

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด อําเภอฟ่องชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องการศึกษาตามลำดับต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
 2. ทฤษฎีการบริหารการศึกษา
 3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
 4. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
 5. การถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 6. แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 7. องค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด
 8. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด
 9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 10. ครอบแนวคิดในการวิจัย
- มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
BAUHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY
1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

1.1 ความหมายของการบริหาร

ความหมายของการบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management) มีที่มาหลากหลายในการเป็นองค์ความรู้แตกต่างกัน ความแตกต่างของสองคำนี้ก็ คือ Administration นิยมใช้ในทางการบริหารราชการ ส่วนคำว่า Management นิยมใช้ในทางบริหารธุรกิจ แต่ในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดองค์ความรู้ทั้งสองในการพัฒนาและประเมินค่า ใหม่ จึงทำให้ทั้งสองคำนี้มีความหมาย เช่นเดียวกัน และสามารถใช้แทนกันได้ เพียงแต่ความคุ้นเคยหรือความรู้สึกเชิงภาษาที่แตกต่างกัน ไปบ้าง เท่านั้น

สมพงศ์ เกษมสิน (2536 : 74) กล่าวไว้ว่า การบริหาร คือ กระบวนการทำงานร่วมกันกับผู้อื่นและให้บุคคลอื่นเพื่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์การ องค์การทุกประเภทจะต้องมีการแสดงทางทำกำไร และไม่แสดงทางทำกำไร โดยกิจการที่เกี่ยวข้องคือ

1. การวางแผนและการควบคุม
2. การจัดองค์การ
3. การจัดทำบุคคลและการฝึกอบรม
4. การเป็นผู้นำ

5. การจัดการความขัดแย้งซึ่งกิจกรรมเหล่านั้นต้องอาศัยกระบวนการพื้นฐานคือ การตัดสินใจและการติดต่อสื่อสาร ความเข้าใจเรื่องบุคคล กลุ่ม และองค์กร ลงชัย สันติวงศ์ (2537 : 65) ได้ให้ความหมายของการบริหาร คือ เป็นภารกิจที่บุคคลหนึ่งหรือหลายคนที่เข้ามาทำหน้าที่ในการประสานงาน ทำให้บุคคลที่ต่างฝ่ายต่างกระทำและจะไม่อาจสำเร็จได้จากการแยกกันทำ ให้สามารถร่วมกันทำงานบรรลุผลสำเร็จได้ด้วยดี

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การนำทรัพยากรบริหาร ได้แก่ คน งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และการบริหารมาดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่องค์กรได้กำหนดไว้

1.2 กระบวนการบริหาร

ลู瑟อร์ ဂูลิก และ ลินดอล ออร์วิค (Luther Gulick and Lyndall Urwick. 1993 : 54 ; อ้างถึงใน กลม อดุลยพันธ์ และคณะ. 2538 : 102) ได้เขียนหนังสือชื่อว่า “Paper on the Sciences of Administration” พร้อมทั้งได้สรุปกระบวนการบริหารที่มีประส蒂ทิกภาพไว้ ประการ ที่เรียกว่า POSDCoRB Model ประกอบด้วย

1. การวางแผน (Planning : P) คือเป็นการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าไว้ จะทำอะไร โดยมีการเตรียมทรัพยากรการบริหาร การกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติล่วงหน้า
2. การจัดองค์กร (Organizing : O) คือการจัดส่วนขององค์การ การจัดระเบียบเกี่ยวกับตัวคน การแบ่งงานกันทำ การปักครองบังคับบัญชา การควบคุมและการปรับปรุง กลไกบริหารและการจัดการ

3. การบริหารงานบุคคล (Staffing : S) คือการจัดทำบุคคลนาไปปฏิบัติงานตามที่วางไว้รวมทั้งการบำรุงรักษา และพัฒนาให้มีประสิทธิภาพที่สูงขึ้น

4. การอำนวยการ (Directing : D) คือ การควบคุม กำกับ ดูแล การวินิจฉัยสั่งการให้ดำเนินการตามวิธีที่กำหนดขึ้น และการเร่งรัดงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

5. การประสานงาน (Coordinating : Co) คือ การติดต่อแสวงหาความร่วมมือการจัดระเบียบวิธีการและกลไกการบริหารต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

6. การรายงาน (Reporting : R) คือ เป็นระบบและขั้นตอนการรายงานผลการปฏิบัติงานการประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนทราบ และใช้ประโยชน์จากการรายงานในการดำเนินการพัฒนาต่าง ๆ

7. การจัดสรรงบประมาณ (Budgeting : B) คือ การปฏิบัติด้านการเงินรายได้รายจ่ายหรือการกำหนดการจัดหา และแหล่งรายได้ต่าง ๆ ในการดำเนินการ ลงชี้ ต้นติวงษ์ (2537 : 46-48) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ว่าดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดแผนหรือวิธีการปฏิบัติไว้เป็นการล่วงหน้าเพื่อผลสำเร็จตามที่ต้องการผลดีของวางแผนจะช่วยป้องกันปัญหามากกว่าการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

2. การจัดองค์การ (Organizing) คือ การพัฒนาระบบงานเพื่อให้งานต่าง ๆ สามารถดำเนินไปโดยมีการประสานงานกันเป็นอย่างดี ประกอบด้วยการกำหนดตำแหน่งงานหน่วย/แผนกงาน การมอบหน้าที่ และการจัดระเบียบการปฏิบัติต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพสอดคล้องและราบรื่น

3. การจัดสรรคนเข้าทำงาน(Staffing) เป็นความพยายามในการจัดหาคนที่มีความรู้ ความสามารถที่พร้อมอาจจะปฏิบัติงานตามแผนงาน และองค์การที่กำหนดไว้ที่ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การคัดเลือก การปฐมนิเทศ การอบรมและพัฒนา และการประเมินผลงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานแก่บุคลากร

4. การสั่งการ(Commanding) คือ การชักนำและช่วยเหลือให้ได้บังคับบัญชาทำงานของตนอย่างดี โดยอาศัยวิธีการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ดี

5. การควบคุม (Controlling) เป็นกิจกรรมที่จะให้แน่ใจว่าการกระทำต่าง ๆ เป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่ ซึ่งจำเป็นต้องมีการวัดผลงานที่ให้ทำไปเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

สรุปได้ว่ากระบวนการบริหารประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การจัดบุคลากร การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และ การจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเป็น

กระบวนการหรือขั้นตอนการบริหารเพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันโดยใช้ทรัพยากรบริหารที่เหมาะสม

1.3 ทรัพยากรบริหาร

ทรัพยากรบริหารมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหาร และปัจจัยที่สำคัญมีอยู่ 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ หรือเรียกว่า 4 M'S การที่จัดว่าปัจจัยทั้ง 4 เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร อธิบายไว้ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2536 : 7 - 9)

1.3.1 ด้านบุคลากร คนหรือบุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหาร หน่วยงานจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ คือบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญ และมีประสบการณ์ที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของผู้บริหารที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพนับตั้งแต่การสรรหาการฝึกอบรมเพื่อยก ระดับความสามารถของบุคลากร รวมถึงมีวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพอีกด้วย

1.3.2 ด้านงบประมาณ งบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกในรูปองค์ตัวเงินที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งด้านงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงาน เพราะงบประมาณเป็นแผนสำหรับอนาคต โดยหลักการแล้วในการบริหารงบประมาณนั้น รวมถึงการจัดทำงบประมาณประจำปี การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม การจัดทำแผนการใช้งบประมาณ การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ การของงบประมาณฉุกเฉิน และการประเมินผลการใช้งบประมาณ

1.3.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ การบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์ เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการดำเนินการที่ครอบคลุมถึงการศึกษางานที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ การสำรวจ การรับรู้ความจำเป็นในการใช้วัสดุอุปกรณ์ขององค์การ กระบวนการจัดซื้อ กระบวนการใช้งาน การให้บริการ รวมถึงการเก็บนำร่องรักษา

1.3.4 ด้านการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นกิจกรรมที่เป็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีการร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจกันในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารเป็นกิจกรรมที่เริ่มต้นแต่การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน รวมถึงการควบคุม ซึ่งในแต่ละหน้าที่ตั้งกล่าวอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและ

จุดมุ่งหมายขององค์การ เช่น ถ้าเป็นองค์กรของรัฐก็จะเน้นในเรื่องการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นองค์กรเอกชนจะมีเรื่องของกำไรเข้ามาเป็นส่วนสำคัญอีกด้วย

สรุปได้ว่า ทรัพยากรการบริหาร มีความสำคัญในการบริหารงานทุกระดับทุกองค์ต้องมีหลักและวิธีการการบริหารที่ โดยเป็นปัจจัยพื้นฐานทางการบริหารมีอยู่ 4 อย่าง ที่เรียกว่า 4M'S ได้แก่ คน(Man) เงิน(Money) วัสดุสิ่งของ(Materials) การจัดการ(Management)

2. ทฤษฎีการบริหารการศึกษา

การบริการศึกษาเป็นศาสตร์ที่ค่อนข้างใหม่ เกิดขึ้นภายหลังศาสตร์อื่นๆ อันได้แก่ การบริหารทั่วไป จิตวิทยาอุตสาหกรรม การพาณิชยกรรมฯลฯ ความที่มิได้เป็นศาสตร์ที่มีความเป็นตัวของตัวเองอย่างแท้จริง จึงต้องพึ่งพิงเอาทฤษฎี และหลักการต่างๆ จากศาสตร์อื่นๆ มาประยุกต์ใช้อยู่ตลอดเวลาจากประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการของการบริหารการศึกษา ที่เกิดขึ้นในโลกทำให้พอสรุปได้ว่า ในปัจจุบันนี้ มีทฤษฎีที่ถือว่า เป็นทฤษฎีบริหารการศึกษาได้ประมาณ 4 ทฤษฎี ดังต่อไปนี้ (ประชญ์ กล้าภรณ์, 2544 : 111-113)

2.1 ทฤษฎีกำหนดครูปแบบใหม่ ทฤษฎีได้พัฒนามาจากทฤษฎีสององค์ประกอบ (Two-factor theory) ของเฟรเดอริก เฮอร์ซเบิร์ก ซึ่งแยกองค์ประกอบของแรงจูงใจของมนุษย์เป็น 2 อย่างคือ กัน ได้แก่ 1) ปัจจัยจูงใจ (Motivator factor) และ 2) ปัจจัยสนับสนุนค้ำจุน (Hygiene factor)

เฟรเดอริก เฮอร์ซเบิร์ก เป็นนักพัฒนารัฐศาสตร์ผู้เห็นหนทางใหม่ของคนกับความสัมพันธ์ในการทำงาน เขายังได้เรียนรู้ว่า เงินนั้น มิใช่สิ่งกระตุ้นสูงสุดที่จะทำให้คนทำงานได้มากกว่าเดิม

ปัจจัยจูงใจ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ปัจจัยกระตุ้น นั้นได้แก่ ปัจจัยที่ดึงดูดใจล่อหรือยั่วยวนให้บุคคลหันเหความสนใจมาสู่องค์กร ประธานาธิบดีจะมาร่วมงานกับองค์กรด้วย

ปัจจัยจูงใจ ที่กล่าวนี้ ได้แก่ ความสำเร็จ หากทำงานแล้วมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จ หรือทำงานแล้วได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างสูง ก็จะเป็นการกระตุ้นให้ยากร่วมงาน การได้รับยอมรับนับถือจากผู้อื่น การมีหน้าที่การทำงานที่น่าสนใจ เช่น เมื่อเข้าทำงานที่องค์กรนี้แล้ว ได้รับตำแหน่งใหญ่โต เกิดความภาคภูมิใจ ความรับผิดชอบที่ได้รับ ถ้างานได้รับมองหมายเป็นภาระงานที่มีความสำคัญ มีหน้าที่ความรับผิดชอบสูง ก็ย่อมจะเป็นหน้าที่สำคัญ

แก่ตนเอง และพึงพอใจอย่างจ่มใจอย่างมากอญี่ มาร่วมงานด้วย และประการสุดท้ายก็คือ โอกาสที่จะได้เจริญก้าวหน้าต่อไปในอนาคต

ปัจจัยสนับสนุนค้ำจุน หรือปัจจัยด้านบำรุงรักษาอันนี้ ได้แก่ ปัจจัยที่ทำให้มีอุบัติ ได้เข้ามาอยู่ในองค์กรแล้ว มีความสุขภายในใจ พึงพอใจ ต้องการที่จะทำงานอยู่ในองค์กรนั้นๆ ต่อไปอีกยาวนาน ไม่อยากที่จะจากไปอยู่กับองค์กรอื่น

ปัจจัยสนับสนุนค้ำจุนที่กล่าวนี้ ได้แก่ การนิเทศงาน ในด้านการบริหารงาน ผู้ได้บังคับบัญชาที่พึงพอใจ มีความภาคภูมิใจที่ได้ร่วมงาน ด้านภาระณ์ทำงาน เป็นที่น่าพึงพอใจเพียงไร บรรยายคดีหรือไม่ สถานที่กว้างขวางเพียงพอหรือไม่ในด้านปฏิสัมพันธ์ ระหว่างกันและกัน เพื่อนร่วมงานมีความเป็นมิตรหรือไม่ ผู้บังคับบัญชาไม่หักคนคิดที่ต่อตนเองหรือไม่ ในด้านสภาพการทำงาน ผู้ทำงานก็จะมองว่า ตนเองมีตำแหน่งหน้าที่การทำงานดีหรือไม่ มีเกียรติยศในระดับที่ตนเองพึงพอใจหรือไม่ ในด้านความมั่นคง กึ่งจะดูว่าตนเองรู้สึกมั่นคงต่องานที่กำลังปฏิบัติอยู่นั้นมากน้อยเพียงไร ในด้านชีวิตส่วนตัว ก็มองว่างานที่ตนเองปฏิบัตินั้นมีให้ทำให้ชีวิตส่วนตัวของตนเองต้องเสียหายไป หากทำงานนั้นแล้วงานหนักไปจนไม่มีความเป็นตัวของตัวเอง ปลื้มเวลาหาความเป็นส่วนตัวไม่ได้มาก็ย่อมจะไม่พึงพอใจและมองหาทางที่จะทำงานอย่างอื่นต่อไป

豪伊และมิสเกล (Hoy and Miskel.) ได้เพิ่มองค์ประกอบด้วยที่สามเข้าไป ได้แก่ Ambient หมายถึง สิ่งแวดล้อม การได้อญี่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีหรือไม่ดีมีผลกระทบต่อความพึงพอใจของการทำงาน มนุษย์จะต้องปรับตัวต่อสิ่งแวดล้อม และต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นเสมอ หากปรับตัวได้มีกี่ย่อมจะสามารถดำรงอยู่กับองค์กรนั้นต่อไปได้ยาวนาน แต่หากไม่สามารถปรับตัวได้ หรือมีความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ ซึ่งหังrangเกียจวิธีการทำงาน หรือสถานที่ทำงานนั้น ก็ย่อมจะต้องหาทางหลีกเลี่ยหนี หากล้าอกจากงานนั้นไปองค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อม (Ambient factor) นี้ แบ่งได้เป็น 5 ประการด้วยกัน ได้แก่ 1) เงินเดือน 2) โอกาสที่จะได้เจริญก้าวหน้า 3) โอกาสที่จะเติบโต 4) ความสัมพันธ์ที่มีต่อผู้บังคับบัญชา และ 5) สถานภาพของงานที่ปฏิบัติ

2.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participation in Decision-making Theory)

ทฤษฎีนี้อธิบายว่า เมื่อบุคคลงานแล้วผู้บุคคลงานนั้นๆ ย่อมจะเกิดความพึงพอใจหากได้มีส่วนร่วมรับทราบ ร่วมแสดงความคิดเห็นและท้ายที่สุด ก็มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องใดๆ ด้วย หากมนุษย์ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างพอดีๆ พอเหมาะสมกับ

ความต้องการของเข้า เขาเก็บมีความพึงพอใจและมีความสุข หากได้มีส่วนร่วมน้อยกินไปก็จะไม่พึงพอใจ และในทางกลับกัน หากมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องราวต่างๆ มากเกินไป มากจนเกินพอดีเกินไป จากความต้องการของเขาก็อาจจะเกิดความรู้สึกเบื่อรำคาญและไม่พึงพอใจได้ เช่นเดียวกัน

หอยและนิสเกล ได้ทำการวิจัยสอบถามอาจารย์ใหญ่ โรงเรียนประถมศึกษาจำนวน 22 โรงเรียน ในประเทศไทย อเมริกา เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อาจารย์ใหญ่ผู้ที่สามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นปรากฏว่า เป็นผู้ที่เตรียมการมาดี ก่อนที่จะเข้าประชุม และมีการตัดสินใจด้วยการแสดงเหตุข้อมูล แยกแยะระหว่างข้อเท็จจริงกับความคิดเห็น ได้เป็นอย่างดีและอย่างชัดเจน และรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นอย่างจริงใจด้วย สำหรับอาจารย์ใหญ่ผู้มีประสิทธิภาพด้อยกว่านั้นปรากฏว่า ถ้าหากแต่เป็นผู้ที่มิได้เตรียมการล่วงหน้ามาสำหรับการที่จะตัดสินใจนั้น ๆ เลย

สิ่งที่ได้กันพนจาก การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยสิ่งการ มีดังนี้

1. การมีโอกาสร่วมตัดสินใจ ทำให้ครูมีขวัญกำลังใจดี
2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อความพึงพอใจในวิชาชีพ
3. ครู อาจารย์พึงพอใจอาจารย์ใหญ่ที่ส่งเสริมให้เข้าร่วมตัดสินใจ
4. ครู อาจารย์มิได้คาดหวังจะเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเสียทุกเรื่องไป เขายากเข้าร่วมตัดสินใจเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวเขา หรือผลประโยชน์ของเขาเท่านั้น
5. องค์ประกอบภายในและภายนอก มีผลกระทบต่อระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

2.3 ทฤษฎีบรรยากาศ (Atmosphere Theory) ทฤษฎีนี้มุ่งเน้นที่บรรยายลักษณะสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน กลยุทธ์สองประการสำหรับเปลี่ยนแปลงบรรยากาศของโรงเรียนจากที่ไม่พึงปรารถนา ไม่น่ารื่นรมย์ไป ให้เป็นที่น่าพึงปรารถนา น่ารื่นรมย์ใจ ผู้เรียนอย่างเข้าไปเรียนอย่างอุ่นในบรรยากาศที่น่าดึงดูดใจเหล่านั้น

2.4 ทฤษฎีระเบี่ยนสังคมของทัลคوث พาร์สันส์ พาร์สันส์ เห็นว่า ระบบสังคมนั้น เป็นระบบของการกระทำ การกระทำนั้น เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ของผู้กระทำคือ คน หน่วยของการกระทำ คือ บทบาท ระบบสังคม จึงเป็นระบบแห่งการปฏิสัมพันธ์ของบทบาท ระบบสังคมเป็นระบบที่มีความสมดุล มีการพึ่งพาอาศัยกันและกัน มีความคล้ายคลึงกับระบบของสิ่งมีชีวิตทุกระบบ มีบทบาทหรือหน้าที่อยู่ 4 ประการ คือ 1) การปรับตัว (Adaptation)

2) การบรรลุวัตถุประสงค์ (Goal attainment) 3) การบูรณาการ (Integration) และ 4) การรักษาแบบแผน (Latent pattern maintenance)

พาร์สันส์ แบ่งองค์การออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับสถาบัน 2) ระดับการจัดการ และ 3) ระดับเทคนิค (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช. 2544 : 143 - 144)

สำหรับโรงเรียนนั้น พาร์สันส์ ก็แบ่งเป็น 3 ระดับ เช่นกัน ได้แก่ 1) ระดับสถาบันทำหน้าที่รักษาแบบแผน และบูรณาการ นั่นคือ คุณลักษณะแบบแผน พิธีกรรมต่างๆ และบูรณาการสิ่งต่างๆ ที่เป็นประยุษ์ ไปใช้ปฏิบัติ 2) ระดับการจัดการ ทำหน้าที่เพื่อนำโรงเรียนมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์ ด้วยการใช้หลักการบริหารที่ทันสมัย และเหมาะสมกับเหตุการณ์ปัจจุบัน และ 3) ระดับเทคนิค ทำหน้าที่ปรับตัวเพื่อให้เข้ากับสภาพสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

สรุปได้ว่า ทฤษฎีต่างๆ ที่กี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษานั้น ได้มีวิวัฒนาการมาawanan ในรูปของ การบริหารทั่วไป และได้ถูกนำมาประยุกต์ให้เป็นทฤษฎีการบริหารศึกษา

3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

3.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นรูปแบบหนึ่งที่สำคัญของการปกครองในระบบของชาติไทย ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่มีอยู่ในตัวผู้ปกครองอย่างเบ็ดเสร็จ ไปสู่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิที่จะปกครองตนเอง และบริหารชุมชนภายในท้องถิ่นของตน ดังนั้น หลักความคิดเรื่องการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ยิ่งใหญ่

ประยศด แห่งทองคำ (2526 : 10) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้เป็น 2 ส่วน คือ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดการทำ หรือบริการสาธารณสุขในเขตท้องถิ่น โดยแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล ส่วนอีกความหมายหนึ่งคือการกระจายอำนาจตามภารกิจการ (Function) ซึ่งหมายถึงการมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณสุขจัดทำภารกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้นๆ เช่นการไฟฟ้า การประปา และองค์การโทรศัพท์ เป็นต้น

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2537 : 60) การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเภทเป็นโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการภายใน ด้านของ

ตนเอง เช่น ระบบสาธารณูปโภค การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจกรรมใหญ่ ๆ ที่รัฐบาลกลางซึ่งต้องควบคุมคือการทหารและการต่างประเทศ

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ ก็คือ การแบ่งปันอำนาจที่เดียวมีอยู่แต่ในรัฐบาลกลางแต่เพียงผู้เดียวไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนภายใต้ห้องถิ่นสามารถบริหารและจัดการได้ตรงตามวัตถุประสงค์ และสอดคล้องกับเจตนาของผู้ที่แท้จริงของตนได้

3.2 สักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

ขุคุณศักดิ์ นวลศิริ (2543 : 8) สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจไว้คือ

3.2.1 ต้องมีองค์การซึ่งเป็นนิติบุคคลโดยเอกสาร (Artificial Person) คือ เป็นองค์การที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง เช่น เทศบาล การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

3.2.2 องค์การนั้นจะต้องมีอิสระในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นลักษณะอำนาจนี้เรียกว่าอำนาจอิสระ (Autonomy) ดังนั้นถ้าองค์การนั้นมีเที่ยงแท้หน้าที่ในการเสนอแนะนำเสนอไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยสิ่งการ และดำเนินการด้วยตนเองก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจได้

3.2.3 ต้องมีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ทั้งหมด หรือบางส่วนซึ่งโดยปกติแล้วเจ้าหน้าที่ที่จะเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ทางการบริหาร มักจะมาจากการแต่งตั้งและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ ส่วนกลางซึ่งเป็นลักษณะของการควบคุมอำนาจ แต่ในกรณีของการกระจายอำนาจนั้นเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารในห้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้ง หรือย่างน้อยที่สุดก็จะมีการเลือกตั้งสมาชิกของสภาท้องถิ่น

3.2.4 มีงบประมาณเป็นของตนเอง โดยให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มามาด้วยซึ่งการให้อำนาจในการจัดเก็บ และบริหารรายได้จะต้องให้อำนาจทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนการปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

3.3 สาเหตุของการกระจายอำนาจ

ประพจน์ เพพวัตร์ และคณะ (2544 : 5 – 33) ได้สรุปแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยที่พัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา โดยมองว่าสาเหตุที่ประเทศไทยต่าง ๆ นำรูปแบบการกระจายอำนาจมาใช้คือ

3.3.1 เพื่อที่จะแก้ไขข้อจำกัดจากการควบคุมของส่วนกลาง โดยการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในด้านการวางแผนการพัฒนาและการจัดการ ไปสู่ส่วนห้องถิน เนื่องจากจะเป็นผู้ใกล้ชิดกับปัญหามากกว่า ดังนั้นการกระจายอำนาจลงไปสู่ในระดับห้องถิน จึงทำให้เจ้าหน้าที่ภายในห้องถินได้เสนอความคิดเห็น และนำไปสู่การวางแผนพัฒนา เพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของแต่ละห้องถิน

3.3.2 เพื่อที่จะขัดความล่าช้าของระบบราชการ (Red Tape) ซึ่งมีอยู่มากมายที่เกิดจากการปักครองของส่วนกลาง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการรวมอำนาจที่มากเกินไป (Over concentration of Power)

3.3.3 การกระจายอำนาจเป็นการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปสู่ระดับห้องถินทำให้เจ้าหน้าที่ภายในห้องถินเหล่านี้ สามารถที่จะเข้าถึงปัญหาและความต้องการ ของห้องถิน ได้ดีกว่า และทำให้เกิดการสร้างความใกล้ชิดต่อกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและประชาชนในห้องถิน จึงเป็นการยอมให้ทั้งคู่บรรลุข้อสูตรข่าวสาร ได้ดีและถูกต้องเป็นจริงมากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับโครงการของรัฐบาลด้วย

3.3.4 การกระจายอำนาจเป็นการยอมให้มีการแทรกซึม (Penetration) ด้านการบริหารและการเมืองซึ่งเป็นนโยบายการปักครอง ของส่วนกลาง ไปสู่พื้นที่ห่างไกล จากเมืองหลวง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการวางแผนการปักครองของส่วนกลางป่วยครั้งจะถูกกระเดยจากประชาชนในชนบท หรือถูกทำลายโดยชนชั้นสูงในห้องถิน (Local Elites) ซึ่งนำไปสู่ความอ่อนแอด้วย

3.3.5 การกระจายอำนาจทำให้เกิดกลุ่มหลักหลาย เช่น กลุ่มทางศาสนา หรือทางการเมืองซึ่งจะนำไปสู่การสร้างกระบวนการตัดสินใจต่อการพัฒนา และความเท่าเทียมกันในการแบ่งสันปันส่วน ของทรัพยากรและการลงทุนของรัฐบาล ได้เป็นอย่างดี

3.3.6 การกระจายอำนาจนำไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถทางการบริหารของส่วนห้องถิน ซึ่งสามารถจัดการได้ดีกว่าส่วนกลาง เช่น การบำรุงรักษาสภาพถนน หรือการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ห่างไกล ดังนั้นจึงเป็นการให้โอกาสเจ้าหน้าที่ในห้องถินให้สามารถพัฒนาทักษะในด้านการจัดการและด้านเทคนิคได้เป็นอย่างดี

3.3.7 การกระจายอำนาจจะทำให้การทำงานของส่วนกลางมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เพราะทำให้งานที่ค้างในส่วนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารลดลง และยังทำให้ผู้นำมอบหมายงานให้เจ้าหน้าที่ส่วนห้องถิน ได้นำไปปฏิบัติด้วยตนเอง และยังทำให้ผู้นำทางการ

บริหารมีเวลาที่จะวางแผนได้อย่างระมัดระวัง ทำให้นโยบายการพัฒนามีประสิทธิภาพต่อการนำไปใช้เพิ่มมากขึ้น

3.3.8 การกระจายอำนาจทำให้โครงสร้างโดยทั่วไปเกิดความหลากหลาย
เกิดการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับผู้นำส่วนท้องถิ่น หรือกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (Non – Government Organizations – NGO) ต่าง ๆ

3.3.9 โครงสร้างการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อตั้งสถาบันต่าง ๆ เพื่อการวางแผนการพัฒนาและการจัดการซึ่งจะทำให้ง่ายต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง กับความต้องการของท้องถิ่นและเป็นช่องทางที่จะเข้าไปเรียกร้องในทางการเมืองของท้องถิ่นนำไปสู่ส่วนกลาง

3.3.10 การกระจายอำนาจจะเข้าไปเก็บปัญหาภารกิจที่มีผลลัพธ์ในท้องถิ่นที่ได้ขึ้นมาอย่างไม่ถูกต้อง เพราะภารกิจเหล่านี้จะไม่มีความเป็นระบบในการกำหนดนโยบายพัฒนาชาติ และไม่รู้สึกถึงความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ที่ด้อยโอกาสในชุมชน ท้องถิ่นได้ดี

3.3.11 การกระจายอำนาจสามารถนำไปสู่ความยืดหยุ่น การให้วิธีการใหม่ ๆ และการบริหารงานแบบสร้างสรรค์เพิ่มมากขึ้นทำให้หน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นส่วนจังหวัด หรือส่วนตำบลมีโอกาสมากยิ่งขึ้นที่จะทดสอบวิธีการและทดลองนโยบายใหม่ ๆ

3.3.12 การกระจายอำนาจในการวางแผนการพัฒนา และการจัดการ จะนำไปสู่การยินยอม ให้ผู้นำท้องถิ่นสามารถกำหนดเขตพื้นที่ให้บริการ และให้ความสะดวกทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพภายในเขตชุมชนของตนเอง โดยมีการแยกให้เป็นสัดส่วนอย่างสมบูรณ์ และมีการควบคุมและประเมินผลโดยตนเอง ซึ่งจะดีกว่าการกระทำโดยตัวแทนจากส่วนกลาง

3.3.13 การกระจายอำนาจทำให้เกิดเสริมสภาพทางการเมือง เพิ่มมากขึ้น และเกิดความเป็นหนึ่งเดียวกันในชาติให้กลุ่มต่าง ๆ ภายในประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจและการพัฒนา เป็นการให้พวกเขาระบุความต้องการเพิ่มมากขึ้นเพื่อรักษาระบบทางการเมือง

3.3.14 การกระจายอำนาจนำไปสู่การเพิ่มจำนวนของการบริการสาธารณูปโภคให้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง

3.4. รูปแบบของการกระจายอำนาจ

คลีมา และ ดอนลีเนลลี่ (Cheema และ Rondinelli, 1983 : 18 – 25) ได้สรุปให้เห็นถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจ โดยแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

3.4.1 การแบ่งแยกอำนาจ (Deconcentration) การแบ่งแยกอำนาจเป็นการแบ่งการบริหารที่อยู่ในความรับผิดชอบเฉพาะของการปกครองส่วนกลางออกไปสู่ห้องลิน ซึ่งเป็นการโอนงานที่มิอยู่เป็นจำนวนมากเกินไป จากส่วนกลางไปสู่สำนักงานภายนอกของเมืองหลวง แต่การแบ่งอำนาจในลักษณะนี้ไม่ได้เป็นการให้อำนาจหน้าที่อย่างเด็ดขาด คือเป็นการมอบอุดมพินิจในการตัดสินใจเพียงบางส่วนเท่านั้น และเจ้าหน้าที่ที่รับงานไปปฏิบัตินั้นยังเป็นของส่วนกลางอยู่ ส่วนรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจที่เห็นได้ชัดสำหรับในประเทศไทยคือรูปแบบของ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ กำนัน บ้าน หมู่บ้าน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กิ่งอำเภอบุคคลากรของส่วนกลาง เพียงแต่ได้อำนาจเพียงบางส่วนเท่านั้น

3.4.2 การแต่งตั้งผู้แทนให้มีอำนาจกึ่งอิสระ ในการปกครองตนเอง (Delegation to Semi – Autonomous) หรือที่เรียกว่า Para state Organizations เป็นการตั้งตัวแทนให้มีอำนาจในด้านการตัดสินใจ และด้านการจัดการเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบภายในตนเอง และไม่ตอกย้ำให้โครงสร้างทางการปกครองที่เต็มไปด้วยกฎหมายที่ของส่วนกลาง รูปแบบนี้ จึงเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ที่ได้รับจากส่วนกลางไปสู่องค์กรต่าง ๆ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ เช่น งานด้านสาธารณสุข การวางแผนในส่วนภูมิภาค และอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาที่นี่ที่ เพราะฉะนั้นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบ จึงเป็นการนำไปสู่ผลประโยชน์โดยรวมซึ่งเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ (Decentralization) หากกว่าที่จะเป็นรูปแบบการแบ่งอำนาจทางการบริหาร (Administrative Deconcentration) รูปแบบนี้ได้นำไปใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยอังกฤษ โดยการแต่งตั้งตัวแทน (Delegation) ซึ่งมี 3 รูปแบบ คือ

1. การแต่งตั้งตัวแทนจากผู้มีอำนาจบังคับบัญชาระดับสูง (Major Author – ivy) เช่น รูปแบบของ สถาบันจังหวัด (County Council) ไปสู่ผู้มีอำนาจน้อยกว่าคือสถาบัน
2. การแต่งตั้งตัวแทนจากผู้มีอำนาจบังคับบัญชาระดับสูงกว่า ไปสู่หน่วยงานเฉพาะกิจที่มีลักษณะเฉพาะ (Ad Hoc Body)
3. การแต่งตั้งตัวแทนในด้านการจัดการทางการบริหาร (Managerial Delegation) ในระดับเจ้าหน้าที่

3.4.3 การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ ซึ่งจะมีระดับของความเป็นอิสระ ที่เข้มข้นมากขึ้น โดยส่วนกลางจะสละอำนาจหน้าที่บางอย่างของตน โดยแบ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวออกไปสู่ท้องถิ่น การถ่ายโอนอำนาจจึงเป็นรูปแบบที่มีลักษณะคล้ายโดยจะทำให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญ คือ

1. ทำให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง (Autonomous) และมีความเป็นอิสระ ซึ่งจะมีการแบ่งแยกการปกครองอย่างชัดเจน โดยการปกครองจากส่วนกลางจะมีอำนาจน้อยลง และไม่มีการควบคุมส่วนท้องถิ่นโดยตรง
2. ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจน โดยส่วนกลางจะให้การรับรองทางกฎหมายในพื้นที่เขตชัยเดนทางกฎหมายศาสตร์ ให้ท้องที่เหล่านั้นได้มีการปฏิบัติอำนาจหน้าที่ของพวกเขาร่วมด้วยตนเอง รวมถึงการแสดงบทบาทหน้าที่ในทางสาธารณะ
3. ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จะคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ โดยตรง ซึ่งจะเป็นการแสดงถึงศักยภาพและอำนาจหน้าที่ของพวกเขายในการคุ้มครองคุ้มครองฯ
4. การถ่ายโอนอำนาจจะทำให้เกิด “การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นสถาบัน” (Develop Local Governments As Institutions) ซึ่งจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกถึงความพึงพอใจอย่างแท้จริง และเป็นการปกครองที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีอำนาจหน้าที่บางอย่าง ได้ด้วยตนเอง
5. การถ่ายโอนอำนาจเป็นการจัดการในลักษณะที่เรียกว่า การตอบแทนซึ่งกันและกัน (Reciprocal) นั่นคือการก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่หลากหลาย และนำไปสู่การสร้างสายสัมพันธ์ในการประสานงานกันระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และจะทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถที่จะตอบแทนซึ่งกันและกันกับองค์กรอื่น ๆ ได้ ดังนี้ การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้จึงมีความเป็นอิสระอย่างมากที่ท้องถิ่นจะสามารถปกครองตนเองได้ สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น ได้นำรูปแบบนี้มาใช้กับองค์กร 4 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และการปกครองรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ซึ่งผู้จัดทำจะนำกรณีของเทศบาลไปสู่การวิเคราะห์ต่อไป
6. การโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลสู่สถาบันที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐบาล รูปแบบนี้ถูกเรียกว่าเป็นรูปแบบของ Nongovernmental Institutions ซึ่ง เป็นการกระจายอำนาจรูปแบบสุดท้ายที่ถูกนำมาใช้ในหลายประเทศ โดยเป็นการโอนความรับผิดชอบในด้าน

การวางแผนและการบริหาร รวมถึงหน้าที่ทางด้านสาธารณรัฐรัฐบาลไปสู่ อาสาสมัคร บุคคล หรือสถาบันที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐบาล เช่น องค์กรอุดหนุนกรรมแห่งชาติ สมาคมชื่อทางการค้า องค์กรวิชาชีพ หรือองค์กรทางศาสนา พระคริมเมือง หรือหน่วยงานที่มีสิทธิที่จะออกใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น โดยรัฐบาลอาจจะกระจายอำนาจโดยการ โอนความรับผิดชอบในการผลิตสินค้า หรือการบริหารให้กับองค์กรเอกชน กระบวนการนี้บางประเทศอาจเรียกว่า “Privatization” หรือ “การจัดการด้วยตนเอง” (Self – Management) ซึ่งการตระเตรียมจะทำขึ้น โดยการอนุญาตให้ผู้ปฏิบัติในกิจการสาธารณะได้มีการวางแผนจัดการในกิจกรรมของพวกเขาวง โดยไม่ให้มีการแทรกแซงและการควบคุมจากส่วนกลาง และบ่อยครั้งมากที่รัฐบาลได้โอนความผิดให้กับตัวแทนในองค์การอย่างหลากหลาย ให้สามารถมีการตรวจสอบโดยสมาชิกในองค์กรเหล่านั้นเอง เช่น กลุ่มชาวนา สมาคมที่นาเชื้อเดียวต่างองค์กรพัฒนาหมู่บ้าน สถาบันชื่อทางการค้า หรือกลุ่มวัยรุ่น – กลุ่มสตรี เป็นต้น นอกจากนี้ การกระจายอำนาจของรูปแบบนี้ จะเห็นได้ชัดเจนในรูปแบบของสิ่งที่เรียกว่า “การซึ่งการสร้างความเป็นราชการ” (Bureaucratization)

3.5 ขั้นตอนและวิธีการกระจายอำนาจ

พระชัย รัศมีแพทัย (2535 : 38 – 52) ได้อธิบายถึงมาตรการกระจายอำนาจซึ่งเป็นลักษณะของขั้นตอนและวิธีการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

3.5.1. ให้มีการกำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร การกำหนดเขตแดนนี้จะทำให้เกิดการควบคุมดูแลได้และสามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถ้าพื้นที่มีมากเกินไปห้องคืนก็อาจจะไม่สามารถดูแลและให้บริการประชาชนภายใต้ห้องคืนได้อย่างทั่วถึง ขั้นตอนและวิธีนี้จึงสอดคล้องกับความคิดของประยศ ทรงทองคำ (2526 : 10) ที่เรียกว่า การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) ส่วนประยศ กาญจนคุณ (2523 : 130 – 131) เรียกว่าเป็นการกระจายอำนาจบริหารทางเขตแดน (Territorial decentralization) คือการใช้อาณาเขตของห้องคืนและจำนวนประชากรภายในเขตพื้นที่นั้น เป็นหลักในการกระจายอำนาจให้ห้องคืน

3.5.2. การกำหนดกิจการให้ห้องคืนดำเนินการ ขั้นตอนนี้เป็นการอนุหมายอำนาจหรือถ่ายโอนอำนาจให้ห้องคืนได้ดำเนินการในกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของราษฎรซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของราษฎร ในห้องคืน แต่การมอบอำนาจหรือกำหนดกิจการให้ห้องคืนทำนั้น ส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดประเภทของกิจการ โดยกิจการที่ให้ห้องคืนทำจะเน้นถึงกิจการที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ภายใต้ห้องคืนนั้น ๆ เช่น การกำจัดขยะ

มูลฝอย การรักษาพยาบาล การก่อสร้าง การสวนสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งการมอบอำนาจนี้ ก่อให้เกิดประโยชน์คือทำให้ ห้องถีนสามารถให้บริการ ได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของ รายชื่อ ในห้องถีนนั้นและเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของส่วนกลาง

3.5.3. การเพิ่มการกระจายความเป็นอิสระ ให้กับห้องถีน (Autonomy) ความเป็นอิสระของห้องถีนที่ได้มาจากการกระจายอำนาจนั้น ประยุทธ์ กาญจนดุล ก่อไว้ว่า ความเป็นอิสระของห้องถีนที่ได้มาจากการกระจายอำนาจ หมายถึง ความเป็นอิสระภายใต้ มาตรการ 5 มาตรการ คือ

1) ให้จัดทำบัญคາกรของตนเอง คือให้คณะผู้บริหารห้องถีนและ สมาชิกสภาก่อให้กับห้องถีนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในห้องถีนของตนเอง รวมถึงการให้ไว้ พนักงานหรือข้าราชการประจำจากกระบวนการบูรณา และแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจของแต่ละ ห้องถีนด้วย โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของห้องถีน

2) ให้จัดหารายได้ให้ตนเอง คือการให้แต่ละห้องถีนจัดหารายได้และ บริหารรายได้ของตนเองให้มากขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทของห้องถีนตามแนวทางของการ กระจายอำนาจวิธีการนี้จะทำให้แต่ละห้องถีนมีอิสระในการใช้จ่าย และเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของห้องถีน ได้ดีขึ้น โดยที่มาของรายได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภทหลัก ๆ คือ

(1) รายได้ทางตรง เป็นรายได้ห้องถีนบังคับเก็บจากรายชื่อ โดยตรง ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น ภาษีอากร ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม และค่าบริการต่าง ๆ เป็นต้น

(2) รายได้ทางอ้อม เป็นรายได้ที่ห้องถีนภูมิปัญญาลักษณะต่าง ๆ แลกเปลี่ยน ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยจะคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ จากทางตรงเป็นหลัก เพื่อนำไปใช้คืน

(3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินช่วยเหลือในกรณีต่าง ๆ รายได้ประเภทนี้ ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจอยู่พอสมควร แต่ก็ยังถือว่าเป็นรายได้ที่ จำเป็น โดยเฉพาะสำหรับห้องถีนที่ยังไม่พร้อม หรือยังไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอในการ จัดหารายได้ให้กับตนเอง แต่การกำหนดเงินอุดหนุนของรัฐบาลเพื่อให้กับห้องถีนนี้ก็ขึ้นอยู่ กับแต่ละห้องถีนด้วย

3.5.4 กำหนดให้ห้องถีนมีฐานะเป็นนิติบุคคล วิธีการนี้จะทำให้ ห้องถีนมีความคล่องตัวในการจัดทำกิจการในความรับผิดชอบ เพราะมีความสามารถในการมี

และขั้นการทรัพย์สินของตนเองได้ เช่นการดำเนินติกรรม การเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การเป็นโจทก์จำเลย เป็นต้น

3.5.5 กำหนดให้ห้องถินอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง วิธีการนี้เมื่อเวลาขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจ แต่รัฐหรือส่วนกลางก็ยังคงอ้างถึงความจำเป็นในการเข้าควบคุมดูแล หรือเป็นอำนาจการงานเพื่อให้เกิดความเหมาะสม แต่ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองส่วนท้องถินด้วยว่าจะเป็นไปในรูปแบบใด

3.5.6 มีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแล กรณีนี้เป็นมาตรการป้องกันคนจากส่วนกลางข้อ 3.5.5 เพราะถึงเมื่อส่วนกลางจะมีอำนาจในการกำกับดูแลควบคุม แต่การกำกับดูแลนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมาย เพราะฉะนั้น ถ้าการควบคุมกิจการจะระเบิดข้อกฎหมาย ส่วนท้องถินก็สามารถที่จะฟ้องร้องได้

การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่า มีพัฒนาการที่ล้าช้า พอกสมควรซึ่งอาจเนื่องจากสถานะดูของความไม่พร้อม habitats ประการ ไม่ว่าจะเป็นในด้านของผู้ให้ซึ่งก็คือรัฐ หรือสถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยก่อนที่ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ถูกอำนาจอย่างเดียว ด้านผู้รับหรือประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังขาดการเรียนรู้ที่จะปกครองตนเองได้ และเมื่อได้ศึกษากรณีความของ (อมร รักษยาสัตย์. 2538 : 17-18) ในหัวข้อเรื่อง “การกระจายอำนาจที่ผิดพลาดชำนาญของมหาดไทยและนักการเมือง” ก็ทำให้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นมา สภาพปัจจุบัน และแนวทางของการกระจายอำนาจ ในเมืองไทยได้ชัดเจน โดยได้สรุปว่า ความผิดพลาดของการกระจายอำนาจในไทยนั้นผิดพลาดมาตั้งแต่อดีตโดยเฉพาะภัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นด้านมานั้นสามารถสรุปความผิดพลาดออกเป็นประเด็น ต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ด้านรูปแบบการปกครองท้องถิน พบว่ารูปแบบการปกครองท้องถินในประเทศไทยนี้ได้นำมาปรับใช้หลายรูปแบบมากจนเกินไป ในขณะที่ระบบสากลจะเน้นอย่างสำคัญกับรูปแบบเดียว คือ เทคบลัด ทำให้การปกครองท้องถินของไทยเกิดความสับสนหลายประการ เช่น กรณีของสถาบันที่ยังถูกตีความอย่างสับสนว่าเป็นส่วนท้องถินหรือไม่ เพราะมีการกระจายอำนาจไปให้ແลัว แต่ในขณะเดียวกันบางครั้งก็ยังถูกมองว่าเป็นส่วนภูมิภาค เพราะกลับใช้บุคลากรของส่วนภูมิภาค คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ ปลัดอำเภอเข้าไปเกี่ยวข้อง

2. ในด้านลักษณะการกระจายอำนาจของไทย มักจะเกิดขึ้นเนื่องจากบทบัญญัติ ของกฎหมายมากกว่าที่จะเกิดขึ้นจากเจตนาณนั้นหรือความต้องการของประชาชน

ซึ่งจะพบเห็นได้ชัดกรณีที่หลายพื้นที่ ที่ประชาชนต้องการที่จะยกระดับสุขภาพอนามัยให้เป็น เทศบาล แต่กลับไม่ได้รับเห็นชอบจากรัฐ แต่รัฐกลับใช้หลักของกฎหมายในการตีความว่า สุขภาพอนามัยได้ที่ควรขึ้นเป็นเทศบาล ฯลฯ

3. ระบบอุปถัมภ์ภายในห้องถินก็ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ เป็นอย่างยิ่ง เช่น การบรรจุแต่งตั้งและการแทรกแซงของนักการเมืองทั้งส่วนกลาง และส่วน ท้องถิน การปรับคนเก่าออกและนำคนของตนเข้าไปแทนที่ เป็นต้น

กรณีเหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่าง ของสิ่งที่เกิดขึ้นกับแนวทางการกระจายอำนาจของไทย และแม้ว่าบทวิเคราะห์ของ อ.อมร รักษาสัตย์ แต่แนวทางการกระจายอำนาจของไทย ในปัจจุบันก็ยังคง ไม่แตกต่างจากเดิมมากนัก เหล่านี้จึงเป็นเหตุผลหนึ่งของการนำไปสู่ พระราชนูญที่กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิน พ.ศ. 2542

4. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

แนวคิดของไทยรวมศูนย์อำนาจมาเป็นเวลานาน ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการกระจาย อำนาจสู่ท้องถิน การกระจายอำนาจ เนื่องจากปัญหาที่มีความสัดส่วนซ้อนทึ้งในระดับ ท้องถิน และระดับชาติ เช่น ความอ่อนแอกองห้องถินบางส่วน และผลประโยชน์ที่ทำให้บางส่วนของ ภาครัฐ ไม่ยอมกระจายอำนาจสู่ท้องถิน จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้ราชอาณาจักรไทย มีหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิน โดยรัฐจะต้องให้ ความเป็นอิสระแก่ท้องถินตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนาณฑ์ของประชาชนใน ท้องถิน และมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิน มีสิทธิและมีส่วนร่วมใน การจัดการศึกษาอ้อม ตามความเหมาะสม และความต้องการภายในห้องถินนั้น(สนธิรัฐ จริญเมือง. 2548 : 20)

การศึกษาถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาประเทศชาติ ถ้าประชาชนของ ประเทศขาดการศึกษา หรือได้รับการศึกษาที่ขาดประสิทธิภาพแล้ว ประเทศนั้น ก็จะเกิด ความล้าหลังในทุกด้าน และการพัฒนาประเทศชาติไปสู่ความเจริญก้าวหน้าให้ทัดเทียม อารยประเทศก็ย่อมเป็นไปได้อย่างยากยิ่ง ในปัจจุบันจึงเห็นได้ว่า ประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้งหลาย ได้หันมาให้ความสนใจที่ส่งเสริมให้ประชากรของตน ได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอ และเป็นไปอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (กำพล วันทา. 2548 : 32)

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยไม่ค่อยได้ให้ความหมายกำกับการศึกษาของประชากรมากนักดังจะเห็นได้จากการจัดการศึกษาของไทย เมื่อมีสภាភการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการศึกษามาโดยตลอด แต่ก็มีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่ต่างก็ทำหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายในการจัดการการศึกษาเอง ทำให้ขาดความเชื่อมโยง ขาดความต่อเนื่อง ตลอดจนเกิดความแตกต่างทางค้านมาตรฐานการศึกษา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 81 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งได้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกตามมา คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติในมาตรา 9 ให้จัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาที่มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ และมีหลักการในการจัดการศึกษา ตามมาตรา 10, 11 และ 12 ให้จัดการศึกษาโดยให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างกว้างขวางและทั่วถึง ทำให้ทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชน หรือแม้แต่สถาบันครอบครัว บิดา มารดา ผู้ปกครอง บุคคล องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการหรือสถาบันสังคมอื่น ต่างก็มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้มีความเชื่อมโยง และต่อเนื่องกันตลอดภัยใต้กรอบนโยบายแผนการศึกษาแห่งชาติ และมาตรฐานการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษา และการกระจายอำนาจ คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาในระดับ因地制宜 หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 มาตรา 42 ได้บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนด หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประเมินและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบาย และได้นำมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ จุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่

จัดระบบบริการสาธารณูปโภคของประชาชนในท้องถิ่นของตนเป็นไปตามความ
พร้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งจะต้องพิจารณาจารายได้ และบุคลากร
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชาชน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ตลอดจน
คุณภาพ ในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี ก่อร่างกือ ต้อง
ดำเนินการถ่ายโอนการจัดการศึกษาซึ่งเป็นบริการสาธารณะให้สำเร็จภายในปี พ.ศ. 2552
(วันที่ 17 พฤษภาคม 2552)

จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือ
เป็นส่วนสำคัญ ที่จะทำให้เกิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่ประชาชนอย่างแท้จริง
โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและดำเนินการภายใต้กรอบ
นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น (กกถ.) และนโยบายของรัฐบาลที่จะตัดสินใจให้ดำเนินการอย่างไร เกี่ยวกับการถ่าย
โอนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษา
ระดับขั้นพื้นฐานตามแนวทางการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาต่อไป

รัฐธรรมนูญฉบับเดิม (พ.ศ. 2540) มีบทบัญญัติให้หลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพ
และการมีส่วนร่วมทางการเมืองแก่ประชาชนอย่างมากนัยและเป็นระบบมากกว่ารัฐธรรมนูญ
ที่ผ่านมา ซึ่งรวมไปถึงหลักการในการให้ห้องถิ่นได้คุ้มครองของ หลังจากที่พระราชนูญ
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มี
ผลใช้บังคับ จึงเป็นที่มาของการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เม้นความ
เป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการในท้องถิ่น และให้ห้องถิ่นพึงพาคนเอง
ดำเนินการแทนรัฐ โดยทำในส่วนที่เกินความสามารถและกำกับด้านนโยบาย และประชาชน
ได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น การบริหารมีความโปร่งใสโดยการดำเนินการดังนี้ (พิชญ์ พงษ์
สวัสดิ์ 2548 : 8 – 9)

1. การถ่ายโอนการกิจ
2. การกระจายอำนาจการเงิน
3. แนวทางการถ่ายโอนบุคลากร
4. แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. การปรับปรุงปัญหาการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนการกิจ

7. กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนกิจการ
8. การสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจไม่ควรสนใจแต่เมติกของการรวมอำนาจ หรือการผูกขาดอำนาจเท่านั้น แต่ต้องศึกษาวิเคราะห์ และค้นหาความเป็นไปได้ท่ามกลางข้อจำกัดของการรวมอำนาจเหล่านั้น ประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นนั้นจะสามารถผลิตอำนาจใหม่ ๆ ขึ้นมาได้อย่างไร จะออกแบบสถาบันที่ร้อยเอียงสถาบันต่าง ๆ ในท้องถิ่นเข้ามาทำงานด้วยกัน เพื่อเป็นทางเลือกในการบริหารจัดการและพัฒนา ได้มากกว่าการบริหารแบบเดิม

5. การถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาขั้นพื้นฐานแต่เดิมเรียกว่าการศึกษาประชานาด มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเป็นระยะ ๆ การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมีผลกระทบต่อการศึกษาขั้นพื้นฐานของชาติ ซึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์กับฐานอำนาจทางการเมืองมากกว่าผลประโยชน์เพื่อประชาชนคุณภาพและมาตรฐานทางการศึกษา การเปลี่ยนแปลงการศึกษาขั้นพื้นฐานที่แบ่งเป็น 5 ระยะดังนี้ (สมชาย วงศ์เกشم. 2548 : 9 – 11)

ระยะที่ 1 พ.ศ. 2425 – 2474

ในช่วงเวลาที่ 1 การบริหารการศึกษาประชานาดเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของ 3 กระทรวง คือ กระทรวงธรรมการ (ศึกษาธิการ) เป็นศูนย์จัดการศึกษาโดยมีหน้าที่จัดและปรับปรุงหลักสูตร ตรวจสอบและจัดสรรงบประมาณส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนช่วยการศึกษาและการสอบไล่ของโรงเรียนประชานาด กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวงปกครองท้องที่และกระทรวงครุนาด ซึ่งจัดการศึกษาในกรุงเทพ มีหน้าที่จัดตั้งโรงเรียนประชานาด ซักนำเด็กให้เข้าเรียน หาครูมาสอนและหาเงินบำรุงโรงเรียน พร้อมทั้งจัดการให้เด็กมีที่เรียนเพียงพอ โดยที่กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงครุนาดเป็นเพียงผู้ประสานงานให้ความร่วมมือช่วยเหลือ

ระยะที่ 2 พ.ศ. 2475 – 2490

ในช่วงที่ 2 กระทรวงที่ต้องรับผิดชอบการบริหารการศึกษาลดเหลือเพียงกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย รัฐบาลให้เงินอุดหนุนการศึกษาประชานาด โดยกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรและจัดตั้งครุスクวานปี พ.ศ. 2488 เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลกลาง

ระยะที่ 3 พ.ศ. 2491 – 2508

รัฐบาลได้ยกฐานะกองโรงเรียนประชาบาล ในกระทรวงศึกษาธิการขึ้น เป็นกรมประชาศึกษา หรือกรมสามัญศึกษา เป็นช่วงที่กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจสูงสุดในการควบคุมการศึกษาประชาบาล คือ เป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบการศึกษาประชาบาลทุกด้าน ทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ หลักสูตรและแบบเรียน ครูประชาบาล ได้รับการยกฐานะให้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ในปี พ.ศ. 2491 ส่วนครุสภากยังคงทำหน้าที่บริหารงานบุคคล การเปลี่ยนแปลงในระยะนี้ เป็นการเสียอำนาจและผลประโยชน์ของกระทรวงมหาดไทย

ระยะที่ 4 พ.ศ. 2509 – 2523

ในปี พ.ศ. 2509 กระทรวงมหาดไทย สามารถดึงการศึกษาประชาบาล มาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโอนโรงเรียน ประถมศึกษางานประจำมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในปี พ.ศ. 2509 ซึ่งเป็นองค์กรของราชบุรี ที่ต้องถูกตั้งในฐานะบุคคล ในช่วงนี้มี 2 กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่บริหารจัดการงบประมาณทั้งที่เป็นเงินอุดหนุนของรัฐและรายได้ของจังหวัด ส่วนกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ด้านวิชาการ ครูประชาบาลถูกโอนไปเป็นข้าราชการครูส่วนจังหวัดและมีครุสภากยังเป็นผู้ควบคุมการบริหารงานบุคคลครุภารกิจต่อไป การเปลี่ยนแปลงในระยะนี้เป็นการเสียอำนาจและผลประโยชน์ของกระทรวงศึกษาธิการ ผลการประเมินติดตามผลวิเคราะห์ วิจัย พบว่า คุณภาพการศึกษา ขวัญกำลังใจ ของครุภารกิจต่อไป การพัฒนาคุณภาพการศึกษา บุคลากร และสภาพแวดล้อมทางการศึกษา จึงมีการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร โดยรวม

ระยะที่ 5 พ.ศ. 2523 – 2546

ในปี พ.ศ. 2523 การศึกษาประชาบาลส่วนใหญ่กลับมาอยู่ในการดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ในรูปแบบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ด้านการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของเทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นส่วนน้อยยังคงสังกัดกระทรวงมหาดไทย การจัดการประถมศึกษาส่วนใหญ่ จัดการบริหารในรูปองค์กรบุคคล หรือมีผู้แทนครูและผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการประถมศึกษาทุกรอบ มีผู้แทนครูในคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) กระทรวงมหาดไทยถูกตัดอำนาจออกไป ครูมีบทบาทและเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร ครุสภากยังเป็นผู้ควบคุมครูให้ คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ไปแต่งตั้งมีบทบาทในด้านสวัสดิการและวิชาการบ้าง เล็กน้อย นักการเมืองมีความพยายามเข้ามาแทรกแซงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยเฉพาะ

คณะกรรมการในระดับจังหวัด ในคณะกรรมการ การประชุมศึกษาจังหวัด แทรกแซงผู้บริหาร
สถานศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อผล ประโยชน์ทางธุรกิจและทางการเมือง
ระยะที่ 6 พ.ศ. 2546 – ปัจจุบัน

เป็นช่วง ระยะเวลาที่มีผลมาจากการปฏิรูปการเมืองเมื่อมีการประกาศใช้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อย
กว่า 12 ปี และให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ จึงได้นำการประกาศใช้พระราชบัญญัติ
การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เป็นหลักในการ
ปฏิรูปการศึกษาไทย หลังจากนั้น ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบการปฏิรูป
การศึกษา คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งทำ
ให้เกิดการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แต่ในคราวเดียวกันในการปฏิรูป
ทางการเมืองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการ
กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้มีการประกาศใช้กฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ โดยการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติให้องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา และได้จัดให้มีคณะกรรมการการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ประกาศให้มีแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอน
การกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง การงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ
แผนปฏิบัติการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 24 กันยายน
2547 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนหนึ่ง ขอถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็น
บริการสาธารณะในช่วงที่สอง พ.ศ. 2548 – 2553 ตามความพร้อม ความต้องการ ความ
เหมาะสม ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละ
แห่ง ซึ่งจะต้องไม่ขัดต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับประเทศไทยไม่น้อยกว่า 12 ปี และรัฐต้อง
จัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้ออกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คุณธรรม ตาม
กฎหมายการศึกษาแห่งชาติ และพัฒนาวิชาชีพครุศาสตร์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.
2540 มาตรา 289 ดังกล่าว

สรุปได้ว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันมีประวัติความเป็นมายาวนาน
นอกจากจะมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดการศึกษาเป็นส่วนใหญ่แล้ว ก็ยัง
มีส่วนอื่นที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น
กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งสังกัด

กระทรวงมหาดไทย องค์กรศาสนา โรงเรียนสาธิตในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ โรงเรียนตำราฯ ครรภ์ เวนชัยแคน ซึ่งสังกัดกองบัญชาการตำราฯ ตรวจสอบรายแคน สังกัดสำนักงานตำราฯ แห่งชาติ โรงเรียนเตรียมทหาร สังกัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งจัดการศึกษาในส่วนของทหาร ซึ่งนับว่ามีความหลากหลาย และสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและห้องถิน

6. แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิน ตามนโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิน

6.1 เป้าหมายการถ่ายโอนการศึกษา

เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถินเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระบาทบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิน พุทธศักราช 2542 ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายไว้ 5 ประการ คือ (เอกสารนี้ จุนธน. 2544 : 18)

1. ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการบริการสาธารณสุขของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิน ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิน พุทธศักราช 2542 กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการ สาธารณสุขของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถินประเภทใดที่มีความพร้อมในการรับโอนอำนาจหน้าที่และการกิจให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถินประเภทใดที่ไม่สามารถรับโอนอำนาจหน้าที่และการกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการภายใน 10 ปี

2. กำหนดให้การจัดสรรภัยแล้งภัย เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิน เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถินแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถินมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถินมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายใน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่อง ตามระยะเวลาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับภารกิจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถินสามารถจัดบริการสาธารณสุขได้ด้วยตนเอง

3. การจัดตั้งระบบประเมินรายจ่ายประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณสุขในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐบัญชีสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. จัดระบบการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการกิจ

5. ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจ วิสัยทัศน์ในการถ่ายโอนอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้ดังนี้ (สำนักงานการปฏิรูปการศึกษา 2543 : 5)

ระยะที่ 1 พ.ศ. 2544 – 2547 เป็นระยะของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาครวมทั้งพัฒนาอุทศาสตร์เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนมา

ระยะที่ 2 พ.ศ. 2548 – 2553 เป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับนบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง การบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน ที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมสาธารณสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส

ระยะที่ 3 พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้รับบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึงพอใจและเป็นอิสระมากขึ้น สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณสุขเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจนและการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากผู้จัดบริการสาธารณสุขเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2 การถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษา

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักปฏิรูปการศึกษา ได้ร่วมกันกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีขั้นตอนการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาดังนี้ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2543 : 4)

6.2.1 ภารกิจที่ต้องถ่ายโอน

1) การศึกษาก่อนวัยเรียน ให้ถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์กรบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลสถานศึกษาตั้งอยู่ในพื้นที่ ตามความพร้อมและหลักเกณฑ์การประเมินที่กำหนด ในกฎกระทรวงศึกษาธิการ

2) การศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับ ให้ถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สถานศึกษานั้นตั้งอยู่ ในพื้นที่ตามความพร้อมและหลักเกณฑ์การประเมินที่กำหนดในกฎกระทรวงศึกษาธิการ

6.2.2 ระยะเวลาในการถ่ายโอน 3

ระยะที่ 1 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2548 ให้เริ่มการถ่ายโอนการจัดการศึกษาก่อนวัยเรียนให้แก่เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่มีความพร้อมและในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการ จะต้องส่งเสริมให้การประสานความร่วมมือระหว่างเขตพื้นที่การศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาความพร้อมในองค์กรในการเตรียมรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา

ระยะที่ 2 ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2554 ให้ถ่ายโอนการศึกษาระดับพื้นฐานที่อยู่ในกลุ่มภารกิจ ที่ต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สถานศึกษาตั้งอยู่ในเขตที่มีความพร้อมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดในกฎกระทรวงเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ออกตามความในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะรับโอนสถานศึกษา แข่งไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสังกัดอยู่ เพื่อให้การประสานงานและกำหนดสถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอน และจัดเตรียมแผนการถ่ายโอนร่วมกันล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 2 ปี

6.2.3 การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถทำได้ในทุกระดับการศึกษา และสามารถจัดการศึกษาได้ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

1) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยจัดการศึกษาในระดับที่จัดตั้งสถานศึกษาใหม่อよု້ແລောໄให้ขาดคง ได้เลย โดยแจ้งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบ ก่อนการจัดตั้ง

2) ในกรณีที่ไม่เคยจัดการศึกษาในระดับนี้มาก่อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีความพร้อมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง เรื่องการกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ออกตามความในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

6.2.4 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ

กระทรวงศึกษาธิการ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจ กระทรวงศึกษาธิการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการประสานความร่วมมือกันในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1) ระหว่างเตรียมความพร้อมเพื่อรับโอนสถานศึกษา คณะกรรมการการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกระทรวงศึกษาธิการ จะดำเนินการที่สนับสนุน ฝ่ายบริการ และกำหนดให้มีการวางแผนระบบบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษา ทั้งนี้ โดยการกำหนดในกฎหมาย ระบุข้อบังคับ ให้ครุและบุคลากรทางการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับหลักประกันในด้านค่าตอบแทน สวัสดิการ ความมั่นคง และโอกาสก้าวหน้าในวิชาชีพที่ทัดเทียมกับครูและบุคลากรทางการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรม

2) คณะกรรมการการกระจายอำนาจ และกระทรวงศึกษาธิการ จะให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตรวจและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระบุข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาให้สอดคล้องกับแนวโน้มนโยบายทางการศึกษาที่กำหนด โดยกระทรวงศึกษาธิการ

3) การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นไปภายใต้ หลักเกณฑ์พื้นฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งใช้บังคับ การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ การจัดการศึกษาของเอกชน ทั้งในด้านความสอดคล้องกับนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐ ระบบการรับรองมาตรฐาน และการประเมินคุณภาพการศึกษา ตลอดจนหลักเกณฑ์การได้รับ การอนุญาตอย่างเท่าเทียมกันจากรัฐในการจัดการศึกษา

4) ในระยะแรกหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับโอนสถานศึกษาซึ่งไม่สามารถกำหนดให้มีการวางระบบบริหารงานบุคคล สำหรับครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สามารถรับประกันความเสมอภาคและความทั้งเทียมกับระบบบริหารงานบุคคลของครู และบุคลากรทางการศึกษาจะทรงศึกษาธิการ โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจและคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คงมีสถานะเป็นข้าราชการ หรือลูกจ้าง แล้วแต่กรณี ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ต่อไป เช่นเดิมจนกว่าจะมีการกำหนดระบบบริหารงานบุคคล ที่มีมาตรฐานทั้งเทียมดังกล่าวขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนสถานศึกษา

6.2.5 การดำเนินการเพื่อรับรองการกิจในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อมีการรับโอนสถานศึกษาแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) เมื่อมีการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่หรือรับโอนสถานศึกษาแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานศึกษาตั้งอยู่ หรือองค์กรที่มีอาณาเขตติดต่อกันหรือใกล้เคียงกัน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาหรือมีประชาชนที่รับการบริการทางการศึกษาร่วมกัน จะต้องจัดให้มีคณะกรรมการรับผิดชอบ คุณแล กำกับ กิจกรรมด้านการศึกษาของท้องถิ่นนั้น ๆ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดต่อกัน ที่เกี่ยวข้องในการจัดบริการทางการศึกษาร่วมกันนี้เป็นการเฉพาะเพื่อประสานนโยบาย สนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแล การจัดการศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบ

2) ในกรณีที่ภาระทางด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายแห่ง อาจร่วมกันจัดตั้งองค์กรร่วมในรูปสหการขึ้นเพื่อรับผิดชอบคุณแลจัดการการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้เป็นการเฉพาะ และในกรณีดังกล่าวที่ องค์กรร่วมในรูปสหการครมีขอบเขตการรับผิดชอบในด้านพื้นที่ที่เท่ากับหรือใกล้เคียงกับพื้นที่ทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่ จะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของเอกชนที่จัดการศึกษาอยู่ในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นประกอบการตัดสินใจในการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่

6.2.6 หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานเขตฯ ในมาตรา 5 ประกอบกับมาตรา 74 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 จึงมีการออกกฎกระทรวงสำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมไว้ดังนี้

1) หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาใหม่ โดยที่ยังไม่เคยจัดการศึกษาในระดับ ลักษณะ หรือประเภทนั้น มา ก่อน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดตั้งคณะกรรมการ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการจัดการศึกษา ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ทางการบริหารการศึกษาเป็นกรรมการ ไม่น้อยกว่าหกคน ในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีแผนงานในการจัดตั้ง สถานศึกษาประกอบไปด้วยงานงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สนับสนุนการศึกษาแผนงานด้านการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ที่สอดคล้องกับมาตรฐานการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ แผนงานด้านการตั้งเสริมมาตรฐานวิชาชีพการพัฒนามาตรฐานและคุณภาพการศึกษาของรัฐ และการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่ขาดเจน

(3) ภายในท้องถิ่นจะต้องมีจำนวนผู้เข้ารับการศึกษาเพียงพอและคุ้มค่าสำหรับการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินถึงผลกระบวนการต่อการจัดการศึกษาของเอกชนภายในท้องถิ่น โดยการรับฟังความคิดเห็นของเอกชนที่จัดการศึกษาและประชาชนในท้องถิ่น

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินถึงทำแล้วที่ตั้งที่เหมาะสม ของสถานศึกษา

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการขยายการศึกษาในระดับที่เคยจัดอยู่เดิมให้นำ หลักเกณฑ์ตามข้อที่ 2.6.1 มาบังคับใช้โดยอนุโลม และให้นำผลของการศึกษาที่ลงทะเบียนลีดประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการศึกษา ท่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เคยดำเนินการอยู่มาพิจารณาประกอบการขยายการศึกษาด้วย

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประส่งค์ที่จะจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นใหม่หรือขยายการศึกษา เมื่อคำนึงการตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาครบถ้วนแล้วให้แจ้งคณะกรรมการ เขตพื้นที่การศึกษาในเขตนั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งปีการศึกษา

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะขอรับโอนการจัดการศึกษา ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมตามข้อที่ 2.6.1 มาบังคับใช้โดยอนุโลม และต้องมีการกำหนดระยะเวลา สำหรับเตรียมการในการถ่ายโอนงบประมาณ และบุคลากรของสถานศึกษาที่จะรับโอนงบประมาณและบุคลากรของสถานศึกษาที่จะรับโอน และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการล่วงหน้า โดยมีระยะเวลาอย่างน้อยสองปีก่อนการถ่ายโอนสถานศึกษา

5) ในกรณีการขอรับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ ให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ประเมินความพร้อมในการรับโอนสถานศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) สถานศึกษาที่จะมีการถ่ายโอนเป็นสถานศึกษา ที่ได้กำหนดไว้ ในแผนการกระจายอำนาจเดิมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ข้อ ที่ 1 อย่างครบถ้วน

(3) ให้ขัดตั้งคณะกรรมการประเมินความพร้อมในการถ่ายโอนอำนาจ อันประกอบไปด้วยผู้แทนองค์กรอุปการะฯ ผู้แทนเอกชน บุคคล และองค์กรอื่นที่จัดการศึกษา ผู้แทนชุมชน ผู้แทนภาคครู ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ที่มิใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอน) โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาเป็นประธานคณะกรรมการ และ ผู้อำนวยการสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาที่เกี่ยวข้อง เป็นคณะกรรมการและเลขานุการ

(4) คณะกรรมการประเมินความพร้อม ในการถ่ายโอนจะเป็นผู้ พิจารณาว่า ได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงในส่วนที่ กี่วันกับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนอำนาจการจัดการศึกษา โดยครบถ้วนหรือไม่ และแจ้งผลประเมินความพร้อม ให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาทราบ

(5) คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาจะเป็นผู้ประกาศให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านเกณฑ์การประเมินให้เป็นผู้รับโอนสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขต

(6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินความพร้อมตามประกาศแล้วมีสิทธิรับโอนสถานศึกษาตามที่คณะกรรมการการศึกษา เอกพื้นที่การศึกษา ประกาศได้

เห็นได้ว่า ภารกิจในการรับโอนในด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจของรัฐฯ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งต้องรับภารกิจ มากหนาย รวมทั้งสิ้น จาก 50 กรม 11 กระทรวง การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 องค์กร คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยเชื่อมโยงกับหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยที่รับผิดชอบด้านนี้ ดัง สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง โดยจะเน้นบทบาทด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล การทางการศึกษา การบริหารงบประมาณ และการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนนอกจากนี้ ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีบทบาทตามที่กำหนดไว้เป็นอำนาจหน้าที่ ดัง ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม จะศึกษาว่าปัจจุบันมีบทบาทอย่างไร โดยเน้นการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดและพัฒนาการศึกษาในโรงเรียนของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดระเบียบบริหารงานในตำบลซึ่งได้เริ่มขึ้น ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 เป็นต้นมา และได้มีการแก้ไขการจัดระเบียบบริหารในตำบลมาอย่างต่อเนื่อง จนปี พ.ศ. 2537 ได้มีพระราชบัญญัติสถาปฏิบัติตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสภาพตำบลทำหน้าที่พัฒนา ตำบลตามแผนงานโครงการและงบประมาณของตนเอง ตลอดจนรับผิดชอบการจัดกิจกรรม บริการประชาชนในด้านต่าง ๆ ในเขตตำบล เช่น จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคและการเกษตร รักษาความสะอาดของถนนทางน้ำ ทางเดิน คุ้มครองคูแผลและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

อัมนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาจะมีหน้าที่ การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้าส่งเสริมการศึกษาในฐานะผู้ให้การสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ในท้องที่ของตำบลนี้ ๆ นอกจาก สมาชิกสภาพตำบลบางส่วนยังมีบทบาทด้านการศึกษาในฐานะเป็นกรรมการ โรงเรียนอีกด้วย

สภาพทั่วไปแม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่ได้จัดการศึกษา โดยตรง แต่ในพื้นที่ของตำบลจะเป็นที่ตั้งของโรงเรียน โดยเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกระทรวงศึกษาธิการ การเกิดขึ้นของโรงเรียนและ

องค์กรบริหารส่วนตำบลในชนบทไทย ตามกฎหมายแม้ว่าโครงสร้างและวิธีการจัดตั้งจะแตกต่างกัน แต่สิ่งที่เหมือนกันคือ ข้อผูกพันร่วมกัน (Mission) ตามเจตนาณณ์ของกฎหมาย ที่ต้องการให้เกิดการพัฒนาด้วยกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเองเป็นสำคัญ โดยหลักการแล้ว โรงเรียนและองค์กรบริหารส่วนตำบลต่างก็เป็นองค์กรทางสังคมที่มีหน้าที่ตอบสนองต่อการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เพื่อให้หน่วยอยู่ในสังคมสามารถดำรงอยู่ได้ การที่โรงเรียนและองค์กรบริหารส่วนตำบล จะก่อตั้งขึ้นต่างก็ต้องการ ต่างๆ ระดับกัน แต่ก็สามารถที่จะปฏิบัติงานประสานสัมพันธ์ มีส่วนร่วมซึ่งกันและกันได้ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ องค์กรบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับโรงเรียนในชุมชนให้มากที่สุด เพื่อจะได้มีกระบวนการขัดแย้งสามัคคีในชุมชนให้มีความคิดเห็นในการพัฒนาบำรุงรักษาหรือปรับปรุงแก้ไขสภาพของชุมชนให้ดีขึ้น ได้และเป็นหน้าที่หลักของโรงเรียนที่จะต้องฝึกฝนอบรมสามัคคีในชุมชนนั้นให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสังคม มีความเป็นประชาธิปไตย ที่ผู้ประกอบกิจกรรม

ด้านการจัดการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนตำบล คือ กฎหมายไม่ได้กำหนด อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา กล่าวคือ พระราชบัญญัติสถาบันตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67(5) กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล ด้าน การศึกษา คือ มีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดอิสระในการบริหารจัดการทั้งด้านแผนงาน การพัฒนาหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอน การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและการเงิน รายได้ไม่เพียงพออย่างคงพึงบประมาณและรายได้จากส่วนกลาง มีความเท่าเทียมกันในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นการบริหารงานขาดความคล่องตัว และผู้บริหารส่วนใหญ่ยังไม่มีหน้าที่ความสำคัญของการศึกษาท่าที่ควร การจัดการศึกษายังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีคณะกรรมการศึกษาท่าที่ควร การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการมีเพียงคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กรรมการที่ปรึกษาให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน วัสดุครุภัณฑ์ ขาดการมีส่วนร่วมทั้งด้านการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ปฏิบัติ และร่วมติดตามผล นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งมีความพร้อมด้านกฎหมาย และค่านิยมที่จะดำเนินการจัดการศึกษา ทั้งความพร้อมด้านกฎหมาย และด้านบุคลากรที่จะทำหน้าที่บริหารจัดการศึกษา

7. องค์การบริหารส่วนตำบล

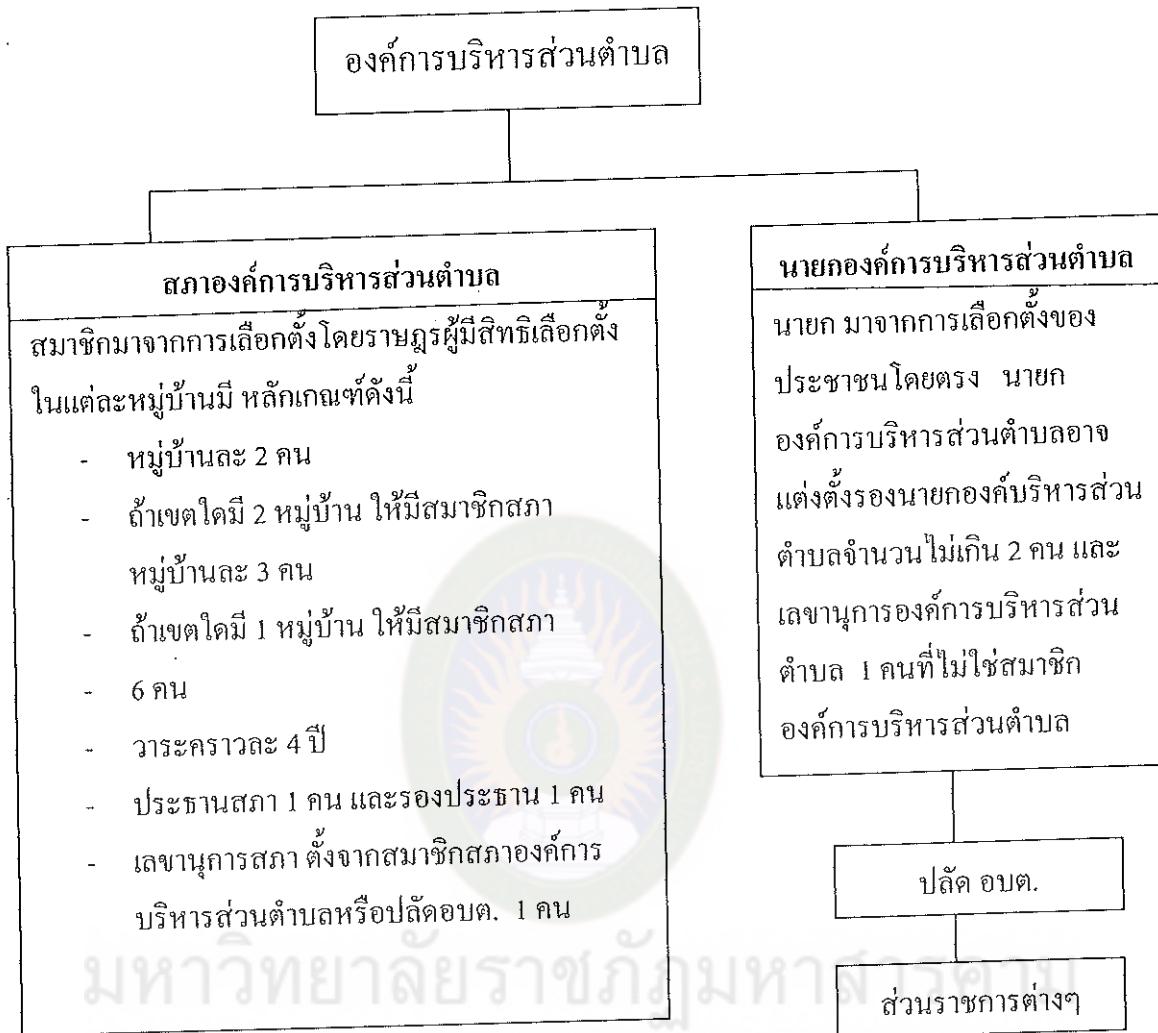
7.1 ความเป็นมา องค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาร่างกฎหมายและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำบลแห่งเงินประภาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาร่างกฎหมายและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาร่างกฎหมายและองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. ตั้งขึ้นจากสภาร่างกฎหมายที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เนื่องด้วยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาร่างกฎหมายท้องถิ่น พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่าง ๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิกสภาร่างกฎหมายและองค์การบริหารส่วนตำบล และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. สภาร่างกฎหมายและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยเนื้อหาส่วนใหญ่ แก้ไขชื่อเรียกบุคคลและคำศัพท์กฎหมายที่ให้สอดคล้องกับกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจากประชาชนโดยตรง ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอให้เห็นทั้งโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายเดิมและในส่วนที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการแก้ไขใหม่พร้อม ๆ กัน

7.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่เกิดจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สภาร่างกฎหมายและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 : โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม (2550 : 63)

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล
 และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

1. สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจาก
 ประชาชนในพื้นที่หมู่บ้านละ 2 คน

2. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล อาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 1 คน

7.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง

กำจัดขยะมูลฝอยและลั่งปฏิกูล

3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. สร้างเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
6. สร้างเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ
7. คุ้มครอง คุ้มครอง รักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จาริৎประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

5. ให้มีและสร้างเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. สร้างเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

7. บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของรายได้
8. การคุ้มครองคุณภาพและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
9. ハウลด์ประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์กรบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่านที่ยินเรื่อง และทำข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

องค์กรบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับเพื่อใช้ในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดข้องต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลในการที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนด ไทยปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่ไม่ให้กำหนด ไทยปรับเดือนห้าร้อยบาท

องค์กรบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์กรบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสถาบันอุดมศึกษา องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการร่วมกันได้ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสถาบันอุดมศึกษา องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องและกิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวนেื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณูปโภค ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแทน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 องค์กรบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณูปการ
6. การส่งเสริมการฟื้นฟูและประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา

10. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของรายฎูในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูกฟอง ลิงปีกูด และน้ำ
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และળาปันสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. จัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสุกานอื่น ๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและวิศวกรรมช่างร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

7.4 องค์การบริหารส่วนตำบลโคงสะอาด

องค์การบริหารส่วนตำบลโคงสะอาดจัดตั้งเมื่อ วันที่ 23 เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลโคงสะอาด ตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ 2 ตำบลโคงสะอาด อำเภอช่องจ瑶 จังหวัดกาฬสินธุ์ และอยู่ทางทิศตะวันตกของอำเภอช่องจ瑶 ห่างจากอำเภอช่องจ瑶 ประมาณ 10 กิโลเมตร และอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดกาฬสินธุ์ ห่างจากจังหวัดกาฬสินธุ์ ประมาณ 30 กิโลเมตร องค์การบริหารส่วนตำบลโคงสะอาด เป็นหน่วยงานขนาดกลาง มีเขตพื้นที่การปกครองจำนวนหมู่บ้าน 12 หมู่บ้าน จำนวนประชากรทั้งหมด 7,544 คน แยกเป็น ชาย 3,687 คน มีจำนวนครัวเรือนในพื้นที่ 1,855 ครัวเรือน มีความหนาแน่นเฉลี่ย จำนวน 215 คน/ตารางกิโลเมตร มีประมาณการรายรับรายจ่าย 25,510,801 บาทต่อปี งานพัฒนาที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนตำบลมุ่งเน้นปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน จนปัจจุบันปัญหาเหล่านี้ลดน้อยลง ดังนี้ต่อไปนี้ ในปี 2549 องค์การบริหารส่วนตำบลโคงสะอาด จึงมุ่งการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมเป็นหลัก โดยเริ่มต้นจากการสังคมสองเคราะห์ (สวัสดิการผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ) จากนั้นจึงพัฒนาไปสู่แนวทางที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งพัฒนาการจัดการศึกษา คาดเดินที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา อุปกรณ์กีฬา ทุนการศึกษา โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ให้กับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ในเขตพื้นที่ตำบลโคงสะอาด ซึ่งมีทั้งหมด 5 โรงเรียน เป็นโรงเรียนประถมจำนวน 3 โรงเรียน โรงเรียนขยายโอกาส 2 โรงเรียน มาพิมพ์บทบาทในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย (3-6 ปี) ซึ่งเดิมอยู่ในความดูแลหลายสังกัด ทั้งสำนักงานการศึกษาแห่งชาติ กรมพัฒนาชุมชน และกรมการศาสนา มาอยู่ใน การดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล และเน้นการพัฒนา 4 ด้าน คือ การบริหารงานด้านบุคลากร การบริหารงานด้านงบประมาณ การบริหารด้านวัสดุ และด้านการบริหารจัดการศึกษา เพื่อรับรองการถ่ายโอนการศึกษา จนกระทั่งได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นโรงเรียน องค์การบริหารส่วนตำบลโคงสะอาด ในปีพ.ศ. 2549 เปิดดำเนินการเรียนการสอนในระดับชั้นอนุบาล ปัจจุบันมีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น 303 คน บุคลากรในโรงเรียนจำนวน 20 คน ซึ่งนับเป็นโรงเรียนในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่สุดในตำบลโคงสะอาด โดยเจตนาที่นำงของผู้บริหารองค์การบริการส่วนตำบลโคงสะอาดแล้ว มีความตั้งใจที่จะดูแลรับผิดชอบการศึกษาระดับปฐมวัย ให้ดีที่สุด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (บุญทัน ศรีมุงคุณ: สัมภาษณ์ 5 กุมภาพันธ์ 2551)

8. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด (วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2551)

เดิมองค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด ได้รับการถ่ายโอนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (พช.) บ้านโภกประดิษฐ์ จำนวน 1 แห่ง, ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ ในวัด(คค.)วัดบ้านโนนชัย จำนวน 1 แห่ง, ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด (วัดบ้านหนองเม็ก) จำนวน 1 แห่ง และ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดสำนักงานการประ同胞ศึกษาแห่งชาติ (ศ.อ.บ.ต.) จำนวน 1 แห่ง รวม จำนวน 4 ศูนย์พัฒนาฯ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2544 หลังจากนั้นจึงได้มีการประเมินศูนย์พัฒนาเด็กองค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด โดยการสอบตามจากผู้ปักธงค์ที่มารับบริการที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด ผู้ปักธงค์ของนักเรียนมีความคิดเห็นตรงกันว่าองค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด น่าจะเปิดทำการเรียนการสอนระดับอนุบาลได้

ดังนั้นสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหารจึงนำความคิดเห็นของชาวบ้านเข้าที่ประชุมสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2547 จัดสร้างอาคารเรียนโดยใช้งบประมาณ 140,000 บาท เป็นอาคารคอนกรีตชั้นเดียว มีห้องเรียนจำนวน 4 ห้องเรียน 1 ห้องพักครู อยู่ภายในบริเวณของที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด งานนี้จึงได้ข่ายครุ นักเรียน พร้อมค่วยครุภัณฑ์และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ มาอยู่ที่อาคารใหม่ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2547 และทำการเปิดการเรียนการสอนในวันที่ 1 เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2547 เพื่อเป็นการช่วยลดปัญหาที่ผู้ปักธงค์ต้องน้ำเดือนนักเรียนไปเรียนที่โรงเรียนเอกชนต่างอำเภอ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระผู้ปักธงค์ในการดูแลบุตรหลานอย่างถูกวิธี เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่บุตรหลาน ในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ต่อไป

เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2549 ที่ประชุมสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด จึงได้มีมติเห็นชอบในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด และจัดตั้งโรงเรียนระดับอนุบาล เพื่อรับเด็กนักเรียนจากศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด คือโรงเรียนองค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด พร้อมกันนี้ได้ยุบรวมศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้ง 4 ศูนย์ฯ รวมรวมเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กองค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด สังกัดองค์กรปักธงค์ส่วนห้องคืน เพียงศูนย์เดียวเพื่อจ่ายต่อการจัดการบริหารต่อมากขึ้น โภกสะอาดจึงได้ดำเนินการยื่นเรื่องเสนอ สพท. เขต 2 จังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อประเมินการจัดตั้งโรงเรียนองค์การบริหารส่วนตำบลโภกสะอาด เมื่อสพท. เขต 2 จังหวัดกาฬสินธุ์ มาประเมินผลปรากฏว่าผ่านการประเมินได้คะแนนเฉลี่ย 2.62 คะแนนให้จัดตั้งได้

อบต.โภคสะอาดจึงได้รวบรวมเอกสารในการจัดตั้งเสนอท้องถิ่นอำเภอ ท้องถิ่นจังหวัด และ กรรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขออนุมัติการจัดตั้ง และได้เปิดทำการเรียนการสอน ในระดับอนุบาล 3 เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2550 ส่วนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรบริหาร ส่วนตำบล โภคสะอาดได้จัดการเรียนการสอนในระดับชั้นเตรียมอนุบาล , ชั้นอนุบาล 1 และชั้นอนุบาล 2 เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2550 เข่นกัน เมื่อปี พ.ศ. 2550 ศูนย์พัฒนาเด็ก เล็กขององค์กรบริหารส่วนตำบล โภคสะอาด ได้รับงบประมาณในการซ่อมแซมอาคารเรียน เป็นเงิน 230,000 บาทและงบการจัดซื้อวัสดุการศึกษา เป็นเงิน 800,000 บาท จากรัฐส่งเสริม การปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียนองค์กรบริหารส่วนตำบล โภคสะอาด ได้รับงบประมาณในการก่อสร้างอาคารเรียน ของโรงเรียนองค์กรบริหารส่วนตำบล โภคสะอาด เป็นเงิน 5,286,600 บาท เพราะปัจจุบันไม่มีอาคารเรียนสำหรับนักเรียน แต่ทางองค์กรบริหารส่วน ตำบล โภคสะอาดได้แก้ปัญหานี้โดย การใช้อาคารสำนักงานของส่วนการศึกษาใช้ก่อน โดย เป็นงบประมาณจากรัฐส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประชญา พัฒนาคุณภาพ สร้างสรรค์คุณธรรม นำวิชาการ
ศติพจน์ ความรู้เด่น เน้นคุณธรรม นำศักยภาพ
วิสัยทัศน์ พัฒนาพืนฐาน ส่งเสริมประสบการณ์ สร้างสรรค์คุณภาพสังคม
เป้าหมาย เด็กเล็กในพื้นที่ อบต. โภคสะอาด มีความรู้ ความสามารถอย่างสมวัย มี
ศักยภาพ และมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรงสมบูรณ์

ภารกิจ

- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นสถานที่รับเลี้ยงและดูแลเด็ก อายุตั้งแต่ 2 - 5 ปี
- จัดการเรียนการสอน และการอบรมเด็กดูความวัยการพัฒนา
- จัดให้มีการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง เพื่อให้เด็กช่วยเหลือตนเองได้
- ส่งเสริมภาวะโภชนาการทางด้านอาหาร และสุขภาพของเด็ก (อาหารกลางวัน อาหารเสริมน้ำ)
- จัดให้มีการดูแลเรื่องความสะอาดต่าง ๆ ในร่างกายเด็ก และสิ่งแวดล้อมภายใน ศูนย์ฯ ให้น่าอยู่และเอื้อต่อการเรียนรู้
- ดูแลให้เด็กได้พักผ่อนความเวลาที่เหมาะสม
- ดูแลเรื่องความปลอดภัย ตั้งแต่เวลา 07.00 - 16.30 น. หรือจนกว่าจะมีผู้ปกครองรับ กิจกรรมตามหลักสูตร
 - จัดปฐมนิเทศผู้ปกครอง

2. จัดกิจกรรมวันแม่
3. จัดกิจกรรมวันพ่อ
4. จัดกิจกรรมวันเด็ก – วันครู
5. จัดกิจกรรมวันบุญตีตันน้อย – ปีจันมินเนท

วัตถุประสงค์ในการจัดกิจกรรม

1. ส่งเสริมคุณธรรม และ จริยธรรมทางศาสนา
2. เพื่อให้เด็กได้เรียนรู้จาก ประสบการณ์ตรงและสามารถนำไปใช้กับชีวิตประจำวัน ได้ในอนาคต
3. เพื่อให้เกิดวิสัยทัศน์ที่ดี และกว้างไกล
4. เพื่อส่งเสริมทางด้านความคิด การกล้าตัดสินใจ และการกล้าแสดงออกของ นักเรียนอย่างสมวัย
5. เป็นการปลูกฝังความคิด และจิตใจที่ดีของเด็กให้มีความอ่อนโยน ในด้าน คุณธรรมและจริยธรรมทางศาสนา
6. เพื่อให้เด็กได้เรียนรู้และสัมผัส ในสิ่งต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ไม่เป็นการต่อสัมภ
7. เพื่อให้ผู้ปกครองมีความรู้และเข้าใจในแนวทาง ของการพัฒนาเด็กอย่างมี ศักยภาพเต็มตามรูปแบบ

9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนตำบลโคล สะอาด อำเภอฟ่องชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้

กัญญาภัค พระมหา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ปัญหาการบริหารสถานศึกษาใน สังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยสรุปได้ว่า 1. ระดับปัญหาการ บริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย โดยรวมทุกด้านและ รายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อยได้ดังนี้ ด้านการจัดการ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านงบประมาณ และด้านบุคลากรเป็นลำดับสุดท้าย 2. การปรับเปลี่ยน ระดับปัญหาการบริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัด หนองคาย ตาม ความคิดเห็นของผู้บริหาร ครุผู้สอน และกรรมการสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานโดยรวมทุกด้าน ด้านบุคลากร ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านการจัดการ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่

ระดับ 0.05 การเปรียบเทียบความคิดเห็นพบว่า ครูผู้สอนมีความคิดเห็นต่อระดับปัจจัยทางการบริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย โดยรวมทุกด้าน ด้านบุคลากร และด้านวัสดุอุปกรณ์ แตกต่างกันกรรมการสถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน ส่วนด้านการจัดการ ทั้งผู้บริหารและครูผู้สอน มีความคิดเห็นแตกต่างกันกรรมการสถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน สำหรับด้านงบประมาณไม่มีความแตกต่างกัน 3. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย ผู้ตอบแบบสอบถาม ได้ให้ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ จัดให้มีการอบรมบุคลากรอยู่สม่ำเสมอ สำหรับเรื่องข้อมูลและกำลังในการปฏิบัติงาน บริหารงบประมาณ ให้เกิดความโปร่งใส ลดขั้นตอนระเบียบการใช้ง่าย จัดวัสดุอุปกรณ์ให้เพียงพอ กับทุกช่วงชั้นมีการตรวจสอบวัสดุอุปกรณ์ให้พร้อมแก่การใช้งาน อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มารับการบริการและบริหารจัดการให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

จิตรา กาญจนวิบูลย์ (2539 :185) ได้ศึกษาปัจจัยทางการบริหารงาน วิชาการในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานประถมศึกษา จังหวัดกาญจนบุรี ผลการวิจัยสรุปได้ว่า งานด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ ผู้บริหารและครูไม่ศึกษาและทำความเข้าใจหลักสูตรให้ชัดเจน เนื่องจากบุคลากร มีงานที่ต้องปฏิบัติมาก ทั้งงานสอนและงานอื่นที่ได้รับมอบหมายงาน การเรียนการสอน สถานที่ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้และห้องพิเศษ ไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนกิจกรรมการเรียนการสอน ด้านด้านวัสดุประกอบหลักสูตรและต้องการเรียนการสอน ขาดความรู้และทักษะในการผลิต การใช้ และการบำรุงรักษาต้องการเรียนการสอน ด้านงานวัดผลและประเมินผลเอกสาร วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือที่จำเป็นต่อการใช้วัดผลและประเมินผลไม่เพียงพอ งานห้องสมุดหนังสือ วัสดุและครุภัณฑ์ไม่เพียงพอ งานนิเทศภายในผู้บริหารและครูไม่ศึกษาและทำความเข้าใจหลักการและวิธีในการปฏิบัติในการนิเทศภายในอย่างชัดเจน สำหรับงานประชุมอบรมทางวิชาการ งบประมาณในการจัดประชุมอบรมทางวิชาการ ไม่เพียงพอ

นุชนารถ นาคคำ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพร้อมในการบริหารจัดการศึกษาขั้นปฐมวัยขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตทั้งสามสีดา จังหวัดนครราชสีมา โดยได้นำปัจจัยพื้นฐานที่มีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการที่เรียกว่า 4 M ได้แก่ การบริหารบุคลากร การบริหารงบประมาณ การบริหารวัสดุอุปกรณ์ และการบริหารงานทั่วไป ผลการวิจัยพบว่า

1. ด้านการบริหารบุคลากร สมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมด้านบุคลากร 4 ข้อ คือ 1) จำนวนบุคลากรที่เพียงพอ 2) บุคลากรมีความรู้

ความสามารถ 3) บุคลากรมีจิตสำนึกที่ดีงามในการบริหารงานบุคคล และ 4) บุคลากรมีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นปฐมวัย

2. ด้านการบริหารงบประมาณ สมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบล 1) ไม่มีงบประมาณที่เพียงพอในการจัดการศึกษาขั้นปฐมวัย 2) ไม่มีความรวดเร็วในการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการการศึกษาขั้นปฐมวัย 3) มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหัดและคุ้มค่าในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นปฐมวัย 4) และมีการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นปฐมวัยนอกจากนี้ 5) ในภาพรวมตามความเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความพร้อมด้านงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการการศึกษาขั้นปฐมวัย

3. ด้านการบริหารวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความพร้อมด้านการบริหารวัสดุอุปกรณ์ทั้ง 4 ข้อดังต่อไปนี้ 1) ไม่มีสถานที่ เช่น อาคารเรียนสำนامเด็กเล่นเพียงพอ 2) ไม่มีสื่อการเรียนที่เพียงพอ 3) ไม่มีวัสดุอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวก และ 4) ไม่มีวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัย

4. ด้านการบริหารงานทั่วไป สมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมด้านการบริหารงานทั่วไปใน 5 เรื่อง ดังนี้ 1) ผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบลใช้วิสัยทัศน์ของผู้นำ 2) ผู้นำใช้การวางแผนการบริหารจัดการการศึกษาขั้นปฐมวัย 3) ผู้นำมีการเตรียมองค์กร เช่น การเตรียมบุคลากร การอบรมหมายงานการกำหนดหน้าที่ในการบริหารจัดการ การศึกษาขั้นปฐมวัย 4) ผู้นำมีการกำหนดนโยบายหรือเป้าหมายที่ชัดเจน ในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นปฐมวัย และ 5) ในภาพรวมองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมในด้านการบริหารงานทั่วไปสำหรับการบริหารจัดการการศึกษาขั้นปฐมวัย

พระครูวิโรจน์ธรรมากิริยกย์ เรื่องรัมย์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการจัดการศึกษาปฐมวัยขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ผลการศึกษาพบว่า บุคลากร โดยรวมและจำแนกตามสถานภาพเห็นว่ามีปัญหาในการจัดการศึกษาปฐมวัย ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและเป็นรายด้าน 4 ด้าน อยู่ในระดับมาก ตามลำดับ คือ ด้านความสัมพันธ์ชุมชนและการประชาสัมพันธ์ ด้านธุรการ ด้านการเงิน และพัสดุ ด้านบุคลากร และด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม และมีปัญหารายด้านอีก 2 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง ตามลำดับ คือ ด้านกิจกรรมการเรียน และด้านวิชาการ บุคลากรเห็นว่าปัญหาที่สำคัญในการจัดการศึกษาปฐมวัย ขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละด้าน ได้แก่ ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากสถานศึกษาใกล้เคียง ขาดการนิเทศติดตาม อาคารสถานที่ไม่มีความ

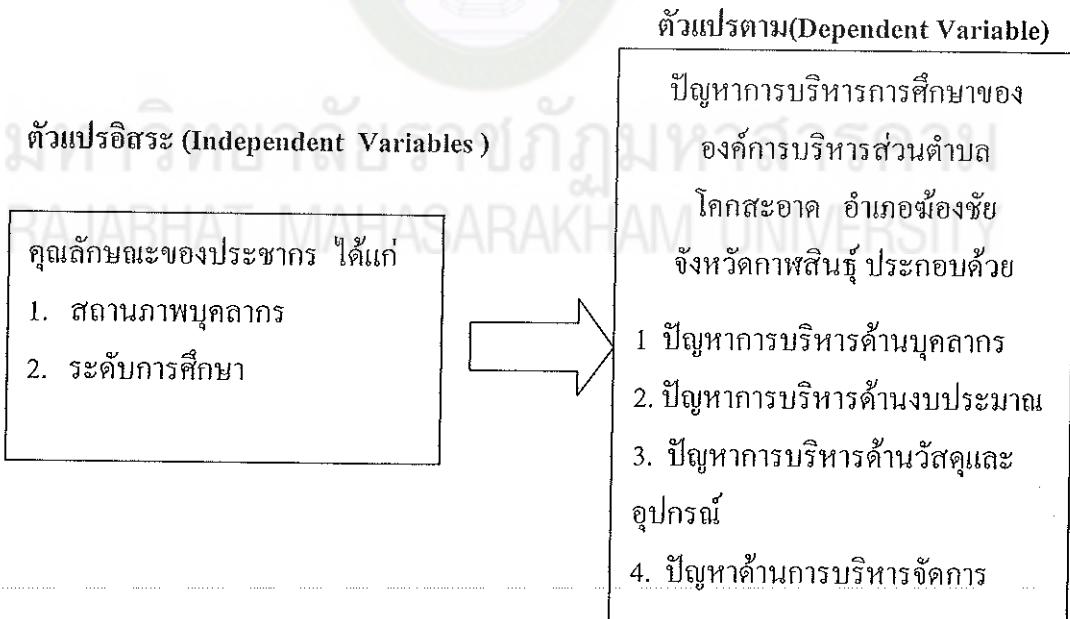
เหมาะสมเป็นสัดส่วน ครูพี่เลี้ยงเงินเดือนน้อยขาดสวัสดิการ ต่อวัสดุอุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอนไม่เหมาะสม สถานศึกษาไม่มาให้คำแนะนำการเรียนการสอนมีการประชุมซึ่งให้ข้อมูลได้รับทราบกิจกรรมน้อย และได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้ผู้บริหารศูนย์ซึ่งต้องประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องให้ข้อมูลเห็นความสำคัญของศูนย์พัฒนาวิชาชีพครูพี่เลี้ยง และให้ทุนการศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลควรเพิ่งงบประมาณจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ การเรียนการสอนให้เพียงพอและเหมาะสมกับวัยของเด็ก สถานศึกษาใกล้เคียงต้องให้คำปรึกษา จัดประชุมร่วมทุกฝ่ายในกิจกรรมศูนย์อย่างต่อเนื่องมีการประเมินตนเองไม่ต่อเนื่อง บุคลากรที่มีสถานภาพต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการจัดการศึกษาปัจจุบันวัย ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมแล้วเป็นรายค้าน 4 ค้าน ไม่แตกต่างกัน แต่รายค้าน 2 ค้าน คือ ค้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม และค้านบุคลากรมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

รุ่งภา สุทธิวนิช (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาในการจัดการศึกษาและเปรียบเทียบปัญหา ของครูผู้สอน ผู้บริหารและครูผู้สอนของสถานประกอบการและนักเรียน ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้ ครูผู้สอน ผู้บริหารและครูผู้สอนของสถานประกอบการมีปัญหาปานกลางในทุกด้าน คือ ด้านหลักสูตร ด้านบุคลากร ด้านวัสดุอุปกรณ์และการสนับสนุนด้านงบประมาณ ด้านคุณลักษณะของนักเรียน ด้านการจัดการเรียนการสอน ด้านการนิเทศและติดตามผล ด้านการประชาสัมพันธ์ติดต่อประสานงาน สำหรับด้านหลักสูตรและด้านคุณลักษณะของนักเรียน นักเรียนมีระดับความคิดเห็นไม่สอดคล้องกับครูผู้สอน ผู้บริหารและครูผู้สอนของสถานประกอบการ โดยที่นักเรียนเห็นด้วยมากหรือนี้ปัญหาน้อย ในขณะที่ครูผู้สอน ผู้บริหารและครูผู้สอน มีปัญหาปานกลาง

วารินทร์ จิตคำภู (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาสังกัดกรมการศาสนา ในเขตการศึกษา 8 ในด้านนโยบายการจัดการศึกษา การจัดการเรียนการสอนการนิเทศติดตาม การสนับสนุน สภาพและอุปสรรคปัญหานี้ด้านบุคลากร งบประมาณ อาคาร สถานที่ และวัสดุครุภัณฑ์ ผลการวิจัยพบว่า นโยบายการจัดยังไม่มีแนวทางและรูปแบบที่ชัดเจน จัดการเรียนการสอนตามแนวที่กรมการศาสนากำหนด แต่ขาดหลักสูตร ญี่มือ และแผนการจัดการที่ชัดเจนและเหมาะสม การจัดการเรียนการสอนยังต้องปรับปรุงแก้ไข ขาดการนิเทศติดตามจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ต้องการได้รับการนิเทศแนะนำด้านวิชาการ และจากเจ้าที่กรมการศาสนามากที่สุด

ในส่วนสภาพและอุปสรรคปัญหาด้านปัจจัยดำเนินงาน มีครูพี่เลี้ยง 1 คน/ศูนย์ฯ มีนักเรียนระหว่าง 21-40 คน จำนวนครูไม่เพียงพอกับจำนวนเด็ก ครูพี่เลี้ยงมีวุฒิการศึกษาต่ำ และไม่มีวุฒิทางครุ ความรู้ขั้นต่ำไม่ดีพอ ความตั้งใจในการทำงานของครูพี่เลี้ยงอยู่ในระดับดีแต่ไม่เพียงพอ ใจกับค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นส่วนมาก ด้านงบประมาณที่ได้รับจากทางราชการและกรมศาสนามีค่าตอบแทนครูพี่เลี้ยง ค่าอาหารกลางวัน และค่าดำเนินการ แต่ไม่เพียงพอ กับค่าใช้จ่ายจริง มีการเก็บเงินจากผู้ปกครองเด็กเพิ่มเป็นส่วนมาก สภาพทั่วไปด้านอาคารสถานที่อยู่ในระดับดี แต่ยังต้องปรับปรุงให้มีความเหมาะสมกับเด็กเล็กเป็นส่วนมาก ขาดแคลนวัสดุ ครุภัณฑ์ที่จำเป็นสำหรับใช้ในการเรียนการสอนในระดับมาก สำหรับอุปสรรคปัญหานั้น การดำเนินงาน พบว่า ด้านงบประมาณ และด้านวัสดุครุภัณฑ์มากที่สุด โดยด้านงบประมาณไม่เพียงพอ กับค่าใช้จ่าย ค่าจ้างครูพี่เลี้ยง ไม่เหมาะสมและไม่มีการเบิกจ่ายเป็นรายเดือน ด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้เป็นการเฉพาะ เป็นภาระที่ศูนย์ฯ อบรมเด็กต้องรับผิดชอบเอง

10. กรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย