

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของบุคลากรสถานศึกษาในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับต่อไปนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542
4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการกระจายอำนาจทางการศึกษา
5. การจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545
6. แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนการศึกษา
7. หลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
8. การถ่ายโอนสถานศึกษา บัญชี 2 ปีการศึกษา 2549 - 2550 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
10. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1.1 ความหมายของความคิดเห็น มีผู้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ดังนี้

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2536 : 3) กล่าวว่า ความคิดเห็นถือได้ว่าเป็นการแสดงออกทางด้านทัศนคติอย่างหนึ่ง แต่การแสดงออกความคิดเห็นนั้นมักจะมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ และเป็น ส่วนที่พร้อมที่จะมีปฏิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก

วัตรภู อางหาญ (2542 : 8) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งมีผลมาจากความเชื่อ ความคิด และทัศนคติ ซึ่งต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์และพฤติกรรมระหว่างบุคคล เป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจ

แสดงออกมา การลงความคิดเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องและปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นต่าง ๆ นั้น ประกอบขึ้นด้วยสิ่งสำคัญ คือ ความรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อม

ชอร์ และ ไรท์ (Shaw and Wright. 1967 : 320) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการ แสดงออกซึ่งการตัดสินใจจากการประเมินค่า หรือทัศนะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ และความคิดเห็นย่อมได้รับอิทธิพลของทัศนคติ

เอนเกล และ เชล โกลฟ (Engle and Shellgrove. 1969 : 595) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือการแสดงออกทางด้านเจตคติที่ออกมาเป็นคำพูด เป็นการสรุปหรือการลงนามความคิดเห็น โดยอาศัยพินความรู้ที่มีอยู่

มอร์แกน และ คิง (Morgan and King. 1971 : 750) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือการยอมรับคำพูด (Statement) ที่เกิดขึ้นโดยทัศนคติ

กู๊ด (Good. 1973 : 338) ให้คำจำกัดความของความคิดเห็นว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความเชื่อ ความคิด หรือการลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

เบสท์ (Best. 1977 : 169) กล่าวว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกทางด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูด

จากคำจำกัดความของความคิดเห็น สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีพื้นฐานมาจากส่วนประกอบต่าง ๆ ได้แก่ ความรู้ ประสบการณ์ และถึงแวดล้อม

1.2 องค์ประกอบของความคิดเห็น

วัตรฐ อจหาญ (2542 : 15) อธิบายว่า ความคิดเห็นมีองค์ประกอบ 3 ประการ ดังนี้

1. องค์ประกอบด้านความคิด (Cognitive Component) คือส่วนที่เป็นความรู้ ความคิด และความเชื่อของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง
2. องค์ประกอบด้านความรู้สึกที่มีต่อกลุ่มคน (Affective Component) บุคคลและเหตุการณ์ คือ สภาพทางอารมณ์ ที่เป็นความรู้สึกชอบ ไม่ชอบ รัก ถ้วน ไม่พอใจ เป็นต้น
3. องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavioral Component) คือ แนวโน้มของบุคคลที่แสดงถึงพฤติกรรมตอบสนองต่อสิ่งเร้าในวิถีทางเข้าหรือถอยหนี ขึ้นอยู่กับบุคคลนั้นมีความรู้สึกนึกคิดต่อสิ่งเร้าในลักษณะใด

1.3 ประเภทของความคิดเห็น

เรมเมอร์ เกจ และรัมเมล (Remmers Gage and Rummel, 1965 : 43) ได้กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประเภท คือ

1.3.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด - เชิงลบสุด เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงบูชาทิศทางลบสุด ได้แก่ รังเกียจมาก ความคิดเห็นเหล่านี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงได้ยาก

1.3.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ การมีความคิดต่อสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่นความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ที่ชอบ ยอมรับความรู้ความเข้าใจในทางไม่ดีไม่ชอบ รังเกียจ ไม่เห็นด้วยกับการวัดระดับความคิดเห็น สามารถวัดได้โดยใช้มาตราส่วนประมาณค่า

1.4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

วิฑูรย์ กรุณา (2532 : 8) อธิบายว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่

1. การอบรมของครอบครัว อิทธิพลของครอบครัวมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ เพราะครอบครัวเป็นสถาบันแรกที่สำคัญ
2. กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง บุคคลเมื่ออยู่ในกลุ่มใด หรือสังคมใดก็ตามก็จะมีความคิดเห็นไปในทางเดียวกัน ไปกับกลุ่มและสังคมนั้น ๆ กลุ่มมีส่วนผลักดันให้บุคคลมีการเรียนรู้
3. ระดับการศึกษาที่มีอิทธิพลมากกว่าการแสดงความคิดเห็น เพราะเป็นการจัดประสบการณ์ให้กับบุคคล สื่อมวลชน ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลมากต่อการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของบุคคลเพราะจะเป็นสื่อในการสร้างความคิดเห็นทั้งในด้านบวกและด้านลบ

จากแนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นดังกล่าว จึงสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีผลมาจากความเชื่อ ความคิด และทัศนคติ ซึ่งต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และพฤติกรรมระหว่างบุคคลเป็นเครื่องมือช่วยในการพิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจแสดงออกมา ซึ่งความคิดเห็นจะแตกต่างกันไปตามปัจเจกบุคคล เช่น ความรู้ ประสบการณ์ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

มีผู้ให้คำนิยามเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

แฮร์ริส (Harris.1948 : 9) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า Local Government แบ่งความหมายออกเป็น 2 ประเภท คือ Local-State Government คือการปกครองท้องถิ่นที่ได้มาจากการแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลาง เช่น กรณีของจังหวัด และอำเภอ ส่วนอีกประเภทหนึ่งคือ Local- Self Government คือการปกครองท้องถิ่นที่ได้มาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง เช่น กรณีของเทศบาล เป็นต้น

รอบสัน (Robson. 1953 : 574) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองอย่างหนึ่งภายในประเทศ หรือรัฐทำหน้าที่รับผิดชอบในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนพลเมืองภายในท้องถิ่นแต่ละแห่งอย่างอิสระ ตามสิทธิทางกฎหมายแต่ไม่กระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) ให้คำนิยามของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาล มอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กรมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลไม่ได้เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

โดยสรุปแล้วการปกครองท้องถิ่น ก็คือการปกครองรูปแบบหนึ่งที่ได้รับอำนาจมาจากรัฐบาลกลาง โดยการกระจายอำนาจให้กับประชาชนภายในท้องถิ่นนั้นได้บริหารและปกครองตนเองแต่ระดับการกระจายอำนาจนั้นก็ย่อมขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นและแต่ละรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศ และแต่ละท้องถิ่น ฯลฯ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับการกระจายอำนาจอย่างยิ่ง ซึ่งโดยสรุปแล้วก็อาจกล่าวได้ว่าทั้งสองสิ่งนี้ก็คือสิ่งเดียวกันนั่นเอง

2.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22) ได้สรุปว่า องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

2.2.1 มีสถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นก็จะมีความเข้มแข็ง เพราะเป็นแนวทางไปสู่การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.2.2 มีการกำหนดพื้นที่และระดับปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ โดยพิจารณาประกอบกับจำนวนประชากรเป็นหลัก

2.2.3 มีการกระจายอำนาจและหน้าที่เป็นนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลที่จะกระจาย อำนาจบางอย่างเพื่อให้ในแต่ละท้องถิ่นได้มีการดำเนินการด้วยตนเอง

2.2.4 เป็นองค์กรณีบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลของกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนมีอำนาจในการกำหนดคน โยบายออกกฎหมาย ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

2.2.5 มีการเลือกตั้งภายในท้องถิ่น สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน

2.2.6 ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง แต่ในแง่

ของความมีอิสระนี้จะต้องอยู่ในขอบเขตที่พอดี คือไม่น้อยจนเกินไปจนกระทั่งไม่สามารถบริการให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.7 มีการวางแผนและจัดเก็บงบประมาณโดยตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2.2.8 มีการควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม

2.3 ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2537 : 61) อธิบายว่า ประโยชน์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

2.3.1 สามารถสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้นและตรงกับสภาพปรารถนาของราษฎรในท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้การดำเนินการกิจการเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็ว และเหมาะสมไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจระเบียบวิธีดำเนินการของทางราชการเกินไป

2.3.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางในกิจการที่มอบอำนาจให้ท้องถิ่นไปจัดทำเองทำให้ส่วนกลางมีเวลาที่จะทำกิจการใหญ่ๆ อันเกี่ยวแก่ประโยชน์ส่วนรวมของประเทศได้มากขึ้น

2.3.3 การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเองทำให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งสนใจต่อการทำนุบำรุงท้องถิ่น และทำให้มีความรู้ความสามารถความชำนาญในการปกครองดีขึ้นและทำให้เกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นด้วยเพราะการให้ประชาชนในท้องถิ่นดูแลตนเองยังเป็นที่สอดคล้องกับหลักการของแนวคิดที่เรียกว่า “บริบททางสังคม” (Social context) ที่มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมรอบตัวเพราะคนที่อยู่ห่างไกลจากท้องถิ่นหนึ่งย่อมไม่สามารถที่จะเข้าใจท้องถิ่นดีเท่ากับคนในท้องถิ่นได้

2.3.4 เป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของส่วนกลางเอง เพราะเหตุที่ได้แยกปัญหาที่เป็นของท้องถิ่นแท้ๆ ออกจากปัญหาระดับชาติไม่ต้องเสียเวลาและแรงงานในการแก้ปัญหาซึ่งท้องถิ่นสามารถทำได้ดีกว่า

2.3.5 เพื่อเป็นการทดลองและพิจารณาวิธีการปกครองแผนใหม่โดยท้องถิ่นซึ่งไม่จำเป็นต้องให้ท้องถิ่นทั่วประเทศปฏิบัติตาม

ประธาน คณะศึกษาศาสตร์ (2534 : 9-10) ได้อธิบายถึงประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ คือ

1. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยการทำให้ในแต่ละท้องถิ่นจัดหารายได้รวมทั้งสรรหาบุคลากร และมีงบประมาณของตนเอง จึงเป็นการลดภาระของรัฐบาลในการที่จะต้องคอยดูแลช่วยเหลือ

2. ทำให้เกิดการสนองตอบต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจะเป็นกลไกในการเมืองที่สำคัญ ที่จะรับทราบถึงความต้องการภายในท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้นการตอบสนองต่อปัญหาหรือข้อเรียกร้องภายในชุมชนจึงเป็นเรื่องที่สามารถทำได้ง่ายกว่ารัฐบาลกลางเข้าไปดำเนินการเอง

3. ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะของเศรษฐกิจและชุมชน และประโยชน์ต่อการพัฒนาการเมืองในด้านของการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเรียนรู้ทางการเมืองเพิ่มขึ้น

2.4 การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

2.4.1 ประวัติความเป็นมากับการปกครองท้องถิ่น ไทย

การปกครองท้องถิ่นไทย ได้เริ่มต้นขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงให้มีการปกครองตนเองภายในชุมชนมาก่อนซึ่งเรียกลักษณะการปกครองนั้นว่า สุขาภิบาล โดยตั้งขึ้นทั้งในหัวเมืองและนอกเมือง โดยเริ่มต้นทดลองขึ้นในรูปสุขาภิบาลกรุงเทพ เมื่อ พ.ศ.2440 โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นการฝึกฝนรูปแบบการปกครองซึ่งก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รศ.116 (พ.ศ.2441) แต่ตามสุขาภิบาลรูปแบบนี้ก็ได้มีลักษณะของการปกครองตนเอง เนื่องจากได้กำหนดให้ผู้บริหารเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น ต่อมาเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2488 ก็ได้ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลท่าลอมอำเภอเมืองสมุทรสาคร ขึ้นแต่กิจกรรมสุขาภิบาลในขณะนั้นกลับไม่ได้แพร่หลายนัก (อุคมศักดิ์ นวลศิริ 2543 : 1)

การปกครองท้องถิ่นในเวลาต่อมา ได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากขึ้นจากกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ในช่วงปีพ.ศ. 2470 ที่ได้ทรงให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย” ขึ้น (Municipality) และในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2473 พระองค์ก็ได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยให้ส่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่คณะกรรมการจัดการประชาธิปไตยร่างขึ้น ส่งให้กรมร่างกฎหมายพิจารณา แต่ก็ไม่ทันได้ใช้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เสียก่อน และภายหลังการเปลี่ยนแปลงการ

ปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จึงได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบเทศบาลพุทธศักราช 2476” เพื่อยกฐานะตำบลต่าง ๆ ในขณะนั้นมีจำนวน 4,800 แห่ง ให้เป็นเทศบาลโดยกำหนดให้มีเทศบาล 3 แห่ง คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยระดับจะต่างกันที่ความเจริญทางเศรษฐกิจ และจำนวนประชากร แต่กลับปรากฏว่าสามารถจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 35 แห่งเท่านั้นในระยะแรก เพราะพื้นที่เหลือไม่ครบตามเกณฑ์ที่กำหนด (ชนสวร จริณเมือง, 2538 : 17) และภายหลังจากนั้นก็ ได้เริ่มมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ เช่น ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม (ในช่วงพ.ศ. 2495-2499) ได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองเพิ่มขึ้นอีก 4 รูปแบบขึ้นอย่างเป็นทางการ คือ สุขาภิบาล เมื่อ พ.ศ. 2495 โดยการรื้อฟื้นระบบสุขาภิบาลเดิม ในสมัยรัชกาลที่ 5 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อ พ.ศ. 2498 องค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อ พ.ศ. 2499 และสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย 222/2499 และ 275-2509 และในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบหนึ่งที่นอกเหนือจากการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนั้นในสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ได้ตระหนักถึงความสำคัญเพื่อไปสู่การปฏิรูปภาคราชการจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (ค.พ.ร.) ขึ้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2535 มีนายบัญญัติ บรรทัดฐาน เป็นประธาน โดยที่คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินจะประกอบไปด้วยคณะอนุกรรมการ 8 คณะ ซึ่งทำหน้าที่ปฏิรูปในด้านต่าง ๆ และหนึ่งในนโยบายสำคัญด้านหนึ่งของคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินก็คือ การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักการสำคัญที่จะกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานบริหารของท้องถิ่น 6 ด้านหลัก ๆ คือ (สมาน รังสีโยกฤษฎ์, 2540 : 131-138)

1. ด้านโครงสร้างหน่วยงานบริหารของท้องถิ่น ปรับปรุงให้ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของสภาท้องถิ่นในรูปแบบรัฐสภาให้สอดคล้องกับการบริหารประเทศ
2. ด้านอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น พัฒนาขีดความสามารถในการบริหาร และจัดการของท้องถิ่น ตลอดจนการกำหนดหน้าที่และให้อำนาจแก่ท้องถิ่นอย่างชัดเจนและเพียงพอ
3. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างความเข้าใจให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้ทราบและรับรู้สิทธิและหน้าที่และภารกิจอันพึงมีของตน

4. ด้านการให้บริการแก่ประชาชน ปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการแก่ประชาชนเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของท้องถิ่น

5. ด้านการคลังท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่น การจัดสรรภาษีที่เป็นธรรมและการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บ โดยให้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

6. ด้านความสัมพันธ์กับรัฐบาลเป็นไปในลักษณะการส่งเสริมและสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน วิชาการ การพัฒนาบุคลากร และการกำกับดูแลเพียงเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นและส่วนรวม

หลังจากนั้นก็ได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น มาโดยตลอด จนกระทั่งปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบหลัก คือ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอันได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

3. การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เดิมนั้นได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น สืบต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังให้ความสำคัญในแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 78 (3) กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง ตัดสินใจในภารกิจของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สรุปได้ว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการบริการงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายและเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 30 ดังต่อไปนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2544 : 25 - 25)

1. ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติบังคับใช้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดระยะเวลา ดังนี้

1.1 ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จภายในสี่ปี

1.2 ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายในสี่ปี

1.3 ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จภายในสี่ปี

2. การกำหนดขอบเขตของความรับผิดชอบให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

3. กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสมโดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการ

บริการสาธารณะได้ด้วยตนเองและโดยการจัดสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

5. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สำหรับการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น พระราชบัญญัติ แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 16 และ 17 ที่ระบุว่า ให้เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในด้านการจัดการศึกษา โดยมีขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังต่อไปนี้
(สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2544 : 130 – 131)

5.1 ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อมในด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์ประเมินความพร้อม

5.2 ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

5.3 ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ถ่ายโอนการศึกษาตามประเภทที่กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมแล้ว โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน

5.4 ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน

5.5 ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการด้านการศึกษาระดับเขตพื้นที่ในระดับจังหวัดตามแผนกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษาระดับเขตพื้นที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา รวมทั้งพิจารณาการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาเขตพื้นที่

5.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกันจัดการศึกษาโดยอาจดำเนินการในรูปของสหการก็ได้ จากที่กล่าวมาพิจารณาได้ว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจที่ให้บริการแก่สาธารณะอย่างอิสระ

ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอย่างอิสระ

สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มุ่งเน้นความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆด้าน ที่เป็นการจัดระบบบริการสาธารณะและด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการกระจายอำนาจทางการศึกษา

4.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการหลายท่านทั้งนักวิชาการในประเทศและต่างประเทศได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ (2537 : 11) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆของประเทศหรือหน่วยงานบางอย่างรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

ประยงค์ เต็มชวลา (2540 : 20) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การลดอำนาจควบคุมที่เขยรวมศูนย์ไว้เดิมให้ผู้รับผิดชอบในพื้นที่ดำเนินการแทน

ฮาร์วี และ มาลองค์ (Harvey and Malond. 1987 : 27 ; อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์. 2540 : 23) กล่าวถึง ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการทดแทนการใช้กรอบวางแผนแบบ Bottom - up approach และมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาด้วยยุทธศาสตร์พึ่งตนเอง

โรเบิร์ตสัน (Robertson. 1993 : 38; อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2541 : 7) ได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจเป็นการจัดสรรอำนาจ (Power) ไปสู่ในระดับล่างในสายบังคับ

บัญชา ไม่ว่าจะสายบังคับบัญชานั้นจะเป็นรัฐบาล รัฐหรือองค์กรขนาดใหญ่ จากความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจมีลักษณะดังนี้

1. ประเด็นที่ 1 เป็นการกระจายอำนาจในการดำเนินการด้านต่าง ๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน
2. ประเด็นที่ 2 เป็นการลดอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค
3. ประเด็นที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีอิสระในการดำเนินการและการตัดสินใจ

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจของหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น โดยให้อิสระในการดำเนินการต่างๆอย่างอิสระด้วยตนเอง ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ

4.2 หลักการและรูปแบบของการกระจายอำนาจ

การพิจารณาหลักการและรูปแบบของการกระจายอำนาจ มีดังนี้

4.2.1 หลักการของการกระจายอำนาจ

หลักการของการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับหลักการของการกระจายอำนาจ ดังนี้

เกรียง เอี่ยมสกุล (2511 : 12) กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นการกระจายภาระหน้าที่ อำนาจในการตัดสินใจและความรับผิดชอบลงสู่ท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตที่วางไว้ตามวิธีการของท้องถิ่นนั้นเห็นสมควร

ตระกูล มีชัย (2538 : 10) กล่าวถึงหลักการการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นการกระจายอำนาจ วินิจฉัยสั่งการและการบริหารลงไปยังหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่มีมากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของการทำงานและก่อประโยชน์ต่อประชาชน โดยมีเป้าหมายชัดเจนสามารถประเมินได้

กระทรวงศึกษาธิการ (2536 : 11-13) ได้กำหนดหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ว่าเป็นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาของสำนักงานศึกษาให้เป็นนิติบุคคล และให้มีกรรมการบริหาร โดยกำหนดให้ประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วน

ร่วมในการกำหนดนโยบายจัดทำแผนบริหารงบประมาณ การเงินและบุคลากรในทุกระดับ การใช้ทรัพยากรร่วมกันดำเนินการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและผู้เรียน โดยกำหนดให้ประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรแบบเรียนและการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนยกเว้น วิชาที่เกี่ยวกับสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ และภาษาไทย และมีความต่อเนื่องสอดคล้องกันเป็นระบบ ตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายและเพื่อการต่อเนื่องกับการอาชีพทั้งในและนอกระบบโรงเรียนตั้งแต่ระดับอำเภอและสถานศึกษาทั้งนี้เพื่อจัดความซ้ำซ้อนในการจัดการศึกษาในระดับจังหวัดและอำเภอ

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ามีควมสอดคล้องในประเด็นหลักดังนี้

ประเด็นที่ 1 ให้มีการกระจายภาระหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์และอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติ
ประเด็นที่ 2 ให้มีการบริหารจัดการซึ่งจะต้องตัดสินใจและรับผิดชอบด้วยท้องถิ่น

เอง

ประเด็นที่ 3 จะต้องมีเป้าหมายชัดเจน ดำเนินการอย่างเป็นระบบ สามารถประเมิน
ได้

ประเด็นที่ 4 ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและ
บรรยากาศของการทำงาน

สรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจเป็นการกระจายภาระหน้าที่ อำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติ และความรับผิดชอบโดยให้มีการบริหารจัดการ ซึ่งจะต้องมีเป้าหมายชัดเจนสามารถประเมินได้เพื่อวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานนั้น ๆ

4.2.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

รูปแบบของการกระจายอำนาจ สามารถจำแนกได้หลายวิธี ตามความคิดเห็นของนักวิชาการ ดังนี้

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2535 : 26) จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 2

รูปแบบ คือการกระจายอำนาจแบบ Deconcentration ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้กับท้องถิ่นไปใช้ในการวินิจฉัยดำเนินการแต่ส่วนกลางยังทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแทรกแซงผลของการตัดสินใจของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจแบบ Devolution ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางให้ อำนาจการตัดสินใจแก่ท้องถิ่น

อนันต์ ไชยศักดิ์ (2538 : 23 – 25) ได้แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจเฉพาะ ออกไปโดยแบ่งเป็น 4 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การให้อำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง โดยให้อำนาจและความรับผิดชอบจากการปกครองระดับชาติไปยังระดับท้องถิ่น

รูปแบบที่ 2 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นลักษณะการกระจายอำนาจทางบริหาร โดยมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานภูมิภาค จังหวัดและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่

รูปแบบที่ 3 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการมอบอำนาจความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของราชการ ไปให้เอกชนดำเนินการ

รูปแบบที่ 4 การให้องค์การพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนเข้าร่วมดำเนินการ บางอย่างเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

เชียร์น่า และ เดนนิส (Cheerna and Dennis, 1983 : 69 ; อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ภักดิ์วงศ์. 2540 :32) กล่าวถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจมีรูปแบบด้วยกัน ทั้งหมด 4 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจในหน่วยงานระดับรองลงมา (Delegation to semiautonomous or parasitical agencies)

รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจแก่องค์กรบริหารในท้องถิ่น (Devolution to Local government)

รูปแบบที่ 4 การให้เอกชนหรือองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ (Transfer of function form public to nongovernmental institutions)

บราวน์ (Brow. 1994. : 112 อ้างใน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. 2541 : 21) ได้แบ่งรูปแบบ การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็น 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การกระจายอำนาจให้องค์การ (Organization decentralization) เป็นการ ให้ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถตัดสินใจในเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษา

รูปแบบที่ 2 การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) เป็นการให้ ผู้ปกครองในโรงเรียนของรัฐตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาใน โรงเรียนที่บุตรหลานของตน กำลังศึกษาอยู่ โดยแต่ละ โรงเรียนจะต้องมีคณะกรรมการ โรงเรียนเป็นผู้กำหนดนโยบายของ โรงเรียน มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งครูใหญ่ คณะกรรมการ โรงเรียนจะประกอบด้วยตัวแทน

ครูและตัวแทนบุคลากรที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจของคณะกรรมการ โรงเรียน การดำเนินงานของคณะกรรมการ โรงเรียนคล้ายกับแนวคิดของลักษณะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

รูปแบบที่ 3 การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic decentralization) เป็นการให้ ผู้ปกครองมีสิทธิในการเลือกโรงเรียนให้แก่บุตรหลานของตน จากนั้น งบประมาณการศึกษา จะถูกจัดสรรไปให้โรงเรียนที่ผู้ปกครองส่งบุตรหลานของตนเข้าศึกษาในการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจนั้นนอกจากจำเป็นต้องมีคณะกรรมการ โรงเรียนแล้ว ภาวศึกษาก็จะต้องผูกพันกับจำนวนนักเรียนในแต่ละโรงเรียน ด้วยการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจถือว่าผู้ปกครอง คือ ผู้บริโภค และโรงเรียนผู้จำหน่ายหรือผู้จัดบริการทางการศึกษา

จากรูปแบบของการกระจายอำนาจที่นักวิชาการ ได้เสนอไว้แสดงให้เห็นว่ามีการกระจายอำนาจมีรูปแบบที่สอดคล้องกัน 4 รูปแบบ ด้วยกัน คือ

รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจ(Delegation)

รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจหรือการโอนอำนาจ(Devolution)

รูปแบบที่ 4 การให้เอกชนดำเนินการ(Privatization)

จึงสรุปได้ว่า รูปแบบการกระจายอำนาจ สามารถสรุปได้ว่า มี 4 รูปแบบ ด้วยกัน คือ รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ เป็นการกระจายความรับผิดชอบด้านบริหารภายในรัฐบาล รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารและตัดสินใจให้องค์การที่รัฐบาลไม่ได้ควบคุมโดยตรง รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจหรือโอนอำนาจเป็นการให้ท้องถิ่นปกครองตนเองโดยอิสระรูปแบบที่ 4 การให้เอกชนดำเนินการเป็นการมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐบาล

4.3 การกระจายอำนาจทางการศึกษา

มีผู้ให้ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้หลายท่านดังต่อไปนี้

ประเวช วะสี (2536 : 9) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ภูมิภาค ชุมชน ท้องถิ่น และสถานศึกษาทำให้สามารถรวมตัวจัดการศึกษาอย่างยืดหยุ่นหลากหลายและสอดคล้องกับทุก ๆ คน ของแต่ละจังหวัด รวมทั้งการกระจายอำนาจ ในการจัดการศึกษาของจังหวัดด้วย หน่วยงานระดับกรม กอง ในส่วนกลางจะปรับสถานะเป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมและสนับสนุนจังหวัด

สัมพันธ์ ทองสมัคร (2536. แถบเสียงตลับ) กล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนดูแลรับผิดชอบการให้การศึกษาแก่บุตรหลานของเขาเองตามความต้องการของเขา ตัดสินใจและแก้ปัญหาด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องรออำนาจจากส่วนกลาง และให้สามารถใช้ทรัพยากรต่างๆที่มีอยู่ในท้องถิ่นร่วมกัน จะเห็นได้ว่านักวิชาการให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาสอดคล้องกันว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นให้ภูมิภาคหรือท้องถิ่นนั้น มีความรับผิดชอบและมีอิสระในการจัดการศึกษา โดยต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากที่สุดเท่าที่จะมากได้

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการตัดสินใจในการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหน่วยปฏิบัติ ให้ปฏิบัติงานอย่างมีอิสระและมีประสิทธิภาพภายใต้การมีส่วนร่วมของชุมชน

4.4 นโยบายและการดำเนินงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2540 : 31) ได้กล่าวถึงนโยบายของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า จัดให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนปรับปรุงการจัดการศึกษาทุกระดับให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคม และสนับสนุนเอกชน องค์กรวิชาชีพและองค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ชุมพล ศิลปอาชา (2541 : 18-19) อธิบายว่า ระบบบริหารและจัดการศึกษาขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน จึงได้ดำเนินการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาขึ้นด้วยมุ่งเน้นที่กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่สถานศึกษาและชุมชน โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เป็นผู้ตัดสินใจในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2544 : 18-19) อธิบายถึงนโยบายการศึกษาของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ไว้ว่า รัฐบาลจะปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เพื่อพัฒนาสังคมให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ อันเป็นเงื่อนไขไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้และฝึกอบรมได้ ตลอดจนชีวิตและมีปัญญาเป็นทุนไว้สร้างงานและสร้างรายได้ และนำ

ประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤต เศรษฐกิจและสังคม โดยยึดหลักการศึกษารสร้างชาติ สร้างคน และสร้างงาน ดังนี้

1. เร่งรัดให้มีระบบและโครงสร้างทางการศึกษาที่มีคุณภาพ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั้งปวงอย่างแท้จริง
2. เน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพและความเที่ยงธรรมในการบริหารจัดการศึกษาทุกประเภท และทุกระดับ ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา
3. พัฒนาระบบเทคโนโลยีทางการศึกษาและเครือข่ายสารสนเทศ เพื่อเพิ่มและกระจายโอกาสทางการศึกษาให้คนไทยทั้งในเมืองและชนบท
4. จัดให้มีวิทยาลัยชุมชน โดยเฉพาะในจังหวัดที่ยังขาดแคลนสถาบันอุดมศึกษา
5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษา และฝึกอบรมโดยรัฐเป็นผู้วางระบบ นโยบาย กำกับคุณภาพมาตรฐาน สนับสนุนและระดมทรัพยากร เตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน เครือข่ายครอบครัวและอื่นๆ รวมทั้งการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส
6. สนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษาในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน
7. ส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการทางการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและกีฬา ในการให้การศึกษอาบรมแก่เด็กและเยาวชน
8. ปฏิรูปการเรียนรู้โดยยึดหลักผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง หลักการเรียนรู้ด้วยตนเอง และหลักการเรียนรู้ตลอดชีวิต เน้นพลังความคิดสร้างสรรค์ การสร้างนิสัยรักการอ่าน การจัดให้มีห้องสมุดศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และสื่อการเรียนรู้ประเภทต่าง ๆ อย่างทั่วถึง
9. ส่งเสริมวิชาชีพครูให้มีศักดิ์ศรีเป็นที่ยอมรับนับถือและไว้วางใจจากสาธารณชนรวมทั้งพัฒนาและผลิตครูที่มีคุณภาพและมีคุณธรรม
10. ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาเพื่อให้เด็กและเยาวชนมีวินัย รักงานและทำงานเป็น
11. ให้โอกาสแก่ผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ผู้ว่างงานและผู้สูงอายุ ได้ฝึกอาชีพอย่างน้อย 1 อาชีพ พร้อมทั้งส่งเสริมให้เป็นผู้ประกอบการอิสระได้ สำหรับนโยบายการกระจายอำนาจนั้น รัฐบาลส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเหมาะสมตามขั้นตอนของการกระจายอำนาจ ในขณะที่เดียวกันจะเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละท้องถิ่น รวมถึงการมีอิสระใน

การจัดการด้านงบประมาณของท้องถิ่นและการแสวงหารายได้และการจัดการทรัพย์สินของท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาจัดเป็นนโยบายที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวความคิดสอดคล้องต้องกันว่าจะให้ความสำคัญและกำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้ให้มากที่สุด โดยเน้นที่การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค และให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ

สรุปได้ว่า นโยบายและการดำเนินงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาจัดเป็นนโยบายสำคัญที่มีมาตลอด โดยการกระจายอำนาจทางการศึกษาต่างให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น เนื่องจากคนในชุมชนและท้องถิ่นสามารถรู้ปัญหา และตัดสินใจได้ถูกต้องกับความต้องการ พร้อมทั้งหาทางแก้ไขปัญหาก็ดีกว่าบุคคลในส่วนกลาง และส่วนกลางการกระจายโอกาสและอำนาจการจัดการให้หน่วยปฏิบัติและท้องถิ่นมากที่สุดและจริงจัง

5. แนวคิดการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 8 9 10 11 12 17 24 27 29 38 39 40 41 และมาตรา 58 ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชากร ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นยุทธศาสตร์สำคัญประการหนึ่งในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสถานศึกษา และการมีส่วนร่วมขององค์กรส่วนท้องถิ่นรายละเอียดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ไว้ดังนี้

5.1 การจัดการศึกษาได้ยึดหลักคือ ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยต้องการให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน สถาบัน หรือองค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมาตรา 8 (2) กล่าวถึงการให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

5.2 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลัก การมีส่วนร่วมของบุคคลครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ๆ และมาตรา 9(6) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กร

วิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันทางสังคมอื่นในการจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา

5.3 การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับ การศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บ ค่าใช้จ่าย บิคา มารดา หรือผู้ปกครองมีหน้าที่จัดให้บุตรหลานหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแล ได้รับการศึกษาภาคบังคับ นอกเหนือ จากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ บุคคลในครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชนองค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาน ประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีสิทธิได้รับสิทธิ ประโยชน์ตามควรแก่กรณี ตามมาตรา 17 และตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนให้ได้รับ การศึกษานอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับตามความพร้อมของครอบครัว มาตรา 24(6) กล่าวถึงการจัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น ได้ทุกเวลา ทุกสถานที่ ที่มีการประสานความร่วมมือกับ บิคา มารดาผู้ปกครองและบุคคลในชุมชนทุกฝ่ายเพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ

5.4 สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ สภาพของปัญหาในชุมชนและสังคม สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ชุมชน องค์กรศาสนา องค์กร ท้องถิ่น เสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีการ จัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ข้อมูลข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและ วิถีการต่างๆเพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหา วิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์พัฒนาระหว่างชุมชน

5.5 กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขต พื้นที่การศึกษาโดยตรง

5.6 มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กร ชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดให้ทุกโรงเรียนมีการจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำกับและ ส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมของโรงเรียน

5.7 ตามมาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้ง
งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ
งานเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้
ที่กำหนดในกฎกระทรวง (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไข
ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

5.8 มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กร
วิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศ
การศึกษา รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยอาจ
มีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสมบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน
สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศ
เพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สิน และ
อื่น ให้แก่สถานศึกษาตามความเหมาะสมและจำเป็น

เกี่ยวกับการถ่ายโอนการศึกษา

จากกระแสเรื่องท้องถิ่นนิยมและท้องถิ่นมีส่วนร่วมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
พ.ศ. 2540 เดิม นั้น ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ
กระจายให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง ตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ให้ความเป็น
ท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล
และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยรัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแลเท่านั้น เพื่อ
นารมณ์ของกฎหมายให้เป็นรูปธรรม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ระบุให้มีกฎหมายกำหนด
ขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้คือ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” โดยวัตถุประสงค์ของ
บัญญัติฉบับนี้คือการถ่ายโอนภารกิจ บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่ท้องถิ่น
ระบุนอำนาจหน้าที่ขององค์กรท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ การกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น นอกจากประเด็นในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา ได้ปรากฏชัดเจนเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่จัดการศึกษามาตรา 16-19) ในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ในมาตรา 41 และ 42 ได้ระบุให้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น” ทั้งนี้ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การดำเนินงานของ คณะอนุกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนสถานศึกษาดังปรากฏอยู่ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นทุกประเภทที่ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมมีสิทธิรับโอนโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมาบริหารจัดการ จากภาวะที่ข้อมูลเชิงเอกสาร ของกลุ่มงานกฎหมายของสำนักงานปลุการศึกษามีเหตุผลบางประการที่อยู่เบื้องหลังนโยบายของการถ่ายโอนสถานศึกษา โดยกลุ่มดังกล่าวได้ให้ข้อสรุปตรงกันว่า “ ในอนาคตรัฐต้องยอมถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยพิจารณาจากสภาพของภารกิจแล้วเป็นงานที่ไม่สลับซับซ้อนและไม่ใช่ว่าเรื่องนี้อาจมีผลกระทบต่อการบังคับใช้อำนาจมหาชนของรัฐ กับทั้งเป็นงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการและควรจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพความต้องการของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้นงานจัดการศึกษาจึงเป็นงานที่ควรอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก” เพื่อรองรับเจตนารมณ์ในเรื่องการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความมุ่งมั่นในการพัฒนาการศึกษาของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับเดิม (พ.ศ.2540) จึงได้มีการออกกฎหมายลูกรองรับอีก 2 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายที่แสดงถึงการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะจากรัฐให้แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษา มาตรา 16-19 เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม จึงได้ตีความของคำว่า “สิทธิจัดการศึกษา”

หมายถึง การถ่ายโอนสถานศึกษาดังปรากฏอยู่ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กฎหมายฉบับนี้ในหมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษาได้ระบุถึงการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏในมาตรา 41 องค์กรส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น รวมทั้งปรากฏอยู่ในมาตรา 9 วรรค 2 “มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะจัดการศึกษาได้ต้องผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษาจัดทำขึ้น (มาตรา 42)

จากการวิเคราะห์แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีข้อความที่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งประเด็นเหล่านี้รองศาสตราจารย์นิศยา เงินประเสริฐศรี และคณะ (2545 : 24-25) ได้ชี้ประเด็นความขัดแย้ง และแนวการปฏิบัติเพื่อให้การถ่ายโอนเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการ หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้วแต่เกณฑ์ดำเนินการแทนได้

2. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ในแผนฉบับนี้ระบุไว้ว่า “ระยะแรกถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจเพื่อเป็นอำนาจหน้าที่ของตน อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปจนกว่าจะครบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯและแผนกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯ”

3 .แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแผนปฏิบัติการฉบับนี้ระบุไว้ว่า “ท้องถิ่น ไม่พร้อมให้ร้องขอความช่วยเหลือจากท้องถิ่นอื่นเป็นผู้ดำเนินการและท้องถิ่นที่ถูกร้องขอถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องช่วยเหลือดังนั้นจะเห็นได้ว่า จากพระราชบัญญัติสู่การปฏิบัติในระดับแผนและแผนปฏิบัติการมีสาระที่ขัดแย้งกัน ซึ่งจะต้องถือสาระสำคัญของพระราชบัญญัติเป็นหลัก” ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร้องขอให้รัฐหรือกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการแทนในด้านการจัดการศึกษาได้ แม้

จะมีความขัดแย้งในระดับการตีความ แต่ยังไม่ส่งผลกระทบในทางปฏิบัติ เมื่อใดที่มีการถ่ายโอน การศึกษาเกิดขึ้น การตีความที่แตกต่างกันนี้อาจเป็นชนวนจุดระเบิดของความแตกแยกของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งที่มาของการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. หลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.1 หลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้ (สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาระยอง เขต 2. 2548 : 9-12)

หลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักการเช่นเดียวกับ การจัดการศึกษาของรัฐ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาหลักการในการ จัด การศึกษาต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาของประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลักที่สำคัญ ได้แก่

7.1.1 การจัดการศึกษาต้องยึดหลักเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไป อย่างต่อเนื่อง

7.1.2 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่รัฐประกาศว่าเป็นการศึกษาตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 43 ต้องทั่วถึงประชาชน มีคุณภาพ และไม่เก็บ ค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ จะต้องจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม หรือความบกพร่องทางการสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกาย พิการ หรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ให้มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ และจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมี ความสามารถพิเศษด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น

7.1.3 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้ง ร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่น ได้อย่างมีความสุข

7.1.4 ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข รู้จักรักษาและ ส่งเสริมสิทธิและหน้าที่เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็น

มนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้ และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

7.2 ลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว (การกำหนดลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสัมพันธ์กับการประเมินความพร้อมซึ่งจะได้กล่าวต่อไป) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะจัดการศึกษาได้ 2 ลักษณะ คือ

7.2.1 การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง หรือขยายหรือเปลี่ยนแปลงระดับและประเภทการศึกษาจัดการศึกษาโดยให้สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือสถานศึกษาเดิมที่ขยายหรือเปลี่ยนแปลงระดับและประเภทการศึกษาจัดการศึกษาในระดับและประเภทที่มีความพร้อม มีความเหมาะสมและมีความต้องการภายในท้องถิ่น อาจแยกได้เป็น 4 กรณี คือ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อน จัดตั้งสถานศึกษาเพื่อให้จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่กำหนด

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเพิ่มเติม โดยให้สถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่จัดอยู่แล้วในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเพิ่มเติม โดยให้สถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่แตกต่างไปจากระดับและประเภทที่จัดอยู่แล้วในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้จัดตั้งสถานศึกษาเพิ่มเติม แต่ขยาย หรือเปลี่ยนแปลงระดับหรือประเภทการศึกษาจากระดับและประเภทที่จัดอยู่เดิม

7.2.2 การถ่ายโอนการศึกษาจากกระทรวงศึกษาตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาตามกรอบของกฎหมาย รวมทั้งความเหมาะสมค่านโยบาย สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและความจำเป็นด้านอื่นแล้วอาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาเองตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือร่วมมือกับรัฐ (กระทรวงศึกษาธิการ หรือกระทรวง ทบวง กรมอื่น) หรือเอกชนจัดการศึกษา ทั้งนี้ อาจมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ เช่น เทศบาลจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาล แต่โดยข้อเท็จจริงจะมีประชาชนนอกเขตเทศบาลมาเข้าเรียนด้วย โดยไม่อาจจำกัดสิทธิของประชาชนเหล่านั้นได้ หากประชาชนนอกเขตเทศบาลมาเข้าเรียนเป็นจำนวนมาก และเทศบาลมีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่จะสนับสนุนการศึกษาให้ได้ ก็อาจโอนโรงเรียนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือขอให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าเป็นเจ้าสังกัดร่วมของโรงเรียนดังกล่าว หรือกรณีโรงเรียนตั้งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีนโยบายจะขอโอน โรงเรียนมาสังกัด แต่มีข้อจำกัดด้านรายได้และไม่ยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด โอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจทำความตกลงจัดตั้งสหการศึกษา หรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างใด โดยมี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของร่วม เพื่อรับ โอนสถานศึกษานั้นไปบริหารจัดการแทน

7.3 หลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อม

ความเป็นมาของหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่ากระทรวงศึกษาธิการ ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 289 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 42 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 มาตรา 21 กฎกระทรวงดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้แล้ว

ก่อนที่จะออกกฎกระทรวงดังกล่าวได้มีการดำเนินการยกร่างและดำเนินการเป็นลำดับ ซึ่งจะได้นำมาทบทวนเพื่อให้เห็นหลักคิดและพัฒนาการอันนำไปสู่การสร้างความสำเร็จเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

7.3.1 หลังจากที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มีผลบังคับใช้แล้ว กระทรวงศึกษาธิการ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ

ปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการขึ้น เพื่อเร่งรัดปฏิรูปการศึกษาตามนโยบายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ประกอบด้วยผู้บริหารและนักวิชาการจากกระทรวงศึกษาธิการ สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คณะอนุกรรมการดังกล่าวได้ยกร่างหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ซึ่งหลังจากนำไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั่วประเทศจำนวน 5 จุด รับฟังแล้วได้สรุปว่าสมควรมีตัวชี้วัดจำนวน 42 ตัวชี้วัด จึงได้จัดทำเอกสารหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเผยแพร่

2) เนื่องจากแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้การถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาสามารถกระทำได้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินความพร้อม ประกอบกับรัฐบาลได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 โดยการกำหนดให้การจัดทำหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกเป็นกฎกระทรวง ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะทำงานได้วางแนวการทำงาน โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่างหลักเกณฑ์ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะ 5 ปี (พ.ศ.2545–2549) ของสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จากนั้นได้นำร่างหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ไปทดลองประเมินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6 แห่งคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต องค์การบริหารส่วนจังหวัดพังงา เทศบาลเมืองภูเก็ต เทศบาลตำบลเหนือคลอง อำเภอเหนือคลอง จังหวัดกระบี่ องค์การบริหารส่วนตำบลวิชิต อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ตและเทศบาลอ่าวนาง อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ หลังจากนั้น ได้ยกร่างขึ้นเป็นกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการยกร่างกฎหมาย ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและกระทรวงศึกษาธิการ ตามลำดับ

3) เนื่องจากแผนปฏิบัติการกำหนดขึ้นก่อนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีประเมินความพร้อม ต่อมาคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แต่งตั้งคณะ อนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อบริหารการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษา และให้มีอำนาจพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมด้วย โดยคณะอนุกรรมการชุดนี้มีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการอยู่ด้วยจำนวน 7 คน ดังนั้นจึงได้นำร่างกฎกระทรวง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมเข้าพิจารณาในคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบ และนำร่างหลักเกณฑ์ไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนผู้บริหารการศึกษาและครูอาจารย์ ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการ ต่อมาคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยกร่างหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขึ้นพิจารณา และได้ให้ความเห็นชอบกับร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม

4) ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 4 คณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามลำดับ ทั้งนี้ในการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีความเห็นให้แยกร่างกฎกระทรวงเดิมเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งให้คงปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง ส่วนที่เหลือให้ออกเป็นประกาศกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง จนประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลบังคับใช้

8. การถ่ายโอนสถานศึกษา บัญชี 2 ปีการศึกษา 2549- 2550 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคามเขต 1 และ เขต 2

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้อนุมัติให้ถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัญชี 2 ปีการศึกษา 2549 ซึ่งมีสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคามเขต 1 และ เขต 2 ดังนี้

ตารางที่ 1 รายชื่อสถานศึกษาที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัญชี 2 ปีการศึกษา 2549 จำนวน 147 โรงเรียน

ลำดับที่	สพท.	อปท.	รายชื่อสถานศึกษา	หมายเหตุ
1	มหาสารคาม 2	อบจ.มหาสารคาม	จัวววิทยาคม	บัญชี 2 ปี 2549 28 ม.ค. 2551
2	มหาสารคาม 1	อบจ.มหาสารคาม	คอนเงินพิทยาคาร	บัญชี 2 ปี 2549 25 ส.ค. 2551
3	มหาสารคาม 1	อบจ.มหาสารคาม	หนองเหล็กศึกษา	
4	มหาสารคาม 1	อบจ.มหาสารคาม	ศรีสุขพิทยาคม	
5	มหาสารคาม 1	อบจ.มหาสารคาม	มะคำพิทยาคาร	
6	มหาสารคาม 1	อบจ.มหาสารคาม	เลิงแฝกประชาบำรุง	
7	มหาสารคาม 1	อบจ.มหาสารคาม	หนองบัวปียนิมิตร	บัญชี 2 ปี 2549 24 ก.ย 2551
8	มหาสารคาม 1	อบจ.มหาสารคาม	ท่าขอนยางพิทยาคม	
9	มหาสารคาม 1	อบจ.มหาสารคาม	นาสีนวนพิทยาสรรค์	
10	มหาสารคาม 2	อบจ.มหาสารคาม	ขามป้อมพิทยาคม	บัญชี 2 ปี 2549 22 ต.ค. 2550
11	มหาสารคาม 2	อบจ.มหาสารคาม	เสื่อไก่วิทยาสรรค์	
12	มหาสารคาม 2	อบจ.มหาสารคาม	นาข่าวิทยาคม	
13	มหาสารคาม 2	อบจ.มหาสารคาม	หนองโกววิชาประสิทธิ์พิทยาคม	
14	มหาสารคาม 2	อบจ.มหาสารคาม	หนองโพธิ์วิทยาคม	
15	มหาสารคาม 2	อบจ.มหาสารคาม	หัวเรือพิทยาคม	
16	มหาสารคาม 2	อบจ.มหาสารคาม	มัธยมดงยาง	
17	มหาสารคาม 2	อบจ.มหาสารคาม	เวียงสะอาดพิทยาคม	
18	มหาสารคาม 1	อบจ.มหาสารคาม	แก่งวิฆานุกูล	บัญชี 2 ปี 2549 28 ม.ค. 2551
19	มหาสารคาม 1	อบจ.มหาสารคาม	โคกก่อพิทยาคม	
20	มหาสารคาม 2	อบจ.มหาสารคาม	เมืองเตา	

ที่มา : (หนังสือราชการ ที่ ศธ 04006/1530 22 ตุลาคม 2550.)

4. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาปฐมวัย ควรร้องขอบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการศึกษาปฐมวัยช่วยเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาในเขตตำบล ควรสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการและความจำเป็นด้านงบประมาณของสถานศึกษาปฐมวัยในเขตตำบลและควรร่วมมือกับชุมชนในการจัดหา จัดซื้อสื่อ วัสดุ อุปกรณ์รวมทั้งการปรับปรุงอาคารสถานศึกษาปฐมวัยในเขตตำบลให้ได้เกณฑ์มาตรฐาน ตามลำดับ

ปัญญาเดช พันธุ์วัฒน์ (2545 : 135) ได้วิจัยเรื่อง การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลเมือง จังหวัดกาญจนบุรีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึง ความคิดเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่เทศบาลในระดับต่าง ๆ ที่มีต่อโครงการถ่ายโอนอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และเพื่อทราบถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อแนวการดำเนินงานตามแนวทางพัฒนา 5 สาขาของเทศบาล ตามโครงการถ่ายโอนอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการกระจายอำนาจที่รัฐบาลนำมาใช้กับส่วนท้องถิ่น คือ การถ่ายโอนอำนาจโดยได้นำมาใช้กับเทศบาลเมือง จังหวัดกาญจนบุรีด้วย โดยใช้อำนาจในการถ่ายโอนให้เทศบาลเมืองกาญจนบุรีผ่านกฎหมาย 3 ฉบับ คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เทศบาล และประชาชนที่มีต่อการถ่ายโอนอำนาจส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับปานกลางต่อปัจจัยด้านต่าง ๆ ส่วนผลการทดสอบสมมติฐานพบว่าในส่วนของกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่เทศบาลมีความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นกับตัวแปรด้านอายุ ระดับรายได้ต่อเดือนและระยะเวลาในการทำงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ธนภุต โมราศิลป์ (2546 : 170) ได้วิจัยเรื่อง ศักยภาพในการรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษานอกระบบขององค์การบริหารส่วนตำบลเสื่อหิง อำเภอวิเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล บุคลากรของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอวิเชียรใหญ่ ที่มีต่อศักยภาพในการรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษานอกระบบ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเสื่อหิง อำเภอวิเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล บุคลากรของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอวิเชียรใหญ่ ที่มีต่อศักยภาพในการรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษานอกระบบขององค์การ

บริหารส่วนตำบลเสื่อหิง อำเภอวิเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช อยู่ในระดับต่ำ ระดับความคิดเห็นของประชาชน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล บุคลากรของศูนย์การศึกษา นอกโรงเรียนอำเภอ ต่อศักยภาพรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ศักยภาพของการปฏิบัติงานในปัจจุบันสำหรับการเตรียมการเพื่อรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษานอกระบบขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับต่ำ

ธีรการ ศิริวุฒิกุล (2546 : 37) ได้วิจัยเรื่อง ศักยภาพในการถ่ายโอนการศึกษาสู่ท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพิษณุโลก มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับศักยภาพท้องถิ่นที่มีการถ่ายโอนการศึกษาสู่ท้องถิ่น และเพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในองค์การบริหารส่วนตำบล และชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สังกัด กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 41 แห่ง รวม 82 คน ผลการวิจัยพบว่า 1.ความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการถ่ายโอนการศึกษาสู่ท้องถิ่น ในภาพรวมมีศักยภาพในระดับปานกลาง 2.ความคิดเห็นเกี่ยวกับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรับการถ่ายโอนการศึกษาระหว่างสมาชิกกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่แตกต่างกัน และศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลระหว่างชั้นไม่แตกต่างกัน

สุทัศน์ นันทสว่าง (2546 : 24) ได้วิจัยเรื่อง การเตรียมการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ประชากรในการวิจัยคือ ผู้บริหาร โรงเรียน พนักงานครูผู้สอน กรรมการสถานศึกษา และผู้ปกครองนักเรียน โรงเรียนเทศบาลบ้านพระเนตร กลุ่มตัวอย่างรวมทั้งสิ้น 60 คน ผลการวิจัยพบว่า 1.ผู้บริหาร โรงเรียน พนักงานครูผู้สอน กรรมการสถานศึกษา และผู้ปกครองนักเรียนมีความคิดเห็นต่อการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกข้ออยู่ในระดับมาก 2. ผู้บริหาร โรงเรียนและพนักงานครูผู้สอนมีการรับรู้ต่อการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทุกข้ออยู่ในระดับมาก

สาโรช แก้วใส (2547 : 158) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อการศึกษาความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจปัญหา

อุปสรรคและแนวทางเพื่อเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจตามนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ที่มีความแตกต่างในเรื่องเพศ และตำแหน่งหน้าที่ จำนวน 90 คน ผลการศึกษาโดยสรุปตามความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์เกี่ยวกับความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีความพร้อมเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

ผดุงศักดิ์ จำเดิม (2547 : 134) ได้วิจัยเรื่อง ทักษะคติของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดลพบุรีที่มีต่อการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากกลุ่มตัวอย่าง 200 คน พบว่า ส่วนใหญ่มีทัศนคติเห็นด้วย (เห็นด้วยและ เห็นด้วยอย่างยิ่ง) 1) การจัดการที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้านซึ่งปัจจุบันอยู่ในการดูแลของสำนักงานบริหารการศึกษานอกระบบ ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัด 2) การจัดการห้องสมุดประชาชนตำบลที่ปัจจุบันอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานบริหารการศึกษานอกระบบ ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัด 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดห้องสมุดประชาชนตำบล โดยเริ่มในปี 2544-2547 ส่วนประเด็นที่ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่มีทัศนคติไม่เห็นด้วย (ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง) 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่มีลักษณะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ (ระดับประถมศึกษา มีนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป ระดับมัธยมศึกษา มีนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป) 2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมศึกษา) ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษา โดยเริ่มดำเนินการในปี 2549-2544 และ 3) การจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลองวิจัยและพัฒนา ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัด ผลการเปรียบเทียบระดับทัศนคติของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีต่อการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามอายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ทำงาน พบว่า มีทัศนคติแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ณรงค์ วิริยะกิจ (2548 : 184) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรสถานศึกษาในการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 2 โดยมีความมุ่งหมายเพื่อการศึกษาและเปรียบเทียบความคิดเห็นบุคลากรสถานศึกษาในการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นของบุคลากร ซึ่ง ได้แก่ผู้บริหารและครูผู้สอนในสถานศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยะของ เขต 2 ใน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้าน การบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป กลุ่ม ตัวอย่างการวิจัยครั้งนี้ เป็นผู้บริหารและครูผู้สอนจำนวน 297 คนผลการวิจัยพบว่า 1.ผู้บริหาร สถานศึกษาและครูผู้สอนในสถานศึกษามีความคิดเห็นในการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวมรายด้าน และรายข้อ เห็นด้วย อยู่ในระดับน้อย 2. ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนที่มีตำแหน่งต่างกัน เพศต่างกัน และประสบการณ์ต่างกัน มีความคิดเห็นในการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวม รายด้าน และรายข้อ เห็นด้วยอยู่ในระดับน้อยมาก 3.ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน ที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นในการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยรวม และด้านการบริหารงานทั่วไปแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ .05 และด้านการบริหารงานงบประมาณแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ.01 4. ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนที่มีตำแหน่งต่างกัน และประสบการณ์ต่างกัน มีความคิดเห็น ในการถ่ายโอนสถานศึกษาขึ้นพื้นฐาน ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวมและราย ด้านไม่แตกต่างกัน

สุพจน์ ชาดินันท์ (2548 : 59) ได้ศึกษาเรื่อง เจตคติของครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และเขต 2 ต่อการถ่ายโอนอำนาจจัดการศึกษาสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น การวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาเจตคติของครูสังกัดสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และเขต 2 ต่อการถ่ายโอนอำนาจจัดการศึกษาสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อเปรียบเทียบเจตคติของครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พระนครศรีอยุธยาเขต 1 และเขต 2 ต่อการถ่ายโอนอำนาจจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจำแนกตามสถานภาพกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ครู โรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และเขต 2 ปีการศึกษา 2546 จำนวน 352 คน กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากตารางเชิงสี่เหลี่ยมมุมฉากที่ระดับความคาด เคลื่อนที่ 0.05 และทำการวิเคราะห์ข้อมูลหาค่าสถิติ คือ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน T-test (Independent Two Sample t-test) และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้ (1) ครู โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2 มีเจตคติต่อการถ่ายโอนอำนาจการศึกษาสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวมและแยกเป็นรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้นเจตคติ

ด้านความมั่นคงในรายด้านและสิทธิประโยชน์ตอบแทน และด้านโอกาสความก้าวหน้าในงาน อยู่ในระดับน้อย (2) ผลการศึกษาเปรียบเทียบเจตคติของครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พระนครศรีอยุธยา เขต 1 และเขต 2 ต่อการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ครูที่มีเพศตำแหน่งอายุราชการและระดับการศึกษาต่างกัน มีเจตคติต่อการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมชาย วงศ์เกษม (2548 : 204) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานให้องค์กรบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม เพื่อศึกษาระดับประสพการณ์ ความพร้อม ยุทธศาสตร์ และข้อเสนอแนะในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้องค์กรบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม โดยทำการศึกษาจากองค์กรบริหารส่วนตำบลที่ขอถ่ายโอนการจัดการศึกษา 5 อบต. และองค์กรบริหารส่วนตำบลที่ไม่ขอถ่ายโอนการจัดการศึกษา 5 อบต. ซึ่งดำเนินการรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ในระหว่างวันที่ 24 สิงหาคม ถึงวันที่ 2 เมษายน 2548 จากกลุ่มตัวอย่างนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานผู้บริหารสถานศึกษา ครู พระสงฆ์ และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวนรวมทั้งหมด 62 คน พบว่า 1) องค์กรบริหารส่วนตำบลที่ขอถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีประสพการณ์ในการจัดการศึกษาร้อยละ 61.08 องค์กรบริหารส่วนตำบลที่ไม่ขอถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีประสพการณ์ในการจัดการศึกษาร้อยละ 70.67 โดยองค์กรบริหารส่วนตำบลทั้ง 2 กลุ่ม มีประสพการณ์ในการจัดกิจกรรมสนับสนุน งบประมาณ การมีส่วนร่วม และการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาในระดับมาก ส่วนการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษามีประสพการณ์ในการจัดการศึกษาระดับน้อย 2) องค์กรบริหารส่วนตำบลทั้ง 2 กลุ่ม มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้องค์กรบริหารส่วนตำบลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง แต่ผู้บริหารการศึกษามีความรู้ความเข้าใจในระดับมาก ยกเว้นด้านนโยบายของรัฐบาล เกณฑ์ประเมินความพร้อมขององค์กรบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ อบต. สามารถดำเนินการในทันทีที่อยู่ในระดับน้อย 3) องค์กรบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง แต่องค์กรบริหารส่วนตำบลที่ขอถ่ายโอนการจัดการศึกษามีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากในเรื่องหลักสูตรและการจัดกิจกรรม การวัดและประเมินผล ส่วนผู้บริหารการศึกษามีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านการ

ประกันคุณภาพการศึกษา การนิเทศและการให้คำปรึกษาอยู่ในระดับน้อย 4) ความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านครูและบุคลากร งบประมาณ อาคารสถานที่และด้านการบริหารจัดการ โดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง แต่ผู้บริหารการศึกษาเห็นว่ามีความพร้อมในทุกด้านอยู่ในระดับน้อย 5) ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้องค์การบริหารส่วนตำบล คือ ควรสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ อบต. ควรร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรจัดทำประชาพิจารณ์ก่อน ควรจัดทำเป็นโครงการนำร่องในบางพื้นที่ก่อน ควรดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปเป็นขั้นตอน ควรโอนให้ อบต. เมื่อมีงบประมาณและบุคลากรเพียงพอ ควรโอนสถานศึกษาขนาดเล็กก่อน ควรมีการขยายเวลาการถ่ายโอนออกไปจากเวลาที่กำหนด และควร โอนเมื่อ อบต. ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม 6) ข้อเสนอแนะกลุ่มต่าง ๆ ควรทำความเข้าใจเรื่องปรัชญา นโยบาย ยุทธศาสตร์และเป้าหมายการบริหารและการพัฒนาประเทศไทย การปฏิรูปการศึกษาของชาติ นโยบายของรัฐบาล การบริหารจัดการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม การศึกษาตลอดชีวิตของคนไทย การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชน และการใช้การศึกษาหรือสังคมแห่งการเรียนรู้หรือสังคมฐานความรู้ เพื่อสร้างพลังปัญญาในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมของประชาชนในประเทศโดยรวมกับกลุ่มเป้าหมายซึ่งประกอบด้วยประชาชน ผู้ปกครอง นักเรียน ครู ณาจารย์ ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา กลุ่มบุคลากรกลุ่มต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล นักการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ โดยมีรัฐบาล ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ เป็นเจ้าภาพดำเนินการเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจที่ดีที่ถูกต้องในทุกกลุ่มแล้ว วิกฤตการศึกษานี้ น่าจะแก้ไขได้โดยสันติวิธี เป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกกลุ่มเพื่อให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเกิดประโยชน์สูงสุดแก่นักเรียนและประชาชนอย่างแท้จริง

สุทธิวรรณ เฟ่งวานิชย์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต่อการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต 1 ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวมข้าราชการครูมีความคิดเห็นระดับเฉย ๆ กับการถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีความคิดเห็นทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านความคิดเห็นระดับเห็นด้วยกับการถ่ายโอนภารกิจและการถ่ายโอนงบประมาณ และมีความคิดเห็นระดับเฉย ๆ กับการถ่ายโอนการศึกษาทั่วไป และการถ่ายโอน

บุคลากร ส่วนความคิดเห็นของข้าราชการครูต่อการถ่ายโอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในปัจจัยขนาดสถานศึกษาที่ข้าราชการครูประจำอยู่และระดับความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับกฎหมายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในปัจจัย เพศ อายุ การศึกษา ประสบการณ์การทำงาน ระดับ(ซี) และรายได้

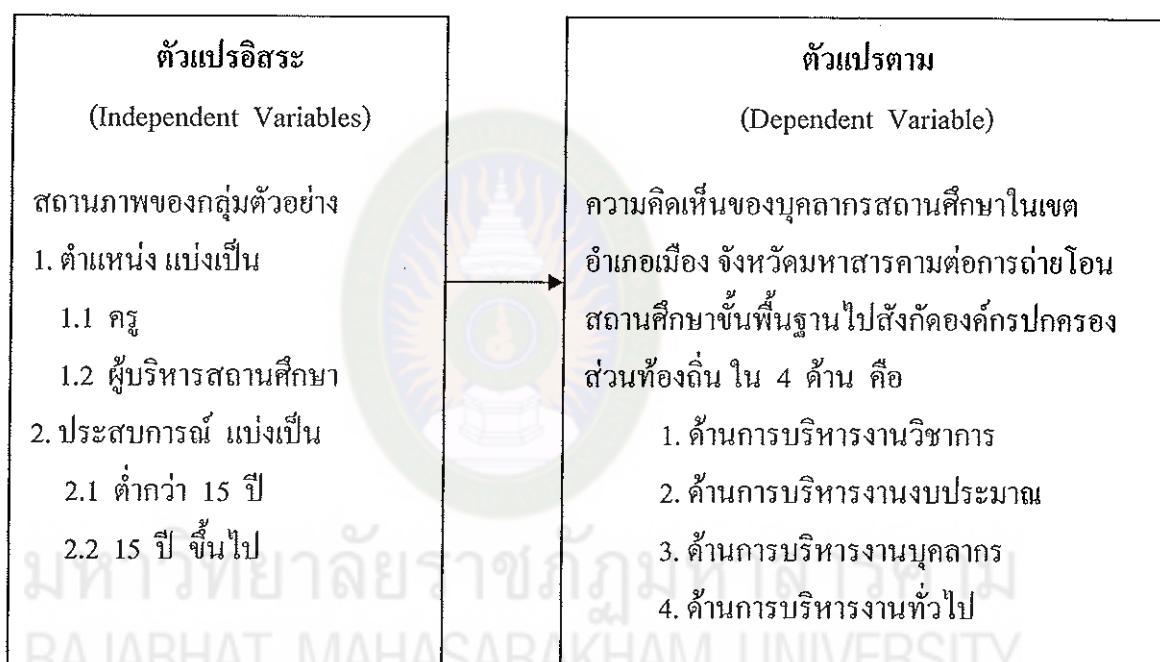
จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่า ความคิดเห็นของบุคลากรสถานศึกษา เกี่ยวกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารสถานศึกษาและครูที่ทำหน้าที่การสอนในสถานศึกษานั้นๆ โดยรวมมีความเห็นด้วยในระดับน้อย ส่วนผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนที่มีตำแหน่งต่างกัน เพศต่างกัน และประสบการณ์ต่างกันมีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อยมาก ส่วนในด้านการเตรียมความพร้อมในด้านการจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง

งานวิจัยต่างประเทศ มีดังนี้

ไนดู (NaiDoo, 2004 : 1614) ได้วิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการศึกษาและธรรมาภิบาลโรงเรียนในแอฟริกาใต้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์นโยบายธรรมาภิบาลในระดับโรงเรียน โดยใช้กรณีศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษาหกแห่งในสองจังหวัด คือ โทแตง และควาซูลู จุดเน้นของการวิจัยการตอบสนองของโรงเรียน คือ นโยบายของรัฐบาลที่ออกเป็นกฎหมายในปี ค.ศ.1996 กฎหมายโรงเรียนแอฟริกาใต้และกฎหมายอื่น ๆ ในการกำหนดธรรมาภิบาลโรงเรียนแบบประชาธิปไตย คำถามที่เน้นในการวิจัยครั้งนี้เช่น การมีส่วนร่วมซึ่งได้รับอิทธิพลจากนโยบายสถาบันอย่างเป็นทางการ โครงสร้างและกระบวนการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการจัดตั้งฝ่ายปกครอง (ธรรมาภิบาล) โรงเรียนอย่างไร ลักษณะ และความหมายของการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเป็นชุมชน นักการศึกษากับผู้เรียนในการปฏิบัติของโรงเรียนเป็นอย่างไร คำถามอื่นๆ เกี่ยวกับความเป็นจริงของนโยบายและแผนปฏิบัติการ ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนที่ศึกษามีการนำนโยบายธรรมาภิบาลโรงเรียนไปปฏิบัติแตกต่างกันตามความเข้าใจและการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องชุมชนและมีส่วนได้เสียในธรรมาภิบาลโรงเรียน ประสบการณ์ที่ให้เห็นธรรมาภิบาลใน 6 แห่ง สนับสนุนงานวิจัยครั้งนี้ คือ ความหมายของธรรมาภิบาลโรงเรียนประกอบด้วยด้าน ทฤษฎีการปฏิบัติ ด้านบริบทของโรงเรียนและด้านสัญญาณนโยบายและการเข้าใจให้การปฏิบัติของสมาชิกฝ่ายปกครอง (ธรรมาภิบาล) โรงเรียนให้ความหมายได้ตามปฏิสัมพันธ์ของทั้งสามด้านนี้

10. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของบุคลากรสถานศึกษาในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ต่อการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 39 ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 1 ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย