

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำความรู้ที่ได้มากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหาร
2. การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล
3. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
4. การกระจายอำนาจทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
5. การจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. กระทรวงมหาดไทยกับการเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 7.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 7.2 งานวิจัยต่างประเทศ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหาร

การบริหารแบบมีส่วนร่วมนั้นมีมาตั้งแต่อดีต มนุษย์รวมตัวกันเพื่อร่วมกันคิดวางแผนที่จะต่อสู้กับธรรมชาติ การทำกิจกรรมใดก็ตามหากทำตามลำพังแล้วก็ยากที่จะประสบความสำเร็จ การมีส่วนร่วมเป็นความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลที่มีต่อกิจกรรมของกลุ่ม เป็นตัวกระตุ้นให้งานสำเร็จได้ตามเป้าหมาย เพราะการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย (Involvement) การช่วยเหลือและการทำประโยชน์ (Contribution) และการรับผิดชอบ (Responsibility) ดังนั้นประสิทธิผลขององค์กรขึ้นอยู่กับการรวมพลังที่จะผลักดันให้ภารกิจบรรลุเป้าหมายในการจัดการศึกษาก็เช่นกัน จำเป็นต้องให้สังคม ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งเป็นแนวทาง

หนึ่งในการปรับปรุงและเสริมสร้างการปฏิบัติงานในองค์กรให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้นผู้บริหารควรให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร และมีความเชื่อมั่นสมมติฐานที่ว่า ฝ่ายปฏิบัติงานถ้ามีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากเท่าไร ก็ยิ่งมีความเข้าใจในปัญหาขององค์กรและบทบาทของฝ่ายบริหารมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดความร่วมมือร่วมใจและจะกระตุ้นให้ภารกิจบรรลุเป้าหมายในทางตรงกันข้าม ทั้งสองฝ่ายมีความคิดเห็นไม่ตรงกันก็อาจทำให้ผู้ปฏิบัติงานแยกตัวออกจากองค์กร ทั้งนี้เพราะเขาไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการรับผิดชอบหรือการตัดสินใจ อีกทั้งอาจมองว่าผู้บริหารไม่เห็นคุณค่าของพวกเขาตนเองแสดงออกในรูปของความเย็นชาไม่เอาใจใส่ สิ่งเหล่านี้ไม่เป็นที่พึงประสงค์ขององค์กรอย่างแน่นอน การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะทำให้ทุกฝ่ายมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันส่งผลให้องค์กรเป็นที่ยอมรับ ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย บรรยากาศในการปฏิบัติงานจะเกิดความสามัคคีปรองดองมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน มีความเป็นระเบียบ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดพลัง โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพและมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงนั้น โรงเรียนจะต้องสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียน บ้านและชุมชน ดังนั้นประชาชนจึงเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพราะการศึกษาที่ดีต้องจัดให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540: 268 – 271) ได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑล กรุงเทพมหานคร เห็นว่าปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมสรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

1.1 โครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมจะช่วยให้ชุมชนมีความพร้อมในการสนับสนุนโรงเรียนด้านการเงิน เพราะเป็นย่านอุตสาหกรรมย่อมทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจดี

1.2 ลักษณะนิสัยของคนไทยช่วยส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนกล่าวคือโดยทั่วไป คนไทยมีนิสัยชอบทำบุญสุนทาน ไม่ค่อยจะปฏิเสธคำขอร้องของผู้อื่น โดยเฉพาะโรงเรียนที่เป็นสถาบันสอนบุตรหลานให้เป็นคนดี มีความรู้

1.3 ระบบการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น กระตุ้นให้นักการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน ซึ่งในช่วงที่มีการเลือกตั้งผู้สมัครมักจะต้องเข้าไปพบประชาชนและช่วยเหลือกิจกรรมของสังคม โดยเฉพาะวัดกับโรงเรียนที่เป็นสถาบันหลักของชุมชน

2. ปัจจัยที่เกี่ยวกับชุมชน

2.1 ความศรัทธาของชุมชนที่มีต่อโรงเรียน หากโรงเรียนสร้างศรัทธาให้กับชุมชนได้ เช่น ผลการเรียนดี นักเรียนสามารถสอบชิงทุนหรือสอบเข้าสถาบันที่มีชื่อเสียงได้ โรงเรียนได้รับรางวัลชนะเลิศ โรงเรียนชนะเลิศประกวดผลงานทางวิชาการ ครูอาจารย์เอาใจใส่นักเรียน ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จะทำให้ชุมชนเกิดศรัทธาต่อโรงเรียน

2.2 ชุมชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของโรงเรียน และต้องมีหน้าที่ต่อโรงเรียน ความรู้สึกดังกล่าวมักจะมีอยู่ในรูปของโรงเรียนของเรา การเป็นศิษย์เก่า การเป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมในการก่อตั้ง และทำนุบำรุงโรงเรียน การเป็นผู้ปกครองนักเรียน ฯลฯ

2.3 ความคาดหวังของชุมชนต่อโรงเรียน ได้แก่ ความคาดหวังว่าโรงเรียนจะส่งมอบบุตรหลานของเขาให้เป็นคนเก่ง คนดี และคาดหวังให้โรงเรียนมีคุณภาพไม่เป็นรองโรงเรียนอื่น

2.4 ชุมชนมีความสัมพันธ์อันดีกับโรงเรียนหากผู้บริหารและครูเข้าร่วมกิจกรรมกับชุมชนอย่างสม่ำเสมอ โรงเรียนให้การต้อนรับชุมชนอย่างดี โรงเรียนเอาใจใส่บุตรหลานของประชาชนชุมชนก็จะให้ความร่วมมือกับโรงเรียนด้วยดี

3. ปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน

3.1 ปัจจัยเกี่ยวกับผู้บริหารและครู ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารและครูมีความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน ให้เกียรติและให้กำลังใจแก่ผู้เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน

3.2 เป็นครูอยู่ในโรงเรียน ครูสนใจและเอาใจใส่การเรียนการสอน ฯลฯ

3.3 ปัจจัยเกี่ยวกับผลงานและวิธีปฏิบัติของโรงเรียน เช่น โรงเรียนมีชื่อเสียงด้านวิชาการ มีความน่าเชื่อถือในเรื่องการเงิน โรงเรียนมีการพัฒนาในด้านต่างๆ ฯลฯ

ไพรัตน์ เศษรินทร์ (อ้างในชูชาติ พ่วงสมจิตร. 2540: 62 – 63) กล่าวถึง ปัญหาและข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของชุมชน ดังนี้ 1) นโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนส่วนใหญ่ต้องขึ้นกับระบบราชการ 2) ประชาชนคุ้นเคยกับการรับคำสั่งการยอมรับความถูกต้องของข้าราชการและการยอมรับคอยความช่วยเหลือแทน การช่วยเหลือตนเอง การคิดเองและการหลีกเลี่ยง การโต้แย้งกับข้าราชการ 3) กิจกรรมหรือโครงการที่ได้เข้าร่วมส่วนใหญ่ให้ร่วมเฉพาะตอนเสนอโครงการและตอนลงมือปฏิบัติโครงการ ไม่มีส่วนร่วมแบบครบวงจรองค์การ อาสาสมัคร มูลนิธิ และชมรมต่างๆ มีมากมายแต่ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้เฉพาะ ขาดทุนทรัพย์ ขาดเป้าหมายและหลักการที่แน่นอน

สรุป

การมีส่วนร่วมในการบริหาร หมายถึง การมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาของ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งในด้าน การบริหารวิชาการ การบริหาร งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ซึ่งจะต้องมีเป้าหมายใน ด้าน การศึกษา คือ ใ้บุตรหลาน เป็นคนดีมีผลเรียนที่ดี ให้ครูสนใจนักเรียนให้เอาใจใส่การเรียน การสอน ส่วนในด้านชุมชนต้องการความเข้มแข็งของชุมชน ให้เกิดความศรัทธาของแต่ละฝ่าย เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของในชุมชน กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม ตัดสินใจร่วมกันในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ให้เกิดการตอบสนองความต้องการของชุมชน

2. การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลกำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 เป็นกฎหมาย ที่มุ่งปฏิรูปการศึกษาโดยปฏิรูปในด้านต่าง ๆ คือ ด้านสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ระบบจัดการศึกษาแนวทางในการจัดการศึกษา ระบบ บริหาร มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ด้านครูและบุคลากร ทางการศึกษา ทรัพยากรทางการศึกษา บริหารจัดการด้านเทคโนโลยีทางการศึกษา เพื่อนำไปสู่การ ได้มาซึ่ง คนที่มีคุณภาพ ซึ่งหมายถึง คนที่มีทั้งความคิดความเก่งและมีความสุข เพื่อให้การดำเนินการ ดังกล่าวบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้ทุกฝ่ายมีส่วน ร่วมในการพัฒนาการศึกษาของชาติ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 หมวด 2 การจัดระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา มาตรา 35 ว่า “สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เฉพาะที่เป็น โรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล” (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 ก. : 12)

1. ความเป็นมาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล การปฏิรูปการศึกษามีความ มุ่งหมายที่จะจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีความสามารถ และมีความสุข จำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจและให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมซึ่งสอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งให้มีการจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการเรียนการศึกษาของไทยมีเอกภาพเชิงนโยบายและมีความ หลากหลายในทางปฏิบัติให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ : 24)

2. ความหมายของนิติบุคคล สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2546 : 10) ได้รวบรวมความหมายของคำว่า “นิติบุคคล” หมายถึง “องค์กรหรือคณะบุคคล ซึ่งกฎหมายสมมติให้เป็นบุคคล เพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่ตามกำหนดไว้ในกฎหมาย” และที่กล่าวว่าความเป็นนิติบุคคลระบอบราชการนั้นเป็นเรื่อง “สมมติ” ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นและการมีฐานะเป็นนิติบุคคลนี้จะทำให้สถานศึกษาสามารถทำนิติกรรมได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา แต่ไม่ได้หมายถึง “ความเป็นอิสระ” โดยสิ้นเชิงจากหน่วยเหนือซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล หมายถึง โรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายยอมรับให้สามารถทำกิจการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายบริหาร

3. แนวทางส่งเสริมการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล การบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐ จึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกกัน โดยทั่วไปว่า “ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษา เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วยหลักการดังกล่าว ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสหลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า หลักธรรมาภิบาล อาจบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษาซึ่ง ได้แก่ การดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณบริหารงานบุคคลและบริหารทั่วไปและเป้าหมายในการจัดการศึกษาคือ ทำให้ผู้เรียนเป็นคนดี เก่งและมีความสุข

4. ขอบข่ายการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล การบริหารสถานศึกษาในปัจจุบันยึดหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจจัดการศึกษา ทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ งานบุคลากรและการบริหารทั่วไปไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง ซึ่งส่งผลต่อการบริหารใน 4 ด้าน

สรุป

การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล หมายถึง การเป็นนิติบุคคลจะทำให้สถานศึกษาสามารถทำนิติกรรมได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติ เป็นการปฏิรูปการศึกษาในด้านสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาระบบการจัดการศึกษาและแนวทางในการจัดการศึกษา ระบบบริหารมาตรฐานและการประกันคุณภาพทางการศึกษา ด้านครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อนำไปสู่การได้มาซึ่งคนที่มีคุณภาพโดยยึดหลักปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545

3. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีรายละเอียดดังนี้

1. ความหมายของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารและการจัดการศึกษาโดยมีสถานศึกษาเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษา ให้มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบมีความอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาด้านต่าง ๆ ภายใต้คณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหาร โรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยการมีส่วนร่วม และคุณภาพของผู้เรียนตรงตามความต้องการของผู้เรียนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : ข – ค) ได้ให้ความหมายของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าหมายถึง กลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่าและผู้บริหาร โรงเรียน ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากรและวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชนจากความหมายดังกล่าว การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน น่าจะหมายถึง การกระจายอำนาจให้สถานศึกษาที่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการเบ็ดเสร็จ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนในการตัดสินใจ

2. ความสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ถวิล มาตรฐาน (2544 : 52) กล่าวถึง ความสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า เป็นการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนให้ตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร ได้แก่ ความรู้ เทคโนโลยี อำนาจหน้าที่ วัสดุ

ครุภัณฑ์ บุคลากร เวลาและงบประมาณ เป็นการกระจายอำนาจทางการบริหารจัดการมากกว่าจะเป็นอำนาจการเมืองและให้เกิดการตัดสินใจในระดับโรงเรียนภายใต้กรอบนโยบายของท้องถิ่นของรัฐ ในขณะที่เดียวกัน โรงเรียนยังมีความรับผิดชอบที่จะตรวจสอบได้ในการใช้ทรัพยากรที่จัดสรรให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กล่าวถึงความสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จนั้น จะต้องบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมีการกระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ การบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณและการบริหารทั่วไปเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ โดยคำนึงถึงการบริหารจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และจัดการเรียนรู้ที่มุ่งคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ

3. ลักษณะการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ลักษณะการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหมายถึง การนำหลักการบริหาร โรงเรียนมาใช้ภายในโรงเรียน โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการจัดการของโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนได้รับความเชื่อมั่นว่าสามารถบริหารงานภายในโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาในอดีตที่ผ่านมา และอุทัย บุญประเสริฐ (2543:8) ได้สรุปลักษณะการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 5 ประการ ดังนี้

3.1 หลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่า โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

3.2 หลักการมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจและร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเกิดความรู้สึกรับเป็นเจ้าของ และจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3.3 หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลาย บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กร ในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการต่อมา มีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา แต่เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญต่าง ๆ รุกหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชน ได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

3.4 หลักการบริหารตนเอง ในระบบการศึกษาทั่วไปมักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยงานปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางโรงเรียน ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง สำหรับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายของส่วนรวมแต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมายแล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายด้วยวิธีการที่แตกต่างกันแล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

3.5 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2546 : 16) ได้สรุปลักษณะการใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ สอดคล้องกัน ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจ โดยคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชนจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษา ไปยังสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หลักการบริหารตนเอง สถานศึกษาจะมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้นภายใต้การบริหาร ในรูปขององค์กรคณะบุคคล คือ คณะกรรมการสถานศึกษา หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถ มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน การตัดสินใจ การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น การร่วมคิด ร่วมทำ โดยเน้นการกระจายโอกาสไปให้ทั่วถึงทั้งองค์กร เพื่อ โยงให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน เป็นภาวะผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก หลักการพัฒนาทั้งระบบ มีการปรับทั้งโครงสร้างและวัฒนธรรมขององค์กร โดยการเปลี่ยนแปลงต้องให้ระบบทั้งหมดเห็นด้วยและสนับสนุน หลักการความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ โรงเรียนต้องแสดงความรับผิดชอบต่อที่จะให้มีการตรวจสอบเพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

สรุป

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารจัดการศึกษา โดยมีสถานศึกษาเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาภายใต้การบริหารในรูปแบบขององค์กรคณะบุคคล คือ คณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา นำไปสู่ความสำเร็จ โดยส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดนโยบายให้เป็นไปตามมาตรฐาน

4. การกระจายอำนาจทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545

ประเทศไทยที่ประชาชนในชาติมีความรู้สูงย่อมหมายถึงทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศและความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศสูงตามไปด้วย ท่ามกลางการแข่งขันกันอย่างรุนแรงทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง การอุตสาหกรรม โดยเฉพาะเทคโนโลยีการสื่อสารที่มีฐานของความรู้เป็นตัวนำ การได้รับการศึกษาของคนในชาติอย่างทั่วถึง มีคุณภาพและเพิ่มมากขึ้นเท่านั้นที่จะทำให้แต่ละประเทศยืนหยัดอยู่ได้ในสังคม นานาชาติอย่างรู้เท่าทันและหลักการ ที่สำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาของประเทศชาติต่าง ๆ ก็คือ การกระจายอำนาจทั้งที่เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดและตัดสินใจทางการศึกษาและการกระจายอำนาจการตัดสินใจของหน่วยงานในส่วนกลาง ไปยังหน่วยงานระดับล่าง และมีสายการบังคับบัญชาที่ใกล้ชิด ผู้บริการหรือประชาชนให้มากขึ้นเป็นสำคัญ

1. รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา นักวิชาการได้แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้แตกต่างกัน ได้แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจออกเป็น 4 รูปแบบ (สถาบันพระปกเกล้า.2545: 137) คือ

การแบ่งอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของส่วนกลางให้กับหน่วยงานในท้องถิ่นตามสายการบังคับหรืออิกนัยหนึ่ง เป็นการแบ่งอำนาจของหน่วยงานระดับบนให้กับหน่วยงานระดับล่างตามสายการบริหารขององค์กรนั้น ๆ

การมอบอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานในระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนิน โครงการพิเศษซึ่งมีอิสระจากส่วนกลางในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง เช่น การได้รับมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคล การลงนามทำสัญญา การจัดซื้อ จัดจ้าง เป็นต้น

แต่ความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ส่วนกลาง การโอนอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่มีอยู่ของส่วนกลางอย่างเต็มที่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่เหนือการควบคุมของส่วนกลางมีกฎหมายรองรับและมีความอิสระในการบริหารจัดการเป็นของตนเองส่วนกลางทำหน้าที่ให้การสนับสนุนส่งเสริมและควบคุมกำกับทางอ้อม

การให้ภาคเอกชน หรือองค์กรเอกชนดำเนินการ หมายถึง การกระจายความรับผิดชอบกิจกรรมสาธารณะของรัฐให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนรับไปดำเนินการ เช่น สหกรณ์ สมาคมวิชาชีพ สหภาพแรงงานและหอการค้า เป็นต้น ดังนั้นรูปแบบการของการกระจายอำนาจเป็นลักษณะใดรัฐก็ยังคงรับผิดชอบในการกำกับให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ บนพื้นฐานของการให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจว่าต้องก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์การและบรรยากาศของการเป็นประชาธิปไตย ก่อให้เกิดการ ตัดสินใจบนพื้นฐานของปัญหาและความต้องการที่แท้จริงเป็นระบบที่มีส่วนร่วมและช่วยให้แต่ละบุคคลมีกระบวนการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการกระจายอำนาจในการบริหารการจัดการศึกษาในประเทศไทยมีประวัติความเป็นมายาวนาน ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียในแง่มุมต่าง ๆ กันอยู่เสมอและมักจะมีการศึกษาเปรียบเทียบกับการปฏิบัติและประสบการณ์ในประเทศต่าง ๆ อยู่เป็นระยะ ๆ ในวงการศึกษานั้นมีความเชื่อว่าเมื่อโรงเรียนมีโอกาสกำหนดคน นโยบายและบริหารงานวิชาการด้วยตนเองอย่างแท้จริงมากขึ้นประสิทธิภาพทางวิชาการจะสูงขึ้น ขวัญและกำลังใจของครูผู้ปฏิบัติงานจะดีขึ้น การกระจายอำนาจจะทำให้โรงเรียนตอบสนองความต้องการของประชาชนและท้องถิ่น ได้มากขึ้น การมีส่วนร่วม โดยตรงของประชาชนต่อการบริหารการจัดการศึกษา จะมีมากขึ้นเป็นลำดับ

2. การถ่ายโอนสถานศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่นเริ่มได้รับความสนใจศึกษาจากนักรัฐศาสตร์และผู้สนใจทั่วไปอย่างจริงจังเมื่อไม่กี่ทศวรรษมานี้เอง ทั้ง ๆ ที่การปกครองท้องถิ่นเป็นแนวคิดและสถาบันทางการเมืองที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 2) ได้รวบรวมความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า เป็นคำที่มีลักษณะพหุมิตกล่าวคือมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ ภูมิศาสตร์ กฎหมาย การเมืองและการปกครองเป็นองค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจาก

ประชาชน หมายถึงการที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันเป็นการปกครองที่เป็น ส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่นี้ จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย เป็นเพียงองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมายและมีหน่วยงาน ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่แม้จะหลากหลายดังกล่าวข้างต้นแต่จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีสิ่งสำคัญร่วมกันหลายประการ คือ ประการแรก เป็นรูปแบบการปกครองใน ระดับท้องถิ่นที่เกิดจากการที่รัฐกระจายอำนาจและหน้าที่ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นและอยู่ในขีดความสามารถของท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้เอง ประการที่สอง เป็นรูปแบบการปกครองที่รัฐให้อิสระท้องถิ่นในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นและประการที่สามเป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง “รูปแบบการปกครองในระดับท้องถิ่นที่รัฐจัดขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด” ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญหลายประการ ดังนี้

2.1 เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมายการเป็นนิติบุคคล จึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตามระบุนิติบัญญัติในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

2.2 มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุนิติบัญญัติโดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุนิติบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

2.3 มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมา

จากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

2.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อมเช่นการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งการสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมายการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่ประพฤติน่าไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งจะทำให้การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากและมีความโปร่งใสการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

2.5 มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นคือต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอเพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพบรรดุดตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการ ในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

2.6 มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้ได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่น โดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนเองอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกเหนือจากรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลางและมีอิสระตามสมควรในการใช้จ่ายเงินรายได้ของท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.7 มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นคือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐและจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับมิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็นเพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่

จำเป็น และต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน (ปธาน สุวรรณมงคล. 2547 : 14)

3. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่น นับว่ามีความสำคัญต่อการดำรงอยู่และการพัฒนาทางการเมืองที่มั่นคงมีเสถียรภาพ ดังนี้

3.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชน ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งหลายที่ให้การรับรองสิทธิดังกล่าวของประชาชน ประเทศที่การเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นเข้มแข็งจะมีส่วนสำคัญที่ทำให้ระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศโดยส่วนรวมมีเสถียรภาพและความมั่นคง

3.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองที่ให้ความรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน และเป็นสถาบันทางการเมืองสำหรับบุคลากรทางการเมืองที่ต้องการเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติต่อไป

3.3 การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่มีขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการบริหารประเทศ ทั้งนี้เพราะภารกิจของรัฐสมัยใหม่มีความหลากหลายมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม การเมืองเทคโนโลยี ประกอบกับรัฐมีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร งบประมาณ กำลังคนของรัฐทำให้รัฐมีความสามารถที่จำกัดในการให้บริการได้ทั่วถึงทั้งประเทศและรวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายอยู่ทั่วไปจะช่วยทำให้การดูแลทุกข์สุขของประชาชนทำได้ใกล้ชิดรวดเร็วและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น

3.4 การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสัญลักษณ์ของการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยและเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับล่างได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มากเท่าใด ก็ยิ่งแสดงถึงระดับของการพัฒนาการเมืองมากเท่านั้นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งนอกจากการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นประชาธิปไตยแล้ว การปกครองท้องถิ่นยังเป็น

การแสดงถึงการต่อต้านการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางของผู้มีอำนาจรัฐอีกด้วย (ปธาน สุวรรณมงคล. 2547: 15)

4. บทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ จะมีบทบาทที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของสภาพแวดล้อมทางการเมืองเศรษฐกิจ สังคมของประเทศนั้นแต่กล่าวโดยรวมแล้ว การปกครองท้องถิ่น จะมีบทบาทสำคัญดังนี้

4.1 บทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาการเมือง ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งจึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษา แนะนำ ติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างมีความรับผิดชอบและโปร่งใส

4.2 บทบาทในการจัดให้มีการบริการสาธารณะ ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายภารกิจจากรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการจัดให้มีและให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชน ในท้องถิ่นซึ่งอาจแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น ชุมชนเมืองจะมีความต้องการบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา การเคหะ การขนส่งมวลชน ในขณะที่ชุมชนชนบทก็มีความต้องการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานด้านถนน แหล่งน้ำ การส่งเสริมอาชีพและรายได้ รวมทั้งการให้บริการพื้นฐานที่จำเป็นแก่ประชาชน การจัดการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

4.3 บทบาทในการกระตุ้นการพัฒนาท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการระดมความคิดเห็นจากประชาชนในชุมชนและกระตุ้นชุมชนท้องถิ่นให้เกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันกำหนด โดยเฉพาะการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดยเป็นผู้สร้างบรรยากาศให้เกิดการลงทุนจากทั้งภายในและภายนอกชุมชน เช่น การสร้างระบบโครงข่ายถนนที่เชื่อมต่อกับทางสายหลัก มีแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคเพียงพอ มีการพัฒนาฝีมือแรงงานในท้องถิ่นที่จะรองรับการลงทุนจากภายนอกได้ หรือส่งเสริมให้เกิดอาชีพที่ทำรายได้แก่ประชาชนในชุมชน รวมทั้งการกระตุ้นให้มีการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น

4.4 บทบาทในการประสาน ดังกล่าวแล้วว่าการปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นอิสระในการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์จากรัฐ ในทางตรงกันข้าม การปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นจะเป็นองค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่ประสานระหว่างนโยบายของรัฐบาลกลางกับนโยบายของคณะผู้บริหารที่มีที่มาจากสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดประโยชน์กับทั้งท้องถิ่นและประเทศชาติโดยส่วนรวม เช่น การนำนโยบายหนึ่ง ผลผลิตหนึ่งหนึ่งตำบลของรัฐบาลมาปฏิบัติในท้องถิ่นของตน ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องการส่งเสริมอาชีพและรายได้ของคนในท้องถิ่น เป็นต้น

4.5 บทบาทในการให้ความคุ้มครอง การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทในการให้ความคุ้มครอง ปกป้องสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นด้วย เช่น การดูแลตรวจสอบมิให้โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ปล่อยมลภาวะออกมาเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน การให้การดูแลเด็ก ผู้สูงอายุ โดยการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็ก ศูนย์ส่งเสริมสตรีคนชราและผู้ยากไร้ เป็นต้น

5. หน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น สำหรับหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นจะมีทั้งที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมของชุมชนนั้น เช่น ชุมชนเมืองกับชุมชนบทย่อมมีความแตกต่างกัน (ปธาน สุวรรณมงคล. 2547: 20) ได้แบ่งแยกออกเป็น 2 หน้าที่หลักดังนี้

5.1 หน้าที่การเมืองการปกครอง ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมือง สถาบันหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย จึงมีหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การใช้อำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การรักษาความสะอาด การจราจร เป็นต้น

5.2 หน้าที่ให้บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเองและจัดตั้งโดยรัฐเพื่อทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะที่เป็นผลประโยชน์ของท้องถิ่นข้อย่อยไปจากบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 7 ประเภท คือ บริการสาธารณะด้านการยุติธรรม บริการสาธารณะด้านการรักษาความปลอดภัยของสังคม บริการสาธารณะด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ บริการสาธารณะด้านการศึกษาของชาติ บริการสาธารณะด้านสังคม บริการสาธารณะด้านวัฒนธรรมและบริการสาธารณะด้านท่องเที่ยว บริการสาธารณะเหล่านี้ รัฐแบ่งบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทน เช่น การจัดการศึกษาสำหรับบริการสาธารณะและหน้าที่ที่เป็นหน้าที่แท้ ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดให้มีและ

บำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่น เช่น ถนน สะพาน การดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนในท้องถิ่น การดับเพลิง เป็นต้น การศึกษาท้องถิ่นในยุคการกระจายอำนาจ การประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งชาติอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญยิ่งต่อการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเป็นการแสดงเจตนารมณ์อย่างชัดแจ้งของรัฐในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจการของตนเอง โดยเฉพาะในการบริการสาธารณะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระทั้งในด้านนโยบาย การบริหารการปกครอง ตลอดจนการเงินการคลัง นอกจากนี้ยังมีการตราพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลในความจริงใจและตั้งใจที่จะกระจายอำนาจ โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจ ขั้นตอนด้านการเงินการคลังเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดบริการสาธารณะแทนรัฐบาลการดำเนินการจัดทำแผนการศึกษาท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 คือ ให้ท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ทั้งในและนอกระบบโรงเรียน (เน้นการเตรียมความพร้อมและพัฒนาเด็กปฐมวัย) มุ่งเน้นการศึกษาด้านอาชีพตามความต้องการของประชาชน จัดการศึกษานอกระบบ/กิจกรรมเด็กและให้ความสำคัญแก่เด็กผู้ด้อยโอกาสเตรียมพร้อมเกี่ยวกับขยายการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี แบ่งภารกิจในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นตามศักยภาพและความพร้อมและกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการให้ท้องถิ่นถือเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมการศึกษาศาสนา และวัฒนธรรม (กรมการปกครอง. 2543 : 48)

สรุป

การกระจายอำนาจทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 หมายถึง การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการ ด้านการบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันของแต่ละพื้นที่อย่างรวดเร็วและทั่วถึงตรงประเด็นกับปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการบริหารประเทศ

5. หลักการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการศึกษา เอกสารการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาดังนี้

1. หลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักการจัดการศึกษาเช่นเดียวกันกับการจัดการศึกษาของรัฐเมื่อหลักการในการจัดการศึกษาต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาของประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลักการที่สำคัญได้แก่

1.1 การจัดการศึกษาต้องยึดหลักเป็นการศึกษาดลอดชีวิตสำหรับประชาชนให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

1.2 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 43 ต้องจัดอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่ายทั้งนี้จะต้องจัดการศึกษาสำหรับบุคคล ซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์สังคม บกพร่องทางการสื่อสารและการเรียนรู้ ร่างกายพิการ พหุผลภาพบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาสให้มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษและจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น

1.3 ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิหน้าที่เสรีภาพเคารพกฎหมาย ความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทยรู้จักรักษาประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทยและความรู้อันเป็นสากลตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

2. ลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดการศึกษาได้ 2 ลักษณะ คือ การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง หรือขยายหรือ

เปลี่ยนแปลงระดับและประเภทการศึกษา โดยให้สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือสถานศึกษาเดิมที่ขยายหรือเปลี่ยนแปลงระดับและประเภทการจัดการศึกษาจัดการศึกษาในระดับและประเภทที่มีความพร้อมมีความเหมาะสมและมีความต้องการภายในท้องถิ่น อาจแยกได้เป็น 4 กรณี คือ

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อนจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาในระดับและประเภทที่กำหนด

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้วจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเพิ่มเติมโดยให้สถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่จัดอยู่แล้วในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเพิ่มเติมโดยสถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่แตกต่างไปจากระดับและประเภทที่จัดอยู่แล้วในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้จัดตั้งสถานศึกษาเพิ่มเติมแต่ขยายหรือเปลี่ยนแปลงระดับหรือประเภทการศึกษาจากระดับและประเภทที่จัดอยู่เดิม

2.4 การถ่ายโอนการศึกษาจากกระทรวงศึกษาตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาตามกรอบของกฎหมาย รวมทั้งความเหมาะสมด้านแผนนโยบาย สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและความจำเป็นด้านอื่นแล้วอาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาเองตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร่วมมือกับรัฐหรือเอกชนจัดการศึกษา ทั้งนี้อาจมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ เช่น เทศบาลจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาล แต่โดยข้อเท็จจริงจะมีประชาชนนอกเขตเทศบาลมาเข้าเรียนด้วย โดยไม่อาจจำกัดสิทธิของประชาชนเหล่านั้นได้ หากประชาชนนอกเขตเทศบาลมาเข้าเรียนเป็นจำนวนมากและเทศบาลมีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่จะสนับสนุนการศึกษาให้ได้ ก็อาจ โอน โรงเรียนให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือขอให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเข้าเป็นเจ้าสังกัดร่วมของ โรงเรียนดังกล่าว หรือกรณีโรงเรียนตั้งอยู่ในเขตขององค์กรบริหารส่วนตำบลองค์กรบริหารส่วนตำบลมีนโยบายจะขอโอนโรงเรียนมาสังกัด แต่มีข้อจำกัดด้านรายได้และไม่ยินยอมให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดโอนไปสังกัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัดก็อาจทำความตกลงจัดตั้งสหการการศึกษา หรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างใด โดยมีองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของร่วม เพื่อรับ โอนสถานศึกษานั้นไปบริหารจัดการแทน

3. ความเป็นมาของหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่ากระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 289 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 42 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 มาตรา 21 กฎกระทรวงดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้แล้วก่อนที่จะออกกฎกระทรวงดังกล่าวได้มีการดำเนินการยกร่างและดำเนินการเป็นลำดับซึ่งจะได้นำบทบัญญัติเพื่อให้เห็นหลักคิดและพัฒนา การอันนำไปสู่การสร้างความสำเร็จเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.1 หลังจากที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มีผลบังคับใช้แล้วกระทรวง ศึกษาธิการ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการขึ้น เพื่อเร่งรัดปฏิรูปการศึกษาคตามนโยบายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้แต่งตั้งคณะอนุ กรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ประกอบด้วยผู้บริหารและนักวิชาการจากกระทรวงศึกษาธิการ สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คณะอนุกรรมการดังกล่าวได้ยกร่างหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ซึ่งหลังจากนำไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั่วประเทศจำนวน 5 จุด รับฟังแล้ว ได้สรุปว่า สมควรมีตัวชี้วัดจำนวน 42 ตัวชี้วัดจึง ได้จัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเผยแพร่

3.2 เนื่องจากแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้การถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาสามารถกระทำได้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อม ประกอบกับรัฐบาลได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 โดยกำหนดให้การจัดทำหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกเป็นกฎกระทรวงดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการจึง ได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะทำงาน ได้วางแผนการทำงานโดย

พิจารณาร่างหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่างหลักเกณฑ์ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2542 - 2549) ของสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากนั้นได้นำร่างหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบ พึ่งนำไปทดลองประเมินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 แห่ง คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต องค์กรบริหารส่วนจังหวัดพังงา เทศบาลเมืองภูเก็ต เทศบาลเหนือคลอง อำเภอเหนือคลอง จังหวัดกระบี่ องค์กรบริหารส่วนตำบลวิจิตร อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต และเทศบาลอ่าวนาง อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ หลังจากนั้นได้ยกร่างขึ้นเป็นกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการร่างกฎหมาย ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและกระทรวงศึกษาธิการ ตามลำดับ

3.3 เนื่องจากแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อม ต่อมาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อบริหารการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาและให้มีอำนาจพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมด้วยโดยคณะกรรมการชุดนี้มีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการอยู่ด้วยจำนวน 7 คน ดังนั้นจึงได้นำร่างกฎกระทรวง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมเข้าพิจารณาในคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบและนำร่างหลักเกณฑ์ไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนผู้บริหารการศึกษาและครูอาจารย์ ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการต่อมาคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยกร่างหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขึ้นพิจารณาและได้ให้ความเห็นชอบกับร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม

สรุป

หลักการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หลักการจัดการศึกษาต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอาจจะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อร่วมกันจัดการศึกษาซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา

6. กระทรวงมหาดไทยกับการเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้ถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบให้สามารถพัฒนาบริการสาธารณะในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะการจัดบริการการศึกษา ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพและศักยภาพของบุคคลซึ่งจะเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการพัฒนาประเทศกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมการปกครองโดยสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่นเตรียมการดำเนินการเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกาศใช้ดังต่อไปนี้

1. จัดประชุมระดมความคิดเห็นจากเทศมนตรีฝ่ายการศึกษาและผู้บริหารการศึกษาเทศบาล รวมทั้งประสานงานกับผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อหาแนวทางส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลให้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจและทิศทางการจัดการศึกษาท้องถิ่น

2. กระทรวงมหาดไทยได้ประสานกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเสนอนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (12 ปี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

3. จากผลการระดมความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่าง

หลากหลายในศักยภาพ กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินงานจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมการปกครอง, 2543: 50)

สรุป

การเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การกำหนด วิสัยทัศน์ภารกิจ ทิศทางเพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลยุทธ์นำไปสู่ความสำเร็จในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เอกภาพ ทางนโยบาย หลากหลายทางปฏิบัติ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ความโปร่งใสของ บุคลากรและระบบการจัดการ ความเข้มแข็งทางวิชาการ และระบบนิเทศ ประเมิน ติดตามผล ทุก ด้าน มีส่วนช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งโดยใช้รูปแบบในการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย เพื่อให้เกิดรู้สึกตระหนักในคุณค่าของตนเอง องค์กรเกิดการร่วมแรงร่วมใจกัน ช่วยเหลือกันจากทุกฝ่าย มีความโปร่งใสเพื่อสร้างศรัทธาความเชื่อถือให้เกิดขึ้นแก่ชุมชนและ สังคม มีความเข้มแข็งทางวิชาการเพื่อพัฒนาคนให้เจริญก้าวหน้า ทั้งเนื้อหาและวิธีการเผยแพร่ ความรู้ให้คนมีคุณภาพ มีความคิดสามารถพัฒนาก้าวหน้าต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและมี ระบบนิเทศประเมินผล เพื่อสร้างกระบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นเครื่องมือให้ ผู้บริหารสามารถตรวจสอบการดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมาย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นการให้ศึกษาแก่พลเมืองอย่างมีคุณภาพเต็มศักยภาพต้องอาศัยทั้งภาครัฐ และเอกชนร่วมมือกันทุกฝ่ายในการพัฒนาต่อไป

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

7.1 งานวิจัยในประเทศ

ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540 : 266) ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑล กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า คนในชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกับ โรงเรียนมากที่สุด คือ กลุ่มกรรมการสถานศึกษาหรือกลุ่มกรรมการโรงเรียน โดยชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการ บริจาคทรัพย์สินและวัสดุสิ่งของมากที่สุด สำหรับวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนทั้งทางตรง และทางอ้อม เมื่อโรงเรียนมีกิจกรรมสำคัญ และร้องขอความร่วมมือแล้วชุมชนจะให้ความ ร่วมมือเป็นอย่างดี

สมหวัง คันทรส (2543 : 70 – 71) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ของรูปแบบการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาในระดับอำเภอ กลุ่มเจ้าหน้าที่และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอนต่างเห็นด้วยที่จะให้องค์กรบริหารส่วนตำบลเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียน 4 ด้านคือ ด้านกำหนดนโยบายด้านการศึกษาในท้องถิ่น ด้านการสนับสนุนงบประมาณการจัดการศึกษาด้านการเป็นที่ปรึกษา/ให้ข้อเสนอแนะในการจัดการศึกษาของโรงเรียนและด้านการติดตามตรวจสอบมาตรฐานการจัดการศึกษาและผลการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยเห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แทนประชาชนย่อมทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างดีและส่วนใหญ่ของทุกกลุ่มเห็นว่า ปัจจุบันนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีความพร้อมโดยต่างเห็นว่ายังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านการศึกษาและองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีรายได้เพียงพอที่จะไปช่วยเหลือด้านการศึกษาอย่างเต็มที่ตามความต้องการของโรงเรียนได้ ซึ่งทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลจะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยเงื่อนไขสำคัญคือ มีรายได้หรือได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้น หรือมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการศึกษาเพียงพอและมีคุณภาพ

ประภาพรพรณ ไชยวงษ์ (2544: 198 - 208) ได้วิจัยเรื่อง การวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยมากกว่าการศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบที่จัดมากที่สุดคือ จัดอบรมด้านสิ่งแวดล้อม การศึกษาตามอัธยาศัยครอบคลุมการจัดศูนย์กีฬา นันทนาการและที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน เรื่องที่ดำเนินการส่วนใหญ่ คือการป้องกันและแก้ไขปัญหานักเรียนและการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนส่งเด็กเข้าเรียน สำหรับการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ร่วมจัดในระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษาทั้ง 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ผู้บริหารสถานศึกษาคาดหวังให้องค์กรบริหารส่วนตำบลจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา แต่องค์กรบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่คาดหวังถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สำหรับการมีส่วนร่วมทั้ง 2 กลุ่ม คาดหวังให้องค์กรบริหารส่วนตำบลร่วมจัดการศึกษาระดับ ก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายโดยจัดและมีส่วนร่วมจัดการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบ และดำเนินการทั้งด้านงานวิชาการ

งานงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป ในปี 2544 องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าพร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและพร้อมมีส่วนร่วมทั้งระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา แต่ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่พร้อมทั้งในการจัดและมีส่วนร่วมจัดการศึกษาทุกระดับ ในปี 2549 ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาแต่องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่ามีความพร้อมถึงระดับประถมศึกษาและทั้ง 2 กลุ่ม เห็นว่าในปีดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมเพิ่มขึ้นทั้งในการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกรูปแบบ โดยภาพรวมการปฏิบัติจริง ความคาดหวัง และความพร้อมด้านวิชาการขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับน้อย และปัจจัยส่งเสริมส่วนใหญ่ ได้แก่ สถานศึกษาเปิดโอกาสให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมจัดการศึกษาและความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารสถานศึกษากับองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจัยอุปสรรค คือ ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหารและบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษา พบว่าภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์ทางการศึกษาและการเห็นความสำคัญของการศึกษาของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการจัดและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

สวิต ดวงจันทร์ (2546 : 91) ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศุพรรณบุรีจากผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนโดยภาพรวม ซึ่งจัดว่าอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า การมีส่วนร่วมซึ่งเป็นการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการรับรู้ การปฏิบัติ การคิด การตัดสินใจ รวมไปถึงการรับผิดชอบร่วมกันทั้งทางตรงและทางอ้อมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน เพื่อให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยการมีส่วนร่วมเป็นไปในลักษณะของการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน สร้างภาวะผู้นำ และความตระหนักในบทบาทหน้าที่ในการจัดการศึกษาไปพร้อมๆ กับการกระตุ้นบรรยากาศของการทำงานร่วมกับชุมชนและสนับสนุนการดำเนินงาน โครงการนำร่องเพื่อการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษารูปแบบต่างๆ ประกอบกับการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ท้องถิ่นจึงทำให้การมีส่วนร่วมโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก

ชัยสิน บุญภูมิ (2547: 80-81) วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา
 ขั้นพื้นฐานในการบริหารจัดการศึกษา โรงเรียนเทศบาลเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ พบว่า ด้าน
 วิชาการ โรงเรียนควรร่วมมือกับชุมชนในการจัดทำระบบข้อมูลแหล่งเรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น
 แหล่งวิทยากร และสถานประกอบการ เพื่อเป็นข้อมูลในการประสานงาน ระดมทรัพยากร
 ท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการศึกษารวมทั้งส่งเสริมให้ครูมีการพัฒนาสื่อเทคโนโลยีมาใช้ควบคู่ไป
 กับการประเมินผลโดยใช้กระบวนการวิจัยในชั้นเรียน ด้านงบประมาณ การระดมทรัพยากร
 และการลงทุนเพื่อการศึกษาควรกำหนดมาตรการส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดม
 ทรัพยากร ทั้งในด้านการเก็บภาษีการศึกษาการลดหย่อนภาษีให้กับประชาชนในเทศบาลเมือง
 ชัยภูมิ และการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์อื่น ๆ ควรคำนึงถึงคุณภาพของผู้เรียนเป็นหลัก
 ด้านการบริหารงานบุคคล โรงเรียนควรสนับสนุนให้ครูอาจารย์ได้รับการพัฒนาความรู้ทักษะ
 ด้านการเรียนการสอน และเตรียมรับการประเมินตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูอย่างต่อเนื่อง
 เช่น การส่งเข้ารับการอบรม จัดแหล่งการศึกษาค้นคว้า ส่งเสริมให้ครูติดตามข่าวสารความ
 เคลื่อนไหวทันต่อเหตุการณ์โลกในปัจจุบัน ด้านการบริหารงานทั่วไป โรงเรียนควรสนับสนุน
 ให้มีการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง สม่่าเสมอเพื่อประสานการ
 ระดมและใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกับชุมชน โรงเรียนควรขอรับสนับสนุนจากเอกชน
 พยายามบริหารจัดการทรัพยากรเท่าที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด กำหนดแผนยุทธศาสตร์ใน
 การพัฒนาโดยใช้วิธีที่หลากหลาย วางแผนอย่างมีระบบ จัดระบบนิเทศติดตามผลประเมินผล
 รายงานผลต่อสาธารณชนทุกปี สภาพการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
 ในการบริหารจัดการศึกษา โรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ โดยภาพรวม
 มีระดับการมีส่วนร่วมระดับมาก และเมื่อพิจารณารายด้าน มีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับ
 มากทุกด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการ
 บริหารทั่วไป ทำให้สถานศึกษาได้รับการดูแล ตรวจสอบและร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนา
 สถานศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลต่อ
 ความสะดวกในการระดมทรัพยากรสำหรับใช้ในการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษา และ
 จากการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษา โรงเรียนในสังกัด
 เทศบาลเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ แสดงให้เห็นถึงความตระหนัก ความตื่นตัวของประชาชน
 ในชุมชน สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับ
 ที่ 2 พ.ศ. 2545) ที่ว่าโรงเรียนและชุมชนมีการประสานความร่วมมือในกระบวนการเรียนรู้เพื่อ
 พัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายใน

ชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษา อบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชน การบริหารจัดการศึกษาที่กำหนดให้องค์กรชุมชนเป็นคณะกรรมการ ซึ่งมีอำนาจรองรับการบริหารจัดการด้านวิชาการงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป (มาตรา 39) และการระดมทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่นๆ ในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา(มาตรา 57) ระดมทรัพยากรในชุมชนมาใช้ในการจัดการศึกษา (มาตรา 58) โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ปรึกษาทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษาซึ่งโรงเรียนแต่ละแห่งจะเลือกทำงานตามความเหมาะสมและความพร้อมของโรงเรียน

อุทัย โสรสิงห์ (2546: 105) ทำการวิจัยเรื่อง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนสังกัดเทศบาลลำปางและเทศบาลลำพูน พบว่า ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษา โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย เป็นเพราะว่าคณะกรรมการส่วนใหญ่ไม่เคยมีประสบการณ์เป็นกรรมการประเภทต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษามาก่อนแล้ว จึงไม่มีความรู้ในบทบาทหน้าที่ของกรรมการ หรือประสบการณ์ที่จะนำมาเป็นองค์ความรู้ที่จะถ่ายโอนสู่บทบาทหน้าที่ใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของอุทัย บุญประเสริฐ (2543: 147-148) ได้กล่าวถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542(และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545) การสรรหาบุคคลเข้ามาเป็นกรรมการสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาบางแห่งเข้ามาทำหน้าที่โดยไม่ได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้เพียงพอสำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบ ขาดความรู้เรื่องการบริหาร โรงเรียน ขาดกระบวนการตัดสินใจเป็นกลุ่ม ขาดทักษะการลดปัญหาด้านความขัดแย้ง ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองว่าจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด

ธรรณกมล แก้วป้อ (2549: 99 – 100) ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษาโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น พบว่า ปัญหาอุปสรรคการมีส่วนร่วมโดยรวมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารโรงเรียนซึ่งเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาโดยตำแหน่ง ยังทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษายังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และไม่ให้ความสำคัญอย่างแท้จริงกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการสถานศึกษาก็ไม่มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน ประกอบกับไม่มีเวลาติดภารกิจส่วนตัว ทำให้ขาดการประสานงานระหว่างผู้บริหารโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาและชุมชน

ส่งผลให้เกิดความสับสนมีน้อยและการมีส่วนร่วมในแต่ละด้านก็มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไม่ตรงกัน โดยคณะกรรมการสถานศึกษาเข้าใจผิดคิดว่าการศึกษาที่ถูกเชิญเข้าไปในโรงเรียนเพื่อนั่งฟังการบรรยายสรุปก็ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมและได้ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษาแล้ว

7.2 งานวิจัยต่างประเทศ

องค์การสหประชาชาติ (United Nations 1981: 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะเป็นกระบวนการในการพัฒนา หมายถึง การเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้นและมีพลังของประชาชนในด้านต่างๆ ได้แก่ ในการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคม และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ในการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆด้วยความเต็มใจ

อเมนู เทคา (Amenu – TeKaa อ้างในเสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2537: 185) ได้ศึกษาทัศนะของชาวอินเดียน ในประเทศแคนาดา เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา ซึ่งผลการวิจัยพบว่า การจัดการศึกษาประสบความสำเร็จในชุมชนที่มีประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตร การจัดการศึกษาที่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน และสอดคล้องกับวัฒนธรรมของชุมชนนั้นๆเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง การจัดการศึกษาก็จะประสบผลสำเร็จ

ชูเลอร์และแวนดรา (Schuler & Vandra, 1987: 185) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการศึกษาในมหาวิทยาลัยมินนิโซตาสหรัฐอเมริกา โดยศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพผล ปรากฏว่า การมีส่วนร่วมอย่างไม่มีประสิทธิภาพเกิดจากความบกพร่องในการติดต่อสื่อสาร ปัญหาการมีส่วนร่วมได้แก่ ระดับของการมีส่วนร่วมการเข้าร่วมเพียงเรื่องเดียว การเข้าร่วมโดยขาดความเข้าใจในสถานการณ์ทั้งหมด ขาดข้อตกลงเกี่ยวกับขอบเขตของการมีส่วนร่วม

Assessment of school-based Management (1996:1) ระบุว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการกระจายอำนาจการควบคุมจากส่วนกลาง ไปยังชุมชนและโรงเรียนให้คณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบไปด้วยผู้บริหาร โรงเรียน สมาชิกในชุมชนและในบางโรงเรียนมีตัวแทนนักเรียนร่วมเป็นกรรมการด้วย ได้มีอำนาจควบคุมสิ่งที่เกิดขึ้นในโรงเรียน การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ในระดับโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจะทำให้

เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนมากขึ้น และทำให้ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนนั้นเป็นที่ยอมรับได้มากขึ้น

โจเซฟ และ บิลล์ (Joseph and Bill. 1994 : 28) ศึกษาถึงกระบวนการตัดสินใจในการกระจายอำนาจทางการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า 1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง อาจจะยังมองไม่เห็นถึงระดับของการมอบอำนาจให้และความเป็นเจ้าของอำนาจในการตัดสินใจที่มีการเชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจ 2) ผู้กำหนดนโยบายการศึกษาอาจมีการตอบสนองเมื่อแน่ใจว่าการกระจายอำนาจสามารถยกระดับคุณภาพของการศึกษาได้ 3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจเป็นเครื่องมือ ในการปฏิรูปการศึกษาได้ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของการบริหารการศึกษา 4) โครงสร้างของการกระจายอำนาจอยู่ในลักษณะของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นถึง รูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาและการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของหน่วยงานทางการศึกษา โครงสร้างของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจและปัญหาในการกระจายอำนาจของหน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจัยต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ และผลกระทบที่มีต่อการกระจายอำนาจ รวมทั้งดัชนีตัวชี้วัดการกระจายอำนาจ

แยงก์ (Yang. 1991 : 45) ได้ตรวจสอบถึงปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามา เกี่ยวข้องกับ การกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า ประการที่ 1 ประชาชนมีความชื่นชมในประเด็นการกระจายอำนาจ และการเข้ามา มีส่วนร่วม แต่ในกรณีของภานี้ประชาชนต้องการได้ข้อมูลที่มากกว่าเดิม ประการที่ 2 ในกลุ่มย่อย ๆ ของประชาชน แยงก์ พบว่ามีความแตกต่างทางความคิด อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ประการที่ 3 ระดับความนิยมในการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประชาชน แตกต่าง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเช่นกัน โดยเน้นในกรณีของการตัดสินใจและการสนับสนุน ประการที่ 4 ความมั่นใจในโรงเรียนจะเป็นปัจจัยเชิงลบในความคิดของประชาชน ประการที่ 5 ความรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติต่อความคิดทางการกระจายอำนาจ

ไรอาซ (Riaz. 1992 : 26) ได้ศึกษาถึงการพัฒนารูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศปากีสถาน ผลการวิจัยพบว่า ประการที่ 1 ระบบการกระจายอำนาจจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับทิศทางการ ดำเนินการนิเทศ การวางระบบป้องกันการแทรกแซง และการทบทวนการสร้างแนวคิด ประการที่ 2 กระบวนการต่าง ๆ ต้องเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ประการที่ 3 การได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ซึ่งรวมถึงความรับผิดชอบในการ ดำเนินการด้วย

ประการที่ 4 รูปแบบการกระจายอำนาจอยู่ในรูปแบบของ Local Government Educational Model รูปแบบดังกล่าวต้องการคุณลักษณะต่าง ๆ ดังนี้ คือ การเข้าร่วมคิดร่วมทำ โปรแกรมของชาติ การวางแผนแบบ Bottom –up approach และ การมอบอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อการดำเนินการ

สรุป

1. การบริหารวิชาการ

งานวิชาการเป็นงานหลัก หรือเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษาที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มุ่งให้กระจายอำนาจในการบริหารจัดการ ไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระ คล่องตัวรวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนสถานศึกษา ชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารและการจัดการสามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ตลอดจนการวัดผล ประเมินผลรวมทั้งการวัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียนชุมชนท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

2. การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใสตรวจสอบได้ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษารวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน

3. การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจที่สำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ได้รับการพัฒนา ความรู้ ความสามารถ มีขวัญ กำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

4. การบริหารทั่วไป

การบริหารทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบการบริหารองค์กร ให้บริการบริหารงานอื่นๆบรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริมสนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบมุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใสความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ลดจนการมีส่วนร่วมของบุคคลชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากความหมายที่กล่าวมาพอจะสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมบริหารสถานศึกษา คือ การมอบภารกิจ อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา มาให้สถานศึกษาเป็นผู้ดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในชุมชนเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้มีความเป็นอิสระคล่องตัว ในการบริหารจัดการและสามารถตอบสนองในชุมชน ทั้ง 4 ด้านคือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคลากรและด้านการบริหารงานทั่วไป ที่เป็นแนวคิดพื้นฐานของการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY