงสร้างการบริหาร อบต. จำแนกตามชั้น อบต. (หมายเหตุ อบต.ทุกชั้นยังไม่มีส่วนการศึกษา)

ชั้น อบต.	จำนวน อบต.	เกณฑ์รายได้	อัตราพนักงาน (คน)	โครงสร้างการบริหาร
1	74	20 ล้านบาทขึ้นไป	21	• สำนักปลัด อบต. • ส่วนการคลัง • ส่วนโยธา • ส่วนสาธารณสุข
2	78	12-20 ล้านบาท	12	• สำนักปลัด อบต. • ส่วนการคลัง • ส่วนโยธา
3	205	6-12 ล้านบาท	6	• สำนักปลัด อบต. • ส่วนการคลัง • ส่วนโยธา
4	843	3-6 ล้านบาท	4	• สำนักปลัด อบต. • ส่วนการคลัง • ส่วนโยธา
5	5,545	ไม่เกิน 3 ล้านบาท	3	• สำนักปลัด อบต. • ส่วนการคลัง • ส่วนโยธา

ที่มา : กรมการปกครอง, 2543

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ตามมาตรา 66, 67, 68 ซึ่งได้กำหนดภารกิจที่ต้องทำ และอาจจัดทำในเขตพื้นที่ อบต. ทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังแสดงไว้ในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลของอบต. ทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม จำแนกตามภารกิจที่ต้องทำและอาจจัดทำในเขตพื้นที่ อบต.

ด้านเศรษฐกิจ	ด้านสังคมและวัฒนธรรม		
	การสาธารณสุข	**ด้านสิ่งแวดล้อม**	**การศึกษา**
(1) จัดหาน้ำเพื่อการเกษตร (2) จัดให้มีและบำรุงรักษาไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (5) จัดให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร (9) หาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ (12) การท่องเที่ยว (13) การผังเมือง	*(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ *(6) ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ *(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	*(1) จัดให้มีการบำรุง ทางน้ำและทางบก *(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล *(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (1) จัดให้มีน้ำเพื่อการบริโภค (3) จัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (4) จัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ (8) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (10) จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	*(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(ศุมล ศรีสุขวัฒนา, 2541)

*** เป็นภารกิจ ที่ อบต. ต้องทำ**

3.1.3 ปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.3.1 ด้านงบประมาณ

งบประมาณส่วนใหญ่จะถูกใช้ไปในเรื่องของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการก่อสร้าง ซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ขยายปรับปรุงซ่อมแซมถนน ส่วนโครงการด้านการพัฒนาคน ถูกจัดให้อยู่ในลำดับรองลงมาเกือบสุดท้าย (สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, 2546) งบประมาณที่มีอยู่ไม่เพียงพอ การจัดเก็บภาษี เก็บได้ไม่เต็มที่เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ต่อต้าน รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ก็เข้ามาก้าวก่ายการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ การเก็บภาษีส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งส่วนราชการอื่นเก็บให้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542)

3.1.3.2 ด้านวิชาการ

อบต. ขาดข้อมูลพื้นฐานและแนวคิดที่รัดกุม และมีข้อน่าสังเกตว่าแผนพัฒนาตำบล ตามกรอบของกระทรวงมหาดไทย มีลักษณะที่เน้นการแก้ปัญหาในอดีตมากกว่าการมองอนาคตของชุมชน (จรัส สุวรรณมาลา, 2539) สมาชิก อบต.ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในภารกิจต่าง ๆ เช่น งานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สมาชิกไม่เข้าใจว่าปัญหาสาธารณสุขด้านใดที่เป็นปัญหาร้ายแรงหรือเร่งด่วน (ชูชัย ศุภวงศ์ และคณะ, 2542) หรือในภาคเหนือตอนบน แม้พบว่าประชาชนมีส้วมราดน้ำเกินร้อยละ 95 แต่ขาดการบริการขนถ่ายปฏิกูลที่ถูกหลักสุขาภิบาล และเก็บค่าธรรมเนียมในราคาแพงซึ่งอบต. ยังไม่คิดว่าเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องแก้ไข (วัยวุฒิ ผลทวี และบุษรา ผลทวี, 2539) เจ้าหน้าที่ของอบต.ขาดความรู้ด้านกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ อบต.และขาดประสบการณ์ในการทำงานรวมทั้งขาดการนิเทศติดตามผลอย่างต่อเนื่อง (ชูชัย ศุภวงศ์ และคณะ, 2542 ; กรมการปกครองและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542) อบต. ส่วนใหญ่มีขีดความสามารถด้านการคลังอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องแหล่งรายได้ และขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์และความรู้ด้านการคลัง (จรัส สุวรรณมาลา, 2541)

3.1.3.3 ด้านการบริหารบุคคล

การบรรจุแต่งตั้งหรือการว่าจ้าง ยังไม่เป็นอิสระ เช่น กรณีการจ้างลูกจ้างชั่วคราว กระทรวงมหาดไทยสั่งให้จ้างลูกจ้างทั่วไปได้ โดยควบคุมไม่ให้จ้างลูกจ้างประจำเพิ่ม ทำให้ลูกจ้างชั่งคราวขาดกำลังใจ และไม่มีระเบียบวินัยกำกับเหมือนลูกจ้างประจำ นอกจากนี้ยังขาดหน่วยงานกลางบริหารบุคคลในระดับจังหวัดที่ทำหน้าที่ประสานงาน โยกย้ายบุคลากรในท้องถิ่นในจังหวัด มีปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหาร และพนักงานประจำในบางพื้นที่ในเรื่องผลประโยชน์ บางส่วนเป็นความไม่เข้าใจกันของพนักงานประจำที่มีการศึกษาสูงกว่า กับประธาน

กรรมการบริหารที่มีการศึกษาต่ำกว่า และข้าราชการการเมืองแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542)

3.1.3.4 ด้านการบริหารทั่วไป

ผู้บริหาร อบต.ขาดทักษะการบริหาร ไม่รู้กระบวนการบริหารและการจัดการ ส่งผลให้ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การบริหารการตัดสินใจขึ้นอยู่กับประธานบริหาร อบต. เป็นส่วนใหญ่ ไม่ค่อยมีความรู้เรื่องกฎ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ สมาชิกสภา อบต. ขาดประสบการณ์ ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ ขาดความชัดเจนในภาระการถ่ายโอนงานจากภาครัฐ ทำให้ระบบการบริหารไม่คล่องตัว การจัดสรรงบประมาณลงหมู่บ้านไม่กระจายอย่างทั่วถึงไม่มองภาพรวมตำบล มีความขัดแย้งระหว่าง อบต.กับผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านรู้สึกว่าไม่มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเกิดความไม่ร่วมมือกันพัฒนา สมาชิก อบต. ไม่บริการประชาชนโยนงานให้ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชนขาดความเข้าใจในระบบและวิธีการจัดเก็บภาษี ขาดความรู้ในบทบาทหน้าที่ การใช้สิทธิของตนเองและขาดจิตสำนึกสาธารณะ ปัญหาการประสานงานระหว่าง อบต.กับส่วนกลาง เรื่องถ่ายโอนงบประมาณล่าช้า ส่วนกลางไม่รู้ปัญหาความเดือดร้อนที่แท้จริงของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความอิสระ การออกกฎระเบียบต่างๆ ยังใช้เหมือนกันทั่วประเทศโดยดุลยพินิจและการใช้อำนาจของส่วนกลาง (สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, 2546: 24-25) ผู้บริหารอบต.ส่วนใหญ่ยังไม่สนใจในการประสานงาน การดำเนินกิจการในหน่วยงานของรัฐ โดยมักจะผลักภาระให้เป็นของหน่วยงานรัฐ ยังไม่มีความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในการทำกิจการในลักษณะของสหการ เนื่องยังไม่มีวิธีการปฏิบัติ และแนวทางที่ชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542)

3.1.4 การพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยส่วนใหญ่แล้วมีพื้นความรู้อยู่ในระดับการศึกษาภาคบังคับ หรือระดับประถมศึกษาถึงร้อยละ 75.49 (กรมการปกครอง, 2544) ซึ่งเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานและความรู้ความเข้าใจ ในกฎระเบียบและขาดวิสัยทัศน์ในการพัฒนา ซึ่งจะทำให้การกระจายอำนาจการจัดการไปยังองค์กรในท้องถิ่นอย่าง อบต. ตามนโยบายของรัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จและเกิดผลดีต่อประเทศชาติ ดังนั้นกรมการปกครองร่วมกับสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และกรมการศึกษานอกโรงเรียน มีนโยบายตกลงดำเนินงานร่วมกันจัดโครงการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาสำหรับชุมชนตามแนวทางและหลักการของการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยมีสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ เป็นผู้จัดการศึกษา กรมการศึกษานอกโรงเรียนเป็นผู้ร่วมจัด ในระยะเริ่มแรกจะดำเนินการในลักษณะโครงการนำร่อง โดยเน้น

กลุ่มเป้าหมายสมาชิก อบต. และผู้เกี่ยวข้อง ใช้หลักสูตรโปรแกรมวิชาการพัฒนาชุมชนของสถาบันราชภัฏ ซึ่งเป็นหลักสูตรที่สามารถพัฒนาศักยภาพขององค์กรท้องถิ่น ให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับกรมการศึกษานอกโรงเรียนนั้น ได้มีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้กับกลุ่มเป้าหมายนี้ตลอดมาอยู่แล้ว จะสามารถเตรียมความพร้อมและการอำนวยความสะดวกในด้านการจัดการเรียนการสอนให้แก่สถาบันราชภัฏ ในการดำเนินงานด้านต่างๆ โดยยึดหลักการ ให้ชุมชนเป็นฐาน และเข้ามามีบทบาทในการร่วมจัดการศึกษาดังกล่าวในด้านการจัดกระบวนการเรียนการสอน เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต สภาพสังคม ความจำเป็นและความต้องการของประชาชนในชุมชนอย่างแท้จริง

แนวทางการดำเนินงานดังกล่าว เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น รวมทั้งแนวทางการปฏิรูปการศึกษา และเป็นที่เชื่อมั่นว่า แนวทางการดำเนินงานนี้จะช่วยให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ช่วยสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน

โครงการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาสำหรับชุมชน ขณะนี้ได้ดำเนินการไปแล้วในปีการศึกษา 2542 ในพื้นที่เขตบริการของสถาบันราชภัฏ 9 แห่ง ได้แก่ กาญจนบุรี กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ นครสวรรค์ เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ เลย และสุราษฎร์ธานี และจะขยายโครงการไปทั่วประเทศในปีต่อ ๆ ไป โดยมีสาขาวิชาให้เลือกเรียนหลากหลายขึ้น ตามความพร้อมของสถาบันราชภัฏและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ทองคูณ หงส์พันธุ์ (2542) เลขาธิการสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ กล่าวถึงโครงการนี้ว่า การที่สามหน่วยงานจับมือกันที่จะสร้างสรรค์ความรู้ในระดับอุดมศึกษาให้กับคนเหล่านี้ ถือว่าเป็นจุดพลิกผันของประวัติศาสตร์การศึกษาในพื้นที่และเป็นจุดพลิกผันที่มีความสำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่ให้เข้าสู่ความเข้มแข็ง สามารถที่จะยืนบนลำแข้งของตนเองได้ เพราะฉะนั้น ทางสถาบันราชภัฏซึ่งจะต้องดูแลในเรื่องของวิชาการ หลักสูตร มาตรฐานและคุณภาพการเรียนการสอน และคิดว่าโปรแกรมวิชาการพัฒนาชุมชน คงเป็นจุดเริ่มนำร่องโปรแกรมแรก คงจะมีโปรแกรมอื่นที่ทยอยร่วมมือกัน เช่น รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์

นิพัทธา อมรรัตนเมธา (2542) รองอธิบดีกรมการปกครอง กล่าวถึงโครงการนี้ว่า อบต. เป็นหน่วยองค์กรท้องถิ่นที่เล็กที่สุด เป็นรากฐานของการปกครองที่สำคัญทั้งในปัจจุบันและอนาคตต่อการปกครองของเมืองไทยต่อไปข้างหน้า แต่เดิมนั้น กรมการปกครองมีความร่วมมือกับ กศน. อยู่แล้ว การร่วมมือกันในครั้งนี้จะเปิดโอกาสถึงระดับอุดมศึกษา ก็หวังว่าหลักสูตรที่จะ

ดำเนินการนี้ จะช่วยเตรียมให้สมาชิก อบต.มีความมั่นใจ มีความรู้และประสบการณ์ มีความคิดอ่านในการบริหารงานเพิ่มขึ้น เป็นการสร้างภาวะผู้นำให้แก่เขา สร้างตัวอย่างที่ดีให้กับคนในชุมชน

ทองอยู่ แก้วไทรฮะ (2542) อธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียนกล่าวถึงโครงการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาสำหรับชุมชนว่า เป็นการริเริ่มที่สำคัญมาก สนองตอบต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ส่งเสริมให้ผู้นำชุมชนระดับล่างสุด ได้มีโอกาสพัฒนาตนเอง เป็นการเปิดทางที่สำคัญยิ่งในระบบการศึกษาที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ที่อยากจะให้การศึกษาเป็นเนื้อเดียวกับการทำงาน เป็นเนื้อเดียวกับวิถีชีวิต ถ้าโครงการนี้สำเร็จ องค์กรประชาชนจะเข้มแข็ง สามารถรองรับภารกิจอันยิ่งใหญ่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ มั่นใจว่าประชาชนของเราจะเป็นประชาชนที่มีความพร้อม มีศักยภาพพร้อมที่จะนำพาบ้านเมืองไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปได้ในอนาคต

3.2 ปัจจัยเงื่อนไขภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2.1 การศึกษากับบริบททางสังคม

การวิเคราะห์การศึกษาในฐานะระบบสังคมในที่นี้ จะสนใจวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษากับระบบอื่นๆ ในสังคมโดยเฉพาะปฏิสัมพันธ์กับมิติต่างๆ ทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

ชนิตา รักษ์พลเมือง (2534: 82-84 , 87) เห็นว่า ความสัมพันธ์ของการศึกษาในมิติต่างๆ เหล่านี้ มีลักษณะเป็นกระบวนการสองทาง กล่าวคือ ในทางหนึ่งการศึกษาจะถูกกำหนดโดยความต้องการและสภาพแวดล้อมทางสังคม การศึกษาต้องตอบสนองความต้องการด้านทักษะแรงงานเพื่อภาคเศรษฐกิจและกล่อมเกลาสมาชิกให้รู้จักใช้วิถีชีวิตในระบบการเมือง ระบบวัฒนธรรมของสังคม อีกทางหนึ่ง การศึกษาเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการสร้าง ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมของการศึกษาโดยผ่านผลผลิตของการศึกษา เช่น ผู้สำเร็จการศึกษา เทคโนโลยี นวัตกรรมใหม่ๆ ความสัมพันธ์ของการศึกษากับบริบททางสังคมมีลักษณะดังนี้

(1) การศึกษากับบริบททางเศรษฐกิจ สถาบันทางเศรษฐกิจครอบคลุมถึงองค์กร กลุ่มและกระบวนการต่างๆ ซึ่งสมาชิกในสังคมใช้ในการผลิตและแจกจ่ายสินค้าและบริการ ความแตกต่างทางเศรษฐกิจของแต่ละสังคมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสามประการ ดังนี้

1. วิถีการดำรงชีวิตพื้นฐานของสังคม เช่น การเกษตรหรือธุรกิจหรือโรงงาน
2. เทคโนโลยีที่มีอยู่ในสังคม

3. ค่านิยมร่วมในสังคมเกี่ยวกับเศรษฐกิจ อาทิ การร่วมมือหรือการแข่งขัน การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์ส่วนรวม

การหน้าที่สำคัญสองประการของสถาบันเศรษฐกิจ คือ การผลิต (production) และการแจกจ่าย (distribution) ซึ่งครอบคลุมการที่สมาชิกสังคมมีส่วนร่วมในผลประโยชน์จากการผลิต อีกข้อหนึ่ง สถาบันเศรษฐกิจทำหน้าที่สร้างและแจกจ่ายความมั่งคั่งของสังคม สำหรับแนวคิดของสำนักโครงสร้างหน้าที่นิยมเกี่ยวกับสถาบันเศรษฐกิจ สรุปได้ดังนี้

สำนักโครงสร้างหน้าที่นิยมมองสถาบันเศรษฐกิจในฐานะเป็นระบบย่อยในสังคม และศึกษาลักษณะความสัมพันธ์กับการหน้าที่ในด้านนี้พร้อมทั้งอธิบายการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากรูปแบบหนึ่งไปอีกรูปแบบหนึ่ง อีมีล เดอร์ไคม์ ให้ข้อคิดว่า เศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดสังคม แต่ขณะเดียวกันเศรษฐกิจก็ได้รับผลกระทบจากโครงสร้างและความหนาแน่นของประชากรในสังคม ในสังคมปฐมฐาน ประชากรมีถิ่นฐานกระจัดกระจายและมีการแบ่งแรงงานง่ายๆ สถาบันทางสังคมต่างๆ รวมทั้งสถาบันทางเศรษฐกิจมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิด สังคมจึงมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจร่วมกัน สมาชิกสังคมจึงมีพฤติกรรมเหมือนกัน มีความเชื่อหรือมโนสำนึกร่วม (collective conscience) ซึ่งนี่เองคือพื้นฐานอันเป็นอุดมการณ์ของการดำรงรักษาระเบียบของสังคม ส่วนสังคมที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับการผลิตแบบพึ่งตนเอง สมาชิกในสังคมขาดการพึ่งพาอาศัยกัน จึงไม่มีโครงสร้างอันเป็นพื้นฐานสำหรับบูรณาการทางสังคม จึงต้องใช้กฎหมายบังคับให้สังคมมีระเบียบสามารถดำรงรักษาและควบคุมให้สมาชิกทำตามมโนสำนึกร่วม (ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2534 :83)

(2) การศึกษากับบริบททางการเมือง การทำหน้าที่ทางการเมืองของสถาบันสังคมคือการจัดระเบียบและการใช้อำนาจทางการปกครองของแต่ละสังคม องค์ประกอบที่สำคัญของสถาบันนี้ได้แก่รัฐบาล หน้าที่สำคัญของสถาบันการเมืองคือการวางแผน การกำหนดนโยบายของส่วนรวมให้หลักประกัน คุ้มครองเสรีภาพของบุคคล สร้างดุลยภาพระหว่างเสรีภาพกับการควบคุมเพื่อความมั่นคงของชีวิตบุคคลและการดำรงอยู่ของสังคม นักคิดในสำนักโครงสร้างหน้าที่นิยมให้ทัศนะเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง โดยมองว่า ค่านิยม บรรทัดฐาน ทัศนคติ ฯลฯ เป็นตัวกำหนดพื้นฐานของชีวิตทางการเมือง ทัลคอตต์ พาร์สันส์ มองว่า รัฐเป็นสถาบันที่มีความชำนาญพิเศษในด้าน "การบรรลุเป้าหมายของสังคม" (goal attainment) หมายความว่า รัฐมีภารกิจในการนำสังคมไปสู่พันธะหน้าที่ที่ตกลงร่วมกัน (collective commitment) ความผูกพันและเป้าหมายที่สำนึกร่วมกันในสังคม โดยไม่ลำเอียงแก่กลุ่มสังคมใดเป็นพิเศษ (ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2534: 87)

(3) การศึกษากับบริบททางสังคมและวัฒนธรรม สถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับบริบทด้านนี้มีหลายสถาบัน และมีข้อสังเกตว่าควรพิจารณาความสัมพันธ์ทั้งภายในประเทศและผลกระทบจากสังคมต่างประเทศด้วย สถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องในบริบทด้านนี้ ได้แก่ สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา และรวมถึงปัจจัยอื่นๆ เช่น วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

สถาบันครอบครัวเป็นสถาบันระดับพื้นฐานที่สุดของทุกสังคมแต่มีอิทธิพลต่อสังคมมากที่สุดเพราะเป็นสถาบันที่ผูกพันกับสมาชิกสังคมทุกคนตลอดชีวิต การศึกษาเรื่อง "ครอบครัว" อย่างเป็นระบบเริ่มครั้งแรกในยุโรป โดยปรากฏผลงานของนักสังคมวิทยาการศึกษานักมานุษยวิทยาในยุคแรกๆ อาทิ Auguste Comte และ Max Weber แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันครอบครัวของสำนักโครงสร้างหน้าที่นิยม ให้ความสนใจในการทำหน้าที่ (function) ของครอบครัวและความสัมพันธ์ของสถาบันครอบครัวกับสถาบันอื่น เช่น สถาบันศาสนา สถาบันการเมืองและเศรษฐกิจ ข้อสมมุติฐานเบื้องต้นของสำนักนี้คือ พฤติกรรมที่คาดหวังหรือบรรทัดฐานในครอบครัวส่วนใหญ่จะสามารถอธิบายหรือทำนายได้หากเราเข้าใจถึงสถาบันสังคมอื่นเนื่องจากมีความเกี่ยวพันกันมาก ทัลคอตต์ พาร์สันส์ ได้เขียนถึงสถาบันครอบครัวไว้ในหนังสือ The Social System เขาสนใจวิธีการดำรงรักษาครอบครัวไว้มากกว่าจะสนใจการเปลี่ยนแปลงจากการศึกษากระบวนการขัดเกลาทางสังคม เขาได้วิเคราะห์การทำหน้าที่ของครอบครัวไว้อย่างละเอียดโดยอาศัยแนวคิด ข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่ เขาเห็นว่าเมื่อเด็กเกิดเติบโตขึ้นจนบรรลุวุฒิภาวะ เด็กๆ จะผ่านระยะเวลาที่จะต้องบรรลุถึงเป้าหมาย (goal attainment) อย่างต่อเนื่อง และบางครั้งจะเกิดความอึดอัดใจเพราะบิดามารดาของตนเรียกร้องมากขึ้น และเด็กๆต้องทำตามเพราะกลัวจะไม่ได้รับความรัก เด็กๆ จึงสร้างกลอุบายที่จะได้มาซึ่งความรักของบิดามารดา ด้วยการปรับพฤติกรรม (adaptation) จากกลยุทธ์นี้เด็กๆ จึงเกิดความเข้าใจที่จะปรับตัวให้เข้ากับคนอื่นๆ ตามความต้องการอื่นๆ (pattern maintenance) และในที่สุด เด็กๆ จะบูรณาการ (integration) พฤติกรรมใหม่ให้เข้ากับบุคลิกภาพของตน บุคลิกภาพนี้จะมั่นคงยิ่งขึ้นเมื่อผ่านกระบวนการดังกล่าวซ้ำแล้วซ้ำอีก (ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2534: 93-95)

แนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) อาจวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของ อบต. ตามแนวของสำนักโครงสร้างหน้าที่นิยม โดยที่ อบต. เป็นองค์กรที่เป็นระบบย่อยหนึ่งในระบบสังคม มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยอิสระภายในท้องที่ของตน และในขณะเดียวกันต้องสัมพันธ์กับระบบย่อยอื่นๆ เพื่อให้สังคมมีเสถียรภาพ ภาระงานด้านการศึกษา ถือเป็นอำนาจและหน้าที่ของ อบต.ประการหนึ่งที่สำคัญ ตามหลักการแห่ง "ข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่" ของพาร์สัน เช่นเดียวกับบทบาทหน้าที่

ทั้งหมดของ อบต. ที่จะต้องมีการแสวงหาวิถีทางให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติงานของ อบต. การปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ภายนอกเช่นการศึกษาหาความรู้ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การประสานกลมกลืนหรือบูรณาการภายในระบบให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยเกิดการพัฒนา และการขัดเกลาสร้างค่านิยมร่วมในการทำงานที่ถูกต้องและการควบคุมการขัดแย้งระหว่างสมาชิกใน อบต. ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของชุมชน และสังคมประเทศชาติให้มีเสถียรภาพ มีการพัฒนาและดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุข

3.2.2 การกระจายอำนาจทางการศึกษา

Kemmerer (1994) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอน(transfer) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากส่วนกลาง หรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่างๆ ขององค์กร

Hanson (1988) และ Bray (1999) (อ้างถึงใน John N. Hawkins , 2000: 443) กล่าวถึงประเภทของการกระจายอำนาจ ดังนี้

(1) Deconcentration เป็นการถ่ายโอนภารกิจและงาน แต่ไม่ถ่ายโอนอำนาจ

(2) Delegation เป็นการการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจจากระดับบนสู่ระดับล่าง แต่อำนาจยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง

(3) Devolution คือการถ่ายโอนอำนาจเบ็ดเสร็จไปให้หน่วยปฏิบัติสามารถกระทำโดยอิสระ โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากส่วนกลาง

La Noue and Smith (1971) (อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2541)ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาแต่เดิมนั้นเป็นการถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจภารกิจด้านบุคลากร หลักสูตร และงบประมาณจากคณะกรรมการกลางไปให้ท้องถิ่น

Cheema and Dennis (1983) และ เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541) ได้แบ่งระดับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ไว้ดังนี้

(1) การแบ่งอำนาจ (deconcentration) เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลาง ไปสู่หน่วยงานส่วนภูมิภาฯ โดยผู้ได้รับการแบ่งอำนาจ เป็นผู้รับผิดชอบในผลการตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

(2) การมอบอำนาจ (delegation) เป็นการมอบอำนาจหน้าที่การตัดสินใจจาก ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานไปยังผู้บริหารระดับล่าง โดยผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจ

(3) การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (devolution) เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางหรือระดับบนไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฎระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการศึกษา ผู้โอนอำนาจได้ตัดขาดตัวเองออกจากอำนาจที่โอนแล้ว

(4) การให้เอกชนดำเนินการ (privatization) เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เอกชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่ดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการไปให้เอกชนดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ขายกิจการของรัฐให้เอกชน สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจที่จะประสบความสำเร็จ ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

(1) บริบททางวัฒนธรรม บริบททางวัฒนธรรมของประเทศที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจ เช่น ค่านิยมของชุมชนที่มีต่อการสนับสนุนโรงเรียน ค่านิยมของชุมชนที่มีต่อหลักสูตรท้องถิ่น พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของสังคม

(2) การสนับสนุนทางการเมือง การกระจายอำนาจมักได้รับการต่อต้านในหลายลักษณะ เช่น ผู้มีอำนาจจากส่วนกลางจะดำเนินการอย่างล่าช้าในการมอบอำนาจ การให้ข้อมูล การจัดสรรทรัพยากร หรือสร้างข้อขัดแย้งในเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย หากผู้มีอำนาจทางการเมืองส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจ และถือว่าการกระจายอำนาจเป็นความสำคัญอันดับสูงๆ ของการบริหารก็จะช่วยให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จ

(3) การวางแผนและการจัดการ การกระจายอำนาจนั้น ไม่ว่าจะเป็นมิติหรือรูปแบบใดก็ตาม จำเป็นจะต้องกำหนดเป็นนโยบาย แล้วจากนโยบายนำมาจัดทำแผนและปฏิบัติตามนโยบายและแผนที่กำหนด ในการดำเนินการกระจายอำนาจ จำเป็นจะต้องมีระบบและเครือข่ายการสื่อสารที่ดี ด้วยเหตุนี้การมีการวางแผนและมีการจัดการที่ดี จึงเกี่ยวข้องกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการกระจายอำนาจ

(4) ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ควรมีความรู้ความเข้าใจในภารกิจและควรอยู่ใกล้กับภารกิจให้มากที่สุด

(5) การเพิ่มอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นและโรงเรียน ดังนั้น ชุมชน ท้องถิ่น และโรงเรียนจึงควรมีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม มีทรัพยากรที่จำเป็นอย่างพอเพียง มีอำนาจในการบริหารและจัดการกับทรัพยากรทั้งหลาย สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจ แต่หากส่วนกลางมอบแต่ความรับผิดชอบให้แก่ชุมชน ท้องถิ่นและโรงเรียน แต่ไม่มีอำนาจที่เหมาะสม ลักษณะเช่นนี้ ความสำเร็จของการกระจายอำนาจก็จะเกิดขึ้นได้ยาก

3.2.3 กฎหมาย นโยบาย และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

3.2.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ.2540 กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นและการจัดการศึกษา ดังนี้

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ...

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

3.2.3.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ดังนี้

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ มาใช้จัดการศึกษา ดังนี้ (1) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

3.2.3.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาไว้ ดังนี้

มาตรา 16 ,17,18,19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ (จัดการศึกษา) เพื่อประโยชน์ในท้องถิ่นของตนเอง

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนี้

(1.1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อน ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

(1.2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(1.3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนไว้เป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1 - 4 ปี (พ.ศ.2544 - 2547)

ระยะที่ 2 ระยะเวลา 4 - 10 ปี (พ.ศ.2547 - 2553)

ภารกิจที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ การศึกษาในระบบ และการศึกษานอกระบบ ดังนี้

(1) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

- การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 4-6 ปี)
- การศึกษาขั้นพื้นฐาน

(2) กรมสามัญศึกษา

- การศึกษาขั้นพื้นฐาน (มัธยมศึกษา)

ส่วนขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการถ่ายโอน มีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์ประเมินความพร้อม

(2) ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กำหนด

(3) ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถ่ายโอนสถานศึกษาตามประเภทกำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมแล้ว

(4) ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา

(5) ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการด้านการศึกษาระดับเขตพื้นที่ในระดับจังหวัดตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาในระดับเขตพื้นที่ กำกับดูแลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา รวมทั้งพิจารณาจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่

(6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกันจัดการศึกษา โดยอาจดำเนินการในรูปของสหการ

ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนจะต้องผ่านการประเมินความพร้อมตามเกณฑ์ที่กำหนด (แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543)

การที่จะถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้ อบต. เป็นผู้รับผิดชอบจำต้องมีการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการและมาตรฐานเดียวกันกับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งในเรื่องนี้ วิพล นาคพันธ์ (2545: 8-9) ได้วางแนวทางการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. เพิ่มนิยามของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่นขึ้น แยกออกจากพนักงานส่วนตำบล

2. เพิ่มหลักการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่น โดยให้นำหลักการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามาใช้กับข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่นโดยอนุโลม เว้นแต่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) หรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร

3. ปรับองค์ประกอบของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด และคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา ให้มีผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการ 1 คน

4. ให้มีอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด และคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาโดยองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยอนุกรรมการโดยตำแหน่ง อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

และอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่นฝ่ายละเท่ากัน มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับ อ.ก.ค. เขตพื้นที่การศึกษา

5. แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล โดยให้เลขาธิการ ก.ค.ศ.เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และให้ผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่น 1 คนเป็นกรรมการ

6. ในกรณีที่มีการจัดตั้งสหการเพื่อจัดการศึกษา ให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสหการการศึกษาภายใต้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

7. แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) โดยให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

8. แก้ไขผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่นให้เป็นอำนาจของปลัดขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้อำนวยการกองการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษาที่เรียกชื่ออื่น โดยเทียบเคียงกับอำนาจของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษาตามระบบบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

9. กำหนดให้ผู้อำนวยการกองการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตำแหน่งอื่นในกองการศึกษาเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่น และมีมาตรฐานการประกอบวิชาชีพตามระบบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามที่สภาครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด

3.2.3.4 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ซึ่งได้มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ ดังปรากฏในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดังนี้

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวประกอบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 289 อบต. จึงมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการศึกษาและฝึกอาชีพ ทั้งนี้ การดำเนินการจัดการศึกษา จะต้องคำนึงถึงความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ตลอดจนเงื่อนเวลา 10 ปี ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

3.2.3.5 แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ.2545-2559)

แผนการศึกษาแห่งชาติเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว 15 ปี (พ.ศ.2545-2559) ที่มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากเป็นการนำสาระของการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติ และเป็นกรอบแนวทางในการจัดการศึกษาทุกระดับทั้งในเขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา เพื่อนำไปสู่การดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง แผนการศึกษาแห่งชาติได้นำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นปรัชญาพื้นฐานในการกำหนดแผน โดยมีการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และธรรมชาติ บูรณาการเชื่อมโยงเป็นกระบวนโดยรวมที่ "คน" เป็นศูนย์กลางการพัฒนา โดยนำสาระสำคัญดังกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เจตนารมณ์ของแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ กำหนดแนวนโยบายเพื่อดำเนินการไว้ 11 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545ก)

(1) พัฒนาทุกคนให้มีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้

(2) ปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อผู้เรียน

(3) ปลูกฝังและเสริมสร้างศีลธรรม คุณธรรม และจริยธรรม ค่านิยม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์

(4) พัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพึ่งพาตนเอง และเพิ่มสมรรถนะในการแข่งขัน

(5) พัฒนาสังคมแห่งการเรียนรู้เพื่อสร้างความรู้ ความคิด ความประพฤติ

และคุณธรรมของคน

(6) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา

(7) สร้างสรรค์ ประยุกต์ใช้และเผยแพร่ความรู้และการเรียนรู้

(8) ส่งเสริม และสร้างสรรค์ทุนทางสังคมและวัฒนธรรม

(9) จำกัด ลด ขจัดปัญหาทางโครงสร้างเพื่อความเป็นธรรมทางสังคม

(10) พัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษา และการพัฒนาประเทศ

(11) การจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา

แนวนโยบายทั้ง 11 ประการ มีกรอบงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติต่อไปนี้

(1) สนับสนุนงบประมาณ และดำเนินการให้สถานศึกษาในสังกัดมีความพร้อมในการจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึงมีคุณภาพและมาตรฐาน โดยประสานความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกียวข้อง

(2) จัดฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรในสังกัดอย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนสถานศึกษาให้จัดการเรียนการสอนอย่างมีคุณภาพ

(3) ให้มีแผนและโครงการสร้างเสริมจริยธรรม สนับสนุนส่งเสริมให้มีการถ่ายทอด อบรมศาสนธรรมในสถานศึกษาและชุมชน

(4) สนับสนุนให้มีแหล่งเรียนรู้ชุมชนในรูปแบบที่หลากหลาย

(5) ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาจัดสรรงบประมาณเพื่อการเรียนรู้ ส่งเสริมการเรียนรู้โดยใช้ชุมชนเป็นฐาน

(6) สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาโดยใช้ฐานความรู้จากชุมชนเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต

(7) สร้างฐานข้อมูลระดับท้องถิ่น และสร้างความร่วมมือและแลกเปลี่ยนความรู้ที่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อเพิ่มรายได้และมีชีวิตอย่างมีคุณภาพ

(8) จัดให้มีแผนและโครงการส่งเสริมความสำคัญด้านศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาชาติ ทำเวทีประชาคม จัดระบบบริหารที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

(9) กำหนดแผน และโครงการเพื่อดำเนินการถ่ายโอน การเปลี่ยนผ่านภารกิจการจัดการศึกษาตามเป้าหมาย และประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง

(10) สนับสนุนให้มีประชาคมเทคโนโลยีในชุมชน การแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันโดยผ่านเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ

(11) เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บและหารายได้ให้มากขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจด้านการจัดการศึกษาได้ตามกฎหมาย จัดสรรเงินและส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดหาทรัพยากรเพื่อการศึกษาของท้องถิ่น

3.2.3.6 นโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาล

รัฐบาลปัจจุบันซึ่งมี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา รัฐบาลจะปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้ อันเป็นเงื่อนไขไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้และฝึกอบรมได้ตลอดชีวิต และมีปัญญาเป็นทุนไว้สร้างรายได้และนำประเทศให้รอดจากวิกฤตเศรษฐกิจและสังคม โดยยึดหลักการศึกษาสร้างชาติ สร้างคน และสร้างงาน ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2544)

(1) เร่งจัดให้มีระบบและโครงสร้างทางการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นประโยชน์ประชาชนทั้งปวงอย่างแท้จริง

(2) เน้นคุณภาพและประสิทธิภาพ และความเที่ยงธรรมในการบริหารจัดการศึกษาทุกประเภทและทุกระดับ ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา

(3) พัฒนาระบบเทคโนโลยีทางการศึกษาและเครือข่ายสารสนเทศ เพื่อเพิ่มและกระจายโอกาสทางการศึกษาให้คนไทยทั้งในเมืองและชนบท

(4) จัดให้มีวิทยาลัยชุมชน โดยเฉพาะจังหวัดที่ยังขาดแคลนสถาบันอุดมศึกษา

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาและฝึกอบรม โดยรัฐเป็นผู้วางระบบ นโยบาย กำกับคุณภาพมาตรฐาน สนับสนุนและระดมทรัพยากร เตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน เครือข่าย ครอบครัว และอื่นๆ รวมทั้งการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส

(6) สนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์การศึกษาในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน

(7) ส่งเสริมให้เกิดบูรณาการทางการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และกีฬาในการให้การศึกษาอบรมแก่เด็กและเยาวชน

(8) ปฏิรูปการเรียนรู้โดยยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง หลักการเรียนรู้ด้วยตนเอง และหลักการเรียนรู้ตลอดชีวิต เน้นพลังความคิดสร้างสรรค์ การสร้างนิสัยรักการอ่าน การจัดให้มีห้องสมุด ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และสื่อการเรียนรู้ประเภทต่างๆ อย่างทั่วถึง

(9) ส่งเสริมวิชาชีพครูให้เป็นที่ยอมรับนับถือ และไว้วางใจจากสาธารณชน รวมทั้งพัฒนาและผลิตครูที่มีคุณภาพและคุณธรรม

(10) ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษา เพื่อให้เด็กและเยาวชนมีวินัย รักงาน และทำงานเป็น

(11) ให้โอกาสแก่ผู้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับหรือมัธยมปลาย ผู้ว่างงาน และผู้สูงอายุได้ฝึกงานอาชีพอย่างน้อย 1 อาชีพ พร้อมทั้งส่งให้เป็นผู้ประกอบการอิสระได้

(12) ปฏิรูปอาชีวการศึกษาให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น และพัฒนาถึงระดับปริญญาตรีเพื่อสนองตอบต่อภาคเกษตร อุตสาหกรรมและภาคบริการ รวมทั้งสนับสนุนให้ผู้เรียนได้เข้าฝึกทักษะในสถานประกอบการ

3.2.3.7 นโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทย มีแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 15 ปี (พ.ศ.2545-2559) ที่จัดทำขึ้นภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งรวมทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้แก่ 1) นโยบายด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) นโยบายด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย 3) นโยบายด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา 4) นโยบายด้านระบบบริหารและการจัดการศึกษา 5) นโยบายด้านครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา 6) นโยบายด้านหลักสูตร 7) นโยบายด้านกระบวนการเรียนรู้ 8) นโยบายด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา 9) นโยบายด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา 10) นโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน 11) นโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพ และ 12) นโยบายด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้ครอบคลุมภารกิจทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถนำนโยบายที่เหมาะสมกับศักยภาพ ความต้องการ และความพร้อมไปปฏิบัติได้ โดยกระทรวงมหาดไทยได้เสนอยุทธศาสตร์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้ (สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น, 2544)

(1) แนวทางการดำเนินการจัดการศึกษา เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งในด้านความพร้อม และศักยภาพ เมื่อพิจารณาแนวทางการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ

(1.1) การจัดการศึกษาเอง ดำเนินการได้ 2 กรณีคือ 1) การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเองภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การรับถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาที่รัฐจะถ่ายโอนภารกิจการจัดการศึกษาของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการศึกษา สำหรับการดำเนินการทั้ง 2 กรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษาธิการ กำหนด และกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ต้องดำเนินการช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถจัดการศึกษาได้ตามมาตรฐานที่กำหนด

(1.2) การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาการส่งเสริม สนับสนุนงบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ อุปกรณ์ทางการศึกษา ทรัพย์สินอื่นๆ รวมทั้งการเสนอแนะ แนะนำและร่วมพัฒนาการศึกษา

(2) การพิจารณาความพร้อมในการจัดการศึกษา พิจารณาจากลักษณะและการแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(2.1) ลักษณะขององค์กรปก ครองส่วนท้องถิ่น

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้วดำเนินการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในความรับผิดชอบของท้องถิ่นอย่างทั่วถึงตามความต้องการของประชาชน
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้จัดการศึกษา ดำเนินการจัดบริการทางการศึกษาแก่ประชาชนในความรับผิดชอบของท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความเหมาะสม ความพร้อม และความต้องการของท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้การประเมินความพร้อมตามเกณฑ์ที่กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมกำหนด

(2.2) การแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดกรอบภารกิจการจัดการศึกษา แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

(2.2.1) กลุ่มความพร้อมสูง ควรดำเนินภารกิจ ได้แก่

- การศึกษาก่อนพื้นฐาน
- การศึกษาขั้นพื้นฐาน
- การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ
- กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ
- บำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

(2.2.2) กลุ่มความพร้อมปานกลาง ควรดำเนินภารกิจ

- การศึกษาขั้นพื้นฐาน(การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา)
- การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ
- กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ
- บำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

(2.2.3) กลุ่มความพร้อมต่ำ ควรดำเนินภารกิจ

- การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ
- กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ
- บำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น
- ร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษา พิจารณาจาก

(1) ความต้องการและข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น

(2) ความคิดเห็นของสภาท้องถิ่น

(3) ข้อมูลข้อเท็จจริง (จำนวนโรงเรียน จำนวนเด็ก สภาพที่ตั้ง ฯลฯ)

(4) ข้อคิดเห็นของบุคลากรในสถานศึกษาที่จะโอน

(5) ศักยภาพของท้องถิ่น (คน เงิน พัสดุ การจัดการ)

คน ได้แก่ ศักยภาพในการบริหารการศึกษาของนักบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงิน ได้แก่ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น จะเพิ่มขึ้น และได้รับอุดหนุนจากรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่างๆ

พัสดุ ได้แก่ ความต้องการทางด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ ที่มี ที่จะรับโอน ที่จะให้มี ให้เป็น ให้เกิด ที่จะขอสนับสนุน

การจัดการ ได้แก่ ศักยภาพของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจ ความสามารถ วิสัยทัศน์ต่อการจัดการศึกษา และการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.3.8 การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการใน 2 รูปแบบ คือ การจัดสรรในรูปของเงินอุดหนุนเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งจัดในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กับการจัดสรรโดยการถ่ายโอนงาน/โครงการ/กิจกรรมจากส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

การจัดสรรงบประมาณในภาพรวม ซึ่งเป็นการเพิ่มสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 (เฉพาะในช่วงเวลาไม่เกิน พ.ศ.2544) นั้น ได้ใช้วิธีการจัดสรร ดังนี้ ประมาณการรายได้ของรัฐบาล 805,000 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 คิดเป็น 161,000 ล้านบาท ประมาณการรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บ 98,962 ล้านบาท

ดังนั้น คงเหลือวงเงินที่จะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มให้ไม่น้อยกว่า 62,038 ล้านบาท (161,000 - 98,962 ล้านบาท)

สำหรับการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 นั้น รัฐบาลได้จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 73,729.9 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 21.4 จำแนกเป็น (สำนักงบประมาณ, 2544)

(1) จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล อบจ. อบต. เมืองพัทยา กทม.) จำนวน 41,390.3 ล้านบาท (ซึ่งในจำนวนนี้มีการจัดสรรตามแผนงานบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน 1,468.884 ล้านบาท แผนงานจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 6,565.328 ล้านบาท แผนงานปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน 23.505 ล้านบาท)

(2) จัดสรรงบประมาณโดยการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมการบริการสาธารณะจาก 22 หน่วยงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 32,339.6 ล้านบาท (ในจำนวนนี้มีงบประมาณการพัฒนาการศึกษา คืออาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) อุปกรณ์กีฬา ลานกีฬาและอื่นๆ ในกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 9,186.8 ล้านบาท)

สำหรับการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้ดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ

(1) จัดสรรให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผ่านกรมการปกครอง

(2) จัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยจัดสรรตรง การจัดสรรแต่ละประเภท จะเป็นไปในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

3.2.4 หลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา(ฉบับร่าง ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2545) ดังนี้

(1) การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณา 3 ด้าน คือ

(1.1) ด้านความพร้อม

(1.2) ด้านความเหมาะสม

(1.3) ด้านความต้องการภายในท้องถิ่น

(2) หลักเกณฑ์การประเมิน

(2.1) ด้านความพร้อม

- รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บได้ตามระดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนด และสามารถนำมาใช้บริหารจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่กระทรวงกำหนด

- ศักยภาพการบริหารงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐและงบประมาณที่จัดเก็บได้ มีประสิทธิภาพและสามารถระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาเหมาะสมกับสภาพความพร้อมและความต้องการของท้องถิ่น

- แผนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องเสนอความพร้อมด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ด้านการควบคุม พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และด้านอาคารสถานที่ ครุภัณฑ์ และวัสดุอุปกรณ์ ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กระทรวงกำหนด

(2.2) ด้านความเหมาะสม องค์ประกอบด้านความเหมาะสมพิจารณาจาก

- ความเหมาะสมของสัดส่วนจำนวนสถานศึกษาในทุกสังกัด กับจำนวนประชากรในวัยเรียนจากข้อมูลการจัดทำแผนแหล่งทรัพยากรทางการศึกษา (Educational Mapping) โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

- ความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ การคมนาคม และการเดินทางของนักเรียน

- ผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของหน่วยงานอื่น หรือภาคเอกชน

- ประสบการณ์ในการจัดการศึกษาระดับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ความเหมาะสมด้านอื่นที่เห็นว่ามีความสำคัญต่อพื้นที่นั้นๆ ได้แก่ การให้การสนับสนุนของชุมชน เอกชน สถานประกอบการในท้องถิ่น

(2.3) ด้านความต้องการภายในท้องถิ่น องค์ประกอบด้านความต้องการภายในท้องถิ่น พิจารณาจาก

- ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเห็นด้วยและสนับสนุนให้จัดการศึกษา ซึ่งอาจได้ข้อมูลจากการสำรวจหรือประชาพิจารณ์
- ความเห็นขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประสงค์จะจัดการศึกษาเห็นชอบให้ดำเนินการ
- ความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาและคณะครู ในกรณีที่จะมีการถ่ายโอนการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับของสถานศึกษานั้นๆ

(3) ขั้นตอนและวิธีการประเมิน

(3.1) องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษาหรือขอรับถ่ายโอนระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ยื่นความประสงค์ต่อคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด (ศศวจ.) หรือกระทรวงศึกษาธิการ กรณีที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร

(3.2.) คณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและวัฒนธรรมจังหวัด หรือกระทรวงฯ แต่งตั้งคณะกรรมการประเมิน จำนวนไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วย

(3.2.1) ผู้แทนของสำนักงานการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัด หรือผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ

(3.2.2) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับการประเมิน

(3.2.3) ผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ที่มีความสนใจทางด้านการศึกษา

(3.3) ในเขตกรุงเทพมหานครให้กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินตามข้อ 3.2

(3.4) การกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการประเมินความพร้อมทั้ง 3 องค์ประกอบให้มีสัดส่วนเท่าๆ กัน และให้คณะกรรมการเลือกกรรมการด้วยกันเอง เป็นประธานกรรมการและรองประธานกรรมการ 1 คน สำหรับเลขานุการให้เลือกกรรมการที่เป็นผู้แทนของสำนักงานการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัด หรือกระทรวงฯ

(3.5) คณะกรรมการประเมินและสรุปผลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เสนอต่อคณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัด หรือกระทรวงฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน นับแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นความประสงค์

(3.6) สำนักงานการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัด หรือกระทรวงฯ แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ โดยจัดทำเป็นประกาศ

(3.7) สำนักงานการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัด หรือกระทรวง จัดทำประกาศให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินจัดการศึกษาขึ้นใหม่หรือรับโอนการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับช่วงเวลาที่จะดำเนินการ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงประโยชน์ของผู้รับการศึกษาและชุมชนเป็นสำคัญ

(3.8) ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับการประเมินความพร้อมไม่ผ่านเกณฑ์ที่กระทรวงฯ กำหนด ให้สามารถยื่นความประสงค์ขอรับการประเมินความพร้อมได้อีก ทั้งนี้ต้องมีระยะเวลาห่างกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับจากวันที่คณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัด หรือคณะกรรมการของกระทรวงฯ มีมติ

(3.9) การถ่ายโอนทรัพย์สิน บุคลากร ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายของทางราชการและข้อตกลงร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เกณฑ์พิจารณาการตัดสินการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ (คณะอนุกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ, 2545)

(1) มีผลการประเมินในตัวบ่งชี้ต่างๆ มีระดับคุณภาพเฉลี่ยในภาพรวมไม่ต่ำกว่าระดับ 2

(2) เกณฑ์การประเมินในด้านของรายได้ที่จัดเก็บได้ จะต้องได้ระดับคุณภาพไม่ต่ำกว่าระดับ 2

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ขอจัดการศึกษาใหม่ ควรพิจารณาให้จัดการศึกษาในระดับปฐมวัยหรือระดับประถมศึกษา ตามสภาพความพร้อมเป็นอันดับแรกก่อน

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่จะขอรับถ่ายโอน ผลการประเมินในด้านของความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษา จะต้องได้รับระดับคุณภาพไม่ต่ำกว่าระดับ 2

3.2.5 ประเด็นคัดค้าน และความเคลื่อนไหว

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542 สาระสำคัญประการหนึ่งในกฎหมายดังกล่าว คือ การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน จากประเด็นดังกล่าว สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ยกร่างกฎหมายและเสนอแนวทางการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ โดยให้มีการบริหารงานการศึกษาในรูปคณะกรรมการ

บริหารทั้งในระดับเขตพื้นที่การศึกษา และในระดับสถานศึกษาโดยมีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมอยู่ในคณะกรรมการการศึกษาด้วยทุกระดับ

ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 เพื่อวางหลักเกณฑ์และกำหนดแนวทางตลอดจนขั้นตอนการปฏิบัติ ในการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจในการจัดการบริหารสาธารณะทุกด้านที่รัฐดำเนินการอยู่ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการที่กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติบังคับให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากที่เคยได้รับคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 9-10 ของรายได้ของรัฐ มาเป็นให้ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐ ในปีงบประมาณ 2544 และจะให้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐไม่เกินปีงบประมาณ 2549

สำหรับงานการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษานั้น คณะกรรมการได้ยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจขึ้น เพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นสำหรับการเตรียมดำเนินการของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในร่างแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้มีบทบัญญัติให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาให้ไปสังกัด อบต. เทศบาล และองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่และกำหนดให้ถ่ายโอนสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ร่างแผนดังกล่าวยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาและยังไม่มีการกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติ แผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าวเป็นที่มาของการเคลื่อนไหวและคัดค้านจากกลุ่มองค์กรครู

ความเคลื่อนไหวและการเรียกร้องของผู้นำองค์กรครูในระดับต่างๆ เกี่ยวกับการคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาตามสาระในแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ และต้องการให้ยุติการดำเนินการโอนโรงเรียนประถมศึกษาให้ อบต. รวมตลอดไปถึงการปฏิเสธหลักการในเรื่องการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นอย่างสิ้นเชิงอีกด้วย ในเรื่องนี้ดูจะเป็นปัญหาใหญ่ของการบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบใหม่ที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ

สาระหลักของการคัดค้านในแนวทางดังกล่าวของกลุ่มองค์กรครูต่างๆ นั้น สุรพล นิติไกรพจน์ (2544) กรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา สรุปประเด็นสำคัญไว้ 3 ประการคือ

(1) เรื่องความไม่พร้อมและไม่สามารถบริหารจัดการศึกษาได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) เรื่องที่การถ่ายโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นจะทำให้เอกภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษาได้รับความกระทบกระเทือน

(3) เรื่องที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับผลกระทบในเรื่อง

ความก้าวหน้า ความมั่นคงในการทำงาน ตลอดทั้งในเรื่องเกี่ยวกับเกียรติและศักดิ์ศรีจากระบบบริหารงานบุคคลที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไป

ในเวลาต่อมา ข้อคัดค้านดังกล่าวก็ค่อยๆพัฒนาขึ้นอย่างเป็นระบบมากขึ้นจนกลายเป็นการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการศึกษาเฉพาะที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจริเริ่มจัดการศึกษาของตนเองได้ (โดยไม่มีการถ่ายโอนมาจากสถานศึกษาของรัฐ) และให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะตามแนวทางกระจายอำนาจที่เป็นสาระหลักของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ โดยการเข้าเป็นกรรมการการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาหรือเป็นกรรมการสถานศึกษาเท่านั้น แล้วในเวลาต่อมา ข้อเรียกร้องและการโต้แย้งคัดค้านการถ่ายโอนอำนาจในเรื่องการศึกษาดังกล่าว ได้พัฒนาไปเป็นการเรียกร้องให้แก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยให้ตัดบทบัญญัติเรื่องการให้มีอำนาจจัดการศึกษาโดยตรงออกไปจากอำนาจในการดำเนินการสาธารณะของท้องถิ่นในที่สุด (สุรพล นิติไกรพจน์, 2544)

ในช่วงเดือนสิงหาคม-ธันวาคม 2543 มีการร่วมประชุมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระหว่างคณะกรรมการกระจายอำนาจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการและกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เพื่อหาแนวทางและข้อยุติในการยกร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางด้านการศึกษา ตลอดทั้งหลักเกณฑ์ในการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา และนำเสนอให้กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาปรับปรุงต่อมา กระทรวงศึกษาธิการได้ปรับแก้รายละเอียดบางประการ และเมื่อได้หารือกันแล้ว สำนักงานปฏิรูปการศึกษาไม่ขัดข้องในการปรับแก้รายละเอียดดังกล่าว ดังนั้นเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2543 มีการแถลงข่าวถึงสาระสำคัญของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ได้จัดทำขึ้นใหม่ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล) และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ซึ่งสาระสำคัญและแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการถ่ายโอนการศึกษา แตกต่างไปจากสาระที่ได้กำหนดไว้ในร่างแผนปฏิบัติการเดิมของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจอย่างสิ้นเชิง

ต่อมา เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2544 ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (นายพนม พงษ์ไพบูลย์) ได้มีหนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ.0202/26 ส่งแผนปฏิบัติการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจเพื่อพิจารณาเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อประกาศใช้ต่อไป

สาระหลักของแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจที่กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจ มีสาระสำคัญ 4 ประการ ได้แก่

(1) กำหนดลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่ต้องมีการถ่ายโอนให้แก่ท้องถิ่น 9 ประเภท คือ

(1.1) สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านที่มุ่งให้บริการในเขตที่กว้างกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1.2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา

(1.3) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส

(1.4) สถานศึกษาที่จัดตั้งเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค ในระดับจังหวัดหรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

(1.5) สถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีภาระงานมากและมีความซับซ้อนในการบริหารงานได้แก่ สถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป และสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป

(1.6) สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือที่ขาดความพร้อมในเชิงบุคลากรและระบบบริหาร ซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดาร ห่างไกล หรืออยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม

(1.7) สถานศึกษาที่จัดตั้งในลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในรูปองค์การมหาชน สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริที่อยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่าง ๆ และ

(1.8) สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคาร มีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษาเอง

(2) กำหนดลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษาโดยกำหนดให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของ เทศบาลเมือง และเทศบาลนครกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) เท่านั้น ที่จะสามารถรับโอนสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้ ดังนั้น หมายความว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบลไม่สามารถรับการถ่ายโอนสถานศึกษาระดับขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการได้ แต่เฉพาะการจัดการศึกษาในระดับปฐมวัย หรือระดับอนุบาลเท่านั้น ที่อาจโอนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่สถานศึกษาตั้งอยู่ในพื้นที่ได้

(3) กำหนดว่าการถ่ายโอนการศึกษาต้องเป็นไปตามความพร้อมตามหลักเกณฑ์

ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสาระหลักของหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

(3.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะรับโอน จะต้องแจ้งไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้นๆตั้งอยู่ เพื่อประสานงานและจัดเตรียมการโอนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 2 ปีก่อนการถ่ายโอน

(3.2) เกณฑ์การประเมินความพร้อมที่กำหนดโดยกฎกระทรวง จะคำนึงถึงการมีแผนงานและงบประมาณรองรับสำหรับการจัดการศึกษา การมีความต้องการของคนในท้องถิ่นตลอดจนได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าว กับจะต้องมีคณะกรรมการที่รับผิดชอบทางด้านการศึกษาโดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(3.3) คณะกรรมการที่ประเมินความพร้อมที่จัดตั้งตามกฎหมายจะเป็นผู้ประเมินและประกาศให้ท้องถิ่นที่ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมมีอำนาจรับโอนสถานศึกษา

(3.4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษา จะต้องมีคณะกรรมการด้านการศึกษารับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย แผน มาตรฐานการศึกษาของท้องถิ่นโดยเฉพาะ โดยประสานกับเขตพื้นที่การศึกษา และในกรณีที่มีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในเขตพื้นที่การศึกษาแห่งหนึ่งๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดตั้งองค์กรเพื่อบริหารจัดการศึกษาในรูปสหการก็ได้

(4) กำหนดหลักเกณฑ์ว่าการถ่ายโอนจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อข้าราชการครูที่มีอยู่เดิม โดยจะยังไม่มีการโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามไปกับสถานศึกษานั้นๆ เพื่อไปเป็นพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีอยู่เดิมยังคงเป็นข้าราชการในสังกัดของกระทรวงการศึกษาฯ ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ต่อไป

สำหรับเรื่องการกำหนดกรอบระยะเวลาในการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้กระทำในปีงบประมาณ 2549 – 2554

อย่างไรก็ตาม สาระหลักของร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจด้านการศึกษาดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงในเวลาต่อมา ในเรื่องกรอบเวลาและลักษณะของสถานศึกษาที่จะไม่ต้องถ่ายโอน โดยแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจด้านการศึกษาใหม่ ไม่มีกรอบเวลาและให้สถานศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการได้ขอยกเว้นถ่านโอนทั้ง 9 ประเภทให้มีการถ่ายโอนได้

เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2544 นายวุฒิสาร ตันไชย คณะอนุกรรมการร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดเผยผลการประชุมคณะอนุกรรมการว่า

ที่ประชุมได้พิจารณาแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจด้านการศึกษาที่คณะอนุกรรมการนำเสนอ โดยได้อนุมัติขอบเขตการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 2 ส่วน

ส่วนแรก ให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับคณะกรรมการกระจายอำนาจ เร่งรัดในการสร้างความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดการศึกษาได้เอง ส่วนในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง ไม่ต้องทำความตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการเป็นเฉพาะรายอีกตามที่มีการเสนอเดิม

ส่วนที่ 2 ให้มีการถ่ายโอนการจัดการศึกษาไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกรอบของ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ โดยต้องมีการประเมินความพร้อมตามเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการกระจายอำนาจและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมพิจารณาด้วย สำหรับสถานศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการได้ขอยกเว้นการถ่ายโอนทั้ง 9 ประเภทนั้นให้มีการถ่ายโอนได้แต่ต้องผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะซึ่งมีความเข้มข้นกว่า และในการถ่ายโอนนั้นจะไม่มีการกำหนดเงื่อนไขเวลาอีกต่อไป แต่ให้ทั้งกระทรวงศึกษาธิการร่วมกันหามาตรการการบริหารเพื่อให้มีการถ่ายโอน และในการถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกระดับ จะไม่จำกัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกต่อไป โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทสามารถขอรับการถ่ายโอนได้ทุกสถานศึกษา ทั้งนี้ร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจด้านการศึกษาดังกล่าว จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อไป (มติชน, 28 กันยายน 2544: 10)

บุญเลิศ น้อยศิลป์ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี แสดงความเห็นในการประชุมสัมมนาทางวิชาการรวมพลังเพื่อปฏิรูปการศึกษาไทย ครั้งที่ 4 ที่มหาวิทยาลัยบูรพา จังหวัดชลบุรี ว่า ไม่แน่ใจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อมที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมและจะจัดการศึกษาหรือไม่ เพราะมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณดำเนินการ เพราะการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นรัฐจัดเก็บไป 92% ที่เหลือ 8% ให้ท้องถิ่น จึงไม่สามารถนำรายได้มาสนับสนุนการจัดการศึกษาในชุมชนและท้องถิ่นได้ รวมทั้งในแง่ของความรู้ความสามารถในการจะเข้าไปดูแลสถานศึกษาในท้องถิ่นยอมรับว่ามีความรู้น้อยกว่าครูอาจารย์ แต่ก็สามารถเข้าไปร่วมมือในเชิงสนับสนุนด้านงบประมาณ การจัดนโยบายร่วมกับสถานศึกษาโดยผ่านบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา (มติชน, 8 กรกฎาคม 2545: 20)

ดิเรก พรสีมา (2545) ที่ปรึกษาคณะกรรมการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดเผยผลการประเมินการร่างหลักเกณฑ์ประเมินความพร้อม ซึ่งได้นำร่องประเมินในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต พังงา และกระบี่ เมื่อกลางเดือนธันวาคมที่ผ่านมา โดยมีคณะประเมิน 9 คน เป็นผู้แทน

องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา 3 คน และตัวแทนจากส่วนกลางอีก 3 คน พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ตได้คะแนนความพร้อมสูง 2.6 คะแนนเศษ จากคะแนนเต็ม 3 เทศบาลเมืองภูเก็ต และองค์การบริหารส่วนตำบลวิชิต ได้คะแนนใกล้เคียงกัน 2.4 – 2.5 คะแนน ส่วนที่จังหวัดกระบี่และพังงาผลการประเมินคะแนนออกมาแตกต่างกันมาก บางฝ่ายให้คะแนนเต็ม บางฝ่ายให้คะแนนต่ำสุดทั้งที่ใช้ฐานข้อมูลเดียวกัน ทำให้คณะกรรมการประเมินต้องกลับไปปรับวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการใหม่ และจะต้องมีการอบรมพัฒนาคณะกรรมการอย่างจริงจังด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ก็พยายามที่จะดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก่อนวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 ตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

วัลลภ สุวรรณดี (2546: 15) ได้นำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ทิศทางและยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา ครั้งที่ 3/2546 จัดโดยคณะกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษา ที่ จ.นครปฐม 4 ข้อ คือ 1) ควรมีการพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดไว้ไม่เหมาะสม อาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมรับถ่ายโอนไม่ได้ 2) เมื่อประเมินความพร้อมไประยะหนึ่งแล้ว ควรทบทวนการถ่ายโอนสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษ 9 ประเภท 3)ให้กระทรวงศึกษาธิการและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเร่งเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4)ในระยะเปลี่ยนผ่าน ให้กรมส่งเสริมการ ปกครองส่วนท้องถิ่นออกแบบการบริหารงานบุคคลในลักษณะเดียวกับมหาวิทยาลัย คือมี 2 ระบบ

จาตุรนต์ ฉายแสง (2546: 15) ให้ความเห็นในเรื่องหลักเกณฑ์การถ่ายโอนว่า เกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเกณฑ์เพื่อที่จะไม่ให้โอนสถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคงต้องปรับให้เหมาะสม ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการควรร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตั้งคณะกรรมการเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำนวยความสะดวกในการรับโอน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความพร้อมรับถ่ายโอนสถานศึกษาได้

สมชาย เสียงหลาย (2546: 15) กล่าวถึงเรื่องการโอนสถานศึกษาว่า หากกระทรวงศึกษาธิการไม่ต้องการถ่ายโอนสถานศึกษาให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ขัดข้อง แต่ควรให้สถานศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดอยู่ สามารถตั้งโรงเรียนใหม่และขยายชั้นเรียนได้ โดยผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ มากกว่าจะปิดกั้น

อมรวิชช์ นาครทรรพ (2546: 11-13) แสดงทัศนะเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา 2 ปี การศึกษาของรัฐบาลทักษิณว่า มีลักษณะไม่ถูก ไม่ทัน และไม่ทั่ว กล่าวคือ **ไม่ถูก** คือการนำบุคคลที่ไม่มีความรู้เรื่องการศึกษา ทำให้การปฏิรูปการศึกษาสูญเปล่าไป 1 ปี ทั้งยอมให้คนในกระทรวงศึกษาธิการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล **ไม่ทัน** คือ ความก้าวหน้าในเรื่องต่าง ๆ ทั้งกฎหมาย และการกำหนดเขตพื้นที่ ไม่เห็นความเปลี่ยนแปลง ไม่คืบหน้า รัฐบาลมิได้ใส่ใจเรื่องนี้อย่างจริงจัง **ไม่ทั่ว** คือรัฐบาลให้เงินอุดหนุนการศึกษาต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งความไม่ถูก ไม่ทัน ไม่ทั่ว ล้วนแล้วแต่เป็นตัวฉุดรั้งให้การกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่นล่าช้า ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลไม่มีความจริงใจที่จะปฏิรูปการศึกษา เพราะให้ความสำคัญและสนใจในเรื่องนี้น้อยเกินไป

ส่วนที่ 4 แนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้จะใช้แนวคิดทฤษฎีของสำนักโครงสร้างหน้าที่นิยม (Structural-Functionalism) โดยจะอธิบายปรากฏการณ์ จากผลการวิจัยนี้

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2544: 18-19) ได้กล่าวถึง ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม ว่า ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม ให้ความสำคัญกับสังกัปหน้าที่ (function) เป็นอันดับแรก ส่วนสังกัปโครงสร้าง(structure) เป็นรอง โดยมองว่า สังคม (society) มีหน้าที่จะต้องทำหลายอย่าง แต่ละหน้าที่ของสังคมจะมีหน่วยสังคม (social unit) เป็นผู้ปฏิบัติ หน่วยสังคมต่างๆเหล่านี้เอง เมื่อรวมกันเข้าจะกลายเป็นโครงสร้างของสังคม ทฤษฎีนี้มีประโยชน์ใช้สอยมาก สรุปได้ 3 ด้าน คือ

1. ประโยชน์ทางวิชาการ เช่น การสร้างทฤษฎีขนาดกลาง (middle rang theory) อธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม เช่น จะอธิบายว่า ชุมชนพัฒนาด้วยปัจจัยทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ องค์การสังคม ผู้นำ และการติดต่อกับชุมชนที่เจริญ

2. ประโยชน์ในการทำงาน ทฤษฎีนี้สอนให้รู้ว่าแต่ละหน่วยสังคม แต่ละตำแหน่งในแต่ละหน่วยสังคม หรือทุกคนในหน่วยงาน มีหน้าที่จะต้องทำ การทำงานควรทำให้มาก ทำให้มีคุณภาพ เป็นต้น

3. ประโยชน์ในชีวิต ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่า แต่ละคนมีสถานภาพและบทบาทซ้ำกันและยังมีกันคนละหลายสถานภาพและบทบาท แต่ละคนจึงต้องแสดงบทบาทให้ครบถ้วนและมีคุณภาพ เพื่อรักษาสถานภาพของตนไว้และเพื่อความเจริญงอกงามของตนและสังคม

ประเสริฐ แย้มกลิ่นฟุ้ง (อ้างถึงใน สุนทรี พรหมเมศ ,2541: 97) กล่าวถึงประโยชน์ของทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ว่า เป็นทฤษฎีที่ช่วยให้เราเข้าใจปัญหาการพัฒนาประเทศมากขึ้น การพัฒนาประเทศเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีความสลับซับซ้อน ทฤษฎีที่มีขอบเขตกว้างขวาง เช่นทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่เท่านั้น ที่พอจะช่วยให้เราเข้าใจปัญหาต่างๆได้บ้าง แต่ก็ยังมีปัญหาอีกมากที่ทฤษฎีนี้เท่าที่เป็นอยู่ยังไม่สามารถให้คำตอบที่กระจ่างแจ้งได้

ชนิตา รักษ์พลเมือง (2534) กล่าวว่า สำนักโครงสร้างหน้าที่นิยม วิเคราะห์การศึกษาในเชิงโครงสร้าง โดยมองว่า การศึกษาเป็นระบบย่อย (subsystem) ระบบหนึ่งของระบบกระทำการ (an operating system) ระบบใหญ่คือระบบสังคม ระบบการศึกษา จะปฏิบัติหน้าที่อบรมให้ความรู้ให้สอดคล้องกันไปกับการทำหน้าที่ของระบบย่อยอื่นๆ เพื่อการคงอยู่ของระบบใหญ่คือสังคมโดยรวม ทำให้สังคมดำรงอยู่ได้ ระบบการศึกษามีความเป็นอิสระ และในขณะเดียวกันก็มีความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อยหรือสถาบันสังคมอื่นๆ ภายในระบบการศึกษาเองก็ประกอบด้วยระบบย่อยต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่เช่นเดียวกัน หากระบบกระทำการ ทำหน้าที่ไปได้ด้วยดี จะเกิดบูรณาการ (integration) และทำให้สังคมมีเสถียรภาพ (equilibrium) หากระบบย่อยทำหน้าที่ไม่สมบูรณ์หรือไม่สามารถกระทำการหน้าที่ได้ (dysfunction) จะเกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างสมดุลใหม่ หรือเปลี่ยนสภาพเป็นระบบใหม่ก็ได้ การเปลี่ยนแปลงของระบบ เป็นไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปและดำรงอยู่ได้ด้วยการปรับตัวและการควบคุมทางสังคม แนวคิดเรื่องระบบกระทำการ มีหลักการสำคัญๆ ดังนี้

1. สัมพันธภาพระหว่างส่วนต่างๆ ซึ่งประกอบกันเข้ามาเป็นระบบแต่ละระบบนั้น จะต้องมีลักษณะถาวรพอประมาณอย่างน้อยจะต้องสามารถทำให้ระบบนั้นๆ ทำหน้าที่ของตนได้อย่างปกติ

2. แต่ละระบบมีความโน้มเอียงที่จะป้องกันตนเอง จากการแทรกแซงหรือการทำลายจากระบบอื่นๆ (boundary maintenance)

3. ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงบางประการเกิดขึ้นเกิดขึ้นภายในส่วนต่างๆของระบบ ตามปกติแล้วการเปลี่ยนแปลงนั้นย่อมเป็นไปเพื่อความอยู่รอด หรือเพื่อการทำหน้าที่ดียิ่งขึ้นและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมมากขึ้นกว่าเดิม

4. ตามปกติแล้ว ระบบแต่ละระบบจะรักษาดุลยภาพ (equilibrium) ระหว่างสัมพันธภาพของส่วนต่างๆของตนไว้เสมอ การเสียดุลยภาพในการปฏิบัติงานของส่วนต่างๆ ในบางครั้งถือว่าเป็นเหตุการณ์ผิดปกติ อาจอยู่ในภาวะปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ หรืออาจถูกแทรกแซงจากระบบอื่น

5. ระบบที่ไม่สามารถรักษาดุลยภาพไว้ได้ ในที่สุดจะสลายตัว กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบอื่น หรือเปลี่ยนสภาพเป็นระบบแบบใหม่ก็ได้

การวิเคราะห์ระบบสังคมตามแนวทางของ Talcott Parsons

ผลสำคัญที่นักคิดสำนักโครงสร้างหน้าที่นิยมมุ่งแสวงหา คือ การมีดุลยภาพในการพัฒนาทุนมนุษย์และการพัฒนาประเทศ สถาบันที่มีอยู่เดิมจำเป็นต้องปรับตัวมากขึ้นเนื่องจากข้อจำเป็นทางโครงสร้างและหน้าที่เปลี่ยนไป โดยจะใช้แนวคิดเรื่อง ระบบกระทำการ (an operating system) และแนวคิดเรื่องข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่ (The Functional Imperatives) ของ Talcott Parsons (ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2534)

Talcott Parsons นักสังคมวิทยาคนสำคัญในสำนักโครงสร้างหน้าที่นิยม เป็นชาวอเมริกัน เกิดที่โคโลราโด มีชีวิตอยู่ในช่วง ค.ศ.1902 –1979 สนใจทางด้านชีววิทยา สำเร็จการศึกษาจาก London School of Economics ต่อมาเขาย้ายไปที่ Heidelberg ประเทศเยอรมัน ศึกษาร่วมกันกับนักสังคมวิทยา ฮอบเฮาส์ และ กินสเบอร์ก และนักมานุษยวิทยา Malinowski เขาได้รับอิทธิพลแนวคิดทางสังคมวิทยาจาก Max Weber ต่อมา ในปี ค.ศ. 1927 Parsons เป็นอาจารย์อยู่ที่ Harvard ผลงานที่มีชื่อเสียงได้แก่ หนังสือชื่อ โครงสร้างการกระทำทางสังคม (The Structure of Social Action) แนวคิดของ Parsons ไม่เพียงแต่มีอิทธิพลต่อกลุ่มคิดอนุรักษ์นิยมเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลต่อกลุ่ม neo-Marxian ด้วย (Ritzer, 1988: 330-331)

ชนิตา รักษ์พลเมือง (2534) ได้กล่าวว่าผลสำคัญที่นักคิดสำนักโครงสร้างหน้าที่นิยมมุ่งแสวงหาคือ การมีดุลยภาพในการพัฒนาทุนมนุษย์และการพัฒนาประเทศ สถาบันที่มีอยู่เดิมจำเป็นต้องปรับตัวมากขึ้นเนื่องจากข้อจำเป็นทางโครงสร้างและหน้าที่เปลี่ยนไป โดยจะใช้แนวคิดเรื่องระบบกระทำการ (an operating system) และแนวคิดเรื่อง ข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่ (The Functional Imperatives) ของ Talcott Parsons

Parsons ได้เสนอแนวคิดเรื่อง ข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่ (The Functional Imperatives) จากการวิเคราะห์ธรรมชาติของระบบกระทำการต่างๆ เขาเห็นว่า แต่ละระบบมี “ข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่” คือ การสร้างบูรณาการระหว่างระบบบุคลิกภาพ วัฒนธรรมและสังคม หากระบบกระทำการดำรงอยู่ได้โดยสามารถรักษาดุลยภาพและบรรลุถึงข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่แล้ว จะต้องแก้ปัญหาสำคัญอันจำเป็นต่อเนื่องกัน 4 ประการ คือ

1. การปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ (Adaptation: A)
2. การแสวงหาวิถีทางบรรลุวัตถุประสงค์ (Goal Attainment: G)
3. การประสานกลมกลืนหรือบูรณาการภายในระบบ (Integration: I)
4. การขัดเกลาและการควบคุมทางสังคม (Latency: L)

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (มปป.: 76) ได้อธิบายถึงข้อจำเป็นเชิงหน้าที่ทั้ง 4 ประการไว้ดังนี้

1. การปรับตัว (Adaptation: A)

ระบบกระทำการทั้งหมด ต้องหาหรือจัดการกับทรัพยากรจากสิ่งแวดล้อมธรรมชาติให้กับสมาชิกในระบบอย่างมีประโยชน์และเหมาะสม ถ้าหากเป็นระบบสังคม สถาบันเศรษฐกิจมีบทบาทสำคัญที่จะคิดหาเทคนิควิธีการต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรให้สมาชิกในสังคมได้ใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม

2. การบูรณาการรวมหน่วย (Integration: I)

ระบบกระทำการทั้งหมด ต้องผสมผสานความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยหรือส่วนต่างๆ ภายในระบบอย่างกลมกลืน เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่นระบบสังคมจะมีสถาบันกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญต่อการประสานความกลมกลืน หรือทำให้หน่วยหรือส่วนต่างๆภายในสังคม มีความสามารถที่จะทำงานร่วมกัน และมีความสามัคคีกัน

3. การดำเนินไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ (Goal Attainment: G)

ระบบกระทำการทั้งหมด ต้องมีวัตถุประสงค์ต่างๆ และการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของระบบ ในระบบสังคม สถาบันการเมืองจะมีบทบาทที่สำคัญต่อการปฏิบัติงาน หรือการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ ของส่วนหรือองค์ประกอบของสังคมที่ได้ตั้งวัตถุประสงค์ไว้

4. ความเครียด (Latency: L)

ระบบกระทำการทั้งหมด ต้องมีการจัดการกับหน่วยหรือส่วนต่างๆ ให้เกิดประโยชน์แก่ระบบซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาของแบบแผนการรักษาความสมดุล และต้องมีการช่วยลดความตึงเครียดภายในหน่วย หรือส่วนต่างๆ ภายในระบบ ในระบบสังคม อาจกล่าวได้ว่า สถาบันครอบครัวเป็นสถาบันแรกที่มีบทบาทต่อการแก้ปัญหาความเครียดทางสังคม

Ritzer (1988: 87-88) ได้กล่าวว่า ข้อจำเป็นเชิงหน้าที่ทั้ง 4 ประการนี้ จะเชื่อมโยงกับระบบกระทำการ (action system) 4 ประการ คือ

1. ระบบชีวอินทรีย์ (The biological organism) ในระบบกระทำการ เทียบได้กับการปรับตัว (adaptation) ให้เข้ากับสถานการณ์ภายนอก

2. ระบบบุคลิกภาพ (The personality system) เทียบได้กับ การแสวงหาวิถีทางบรรลุวัตถุประสงค์ (goal attainment) การหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

3. ระบบสังคม (The social system) เทียบได้กับ การบูรณาการภายในระบบ (The integration) โดยการควบคุมส่วนประกอบต่างๆ ของระบบ

4. ระบบวัฒนธรรม (The cultural system) เทียบได้กับการควบคุมทางสังคม (latency)โดยกำหนดการกระทำด้วยระบบคุณค่าและค่านิยมในสังคม

โครงสร้างของระบบสังคมที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับ AGIL

L		I
	ระบบวัฒนธรรม (Cultural System)	ระบบสังคม (Social System)
	พฤติกรรมทางอินทรีย์ (Behavioral Organism)	ระบบบุคลิกภาพ (Personal System)
A		G

John Scott (1995: 60-61 อ้างถึงใน ชัยยศ อิ่มสุวรรณ์, 2543) ได้อธิบายถึงข้อจำเป็นเชิงหน้าที่ของ Parsons โดยพิจารณาการกระทำเชิงหน้าที่ 2 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มที่เป็นเครื่องมือการกระทำ (Instrumental Action) เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับสถาบันเศรษฐกิจ และสถาบันทางการเมือง ซึ่งเป็นการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ (Adaptation) และการแสวงหาวิถีทางบรรลุวัตถุประสงค์ (Goal Attainment) สิ่งเหล่านี้ได้แก่ สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เงินทุน อำนาจหน้าที่ในการกระทำ

2. กลุ่มที่แสดงออกทางความรู้สึก (Expressive Action) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการหน้าที่ด้านการบูรณาการ (Integration) และการควบคุมทางสังคม (Latency) ซึ่งเป็นพื้นฐานของสังคมชุมชน สิ่งเหล่านี้ได้แก่ ความรับผิดชอบ เกียรติยศ ชื่อเสียง รางวัล การแบ่งช่วงชั้นทางสังคม

ชนิตา รักษ์พลเมือง (2534)ได้วิเคราะห์ระบบการศึกษากับ AGIL ไว้ว่า การศึกษาทำหน้าที่เป็นสื่อในการขัดเกลาและสร้างกำลังคน การศึกษาจึงต้องปรับตัว (A) ให้เข้ากับความต้องการของสังคม คือ การศึกษาต้องทำหน้าที่ปลูกฝังพันธกิจต่อสังคมและพัฒนาความสามารถสำหรับการทำบทบาทผู้ใหญ่ในอนาคต และทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรมนุษย์เหล่านี้เข้าไปในโครงสร้าง บทบาทของสังคม ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (L) โรงเรียนเป็นจุดแรกที่เด็กได้เรียนรู้การขัดเกลาที่ต่างไปจากครอบครัว ได้รับตัวอย่างการแสดงบทบาทที่หลากหลาย ได้รับการปลูกฝังค่านิยมร่วมในเชิงวัฒนธรรม ยอมรับกฎเกณฑ์ที่สังคมกำหนดขึ้น และได้รับการพัฒนาทักษะที่จำเป็น โรงเรียนทำหน้าที่ขัดเกลาเพื่อรักษาบูรณาการ (I) ทางสังคม เชื่อมโยงบุคลิกภาพสมาชิกเก่ากับสมาชิกใหม่เข้าด้วยกัน ส่วนครูจะทำหน้าที่ตามที่สังคมกำหนด ครูเป็นผู้กระทำการซึ่งต้อง

แสวงหาวิถีทางต่างๆให้บรรลุเป้าหมาย (G) ของโรงเรียน ซึ่งเป็นเป้าหมายของระบบการศึกษาและระบบสังคมโดยรวม

ส่วนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 2) ศึกษาวิธีการบริหารงานของ อบต.ที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2538 ในด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการคลังและงบประมาณ และด้านการบริหารพัสดุ และ 3) ต้องการทราบปัญหาการบริหารงานของ อบต. และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขต่อไป

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยภาคสนาม (Field Research) และการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) สำหรับการวิจัยภาคสนามนั้น ทำการวิจัยจาก อบต. ที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2538 จำนวน 617 แห่ง โดยสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multistage Random Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่าง อบต. จำนวน 61 แห่ง ใน 30 อำเภอ 12 จังหวัด ผลการวิจัยมีดังนี้

1. ความเป็นมาของ อบต. มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการบริหารงานในระดับตำบลและหมู่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ แต่มาเริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้นเมื่อมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2499 จัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า "องค์การบริหารส่วนตำบล" แต่การบริหารระดับตำบล หมู่บ้านตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ประสบปัญหาหลายประการ จึงถูกยกเลิกโดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 แล้วจัดระเบียบการบริหารงานในตำบลเสียใหม่ จนกระทั่งในปี พ.ศ.2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 จัดระเบียบบริหารในตำบลเสียใหม่ให้เหลือเพียงรูปแบบเดียว เรียกว่า "สภาตำบล" องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2499 ก็ถูกยกเลิกไปด้วย ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่งผลให้สภาตำบลทั้งหมดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ได้รับยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2. วิธีการบริหารของตำบล

2.1 ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน การประชุมสภา อบต. ส่วนใหญ่กำหนดสมัยประชุมปีละ 2 สมัย และมักจะประชุมร่วมกันทั้งสองฝ่ายสภา และคณะกรรมการบริหาร อบต.

ส่วนใหญ่ยังไม่มีการแบ่งงานหรือมอบหมายงานเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่มีการทำคำสั่งรักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหาร อบต. ส่วนใหญ่มักมีอาคารที่ทำการเป็นของตนเอง ส่วน อบต. ที่ไม่มีอาคารเป็นของตนเองมักใช้อาคารของสภาตำบลเดิม หรือเช่าอาคารพาณิชย์ หรืออาศัยอาคารที่ว่าการอำเภออยู่เป็นการชั่วคราว ระบบงานสารบรรณ มีการจัดทำสมุดคุมทะเบียนรับ และสมุดคุมทะเบียนส่งหนังสือ มีการจัดเก็บแฟ้มเอกสาร ยังมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับความสะดวกในการใช้งานเป็นหลัก

2.2 ด้านการบริหารงานบุคคล ในการสรรหาคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราว อบต. มักใช้ 2 วิธีหลัก คือ วิธีแรกสอบข้อเขียนและสอบสัมภาษณ์ กับวิธีที่สองสอบสัมภาษณ์อย่างเดียว ลูกจ้างชั่วคราวมักเป็นลูกหลานหรือญาติพี่น้องของสมาชิกสภา อบต. หรือคณะกรรมการบริหาร

2.3 ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ ปัจจุบันรายได้ที่ อบต. จัดเก็บด้วยตนเองมีเพียงประเภทเดียว คือ ภาษีป้าย การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่มักเป็นค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนหรือโครงการพัฒนาที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายปี ส่วนใหญ่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด

2.4 ด้านการบริหารพัสดุ อบต. ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนใหญ่มีการจัดทำทะเบียนคุมพัสดุ และมีการตรวจสอบพัสดุประจำปี

3. ปัญหาการบริหารงานของ อบต.

3.1 ด้านการจัดการโครงสร้างและระบบงาน การจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างกัน อบต. ที่ยังไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองที่ถาวรมักประสบปัญหาเรื่องการจัดเก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่ของ อบต. ยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับงานระบบสารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกสภา อบต. ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนันยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาด้อยกว่าฝ่ายบริหาร และเกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน การปฏิบัติงานประจำวัน ยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับ อบต. ยังไม่คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานกันระหว่าง อบต. ที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

3.2 ด้านการบริหารงานบุคคล ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควร และยังไม่ค่อยเข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน และมักกระจัดกระจายปฏิบัติงานอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ของอำเภอที่ต้องช่วยกันปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล อบต. ขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ที่ไปช่วยปฏิบัติ

งานใน อบต. ไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานได้เต็มที่ ขาดความรู้ความเข้าใจในงาน อบต. ตลอดจนขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าตนช่วยปฏิบัติงานเพียงชั่วคราวเท่านั้น

3.3 ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ อบต. ยังขาดข้อมูลพื้นฐานที่สมบูรณ์ในการประมาณการ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์ จัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐาน อบต. บางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่ค่อยเข้าใจกระบวนการจัดทำ เจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง อบต. ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก อบต. ยังสับสนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนา อบต. ขาดการประสานงานระหว่าง อบต. ที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน

3.4 ด้านการบริหารพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง ยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง และมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับ อบต. องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง และบางแห่งไม่ได้ดำเนินการในเรื่องการโอนทรัพย์สินให้เป็นที่เรียบร้อย ขาดแคลนอุปกรณ์ สถานที่เก็บพัสดุ ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ปัญหาที่ดินราคาแพง กระทบต่อการจัดซื้อจัดหาที่ดินก่อสร้างอาคารที่ทำการ อบต. และราคาวัสดุ ครุภัณฑ์ในพื้นที่ ราคาแพงกว่าราคากลาง

ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดนั้นพบว่าโครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัด ยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาท และภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแล อบต. และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงาน อบต. บางส่วนยังขาดความชำนาญ

โกวิทย์ พวงงาม (2543) ได้สำรวจภาคสนามถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2538 โดยภาพรวมพบประเด็นปัญหาที่คล้ายคลึงกันดังนี้

1. อาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ใน อบต. พบว่า มีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้
   1.1 ยังไม่มีสถานที่ตั้ง อบต. เป็นของตนเอง
   1.2 สถานที่และอุปกรณ์ต่างๆใน อบต. ยังไม่พร้อม ไม่ดี และมีไม่เพียงพอ
2. เกี่ยวกับความรู้ ความสามารถพบว่ายังเป็นปัญหา มีดังนี้
   2.1 ไม่ค่อยมีความรู้และประสบการณ์ กลัวทำงานไม่ดีเท่าที่ควร
   2.2 ไม่มีความรู้ ความเข้าใจในระบบ ระเบียบ ข้อบังคับของ อบต.และไม่ค่อยรู้เรื่องการทำงานในบทบาทหน้าที่และข่าวสารต่างๆ

2.3 ประชาชนทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่ให้ความร่วมมือ

2.4 ปลัด อบต. ยังไม่มีความรู้และไม่ทำงาน ทำงานไม่ทัน ประธานฯ ยังไม่ค่อยมีความรู้

3. เกี่ยวกับการจัดการใน อบต. พบว่าที่ยังมีปัญหา มีดังนี้

3.1 งบประมาณล่าช้าและขาดแคลน และไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ

3.2 การประชุม ไม่ตรงตามเวลา ไม่พร้อมเพรียงกัน ไม่ค่อยลงรอยกัน

3.3 บทบาทของผู้หญิงในที่ประชุมยังมีน้อย

3.4 สมาชิกสภา อบต.ยังไม่กล้าแสดงความคิดเห็น

3.5 ทำงานไม่ทัน งบประมาณและการจัดสรรยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร

3.6 ขาดเจ้าหน้าที่การเงินและการบัญชี และประธานยังประกาศรับสมัครไม่ถูกต้อง

3.7 ขาดความสามัคคี การประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ที่ดี

จรัส สุวรรณมาลา (2539) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง "สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต" โดยสัมภาษณ์บุคคลระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนในพื้นที่ประกอบกับใช้การสังเกตการณ์เกี่ยวกับการจัดทำแผน การจัดทำบัญชี การประชุม และสิ่งอำนวยความสะดวกภายในสำนักงานของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล 15 ตำบล ใน 5 จังหวัด ทั่วทุกภาคของประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า

1. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ มีจุดเด่น คือ การมีโครงสร้างองค์กรที่เล็กและมีความยืดหยุ่นสูง มีบุคลากรแบบ Paraprofessional ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในท้องถิ่นทั้งสิ้น มีการทำงานเป็นทีม มีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อชุมชนของตนเองสูง ในด้านปัจจัยแวดล้อมมีหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชน (NGOs) ซึ่งดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาชนบท และจัดบริการพื้นฐานต่างๆ ซึ่งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถประสานงานขอความช่วยเหลือ และจัดทำกิจกรรมร่วมกันได้

2. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีข้อด้อยที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่ การงานแผนและการจัดทำงบประมาณ การบริหารจัดการและบุคลากร

ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (2540) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์เชิงการเมืองของพัฒนาการและทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทย 2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัย

ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา และ 3) เพื่อวิเคราะห์ทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ผลการวิจัย พบว่า

1. ผลการวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า การดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาปรากฏเป็นรูปธรรมครั้งแรก เมื่อมีการประกาศจัดตั้งโรงเรียนมูลศึกษา ในปี พ.ศ.2435 ในระยะแรก (พ.ศ. 2435-2474) เป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบการให้อำนาจ ต่อมามีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการมอบอำนาจควบคู่กันไป ต่อมาในระยะที่ 2 (พ.ศ.2475-2499) และระยะที่ 3 (พ.ศ. 2500-2516) การกระจายอำนาจทางการศึกษาปรากฏในรูปแบบผสมผสานระหว่างการมอบอำนาจกับการแบ่งอำนาจ

ในระยะปัจจุบัน (พ.ศ. 2517-2538) นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษายังคงรูปแบบการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจอยู่ ในขณะที่มีกระแสเรียกร้องนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปการให้อำนาจ ดังจะเห็นได้จากการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการจัดการและบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ไม่ได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

2. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า ในระยะแรกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โครงสร้างส่วนบน โดยเฉพาะระบบราชการมีบทบาทอย่างมาก โดยมีการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในลักษณะการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจ ต่อมา ระบบกลุ่มการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้นและเข้ามามีบทบาทในการพัฒนานโยบายในขั้นการก่อตัวของนโยบาย มีข้อสังเกตว่า ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นโครงสร้างทางการเมืองระดับพื้นฐานกลับไม่มีบทบาทโดยตรงต่อกระบวนการพัฒนา การกระจายอำนาจทางการศึกษา

3. ผลการวิเคราะห์ทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า ผู้เชี่ยวชาญเสนอให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นไปในรูปแบบผสมผสานระหว่างการให้อำนาจกับการแบ่งอำนาจ รวมทั้งเสนอให้มีแนวทางในการพัฒนาความพร้อมของประชาชน ข้าราชการและนักการเมือง ในด้านความรู้ ความเข้าใจ และการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและการกระจายอำนาจ

วรรณี ไทยานันท์ (2540) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำเสนอนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม: กรณีศึกษาเขตชนบทยากจนในภาคกลาง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคม วิเคราะห์ความต้องการและปัจจัยเงื่อนไข นำเสนอนโยบายและแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม ในเขตชนบทยากจน งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (PAR)

เก็บข้อมูลด้วยวิธีสนทนากลุ่ม สัมภาษณ์เชิงลึก การสังเกตแบบมีส่วนร่วม ในส่วนนโยบายที่นำเสนอ ผู้วิจัยนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง พื้นที่ในการศึกษา คือ หมู่บ้านชนบทยากจน 2 แห่ง ในจังหวัดสุพรรณบุรีและจังหวัดอ่างทอง ใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล 10 เดือน ผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้

1. ตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมในเขตชนบทยากจน ที่พัฒนาขึ้นจากความต้องการของชุมชน ประกอบด้วยตัวชี้วัด 6 ด้าน คือ 1) เศรษฐกิจ 2) ครอบครัวและสังคม 3) อนามัยและสาธารณสุข 4)ความมั่นคงและสิทธิ 5) การศึกษา ความรู้ ข้อมูลข่าวสารและวัฒนธรรม จิตใจ และ 6) โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อม ชุมชนชนบทยากจนเห็นว่า ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญและมีความต้องการมากที่สุด

2. ความต้องการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ความต้องการจำเป็นในด้านพุทธิพิสัย คือ ความรู้เกี่ยวกับธุรกิจชุมชน ระบบสหกรณ์ ยาเสพติด อาชีพ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น การรู้จักคิดวิเคราะห์หาวิธีแก้ปัญหาชุมชน ด้านจิตพิสัย ได้แก่ การมีคุณธรรมจริยธรรม เป็นคนซื่อสัตย์ ประหยัด เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีความรับผิดชอบต่อครอบครัวและสังคม ไม่หมกมุ่นอบายมุข และซาบซึ้งวิถีชีวิตแบบไทย และทักษะพิสัย คือ การพัฒนาอาชีพในท้องถิ่นและการค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเอง ปัจจัยสำคัญในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในระบบโรงเรียน คือ การพัฒนาท้องถิ่นอย่างจริงจัง ความต่อเนื่องของโครงการที่โรงเรียนมีส่วนร่วม ความร่วมมือจากวิทยากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนปัจจัยในการจัดการศึกษาตามแนววิถีชีวิต คือ ความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทางการศึกษากับหน่วยงานด้านการพัฒนา นอกจากนี้ยังมีปัจจัยร่วมในด้านการประสาน เชื่อมโยง ระหว่างบ้าน วัด และโรงเรียน

3. นโยบายและแนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตชนบทยากจนที่สำคัญคือ การมีศูนย์ข้อมูลหมู่บ้านในสถานศึกษาของชุมชน การปลูกฝังค่านิยมแบบไทย การปฏิรูปหลักสูตรและการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับลักษณะและความต้องการของท้องถิ่น

ดารณี รักดี (2540) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่ออาชีพในชุมชนชนบทพึ่งตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่ออาชีพในชุมชนชนบทพึ่งตนเอง และเพื่อพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่ออาชีพในชุมชนชนบทพึ่งตนเอง ผลการวิจัยสรุปได้ว่า

1. ชุมชนชนบทพึ่งตนเอง มีองค์กรชุมชนที่เข้มแข็งซึ่งมีส่วนสำคัญในการทำให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่ออาชีพที่เกิดจากกระบวนการเรียนรู้ในวิถีชีวิตมีบทบาทมากกว่าการศึกษาตามแนวระบบโรงเรียน

2. การศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่ออาชีพที่เกิดจากกระบวนการเรียนรู้ในวิถีชีวิต มีรูปแบบการศึกษาที่ชุมชนเป็นฐานความรู้ กลุ่มผู้นำชุมชนและกลุ่มอาชีพเป็นศูนย์กลางในการให้ความรู้ โดยหน่วยงานของรัฐและเอกชนให้การอบรมเพิ่มเติมแก่ผู้นำ เพื่อเผยแพร่ความรู้ดังกล่าวแก่สมาชิกในชุมชน การสร้างกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาขีดความสามารถของกลุ่ม ส่วนใหญ่ใช้การอบรมให้ความรู้ภาคทฤษฎี การศึกษาดูงานและการปฏิบัติจริงในแหล่งความรู้ในชุมชน ตลอดจนมีการสร้างเครือข่ายองค์กรชุมชน ทั้งภายในและภายนอกชุมชนเพื่อการพึ่งตนเองในอาชีพ

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในชุมชนแบบนี้ ที่สำคัญคือ ผู้ให้ความรู้ซึ่งเป็นผู้นำชุมชนจะต้องมีความรู้ ทักษะและความสามารถในการสร้างเครือข่ายด้านอาชีพ คนในชุมชนมีความศรัทธาผู้ให้ความรู้ และชุมชนมีการรวมกลุ่มกัน โดยมีเป้าหมายในการพึ่งตนเอง

3. การศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่ออาชีพซึ่งมีโรงเรียนเป็นฐานความรู้ จัดการศึกษาตามนโยบายและหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการเป็นหลัก โรงเรียนที่ให้ความสำคัญต่อเป้าหมายการพึ่งตนเองทางอาชีพ มีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและปรับหลักสูตรด้านอาชีพท้องถิ่น และพัฒนาทักษะการประกอบอาชีพให้แก่นักเรียน โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการให้ความรู้ รวมทั้งสนับสนุนให้นักเรียนนำความรู้ด้านอาชีพที่ได้รับไปใช้ในชุมชน

ปัจจัยสำคัญของการศึกษาตามแนวระบบโรงเรียนคือ ผู้บริหารโรงเรียนต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อชุมชน เห็นคุณค่าภูมิปัญญาท้องถิ่นและนำทรัพยากรในชุมชนมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและอาชีพ ครูผู้สอนเน้นการฝึกปฏิบัติอย่างต่อเนื่องสามารถเชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน นอกจากนี้โรงเรียนต้องมีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและมีความสัมพันธ์ที่ดีภายในโรงเรียน

จำนงค์ แรกพินิจ (2540) รายงานการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา (ภายใต้โครงสร้างการบริหาร และการจัดการศึกษาที่ไม่กระจายอำนาจ) โครงการพัฒนานโยบายการบริหารและการจัดการศึกษา กรณีภาคใต้ เสนอสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อศึกษาปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการจัดการศึกษาภายใต้โครงสร้างทางการศึกษาที่ไม่กระจายอำนาจ หรือการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง และนำความรู้ที่ได้ไปเป็นแนวทางในการพัฒนานโยบายการบริหาร และการจัดการศึกษา

สำหรับพื้นที่ที่วิจัย ได้เลือกโรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 3 โรง และโรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวน 1 โรง ในจังหวัดสงขลามาเป็นตัวอย่าง โดยนำเอาวิธีสัมภาษณ์ สังเกต และการสนทนากลุ่ม เข้ามาเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และนำเสนอในรูปพรรณนาวิเคราะห์

ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนเกือบทุกโรงที่เป็นตัวอย่างของการวิจัย ได้เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน คือ ร่วมคิด ร่วมงานแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมประเมินผล และร่วมรับประโยชน์ และยังพบว่าภายใต้สถานการณ์ของการเรียนการสอนตามหลักสูตรท้องถิ่น ได้ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา 3 รูปแบบ คือ โรงเรียนเป็นศูนย์กลางของการมีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมที่เกิดจากการเชื่อมประสานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

นอกจากนี้ การวิจัยครั้งนี้ ได้วิเคราะห์ให้เห็นปัจจัยพื้นฐาน 4 ประการที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ได้แก่ ความสัมพันธ์เชิงประวัติศาสตร์โรงเรียนกับชุมชน ภาวะผู้นำของบุคลากรในโรงเรียนและชุมชน การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน และการเรียนรู้ของชุมชน

ผลจากการศึกษานี้ ได้นำไปสู่ข้อเสนอในการพัฒนานโยบายการบริหารและการจัดการศึกษาที่สำคัญ 4 ประการ คือ การสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจในการบริหารและจัดการหลักสูตร การสนับสนุนให้มีการจัดสรรอำนาจระหว่างชุมชนกับโรงเรียน การสนับสนุนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน และการสนับสนุนและพัฒนาเครือข่ายครู

โอวาท สุทธนารักษ์ (2540) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาภายใต้โครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาที่ไม่กระจายอำนาจ กรณีศึกษาภาคกลาง พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาจะบังเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสามารถสร้างเงื่อนไขที่มีลักษณะสากลขึ้นมาในสถานศึกษา และชุมชนที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ เงื่อนไขสากลดังกล่าว ได้แก่

1. เงื่อนไขด้านผู้บริหารโรงเรียนที่มีวิสัยทัศน์ เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม
2. เงื่อนไขด้านประชาชน และการมีความสัมพันธ์แบบแนวราบกับชุมชน
3. เงื่อนไขด้านการทำงานของครู ซึ่งประกอบด้วยพฤติกรรมการรักเด็ก รักโรงเรียน ความตั้งใจสอน และการมีกลุ่มแกน (core group) ในการทำงาน
4. เงื่อนไขด้านความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของโรงเรียน
5. เงื่อนไขด้านผู้นำชุมชน ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
6. เงื่อนไขด้านความสอดคล้องของกิจกรรมและความต้องการ และบริการของชุมชน
7. เงื่อนไขด้านการทำงานด้วยความโปร่งใส

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ และคณะ (2541) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นและความพึงพอใจของสมาชิกสภา หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อสภาพการจัดการศึกษาในปัจจุบัน ศึกษาความต้องการในการจัดการศึกษาเอง ความต้องการการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาและความเหมาะสมในการจัดการศึกษาเอง และมีส่วนร่วมจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อศึกษาความคิดเห็นของครู และประชาชนที่มีต่อการจัดการศึกษาเอง และการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชากรและกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวที่ใช้ในการวิจัย คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดนครราชสีมา จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดชัยภูมิ ประชาชนและครูในเขตบริหารของ อบต. ในจังหวัดนครราชสีมาจำนวน 170 คน และชัยภูมิ จำนวน 202 คน เครื่องมือและกระบวนการที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วยแบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ และการเสวนา ผลการวิจัยพบว่า

1. สมาชิกสภาและผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ไม่พอใจต่อสภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนในท้องถิ่นของตน

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริการส่วนตำบล และเทศบาลส่วนใหญ่ต้องการจัดการศึกษาเอง

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดบางส่วน องค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วน ต้องการมีส่วนร่วมจัดการศึกษากับหน่วยงานของรัฐ

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสมในการจัดการศึกษาเอง และการมีส่วนร่วมการจัดการศึกษากับหน่วยงานอื่น เมื่อพิจารณาในด้านความพร้อม ความเป็นไปได้และความสมเหตุสมผล

5. ครูมีความคิดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการศึกษา

6. ประชาชนมีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีบทบาทในการจัดการศึกษาเอง และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี

ทิพวรรณ เลขะวณิช (2542) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นของนักการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น รวมทั้งศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์ และส่งผลต่อการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นของนักการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย กลุ่มตัวอย่างของการวิจัยเป็นนักการเมืองท้องถิ่น 4 ประเภท คือ สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) กรรมการสุขาภิบาล (กสข.) สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

(อบต.) ที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอนจำนวน 310 คน จากประชากร 24,944 คน การรวมรวมข้อมูลใช้แบบสอบถาม การสังเกต และการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ ผลการวิจัยพบว่า

1. ในภาพรวมนักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่ มีการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ ลักษณะดังกล่าวผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า อาจเป็นเพราะประเทศไทยยังไม่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองท้องถิ่นด้านการศึกษา ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญยังไม่เป็นที่เข้าใจอย่างชัดเจน อนึ่ง จากการดูงานและสัมภาษณ์สมาชิก อบต. ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีขนาดใหญ่ที่สุด พบว่า อบต. มีความสนใจเรื่องการพัฒนาการศึกษาน้อยกว่าการพัฒนาด้านสาธารณูปโภค การทำมาหาเลี้ยงชีพของตนเอง อาจเนื่องจากว่า อบต. เป็นองค์กรใหม่ที่สมาชิก อบต. ยังไม่รู้บทบาทตนเอง และบทบาทของ อบต. ในการมีสิทธิและหน้าที่ด้านการศึกษาด้วย เพราะ ยังไม่มีการออกกฎหมายให้ อบต. เข้ามาจัดการศึกษาอย่างจริงจังในขณะนั้น

แต่สมาชิกสภาเทศบาล มีการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นค่อนข้างมากกว่ากลุ่มอื่น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ค่อนข้างสมบูรณ์กว่าหน่วยงานอื่นๆ และมีกรอบในการพัฒนาการศึกษาค่อนข้างชัดเจน มีเทศมนตรีรับผิดชอบด้านการศึกษา ดังนั้น งานปรับปรุงการเรียนการสอนและเทคโนโลยีทางการศึกษา จึงมีความชัดเจนกว่ากลุ่มอื่นๆ

ส่วนสมาชิกสภาจังหวัดและกรรมการสุขาภิบาลแทบไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาโดยตรงเลย จึงอาจทำให้ผลการวิจัยในภาพรวมแล้ว นักการเมืองท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษามากนัก นอกจากนี้ พื้นฐานการศึกษาของนักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่จบการศึกษาไม่เกินระดับมัธยม จึงอาจไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา และเห็นว่าครูในโรงเรียนมีความรู้ดีกว่า มีความรู้มากกว่า และมีส่วนในการพัฒนาการศึกษาโดยตรงมากกว่า

นอกจากนี้ ผลการวิจัย พบว่า นักการเมืองท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนาการศึกษาเด่นที่สุดสองด้าน คือ ด้านกิจกรรมเด็กและเยาวชน กับงานด้านการศึกษานอกโรงเรียน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าบทบาททั้งสองด้านนี้ อยู่นอกขอบเขตความรับผิดชอบของโรงเรียน ไม่ค่อยมีลักษณะเป็นราชการ ซึ่งทำให้นักการเมืองท้องถิ่นเข้าไปดูแลได้ง่าย อีกประการหนึ่งคือที่ตัวองค์การบริหารส่วนตำบล มีจะมีศูนย์กลางการศึกษานอกโรงเรียนมาใช้สถานที่ร่วมด้วย และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก็อยู่ในบริเวณดังกล่าว

2. ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นของนักการเมืองท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ เพศ มีความสัมพันธ์ด้านงานปรับปรุงการเรียนการสอน ประเภทของนักการเมืองท้องถิ่น ด้านการปรับปรุงการเรียนการสอนและเทคโนโลยี ระยะเวลาการเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ประสบการณ์การเป็นนักการเมืองท้องถิ่น การเป็นสมาชิกกลุ่มบำเพ็ญประโยชน์มีความสัมพันธ์กับงานด้านการศึกษานอกโรงเรียน และสมาชิกกลุ่มศาสนา มีความสัมพันธ์ด้านการวางแผน

และโครงการ ลักษณะเพื่อนสนิทที่เอาแต่ใจตนเอง มีความสัมพันธ์ทางลบด้านงานคณะกรรมการโรงเรียน ลักษณะเพื่อนสนิทที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม มีความสัมพันธ์ด้านเทคโนโลยีทางการศึกษาและภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ได้แก่ การเป็นสมาชิกกลุ่มศาสนา การเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้เปรียบเทียบการแสดงบทบาทในการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นโดยภาพรวม พบว่า นักการเมืองท้องถิ่นทั้ง 4 ประเภท มีบทบาทในการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นที่ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 อาจเป็นเพราะว่าประเทศไทยยังใช้ระบบการบริหารศึกษาแบบรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ยังไม่มีการกระจายบุคลากร งบประมาณ นโยบาย และการบริหารด้านอื่นๆ ให้ท้องถิ่นอย่างจริงจัง ซึ่งที่ผ่านมามีเพียงรูปแบบการกระจายอำนาจเท่านั้น ส่วนเนื้อหาสาระจริงๆ ยังคงเป็นบทบาทหลักของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางตลอดมา ดังนั้นภายใต้สภาพโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมไทยในภาพเดียวกัน จึงทำให้นักการเมืองท้องถิ่นพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นได้ไม่มากนัก

กระทรวงศึกษาธิการ (2542) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการส่งต่อนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการในทศวรรษหน้า ผลการวิจัยสรุปเป็นแนวโน้มด้านการบริหารจัดการของกระทรวงศึกษาธิการที่จะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2550 ดังนี้

กระทรวงศึกษาธิการจะไม่มีบทบาทหลักในการจัดบริการทางการศึกษา แต่จะมีบทบาทหลักในการส่งเสริมทางวิชาการ โดยองค์กรท้องถิ่น อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะกำหนดนโยบายและจัดบริการทางการศึกษา และกำหนดหลักสูตรที่สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ เอง พร้อมกันนี้ยังจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนจากทุกสาขาอาชีพเข้ามามีบทบาทร่วมในการกำหนดนโยบายและจัดบริการทางการศึกษาให้มากขึ้น แม้แต่ในด้านบริหารจัดการ ก็จะต้องระดมความคิดเห็นจากนักการเมือง ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ ตลอดจนผู้ปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับจังหวัด จะต้องเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและองค์กรท้องถิ่นได้มีส่วนร่วม ทั้งในการบริหารจัดการ และให้ความช่วยเหลือด้านงบประมาณแก่องค์คณะบุคคลที่มีบทบาทเช่นเดียวกับ คณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ทั้งระดับจังหวัดและอำเภอ

ทั้งนี้ แนวโน้มข้างต้น ผู้เชี่ยวชาญทุกท่านเห็นว่า เป็นอนาคตภาพที่พึงประสงค์ ยกเว้นแนวโน้มที่ว่า กระทรวงศึกษาธิการจะไม่มีบทบาทหลักในการจัดบริการทางการศึกษา โดยองค์กร

ท้องถิ่น อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะดำเนินการเอง ซึ่งมีความเห็นไม่สอดคล้อง จึงไม่สามารถสรุปทิศทางได้

กระทรวงศึกษาธิการจะมีองค์กรเครือข่ายการส่งต่อนโยบายในทศวรรษหน้า ประกอบด้วย

1. สถานศึกษา
2. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
3. คณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมทุกระดับ ได้แก่ ระดับอำเภอ จังหวัด เขตการศึกษา และระดับกระทรวง
4. หน่วยงานระดับกระทรวงและกรม
5. หน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐและสื่อมวลชนทุกแขนง

วันนี นนท์ศิริ (2543) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาความเข้มแข็งของ อบต. ในเขตจังหวัดนนทบุรี ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะความเข้มแข็งของ อบต. ในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีและปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความเข้มแข็งของ อบต. ประชากรในการศึกษาวิจัย ได้แก่ อบต. ในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี จำนวน 37 แห่ง โดยการสัมภาษณ์ผู้แทน อบต. ได้แก่ ประธานกรรมการบริหาร อบต. จำนวน 37 คน โดยมีเครื่องมือในการศึกษาวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นอย่างมีโครงสร้าง และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าร้อยละ ระดับค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน เพื่อวิเคราะห์และอธิบายข้อมูลในเชิงพรรณนาความเรียง และใช้ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สันในการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความเข้มแข็งของ อบต.

ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของ อบต. พบว่า อบต. มีระยะเวลาการจัดตั้ง 3 ปี มากที่สุด ร้อยละ 43.20 มีพื้นที่ อบต. อยู่ระหว่าง 1.05-15.03 ตารางกิโลเมตร มากที่สุด ร้อยละ 67.57 ประชากรของ อบต. โดยรวม ต่ำกว่า 7,006 คน ลงมา มากที่สุด ร้อยละ 64.86 มีสมาชิก อบต. โดยรวม ต่ำกว่า 18 คนลงมา มากที่สุด ร้อยละ 70.27 มีพนักงานส่วนตำบลโดยรวม ต่ำกว่า 10 คน ลงมา มากที่สุด ร้อยละ 54.05 และเป็น อบต. ชั้น 4 มากที่สุด ร้อยละ 43.20

ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับลักษณะความเข้มแข็งของ อบต. พบว่า โดยภาพรวม อบต. มีความเข้มแข็งอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายประเด็นองค์ประกอบความเข้มแข็งของ อบต. พบว่า การบริหารจัดการของ อบต. และการเปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่มหรือองค์กรมีส่วนร่วมใน อบต. มีความเข้มแข็งอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนความสามารถในการแก้ปัญหาของ อบต. อยู่ในระดับต่ำ

สำหรับผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งของ อบต. พบว่า อบต. มีขนาดหมู่บ้านโดยเฉลี่ย 8 หมู่บ้าน และได้รับข้อมูลข่าวสารของ อบต. อยู่ในระดับสูง โดย อบต. ร้อยละ 91.90 ได้รับข้อมูลด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเป็นประจำ สำหรับการทำงานเป็นทีมของ อบต. อยู่ในระดับปานกลาง นอกจากนั้น ยังพบว่า อบต. ร้อยละ 67.60 มีฐานะทางการเงินอยู่ในระดับปานกลาง

ผลการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยกับความเข้มแข็งของ อบต. พบว่า การได้รับข้อมูลข่าวสารและการทำงานเป็นทีม มีความสัมพันธ์ต่อความเข้มแข็งของ อบต. ส่วนขนาดของ อบต. และฐานะทางการเงิน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อความเข้มแข็งของ อบต.

ศักดิ์ชัย นิรัญทวี (2543) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) โดยมีประเด็นสำคัญของการศึกษาครั้งนี้ คือ แนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ของการบริหารการศึกษาส่วนกลาง กับการบริหารการศึกษาในส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า

ประการแรก การปฏิบัติรูปการศึกษาของเกาหลีใต้ ได้กำหนดภาพอนาคตของระบบการศึกษาอย่างชัดเจน คือ การศึกษาแผนใหม่จะต้องมีลักษณะ 6 ประการ คือ1) เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง 2) มีลักษณะที่หลากหลาย 3) สถานศึกษาทุกระดับมีอิสระในการดำเนินงาน 4) ให้ความสำคัญในเรื่องความเสมอภาคและเสรีภาพในการเลือกเรียน 5) เน้นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่มาใช้ และ 6) เน้นความเป็นเลิศตามมาตรฐานโลก

ประการที่สอง การบริหารการศึกษาที่กระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับระบบการเมืองการปกครองที่มีการแบ่งอำนาจด้วยกฎหมาย ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจ ในส่วนที่เป็นกิจการภายในของตนได้อย่างอิสระ

ประการที่สาม โครงสร้างการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยบุคคลและองค์กร บุคคล ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาในระดับจังหวัดและอำเภอ หรือเขต ซึ่งได้มาจากการสรรหา และผู้อำนายการการศึกษาทำหน้าที่เป็นผู้กำกับ นิเทศ และบริหารการศึกษากับองค์กรระดับจังหวัดและอำเภอ คือ สำนักการศึกษาประจำจังหวัดและอำเภอ ผู้อำนวยการการศึกษาได้มาโดยการสมัคร องค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินคัดเลือกขั้นสุดท้าย คือ สภาปกครองเมือง

ประการที่สี่ การบริหารวิชาการ เป็นการทำงานในเชิงประสาน เพื่อสร้างคุณภาพระหว่างองค์กรส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานระดับท้องถิ่น โดยส่วนกลางเป็นผู้กำหนดกรอบการดำเนินงาน เป้าประสงค์ และแนวทางของหลักสูตรอย่างกว้างๆ เพื่อให้ท้องถิ่นปรับให้เหมาะแก่ตนเอง หลักสูตรจะมีทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ประการที่ห้า การบริหารบุคคลจำแนกตามสังกัดของบุคลากรที่ทำงานในโรงเรียนแห่งชาติของรัฐบาลกลาง โรงเรียนรัฐ และโรงเรียนเอกชน บุคลากรในสังกัดโรงเรียนของรัฐจะสังกัดอยู่ที่ท้องถิ่น การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น ครูมีสิทธิ์โอนย้ายได้โดยต้องสมัครกับโรงเรียนที่ตนต้องการ

ประการที่หก การบริหารการเงิน มี 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนจากรัฐซึ่งมีประมาณ 80% ของงบประมาณการศึกษาท้องถิ่น และงบประมาณอันเกิดจากรายได้ของท้องถิ่นเอง

ประการที่เจ็ด การควบคุมคุณภาพกระทำอย่างเป็นระบบ ถึงแม้ว่ารัฐจะมีนโยบายให้ใช้โรงเรียนเป็นฐานสำคัญของการบริหารจัดการศึกษา แต่ก็ต้องดำเนินการโดยคณะบุคคล ไม่ใช้ปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้ใดผู้หนึ่ง ถ้าโรงเรียนใดมีผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์ที่คาดหวัง รัฐจะจัดเงินอุดหนุนให้พัฒนายิ่งๆ ขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาในการดำเนินการยังมีอยู่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไทยควรเตรียมป้องกันไว้ล่วงหน้า ได้แก่ บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิรูป การดำเนินการขาดความหลากหลายยืดหยุ่น ทำให้ไม่สามารถสนองตอบความแตกต่างของท้องถิ่นได้

ฉันทนา จันทร์บรรจง (2543) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหารและแนวทางการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น วัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษา สภาพทั่วไปด้านโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษา บทบาท อำนาจหน้าที่ การประสานงานและสนับสนุนส่งเสริม มาตรฐานและคุณภาพการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. สภาพทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น มี 2 ประเภท คือ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสามัญ แบ่งเป็น เทศบาล และอื่นๆ ที่ไม่ใช่เทศบาล คือจังหวัดหรือเทียบเท่า 2) หน่วยงานพิเศษของท้องถิ่นในรัฐบาลกลาง ได้แก่ เขตปกครองพิเศษ และบรรษัทพัฒนาท้องถิ่น อำนาจการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งเป็น 2 ส่วน คือ สภา เป็นส่วนที่มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย และออกระเบียบข้อบังคับต่างๆ และหัวหน้าส่วนบริหาร (ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี) มีอำนาจบริหารงานตามนโยบายของสภา อำนาจทั้งสองส่วนนี้สัมพันธ์กันและต้องตรวจสอบซึ่งกันและกันตลอดเวลา ความสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนกลาง มีความสัมพันธ์ 2 รูปแบบ คือ ความสัมพันธ์เชิงควบคุม ได้แก่ การตรวจสอบทางการเงินและงบประมาณ และความสัมพันธ์เชิงสนับสนุน ได้แก่ การอนุมัติให้จัดเก็บภาษีไว้ใช้จ่ายในท้องถิ่น และการจัดสรรเงินอุดหนุนจากภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บ

2. คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น บทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ได้แก่ 1) การจัดตั้งดำเนินการและยุบโรงเรียนและสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น 2) การดูแลทรัพย์สินของโรงเรียนและสถานศึกษาในท้องถิ่นที่รับผิดชอบ 3) การบริหารงานบุคคลในสังกัด 4)การบริหารงานการรับสมัครนักเรียน 5) การย้ายโรงเรียนและการออกจากโรงเรียนของนักเรียนในสังกัดและสถาบันการศึกษาอื่นๆ ในท้องถิ่น 6) การบริหารงานพัฒนาหลักสูตร การสอนและการแนะแนว 7) การบริหารงานเกี่ยวกับแบบเรียน และวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา 8) การบริหารงานด้านที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และงานพัสดุอุปกรณ์การศึกษา 9) การบริหารงานฝึกอบรมผู้บริหารสถานศึกษา ครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา 10) การบริหารงานด้านสุขภาพ สวัสดิภาพและสวัสดิการ นักเรียน ผู้บริหารสถานศึกษา ครูอาจารย์ 11)การบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมและอนามัยโรงเรียน 12) การบริหารงานโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียน 13) การบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน 14) การบริหารงานการพลศึกษาและการกีฬา 15) การบริหารงานอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม 16) การบริหารกิจกรรมของยูเนสโก 17) การบริหารเกี่ยวกับนิติบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น 18) การบริหารงานวิจัยและสถิติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของท้องถิ่น 19) การบริหารงานสารสนเทศทางการศึกษา และการให้ข่าวสาร และ 20) การบริหารงานอื่นๆ ทางการศึกษาของท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด อำนาจหน้าที่ทางการศึกษาของหัวหน้าส่วนบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้ว่าราชการ/นายกเทศมนตรี) ได้แก่ การบริหารมหาวิทยาลัยในสังกัด การบริหารโรงเรียนเอกชนในสังกัด การจัดหาและใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินทางการศึกษาของท้องถิ่น และการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารงานการศึกษาของท้องถิ่น

3. การจัดการศึกษาโดยคณะกรรมการการศึกษา

3.1 คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ 1) บริหารโรงเรียนและสถานศึกษาในสังกัด เช่น โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนการศึกษาพิเศษ ห้องสมุดประชาชน ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน 2) บริหารโครงการการศึกษาตลอดชีวิต พลศึกษา และการกีฬาของจังหวัด 3) บรรจุแต่งตั้งและปฏิบัติการอื่นๆ ด้านบุคลากร 4) ให้บริการการแนะแนว ให้คำแนะนำปรึกษาและคณะกรรมการการศึกษาระดับเทศบาล และ 5) ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู

3.2 คณะกรรมการการศึกษาระดับเทศบาล มีหน้าที่ 1) บริหารโรงเรียนและสถานศึกษาในสังกัด เช่น โรงเรียนประถมและโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น (ภาคบังคับ) โรงเรียนอนุบาล ศาลาประชาคม และอื่นๆ ตามกฎหมาย 2) บริหารโครงการการศึกษาตลอดชีวิต พลศึกษา และการกีฬาของเทศบาล คัดเลือกตำราเรียน 3) ให้ข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งและการให้ออกจากงานของบุคลากรทางการศึกษาในสังกัด

3.3 มีการกระจายอำนาจการบริหารสู่โรงเรียนเป็นบางส่วน โดยมีครูใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารอยู่ในโรงเรียน และมีเสรีภาพในการบริหารอยู่ในระดับหนึ่ง การกำหนดเป้าหมายและแผนพัฒนาโรงเรียน มักใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ทั้งจากครูอาจารย์และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากภายนอก

3.4 มีระบบนิเทศการศึกษาของท้องถิ่น โดยมีศึกษานิเทศของจังหวัดและเทศบาล เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ครู เกี่ยวกับการสอนวิชาเฉพาะสาขา

3.5 การนิเทศภายในโรงเรียนเป็นอำนาจหน้าที่ของครูใหญ่ โดยมีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของครู ซึ่งประเมินจากการสอนในชั้นเรียน

4. การสนับสนุนจากส่วนกลาง การสนับสนุนการจัดการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา ได้แก่ เงินเดือนสำหรับครูและผู้บริหารสถานศึกษาระดับการศึกษาภาคบังคับ สนับสนุนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอาคารสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์การศึกษาของเด็กทั้งปกติและเด็กพิการ ค่าอาหารกลางวัน ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียนและการพลศึกษา-การกีฬา และค่าใช้จ่ายสำหรับการเรียนภาคนอกเวลาของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

5. การควบคุมจากส่วนกลาง ได้แก่ การควบคุมมาตรฐานด้านความเสมอภาคทางโอกาสการศึกษา โดยกระบวนการทางกฎหมาย โดยให้เทศบาล มีหน้าที่จัดตั้งโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาตอนต้นสำหรับเด็กทั่วไป และจังหวัดมีหน้าที่จัดตั้งโรงเรียนประถม และมัธยมศึกษาตอนต้นสำหรับเด็กพิการ การควบคุมมาตรฐานด้านหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน การควบคุมมาตรฐานของตำราเรียนภาคบังคับ โดยกระทรวงศึกษาธิการ และการควบคุมมาตรฐานครูอาจารย์ ระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา โดยใช้ระบบใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู การควบคุมมาตรฐานอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก และการควบคุมมาตรฐานการเรียนการสอนโดยกระทรวงศึกษาธิการ

6. มาตรฐานและคุณภาพการจัดการศึกษาของท้องถิ่น อยู่ในเกณฑ์น่าพอใจ ตัวอย่างเช่น การจัดการศึกษาของเทศบาลนครทิจิอุระ อยู่ห่างจากมหานครโตเกียวประมาณ 60 กิโลเมตร จัดการศึกษาโดยใช้งบประมาณร้อยละ 13.6 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีโรงเรียนประถมศึกษา 17 โรง โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น 7 โรง และโรงเรียนอนุบาลในสังกัดอีก 5 โรง มีห้องสมุดประชาชน 299 แห่ง และมีศูนย์เยาวชนในสังกัด ที่สามารถให้บริการแก่เยาวชนอย่างกว้างขวางตลอดปี

7. ปัจจัยที่สนับสนุนการศึกษา ได้แก่ การรับรองด้วยกฎหมาย การจัดการอย่างมีประสิทธิภาพในระดับโรงเรียน คุณภาพของครูอาจารย์ คุณภาพของตำราเรียน การควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานจากส่วนกลาง การสนับสนุนจากผู้ปกครองและชุมชน

8. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา ได้แก่ ปัญหาด้านงบประมาณของบางท้องถิ่น ความไม่กระตือรือร้นเท่าที่ควรของคณะกรรมการการศึกษา และความไม่มีอิสระในตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล

เจริญ ภักดีวานิช และคณะ (2544) ศึกษาเรื่อง การศึกษาสภาพและความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จากกลุ่มตัวอย่าง เป็นประธานหรือกรรมการบริหาร อบต.จำนวน 181 คน และปลัด อบต.จำนวน 18 คน จากอบต.ทั้งสิ้น 183 แห่ง จำแนกเป็น อบต.ชั้น1-2 จำนวน 9 แห่ง อบต. ชั้น3-4 จำนวน 48 แห่ง และ อบต.ชั้น 5 จำนวน 126 แห่ง ในจังหวัดระยอง นครราชสีมา และเพชรบุรี ผลการศึกษาพบว่า อบต.ทุกระดับชั้น มีความพร้อมในการจัดการศึกษาของชุมชนโดยภาพรวมใน 4 ประเด็น (คือ 1. สภาพและผลการจัดการศึกษา 2. ความพร้อมของชุมชนในการจัดการศึกษา 3. ความพร้อมของกรรมการบริหารและปลัด อบต. 4. ความพร้อมของ อบต.) อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก (ร้อยละ 58.13) โดยมีความพร้อมอยู่ในระดับค่อนข้างมาก คือความพร้อมของชุมชนในการจัดการศึกษา(ร้อยละ66.08) และความพร้อมของ อบต.ในการจัดหรือสนับสนุน(ร้อยละ61.03) เมื่อพิจารณาความพร้อมในแต่ละช่วงชั้นของ อบต. พบว่า อบต.ชั้น1-2 (เฉพาะระยองและนครราชสีมา) มีความพร้อมในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับค่อนข้างมาก(ร้อยละ63.35) โดยมีความพร้อมของชุมชนในการจัดการศึกษา(ร้อยละ69.87) และความพร้อมของ อบต.ในการสนับสนุนหรือดำเนินการได้ทันที (ร้อยละ66.45) อบต.ชั้น3-4 มีความพร้อมในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง(ร้อยละ58.76) และ อบต.ชั้น 5 ส่วนใหญ่มีความพร้อมต่ำกว่าภาพรวมในแทบทุกประเด็น สำหรับปัญหาการจัดการศึกษาในชุมชน พบว่า อบต.ทั้ง 3 ช่วงชั้น มีปัญหาโดยรวมคือ ขาดเงินทุน ขาดเครื่องมือ และขาดอุปกรณ์การศึกษา ด้านความต้องการของคณะกรรมการ อบต.ในการเพิ่มพูนความรู้ อบต.ทั้ง 3 ช่วงชั้นมีความต้องการตรงกัน 5 อันดับแรกที่เป็นความต้องการค่อนข้างมาก คือ ความรู้และประสบการณ์ด้านเทคนิคการวางแผนการศึกษา การกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการศึกษา การพัฒนาบุคลากรการศึกษา ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการศึกษา และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เทคนิคการตรวจสอบการเงินการบัญชี การจัดสรรทรัพยากร/งบประมาณเพื่อการศึกษา เทคนิคการกำกับดูแลและการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อการศึกษา

ประภาพรรณ ไชยวงษ์ (2544) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผลการวิจัย สรุปจากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและกรณีศึกษา พบว่า

1. บทบาทที่ปฏิบัติจริง อบต. ส่วนใหญ่จัดการศึกษานอกระบบ และการจัดการศึกษาตามอัธยาศัยมากกว่าการศึกษาในระบบ การศึกษาในระดับจัดระดับก่อนประถมศึกษา การศึกษานอกระบบที่จัดมากที่สุดคือจัดอบรมด้านสิ่งแวดล้อม การศึกษาตามอัธยาศัยครอบคลุมการจัดศูนย์กีฬา นันทนาการ และที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน เรื่องที่ดำเนินการส่วนใหญ่คือการป้องกันและแก้ไขปัญหานักเรียน และการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนส่งเด็กเข้าเรียน สำหรับการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา อบต. ส่วนใหญ่ร่วมจัดในระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา ทั้ง 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

2. ความคาดหวัง ผู้บริหารสถานศึกษาคาดหวังให้ อบต. จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา แต่ อบต. ส่วนใหญ่คาดหวังถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สำหรับการมีส่วนร่วม ทั้ง 2 กลุ่มคาดหวังให้ อบต. ร่วมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยจัดและมีส่วนร่วมจัดการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบ และดำเนินการทั้งด้านวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป

3. ความพร้อม ในปี พ.ศ. 2544 อบต. เห็นว่ามีความพร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และพร้อมมีส่วนร่วมทั้งระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา แต่ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่า อบต. ไม่พร้อมทั้งในการจัดและมีส่วนร่วมจัดการศึกษาทุกระดับ ในปี พ.ศ. 2549 ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่า อบต. พร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา แต่ อบต. เห็นว่ามีความพร้อมถึงระดับประถมศึกษา และทั้ง 2 กลุ่มเห็นว่า ในปีดังกล่าว อบต. มีความพร้อมเพิ่มขึ้นทั้งในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาทุกระดับและทุกรูปแบบ โดยภาพรวมการปฏิบัติจริง ความคาดหวัง และความพร้อมด้านวิชาการของ อบต. อยู่ในระดับน้อย

4. ปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยอุปสรรคในการจัดและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ปัจจัยส่งเสริมส่วนใหญ่ได้แก่ สถานศึกษาเปิดโอกาสให้ อบต. มีส่วนร่วมจัดการศึกษา และความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารสถานศึกษากับ อบต. ปัจจัยอุปสรรค คือ ประสบการณ์ในการจัดการศึกษาของสมาชิกสภา อบต. ผู้บริหาร และบุคลากรของ อบต. อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์ทางการศึกษา และการเห็นความสำคัญของการศึกษาของผู้บริหาร อบต. เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการจัดและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของ อบต.

Davila (1999: A) ได้ศึกษาการกระจายอำนาจการศึกษาในโคลัมเบีย: ทิศทางจะไปทางใด ผลการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีส่วนรับผิดชอบทั้งด้านการบริหารงบประมาณ ค่าใช้จ่าย ซึ่งแนวโน้มการจัดสรรงบประมาณ การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษามีแนวโน้มลดลง แต่งบประมาณการจัดการศึกษาระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาจะสูงขึ้น นอกจากนี้ในเทศบาล

บางแห่งที่มีปัญหาด้านสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ก็จะมีการวางแผนปรับงบประมาณ และการจัดสรรเงินชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมจากรัฐบาลกลาง

Fritzen (2000: A) วิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การเปรียบเทียบและการประยุกต์ไปสู่การปฏิรูปการปกครองใน เวียดนาม โดยเฉพาะการปฏิรูปการบริหาร ในส่วนการกระจายอำนาจสำหรับโครงการพัฒนาเด็กแห่งชาติ (NPA) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในเวียดนาม ซึ่งการปฏิรูปมักจะประสบความล้มเหลวในสภาพชุมชนที่ยากจน โดยมีแนวคิดจะเปลี่ยนแปลงการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้ปฏิรูปไปใช้หลักการกระจายอำนาจเหมือนกันทั่วประเทศ เป็นการพยายามทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเตรียมการปกครอง โดยสนองความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีทางแก้ปัญหาที่ดีที่สุด หรือการที่รัฐจะให้การสนับสนุนไม่ว่าด้านงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ก็จะขึ้นอยู่กับสภาพความต้องการและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น แต่ถ้าเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจที่ส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับจัดสรรงบประมาณเท่าเทียมกัน ซึ่งถือว่าไม่ถูกต้องกับความเป็นจริง

จากการทบทวนงานวิจัยข้างต้นเกี่ยวกับบทบาทของอบต. กับการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ความพร้อมและปัญหาในการบริหารจัดการอบต. ฯลฯ ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของอบต.กับการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน อันนำไปสู่แนวคิดในการศึกษาปัจจัยเงื่อนไขต่างๆ และแนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้