

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ ในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยจัดลำดับเนื้อหาสาระสำคัญดังนี้

1. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
  - 1.1 ความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน
  - 1.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
  - 1.3 สภาพการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 2.1 แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ
  - 2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 2.3 แผนวนโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 2.4 การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองท้องถิ่น
  - 2.5 สภาพปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์
3. ปัจจัยการบริหารงานจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 3.1 ด้านการบริหารงานบุคคล
  - 3.2 ด้านการบริหารงบประมาณ
  - 3.3 ด้านการบริหารวัสดุ อุปกรณ์และอาคารสถานที่
  - 3.4 ด้านการบริหารจัดการ
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 4.1 งานวิจัยในประเทศ
  - 4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

## การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

### ความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน

คาร์ตไรท์ (Cartwright. 1970 : 407) ได้ให้ความหมาย การศึกษาขั้นพื้นฐานว่าเป็นคำที่มีความหมายหลากหลาย ในสหรัฐอเมริกา การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การสอนให้มีทักษะในการสื่อสาร คิดคำนวณ และเข้าสังคม เพื่อให้บุคคลสามารถอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณเป็น สามารถค้นคว้าหาความรู้ต่อไปได้ รู้จักโลกแห่งการงาน หน่วยสวัสดิการสังคม ทำงานกับนายจ้าง ได้รู้จักการบริโภคที่เหมาะสม รู้จักการปรับปรุงสุขภาพ

เอ็ดการ์ (Edgar. 1972 : 162) ได้ให้ความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ว่า เป็นการศึกษาสำหรับคนทุกเพศทุกวัย ให้มีโอกาสได้เรียนความรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์แก่ชีวิต ปลุกฝังให้เกิดความอยากเรียนอยากรู้ มีทักษะในการเรียนด้วยตนเอง รู้จักถาม สังเกต วิเคราะห์ ตระหนักว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน มีความรับผิดชอบต่อตนเอง และผู้อื่น

พนม พงษ์ไพบูลย์ (2542 : 1) ได้ให้ความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือการศึกษาที่จำเป็น ที่เป็นประโยชน์ เพื่อให้ผู้เรียนมีพื้นฐานที่แข็งแรงมั่นคง เพียงพอกับการดำรงชีวิตที่ดีในวันข้างหน้า อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างดี มีชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุขสามารถประกอบการงานอาชีพ เพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ และสามารถพัฒนาตนเองให้เจริญก้าวหน้า ตลอดจนมีส่วนร่วมกับผู้อื่นในการพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศชาติ และมีสิ่งใดบ้างที่จะสร้างพื้นฐานให้ครบถ้วนทั้งสี่ด้านนี้ได้ คือ เป้าหมายที่ต้องการให้คนได้รับและเกิดขึ้นก็คือ การวางพื้นฐานชีวิตด้วยการศึกษาภายในเวลาสิบสองปี

สำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (2547 : 1) ได้ให้ความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาที่มุ่งให้ตอบสนองความต้องการทางการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการเรียนการสอนในระดับต้น ซึ่งเป็นพื้นฐานให้แก่การเรียนรู้ขั้นต่อไป เช่นการศึกษาสำหรับเด็กวัยเริ่มต้น การศึกษาระดับประถม การสอนให้รู้หนังสือ ทักษะความรู้ทั่วไป ทักษะเพื่อการดำรงชีวิตสำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่ในบางประเทศการศึกษาขั้นพื้นฐานยังขยายขอบเขตไปถึงมัธยมศึกษาตอนต้นด้วย

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2548 : 3-8) ได้นิยามการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา แต่ไม่ได้ลงรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานจะประกอบไปด้วยระดับชั้นใดบ้างจะเริ่มตั้งแต่การศึกษาปฐมวัย หรือจะเริ่มตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 และเมื่อพิจารณารายละเอียดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว พบว่า มาตรา 16 ได้แบ่งการศึกษาในระบบไว้ 2 ระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา และได้ขยาย

ความการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยการศึกษา ซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (2552 : 2-6) ได้ให้ความหมาย การศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ว่า เป็นความต้องการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน คือ ความรู้ ทักษะ เจตคติ และ ค่านิยมที่จำเป็นสำหรับบุคคลเพื่อความอยู่รอด ปรับปรุงคุณภาพชีวิตและการเรียนรู้ต่อเนื่อง การศึกษาขั้นพื้นฐานจึงหมายถึง การศึกษาที่มุ่งให้ตอบสนองความต้องการทางการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการเรียน การสอนในระดับต้น ซึ่งเป็นพื้นฐานให้แก่การเรียนรู้ขั้นต่อไป เช่นการศึกษา สำหรับเด็กวัยเริ่มต้น การศึกษาระดับประถม การสอนให้รู้หนังสือ ทักษะความรู้ทั่วไป ทักษะเพื่อ การดำรงชีวิต สำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่ ในบางประเทศ การศึกษาพื้นฐานยังขยายขอบเขตไปถึง ระดับมัธยมด้วย

กล่าวโดยสรุป การศึกษาขั้นพื้นฐานมิได้หมายความจำกัดอยู่เฉพาะการศึกษาชั้น ประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นต้นเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการศึกษาดังแต่ระดับปฐมวัยที่มี วัตถุประสงค์ในการพัฒนาให้แก่เด็กทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา การศึกษาภาค บังคับเก้าปี และการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ซึ่งบุคคลส่วนใหญ่มีโอกาสได้เข้าเรียน เพื่อให้เด็ก และเยาวชนมีชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขด้วยการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป

#### พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 42 กำหนดให้บุคคลย่อมมี เสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตาม หลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน และมาตร 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันทางด้านการ ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อย กว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย จึงเป็นที่มาของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยซึ่งว่าด้วยการศึกษา ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาดังนี้

สำนักประสาน และพัฒนาการจัดการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครอง (2551 : 130-141) กล่าวในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการศึกษาดังนี้  
มาตรา 6 การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์แบบทั้ง ร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถ อยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข

#### มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้

1. เป็นการศึกษาตลอดชีพสำหรับประชาชน
2. ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

3. การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

มาตรา 9 การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้

1. มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
2. มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับ และประเภทการศึกษา
4. มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
5. ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา
6. การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น

มาตรา 10 การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

มาตรา 12 นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 15 การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

มาตรา 16 การศึกษาในระบบมีสองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา

การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษา การแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การศึกษาระดับอุดมศึกษาแบ่งเป็นสองระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญาตรีและระดับปริญญา การแบ่งระดับหรือการเทียบระดับการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 17 ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี โดยให้เด็กซึ่งอายุย่างเข้าปีที่ 7 เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการนับอายุให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 18 การจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษาดังต่อไปนี้

1. สถานพัฒนาเด็กปฐมวัยได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการและเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษ หรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น

2. โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และ โรงเรียนที่สังกัดสถาบัน ศาสนาหรือศาสนาอื่น

3. ศูนย์การเรียนรู้ ได้แก่ สถานที่เรียกชื่อหน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบัน สังคมอื่นเป็นผู้จัด

มาตรา 22 การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษา ต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนา ตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ

มาตรา 23 การจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษา ตามอัธยาศัยต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้ และบูรณาการตาม ความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษาในเรื่องต่อไปนี้

1. ความรู้เรื่องเกี่ยวกับตนเอง และความสัมพันธ์ของตนเองกับสังคม ได้แก่ ครอบครัว ชุมชน ชาติ และสังคมโลก รวมทั้งความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของสังคมไทย และ ระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2. ความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งความรู้ ความเข้าใจ และ ประสพการณ์เรื่องการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสังคม อย่างสมดุลยั่งยืน
3. ความรู้เกี่ยวกับศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาไทย และการประยุกต์ใช้
4. ความรู้และทักษะคณิตศาสตร์ และด้านภาษาเน้นการใช้ภาษาไทยอย่างถูกต้อง
5. ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข

มาตรา 29 ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบัน สังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนจัด การศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มี การแลกเปลี่ยนประสพการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือ ทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษารวมทั้ง การเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้ในการศึกษา

1. ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษี เพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

2. ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมรับภาระ ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุน การอุดหนุน และใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี ตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นว่าการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ให้ความสำคัญกับทุกหน่วยงานในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสรุปบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในหมวด 4 แนวการจัดการศึกษามาตรา 29 ให้ สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นส่งเสริม ความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษา อบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการรวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการ แลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน นั่นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริม ความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน โดยร่วมกับสถานศึกษา และ หน่วยงานอื่นโดยวิธีการจัดการศึกษาอบรม การแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร ภูมิปัญญา และ วิทยาการต่างๆ

#### สภาพการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การศึกษาขั้นพื้นฐานมิได้หมายความจำกัดอยู่เฉพาะการศึกษาชั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็น การศึกษาขั้นต้นเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมการศึกษาชั้นมัธยมศึกษา ซึ่งบุคคลส่วนใหญ่มีโอกาสได้เข้า เรียนด้วย แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กล่าวไว้ในหมวดที่ 3 แนวนโยบายการศึกษา ว่า ให้การ ศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน รัฐพึงเร่งรัด และขยาย

การศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชนอย่างทั่วถึง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น ข้อความนี้แสดงให้เห็นว่าทางราชการไทยได้ถือว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานมีขอบเขตครอบคลุมถึงการศึกษาระดับมัธยมด้วย (คณะกรรมการแผนการศึกษาแห่งชาติ. 2535 : 43)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุไว้ว่า มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้ทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นการยืนยันอีกครั้งหนึ่งว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานมีขอบเขตขยายถึงการศึกษาระดับมัธยมปลายซึ่งใช้เวลาเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาสิบสองปี (มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2547 : 60)

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวข้องกับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถศึกษาจากเอกสาร ดังต่อไปนี้ (สำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา. 2552 : 2)

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
2. แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535
3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)
4. แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)
5. แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)
6. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523
7. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

จากการศึกษาเอกสารดังกล่าวข้างต้น ได้พบสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการศึกษาพื้นฐานดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2552 : 1)

#### การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาพื้นฐาน

##### สิทธิในการรับการศึกษาพื้นฐาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุไว้ในมาตรา 43 ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กล่าวเป็นความนำของแผนว่า รัฐมีหลักความเชื่อพื้นฐานว่า การศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ และมีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะมาถึง และเชื่อว่าการศึกษาที่จะเป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศจะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมไทย รัฐตระหนักว่าการจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถสนองความต้องการในการพัฒนาบุคคล ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศ ซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วนั้น ได้ดีเท่าที่ควร และมีหลักการสำคัญ 4 ประการคือ การสร้าง

ความเจริญงอกงามทางปัญญา ความคิด จิตใจ และคุณธรรม การใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม การก้าวทันความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ และความสมดุลระหว่างการพึ่งพาอาศัยกันกับการพึ่งตนเองพร้อมด้วยความมุ่งหมายที่จะพัฒนาบุคคลทั้งในด้านปัญญา ด้านจิตใจ ด้านร่างกาย และด้านสังคม ให้สมดุลกลมกลืนกัน โดยที่จะเปิดโอกาสให้บุคคล ได้เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตในรูปแบบต่าง ๆ และกำหนดการ ศึกษาตามแนวระบบโรงเรียนไว้เป็น 4 ระดับคือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2552 : 9)

การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา มิได้กำหนดไว้เป็นการศึกษาภาคบังคับ เช่นระดับประถมศึกษาที่กำหนดไว้ 6 ปี แต่เนื่องจากการศึกษาระดับนี้มีความสำคัญในการเตรียมความพร้อมในการเข้าเรียนของเด็ก แผนการศึกษาแห่งชาติจึงได้กำหนดแนวนโยบายในข้อ 3 เอาไว้ว่า ส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับบริการเพื่อเตรียมความพร้อมอย่างน้อย 1 ปี ก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา และได้ระบุไว้ในหมวดที่ 3 ข้อ 5 ถึงการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงระดับมัธยมศึกษา ให้การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน รัฐพึงเร่งรัดและขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชนอย่างทั่วถึงเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น

**การบังคับเข้าเรียน และการจัดแบบให้เปล่า**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ว่า มาตรา 69 บุคคลมีหน้าที่รับการศึกษาอบรม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และ มาตรา 43 ที่ว่า การเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รัฐจะไม่เก็บค่าใช้จ่าย

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ได้บัญญัติไว้ว่า มาตรา 6 ให้ผู้ปกครองของเด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด ส่งเด็กนั้นเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาจนกว่าจะมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้าเว้นแต่เป็นผู้ สอบได้ชั้นประถมปีที่หกตามหลักสูตร หรือหลักสูตรอื่นที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ข้อสังเกต พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ไม่ได้ระบุไว้ที่ใดว่าการจัดการศึกษาภาคบังคับ เป็นการศึกษาให้เปล่า ซึ่งต่างกับ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 7 ว่า โรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนเทศบาล สอนให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้ระบุในหมวด 3 ข้อ 4 ไว้ว่าสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นจะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นบริการแบบให้เปล่า ข้อสังเกต แผนการศึกษาแห่งชาติ เป็นเพียงแนวการดำเนินงานของรัฐเกี่ยวกับการศึกษา ไม่มีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติ เช่นกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ทางราชการก็ได้ถือปฏิบัติว่า การศึกษาภาคบังคับเป็นการศึกษาให้เปล่า ตามที่ได้เคยปฏิบัติต่อ ๆ กันมา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2552 : 10) โดยมีกรกล่าวถึงการศึกษภาคบังคับไว้ในเอกสารต่าง ๆ ดังนี้ คือ



1. หน้าที่ในการเข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา มีกล่าวไว้ในมาตรา 69 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2533

2. การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาแบบให้เปล่า มีกล่าวไว้ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 (เลิกใช้แล้ว) และข้อ 4 หมวด 3 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีข้อที่ควรสังเกตว่าพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มิได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาแบบให้เปล่า

3. จำนวนปีตามหลักสูตรการศึกษาระดับมัธยมศึกษา มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ได้กำหนดชั้นการศึกษาระดับมัธยมศึกษาไว้ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แต่ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี (ไม่กำหนดว่าเป็นการศึกษาระดับมัธยมศึกษา) ในขณะเดียวกัน แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดไว้ในหมวด 3 ข้อ 5 ให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน (ไม่ได้กล่าวว่าเป็นการศึกษาระดับมัธยมศึกษา)

4. อายุของผู้อยู่ในเกณฑ์การศึกษาระดับมัธยมศึกษา มีระบุไว้ในเอกสารฉบับเดียว คือพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 6 ว่า เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด จะต้องเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาจนกว่าจะมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้า (เว้นแต่จะสอบไล่ได้ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ก่อน)

#### **การยกเว้นไม่ต้องเข้าเรียนการศึกษาระดับมัธยมศึกษา**

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 มาตรา 8 ได้กำหนดไว้ว่า เด็กที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ไม่ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา ความบกพร่องในทางร่างกายและจิตใจ เป็นโรคติดต่อตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องหาเลี้ยงผู้ปกครองซึ่งทุพพลภาพ ไม่มีหนทางหาเลี้ยงชีพ และไม่มีผู้อื่นเลี้ยงดูแทน มีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีตาม ข้อ 3 ถ้าผู้ปกครองซึ่งทุพพลภาพมีเด็กซึ่งต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาพร้อม กันหลายคน ให้ยกเว้นเพียงหนึ่งคน ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง ตามความใน พ.ร.บ. ข้างต้น ขยายความว่า โรคที่อาจขอยกเว้นไม่ต้องเข้าเรียน ได้แก่ โรคเรื้อนและวัณโรคในระยะอันตราย ส่วนความจำเป็นที่อาจขอยกเว้นไม่ต้องเข้าเรียน ได้แก่ อยู่ห่างจากโรงเรียนประถมศึกษาที่สอนให้ เป่าตามเส้นทางคมนาคมเกิน 3 กิโลเมตรหรือมีอุปสรรคต่อการเดินทางเช่น สภาพภูมิประเทศเป็นป่าภูเขาและแม่น้ำ

#### **การกระจ่ายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาไว้ในมาตรา 43 ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2552 : 11)

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึง การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่น และเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และได้กล่าวไว้ในมาตรา 289 อีกแห่งหนึ่งว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะ จัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และ 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ที่ว่าไม่ขัดต่อมาตรา 43 ก็คือ การมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ส่วนมาตรา 81 ก็คือ แนวทางในทางจัดการศึกษา เช่น ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในหมวดที่ 3 ข้อ 17 ไว้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2552 : 12)

การปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหาร และการจัดการศึกษาภายในของสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการจัดการศึกษาของชุมชน จากข้อความดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แผนการศึกษาแห่งชาติ ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจไว้ด้วย แต่ได้ขยายความไว้ว่า นอกจากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นแล้ว ยังต้องกระจายอำนาจให้สถานศึกษาด้วย แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดนโยบายการศึกษาที่ชี้ให้เห็นถึงความพยายามที่รัฐจะขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจากเดิม 6 ปี ซึ่งเป็นการศึกษาในระดับประถมศึกษาและเป็นการศึกษาภาคบังคับ ออกไปสู่ระดับมัธยมศึกษา ซึ่งได้กำหนดไว้เป็นสองตอน ตอนละ 3 ปี คือมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2552 : 13)

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณธรรม ความรู้ ความสามารถ และทักษะต่อจากระดับประถมศึกษา ให้ผู้เรียนได้ค้นพบความต้องการ ความสนใจ และความถนัดของตนเอง ทั้งในด้านวิชาการและวิชาชีพ ตลอดจนมีความสามารถในการประกอบกิจการงาน และอาชีพตามควรแก่วัย

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้ศึกษาตามความถนัดและความสนใจ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา หรือเพื่อให้เพียงพอแก่การประกอบกิจการงานและอาชีพที่ตนถนัด ทั้งอาชีพอิสระและรับจ้าง รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และทักษะทางสังคมที่จำเป็นสำหรับการประกอบกิจการงาน และอาชีพ และการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีสันติสุข สำหรับแนวทางการจัดการศึกษานั้น แผนการศึกษาแห่งชาติได้เสนอแนะเอาไว้ในเรื่องการจัดเครือข่ายการเรียนรู้และบริการการศึกษาเพื่อปวงชนว่า (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2552 : 14)

1. ขยายบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปแบบและวิธีการที่หลากหลาย โดยคำนึงถึงสภาพปัญหา ข้อจำกัด และความสามารถพิเศษของผู้เรียน เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทห่างไกล ในเขตชุมชนแออัดในเมือง เขตภูเขาและชายแดน รวมทั้งเด็กที่ต้องย้ายถิ่นตามพ่อแม่ ผู้ปกครองไปประกอบอาชีพ สามารถได้รับการศึกษาถึงระดับมัธยมอย่างทั่วถึง

2. ปรับปรุงและพัฒนารูปแบบการรับเข้าศึกษาในระดับประถมศึกษามัธยมศึกษา เพื่อกระจายโอกาสในการเข้ารับการศึกษาให้เป็นธรรม และสิ่งสำคัญยิ่งในขณะนี้ คือมาตรา 43 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายนับเป็นนิมิตหมายที่ดียิ่งที่ประชาชนจะได้ทราบเจตนารมณ์ของรัฐที่หวังจะยกระดับคุณภาพของประชาชนให้ทัดเทียมกับอารยะประเทศทั้งหลาย

#### ปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไข

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษาไทย ควรต้องวิเคราะห์และพิจารณาปัญหาและอุปสรรคจากระบบต่าง ๆ ทั้งระบบการศึกษาโดยรวมเช่น ระบบบริหารจัดการ ในโรงเรียน ระบบการเรียนการสอน และระบบการวัดผลประเมินผล เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2552 : 15)

ระบบการบริหารจัดการ การศึกษาไทยอาจได้ชื่อว่ามีการบริหารจัดการแบบรวมอำนาจ ศูนย์กลางอย่างสูงตามระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในสมัยเริ่มต้นการศึกษาในระบบโรงเรียนนั้น โรงเรียนก็ได้รับสถานะเป็นนิติบุคคลดังเช่นวัดในปัจจุบัน โดยมีการบริหารจัดการหลายอย่างที่ระดับโรงเรียน ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการมีกรมที่จัดการศึกษาหลายกรมเช่น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษา ชั้นเด็กเล็กส่วนใหญ่ และมัธยมศึกษาบางส่วน กรมสามัญศึกษารับผิดชอบโรงเรียนมัธยมส่วนใหญ่และการศึกษาพิเศษ สำนักงานการศึกษาเอกชนรับผิดชอบสถานศึกษาเอกชน กรมการศาสนารับผิดชอบโรงเรียนบางส่วนรวมทั้งศูนย์เด็กเล็ก กรมอาชีวศึกษารับผิดชอบสถานศึกษาด้านอาชีพ เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2552 : 16)

ปัจจุบันพบว่า การปฏิบัติงานในโรงเรียน สถานศึกษานั้นมีหลายสิ่งหลายอย่างที่มีได้เกิดขึ้นจากความต้อง การของชุมชน โรงเรียน แต่มาจากส่วนกลางโดยจัดทำออกมาเป็นกฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และข้อบังคับต่าง ๆ ทำให้ส่วนท้องถิ่นคือโรงเรียน สถานศึกษาเกือบไม่มีสิทธิในการคิดสร้างสรรค์ของตนเอง จึงทำให้โรงเรียน สถานศึกษาต้องปฏิบัติงานในรูปแบบประจำที่ติดอยู่ในกรอบขาดการพัฒนาที่มาจากวิสัยทัศน์ของชุมชนโรงเรียน และไม่สามารถจะสร้างแผนยุทธศาสตร์ในการปรับปรุงโรงเรียนที่ดีได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2552 : 17)

ระบบการบริหารจัดการระดับโรงเรียน สถานศึกษา ความจริงโรงเรียน สถานศึกษาเป็นหน่วยพัฒนาผู้เรียนโดยตรง ชุมชนโรงเรียนที่ประกอบด้วยครู พ่อแม่ผู้ปกครอง นักเรียนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ควรจะร่วมมือกันวางแผนปรับปรุงโรงเรียน สร้างสรรค์ความเป็นเลิศให้เยาวชนของตนอย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งรับผิดชอบในคุณภาพการศึกษา แต่การปฏิบัติในปัจจุบันของไทยก็คือโรงเรียนปฏิบัติตามคำสั่งในหลักสูตร ที่ใดมีครูใหญ่ที่มีความรับผิดชอบสูง ไม่ทิ้งโรงเรียนพร้อมด้วยมีครูอาวุโสที่เสียสละ มีครูชั้นมืออาชีพในสาขาวิชาต่างๆ อย่างพร้อมเพียงก็สามารถจะดำเนินการไปได้อย่างดีมีคุณภาพ แต่โรงเรียนส่วนใหญ่ของไทยมิได้เป็นเช่นนั้น เพราะการบริหารบุคลากรอยู่ในอำนาจของผู้อื่น ตัวอย่างเช่น โรงเรียนต้องการครูสอนวิชาหนึ่งแต่หน่วยเหนืออาจส่งครูที่ถนัดในวิชาอื่นมาให้โรงเรียนขาดภาวะผู้นำเพราะหน่วยเหนือจัดการเสียเอง การที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะการจัดการในระบบโรงเรียนยังขาดองค์ประกอบที่สำคัญอีกหลายประการเช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีหุ้นส่วนของโรงเรียนกับสถาบันการศึกษาระดับสูง การช่วยเหลือทางวิชาการ สื่อ และสังคมเทคโนโลยีทางการสอนของสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2552 : 18-19)

ระบบการเรียนการสอน การสอนของครูยังเป็นการสอนที่ให้ผู้เรียนลอกเลียนความรู้นอกจากการป้อนข้อมูลสารสนเทศเพื่อให้ผู้เรียนสร้างความรู้ของผู้เรียนเอง ปัจจุบันการเรียนของนักเรียนยังอยู่ในรูปที่ครูบอกให้ทำกำหนดโจทย์เลขให้คิด และมีความรู้เท่าที่ครูบอกหรือเท่าที่ครูกำหนด คิดนอกเหนือจากที่ครูบอกไม่ได้ หรือตั้งโจทย์เลขของตนเองและแก้ปัญหาโจทย์นั้น ๆ ของคนไม่ได้ นับเป็นการเรียนที่ไม่เป็นความสุขและไม่ทำท้อให้อายการเรียน ความสุขของผู้เรียนน่าจะเกิดจากการทำงานที่ตนชอบและทำได้สำเร็จ เมื่อเรียนไม่มีความสุข ในที่สุดเด็กก็ถูกทำร้ายจิตใจทั้งจากครู และพ่อแม่ผู้ปกครองของตนเอง การเรียนการสอนเป็นเรื่องใหญ่ที่ทุกฝ่ายจะต้องทุ่มเท ใจพละงานและพลังความคิดในการจัดการเรียนการสอน ในการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการพัฒนาคน มิใช่การเรียนการสอนเพียงเพื่อเลือกสรรคน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2552 : 19)

ระบบการวัดผลประเมินผล การวัดผลประเมินผลเป็นระบบที่สำคัญอีกระบบหนึ่งของระบบการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่าครูผู้สอนนั้นเป็นผู้ชำนาญการในระดับมืออาชีพ เป็นนักวิจัย และพัฒนา เพราะการวัดผลประเมินผลนั้นเป็นกระบวนการเก็บข้อมูล วิเคราะห์ ประมวลผลข้อมูล และนำข้อมูลมาแก้ไขปัญหาที่เกิดกับการสอนของครูและการเรียนของนักเรียน นับว่าสามารถเอาข้อมูลจากการวัดประเมินนักเรียนมาจัดการในด้านการปรับปรุงการเรียนของนักเรียน และการสอนของตนได้ มิใช่เอาผลการวัดและประเมินมาใช้เพียงแค่การตัดสินใจได้ตก หรือการจัดทำระดับคะแนน และใช้คะแนนเป็นเครื่องมือทำร้ายจิตใจเด็ก ดังที่ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน ยิ่งไปกว่านั้นยังพบว่า การวัดและประเมินผล เช่นวิธีการทดสอบอย่างผิวเผินจากการใช้ข้อสอบแบบปรนัยไม่สามารถเขียน

ข้อสอบที่วัดให้ลึกซึ้งได้ ขาดการวัดผลด้านการปฏิบัติ และชี้ให้เห็นว่า มิได้สอนให้เด็กปฏิบัติงาน และสอนให้เป็นชีวิตจริงหรือได้ประสบการณ์จริง และมีได้กำหนดมาตรฐานและ หรือตัวบ่งชี้ ด้านการปฏิบัติงานอันเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการศึกษา การรู้ระดับคะแนนไม่สามารถบอกได้ว่า นักเรียนทำอะไร ได้บ้าง ผู้ปกครองจึงไม่สามารถช่วยเหลือลูกได้เท่าที่ควร (สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2552 : 19-20)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2552 : 21) กล่าวไว้ถึง หลักการสำคัญของ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยึดหลักที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ ดังนี้

1. หลักการพัฒนาผู้เรียนอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และ คุณธรรม เป็นผู้มีจริยธรรมในการดำเนินชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ใฝ่รู้ มีทักษะในการแสวงหาความรู้ที่พอเพียงต่อการพัฒนางานอาชีพและคุณภาพชีวิตส่วนตน สามารถ เคารพความเปลี่ยนแปลงได้อย่างเท่าทันและชาญฉลาด และมีความเป็นประชาธิปไตย

2. หลักการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นไทย ให้มีความรักและภาคภูมิใจในท้องถิ่น และ ประเทศชาติ มีความรู้และทักษะพื้นฐานสำหรับการประกอบอาชีพสุจริต มีความมุ่งมั่น ขยัน ซื่อสัตย์ ประหยัด อดทน มีลักษณะนิสัยและทัศนคติที่พึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคมไทยและสังคมโลก

3. หลักแห่งความเสมอภาค คนไทยทั้งปวงต้องมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้น พื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึงเท่าเทียม ควบคู่ไปกับความมีคุณภาพ โดยไม่แบ่งชนชั้นหรือ ความแตกต่างทางสังคมวัฒนธรรม

4. หลักการมีส่วนร่วม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนมีส่วนร่วมใน การบริหารและการจัดการศึกษา ร่วมกับคณะกรรมการส านักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ สถานศึกษาเพื่อเสริมสร้างเอกลักษณ์ สักดิ์ศรี และตอบสนองความต้องการท้องถิ่นตามนโยบายของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

5. หลักแห่งความสอดคล้อง อุดมการณ์ หลักการ และมาตรฐานในการจัดการศึกษาขั้น พื้นฐานต้องสอดคล้องระหว่างสารบบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 นโยบาย การศึกษาของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติ และสัมพันธ์ เชื่อมโยงกับมาตรฐานการอาชีวศึกษา และมาตรฐานการอุดมศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา . 2545 : 31- 53) หมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ได้กล่าวถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในมาตรา 43 โดยระบุว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้อง จัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา 81 ต้องการจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว จึงได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้น และได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็น แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

### การแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อาศัยอำนาจในมาตรา 16 ได้ประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับ และประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2548 : 65 - 66) ได้ดังต่อไปนี้

#### 1. การศึกษาในระบบที่เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แบ่งออกเป็นสามระดับ ดังนี้

1.1 การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา โดยปกติเป็นการศึกษาที่จัดให้แก่เด็กที่มีอายุสามปีถึงหกปี เพื่อเป็นการวางรากฐานชีวิตและการเตรียมความพร้อมของเด็กทั้งร่างกายและจิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และการอยู่ร่วมกันในสังคม

1.2 การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งวางรากฐานเพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้และความสามารถขั้นพื้นฐาน โดยปกติใช้เวลาเรียนหกปี

#### 1.3 การศึกษาระดับมัธยมศึกษา แบ่งเป็นสองระดับ

1.3.1 การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในด้านต่าง ๆ ต่อจากระดับประถมศึกษา เพื่อให้รู้ความต้องการ ความสนใจ และความถนัดของตนเองทั้งในด้านวิชาการและวิชาชีพ ตลอดจนความสามารถในการประกอบ การงาน และอาชีพตามควรแก่วัย โดยปกติใช้เวลาเรียนสามปี

1.3.2 การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้ศึกษาตามความถนัดและความสนใจ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อหรือการประกอบอาชีพ รวมทั้งการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และทักษะทางสังคมที่จำเป็น โดยปกติใช้เวลาเรียนสามปี

#### 2. การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย แบ่งเป็นสองประเภท ดังนี้

2.1 ประเภทสามัญศึกษา เป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาผู้เรียนตามความถนัด ความสนใจศักยภาพ และความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อ ในระดับอุดมศึกษา

2.2 ประเภทอาชีวศึกษา เป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพให้เป็นการดำรงงานที่มีฝีมือ หรือศึกษาต่อในระดับอาชีพขั้นสูงต่อไป

นอกจากนี้ มาตรา 17 ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าว (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2548 : 9) กำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับ จำนวน 9 ปี โดยให้ เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดเข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับ

โดยสรุปแล้ว การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบไปด้วยการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา หรือ การศึกษาปฐมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา ซึ่งประกอบไปด้วย มัธยมศึกษาตอนต้น และตอนปลาย และถือว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่บริการ สนับสนุน และส่งเสริมพัฒนาการศึกษาให้แก่เด็ก และเยาวชนในวัยเรียนตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เพื่อพัฒนาเด็กไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

ฉะนั้นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน โดยรัฐต้องจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาเยาวชนไทยทุกคนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ทั้งในฐานะที่เป็นพลเมืองไทยและพลเมืองของโลก เพื่อเป็นรากฐานที่พอเพียงสำหรับการใฝ่รู้ ใฝ่เรียนตลอดชีวิต รวมทั้งเพื่อการพัฒนาหน้าที่การงานและการพัฒนาคุณภาพชีวิตส่วนตนและครอบครัว และเพื่อสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งสำหรับการสร้างสรรค์สังคม ไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนในอนาคตต่อไป

กล้า ทองขาว (2549 : 1) ได้กล่าวว่ากฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิ และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาแต่เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นพันธกิจที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดเรื่องความพร้อม ปัจจุบันงานการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเองและรับถ่ายโอนมาจากหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ยังเป็นการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย คือศูนย์เด็กเล็กและอนุบาล 3 ขวบ ส่วนการศึกษาประเภทนอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่รับผิดชอบจัด เช่น การจัดการศึกษาอบรมหลักสูตรระยะสั้นแก่เยาวชน เด็ก สตรี คนรา ผู้ด้อยโอกาส ด้านส่งเสริมประกอบอาชีพ การฝึกอบรม การแสดงศิลปะพื้นบ้าน การจัดสอนด้านหัตถกรรม การศึกษาจารีตประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยส่งเสริม และ

สนับสนุนการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในกิจกรรมการเรียนการสอนตามวิถีชีวิตของประชาชน และชุมชนท้องถิ่น

กาญจนา วัชรสุนทร (2551 : 76) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกคนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษาเป็นอย่างดี และพร้อมที่จะจัดการศึกษา ดังจะเห็นได้จากมีเทศบาลเป็นจำนวนมากที่มีโรงเรียนในสังกัด และมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากกว่าครึ่งหนึ่งที่รับถ่ายโอนสถานศึกษาและจัดตั้งโรงเรียนขึ้นเอง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลก็จัดการศึกษา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้อย่างมีคุณภาพ และที่สำคัญผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกคนอาสาเข้ามารับใช้ประชาชน ย่อมรับผิดชอบการพัฒนาท้องถิ่นทุกด้าน รวมทั้งการพัฒนาด้านการศึกษาด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการพัฒนาแบบบูรณาการ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน่วยงานในสังกัดหลายด้าน มีทั้ง ครู คลัง ช่าง หมอ การจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นที่ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากจนให้มีโอกาสทางการศึกษา และเป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาผู้เรียนตามความถนัดของผู้เรียน เพื่อให้ผู้เรียนได้มีอาชีพอย่างน้อยที่สุดเมื่อจบการศึกษาออกไปสู่สังคมจะได้ไม่เป็นปัญหาสังคม มีอาชีพมีความซื่อสัตย์ และมีความฉลาด แต่การจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัด กระทรวงศึกษาธิการเป็นการจัดการศึกษาเพื่อมุ่งเข้าสู่มหาวิทยาลัยสำหรับเรื่องความไม่ต่อเนื่องของนโยบายด้านการศึกษาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการบริหารจัดการศึกษาที่ดีและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามาใหม่ก็ย่อมรักษาระบบการบริหารจัดการศึกษาที่ดีและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน

#### แนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กาญจนา วัชรสุนทร (2551 : 74) ได้กล่าวไว้ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ตามนโยบายการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา ซึ่งปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาเพียงร้อยละ 6.30 เท่านั้น ถือว่าน้อยมาก ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้จัดการศึกษาแต่มีศักยภาพและมีความพร้อมในการจัดการศึกษาควรดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อขยายการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีคณะกรรมการการศึกษา หรือคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการศึกษา เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระบบการศึกษาของประเทศ และกำหนดเป้าหมายการศึกษาให้สอดคล้องกับเป้าหมายของประเทศ



3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โดยใช้การศึกษาเป็นตัวนำ เพราะการศึกษาเป็นการพัฒนาคน และคนก็เป็นรากฐานของการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลทางการศึกษาให้มีเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลถึงตัวผู้เรียน

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษาร่วมกัน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันและกับทุกภาคส่วน

6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องบูรณาการงานพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้านเข้าด้วยกัน ทั้งการพัฒนาการศึกษา การฝึกอบรมส่งเสริมอาชีพ การพัฒนาสุขภาพอนามัย ซึ่งเป็นเป้าหมายการศึกษาที่เป็นองค์รวมอยู่แล้ว ในขณะที่เดียวกันก็ควรส่งเสริมการศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิต การเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากจน และประชากรวัยแรงงาน

7. สถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเน้นการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงกับการปฏิบัติจริง การพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม การสร้างคนดี คนเก่ง ควบคู่ขนานกัน

8. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรทำการติดตามประเมินผลด้านการศึกษาว่าบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายเพียงใด และความที่จะเพิ่มเติมในเรื่องใด การนิเทศการศึกษาก็ต้องทำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสามารถร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการได้

9. ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบที่เป็นอุปสรรค ต่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาในสถาบันศึกษาในสังกัด เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้น

10. ควรจัดให้มีต้นแบบด้านการศึกษาดีเด่น ยกย่องครูองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการศึกษา เพื่อสร้างเป็นขวัญและ กำลังใจ

### องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543 : 9-10) ได้กล่าวว่า การปกครองตนเองเป็นการปกครองบนพื้นฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ เป็นการเมืองอย่างหนึ่งของเสรีชน ซึ่งชุมชนอันเป็นเสรีจะขาดเสียมิได้ เพราะในชุมชนใดชุมชนหนึ่งย่อมมีภารกิจที่จะต้องร่วมกันปฏิบัติไม่อย่างใดก็อย่างหนึ่งซึ่งจะต้องมีความร่วมมือของคนชุมชนนั้นๆ เป็นที่ตั้งถึงจะบรรลุเป้าหมายของชุมชนการอยู่บนพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการยุ่งเกี่ยวกับการเมืองไปได้ซึ่งเป็นประชาธิปไตยมากเท่าใดก็ยังมีลักษณะของการเมืองมากขึ้นเท่านั้น หัวใจของการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการมีประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ไม่ใช่การสร้างองค์กรปกครอง



187057

วท  
372.1  
ว 166 ก  
ภ. 1  
1555

25

ส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการเพิ่มรายได้และปรับโครงสร้างท้องถิ่นให้เป็นราชการมากยิ่งขึ้น ภารกิจที่สำคัญของการกระจายอำนาจก็คือการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น มิใช่การสร้างการปกครองหรือการบริหารเป็นหลัก เราต้องเน้นการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบโดยตรงให้มากที่สุด สำหรับแนวคิดหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้กล่าวไว้ดังนี้

เรนสวอร์ เจริญเมือง (2551 : 1) ได้กล่าวเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจไว้ว่า

**ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้**

1. ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตยหัวใจของการปกครองท้องถิ่นนั้น กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ก็คือคำถามที่ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบประชาธิปไตย การจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางควรเป็นอย่างไร และการปกครองท้องถิ่นควรมีความเป็นประชาธิปไตยแค่ไหนนั่นเอง ในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตกมีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง 3 สำนักว่าด้วยประเด็นนี้ ผิดกับในสังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว คือ ทุก ๆ ฝ่ายชอบที่จะกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ทว่าในทางปฏิบัติ กลับไม่มีลักษณะเช่นนั้น

2. บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งระดับชุมชน และระดับประเทศแนวคิดต่อการปกครองท้องถิ่นที่มีความเห็นต่างกันอยู่บ้าง นั่นก็คือ การมองว่าการปกครองท้องถิ่นไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองในระดับชาติ ซึ่งก็มักเป็นฝ่ายที่นิยมระบอบรวมศูนย์หรือฝ่ายนิยมรัฐบาลกลาง ซึ่งก็เห็นว่าในปัจจุบันเกือบจะไม่ค่อยเป็นที่นิยมกันแล้วสำหรับในปัจจุบันฝ่ายที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งและการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะมีส่วนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ซึ่งเป็นความคิดเชิงบวกที่ได้รับความนิยมโดยทั่วไป และเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

3. บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นมิคั้งนี้ ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การปกครองท้องถิ่นมีผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีประโยชน์เริ่มตั้งแต่การกระตุ้นความสนใจของประชาชน และการที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้งเสนอ โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบ ได้คิด ถกเถียงและตัดสินใจเลือก ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น และก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน ที่ผ่านมามีคำว่า ความรับผิดชอบต่อประชาชน เป็นคำที่ไม่ค่อยปรากฏในสังคมไทย แต่เป็นคำที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก เพราะว่าคำนี้หมายถึงพันธะสัญญาหรือความรับผิดชอบต่อทางการเมืองที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง เนื่องจากประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง

ตัวแทนของตนตัวแทนเหล่านั้นจึงจะต้องมีความรับผิดชอบในแง่ที่ว่า ตัวเขาเข้าไปทำงานอะไร ผลของงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือส่วนตัว ต้องอธิบายได้ว่าทำไมต้องทำเช่นนั้น

การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะขจัดระบบเผด็จการของรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็ง การยึดอำนาจและการใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางก็จะเป็นไปได้ยาก การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ การเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่นทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น การสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงขยายไประดับประเทศ การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่ทางการเมืองของประชาชน เมื่อมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทำให้มีกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการเมือง และประชาชนก็จะเกิดความผูกพัน และใส่ใจการเมืองมากขึ้นเพราะการบริหารกิจการท้องถิ่นมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของประชาชน

#### แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น

โดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งเป็น 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ ปกครอง หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2551 : 5) มีดังนี้

**หลักการรวมอำนาจปกครอง** หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่การบริหารราชการส่วนกลางอัน ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1. มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางเพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาด และทันทั่วทั้ง

2. มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง

3. มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป

**จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจปกครอง**

1. การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วราชอาณาจักร ทำให้นโยบาย แผน หรือคำสั่งเกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที

2. ให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชนโดยเสมอหน้าทั่วประเทศมิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใด โดยเฉพาะ

3. ทำให้เกิดการประหยัดเพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่าง ๆ ของประเทศ ได้โดยไม่ต้องจัดซื้อจัดหาประจำทุกจุด

4. มีความเป็นเอกภาพในการปกครอง และบริหารงาน การปกครองในท้องถิ่นที่เป็นไปในแนวเดียวกัน

5. มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1. ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง
2. การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากตามลำดับชั้นบังคับบัญชา
3. ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
4. ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงเพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

**หลักการแบ่งอำนาจปกครอง** หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1. เป็นการบริหาร โดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน
2. เป็นการบริหาร โดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน

3. เป็นการบริหารภายใต้ นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1. หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง
2. ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ
3. เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างทั้ง 2 ส่วนดีขึ้น

4. มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักการปกครองตนเอง

จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1. เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการที่ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่น

2. เกิดความล่าช้าในการบริหารงานเพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือ ระดับ ส่วนกลาง และระดับส่วนภูมิภาค

3. ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โตเกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ

4. ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากร เจ้าหน้าที่ เพราะ ถูกส่งมาจากที่อื่น

5. บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติในท้องถิ่น ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ อาจจะ เนื่องจากไม่ใช้คนในพื้นที่จึงไม่เข้าใจพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่

หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่ องค์การอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้จัดทำบริการสาธารณะ บางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่อง ที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้ (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2551 : 15)

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1. ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคลหน่วยการปกครองท้องถิ่น เหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการ ปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดเพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

3. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการ ได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ต่าง ๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้นเพราะผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

3. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะ การกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1. อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่น คนไม่ให้ความสำคัญกับส่วนร่วม
2. ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง
3. ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

**แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ**

การกระจายอำนาจ คือการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบ จัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้นเห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ (ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2551 : 25)

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร
2. การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

**กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น**

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550**

กรมการปกครอง (2550 : 8-14) ได้กล่าวถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ด้านสิทธิและเสรีภาพในการศึกษา มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐ เพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิตย่อมได้รับความคุ้มครอง และส่งเสริมจากรัฐ

มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน

การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

1. คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดู และให้การศึกษา ปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

2. ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

3. พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

4. ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

5. ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ และเผยแพร่ข้อมูลผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากรัฐ

6. ส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีและการเรียนรู้ ปลูกจิตสำนึกและเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่น

มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติได้



คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจาก ตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้ นำบทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ มาใช้บังคับกับสมาชิก สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ขอมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตามมาตรา ๒๘๙ (กรมการปกครอง. ๒๕๕๐ : ๒๕)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความ เหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึง ถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

จากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

**พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. ๒๕๔๖**

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดให้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (มูลนิธิส่งเสริม การปกครอง. ๒๕๔๗ : ๖๕ )

มาตรา ๖๖ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้ง ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา ๖๗ ภายใบบังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด

มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือ

บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

**พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546**

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดให้มีพระราชบัญญัติเทศบาล ให้  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (มูลนิธิส่งเสริมการปกครอง. 2547 : 42)

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล  
ดังต่อไปนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนนทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ

เทศบาล

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล  
ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9. เทศพาณิชย์

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

#### การกระจายอำนาจในบริบทรัฐธรรมนูญ

การปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะที่ผ่านมา มีปัญหาและข้อจำกัดหลายประการที่เป็นอุปสรรคทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทและหน้าที่จำกัด และซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและภูมิภาค ปัญหาการขาดทรัพยากรและรายได้มีจำกัด ปัญหาการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานในท้องถิ่น ปัญหาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้การพัฒนาการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างต่อเนื่องและสามารถแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ (2546 : 160) ระบุถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวกับการศึกษาไว้ว่า

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยาและ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอด
4. การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพสุจริต
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก-สตรี คนชรา และ

#### ผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

#### ท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ

#### และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและ

#### และสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร

29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

โดยมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (กรมการปกครอง. 2544 : 93) กล่าวถึงการกำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการ ดังนี้

1. ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด 4 ปี ภารกิจที่เป็นการดำเนินการเข้าชั้นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

2. กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

3. กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือ และช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4. กำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 และ 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และร้อยละสามสิบห้าตามลำดับ

5. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จรรยาพร ธรณินทร์ (2549 : 2) ได้กล่าวถึง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2543 มาตรา 30 (1) ว่าได้กำหนดให้ถ่ายโอนกิจการให้บริการสาธารณะที่ดำเนินการเข้าชั้นระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดการ ในเขตที่รัฐจัดบริการเขต

และไปกระทบเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐดำเนินการตามนโยบายของรัฐให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในสี่ปี (พ.ศ.2546) และมาตรา 30 (4) รัฐต้องให้ท้องถิ่นมีรายได้ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในช่วงไม่เกิน พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐในช่วง ไม่เกิน พ.ศ.2549 เพื่อให้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล กระทรวงศึกษาธิการจึงเห็นสมควรกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ในระบบและนอกระบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความพร้อมทั้งสองฝ่ายซึ่งการกระจาย อำนาจนั้น ควรกระจายทั้งเงิน งาน และคน โคนเฉพาะในเรื่องคน เพราะมีปัจจัยที่ต้องคำนึงหลาย ด้าน ฉะนั้นในช่วงเริ่มต้นต้องดำเนินการตามความเหมาะสมในแต่ละเรื่อง

สมศักดิ์ คลประสิทธิ์ ( 2549 : 1 ) กล่าวถึงการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาว่าหมายถึง การตัดสินใจในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ โดยจะต้องมีการกระจายจากส่วนกลางไปยังหน่วยงาน รongลงไป มี 2 ลักษณะคือแบบมอบอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจในการตัดสินใจบางส่วนให้แก่ หน่วยงานรองไปตัดสินใจ และมีการกระจายอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ คือหน่วยงานย่อยนั้นมีความ เบ็ดเสร็จในการตัดสินใจในการบริหารและรับผิดชอบต่อการปฏิบัติการกิจของตนเองและมีอิสระ ในเชิงบริหารและการจัดการ ส่วนกลางจะมีอำนาจควบคุมเชิงกฎหมายหรือนโยบายเท่านั้น สำหรับ ในทางการศึกษามีลักษณะของการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารและการจัดการจาก ส่วนกลางไปยังสถานศึกษานั้นเพื่อให้สามารถตัดสินใจในระดับของหน่วยงานปฏิบัติได้แก่เขตพื้นที่ การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษานำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของชาติ โดยรวม

ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดไว้ใน มาตรา 41 แห่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ภารกิจการจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบเป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนทั้งนี้การกำหนดขั้นตอน การกระจายอำนาจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ระบุหลักการไว้ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง. ม.ป.ป. : 7 )

1. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีหน้าที่ที่จะต้องทำภารกิจจัดการ การศึกษาทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ
2. ให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา (ปัจจุบันยุบ รวมเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ด้านถ่ายโอนการศึกษาก่อนวัยเรียนหรือ ปฐมวัย (อนุบาล 4 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมิน ความพร้อม

3. ให้กรมการศึกษานอกโรงเรียน (ปัจจุบันยุบเลิกมาขึ้นอยู่กับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) ถ่ายโอนศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอหรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขต ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม

4. การถ่ายโอนสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ถ่ายโอน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมและทำความเข้าใจเป็นกรณี ๆ ไปคือ

4.1 สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านและมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง

4.2 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา

4.3 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส

4.4 สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่าง หรือต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค จังหวัดหรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

4.5 สถานศึกษาที่มีลักษณะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ กล่าวคือ ระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คน ขึ้นไป ซึ่งมีภาระในแง่ปริมาณงานการบริหารงานบุคคล และมีความซับซ้อนในการบริหารงาน

4.6 สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษาหรือสถานศึกษาที่ยังขาดความพร้อมทั้งในเชิงบุคลากรและระบบบริหาร ซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในท้องถิ่นที่ทุรกันดารที่ห่างไกล หรือสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม

4.7 สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นให้ลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่ สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

4.8 สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริหรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือสถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่าง ๆ

4.9 สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคาร โดยวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกันจัดการศึกษาในรูปสหการ เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่ง แต่ละแห่งมีรายได้ 5 ล้านบาท รวมรายได้ 15 ล้านบาท จึงร่วมมือกันขอรับโอนโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายที่ให้บริการการศึกษาในพื้นที่ที่สามารถทำได้

บรร นาค ( 2552 : 1 )พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2543 โดยมีภารกิจด้านการศึกษาที่ถ่ายโอน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ภารกิจการศึกษาที่ถ่ายโอน โดยไม่ต้องประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ โครงการอาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน เป็นต้น ส่วนภารกิจที่ถ่ายโอน โดยต้องมีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การถ่ายโอนสถานศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา โดยให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะต้องผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมก่อน จึงมีสิทธิและรับผิดชอบจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

การกระจายอำนาจในบริบทดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการออกกฎหมาย 4 ฉบับ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การถ่ายโอนการจัดการศึกษาในระบบ (บวร นาคร. 2552 : 2) มีดังนี้

1. การศึกษาก่อนวัยเรียน และระดับประถมศึกษา ถ่ายโอนให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ที่ตั้งอยู่ (ยกเว้น โรงเรียนที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดน)
2. การศึกษาระดับมัธยมศึกษา ถ่ายโอนให้เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ในกรณีอยู่นอกเขตเทศบาล) สำหรับเทศบาลตำบลถ้ามีความพร้อมที่จะดำเนินการก็สามารถดำเนินการได้ โดยแจ้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบ
3. การศึกษาระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา (อาชีวศึกษา) ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ถ้าเทศบาลแห่งใดดำเนินการอยู่แล้วก็ให้ดำเนินการต่อไปได้
4. การศึกษาระดับอุดมศึกษา รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่ถ้าท้องถิ่นมีความประสงค์ที่จะดำเนินการก็สามารถดำเนินการได้

รูปแบบการถ่ายโอน

1. การศึกษาก่อนวัยเรียน ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา ให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง หรือท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ

2. การศึกษาระดับสูงกว่ามัธยม และระดับอุดมศึกษา รัฐดำเนินการและเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ หรืออาจซื้อบริการ

ขอบเขตของการถ่ายโอน

1. ส่วนกลางกำหนดนโยบาย กำหนดมาตรฐานกลาง คุณภาพควบคุมและกำกับดูแล



2. บทบาทกระทรวงศึกษาจะมีหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลาง กำหนดคุณภาพกลาง (หลักสูตร / วิชาชีพ / การสอน) การวิจัยและพัฒนา และควบคุมกำกับดูแล

ระยะเวลาถ่ายโอน

ระยะที่ 1 เริ่มถ่ายโอนในปีงบประมาณ 2545-2549 โดยในปีที่หนึ่งได้จัดตั้งคณะกรรมการ ด้านการศึกษาระดับจังหวัด แล้วจึงถ่ายโอนภารกิจให้เทศบาลนครและเทศบาลเมือง

เทศบาลตำบลที่ดำเนินการอยู่แล้วองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1-2 องค์การบริหารส่วน จังหวัด กทม. และเมืองพัทยาตามระยะเวลาจนถึงปีที่ 5 (พ.ศ. 2549) โดยมีเงื่อนไขว่าท้องถิ่นใดยังไม่พร้อมในการดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทน

ระยะที่ 2 เริ่มถ่ายโอนในปีงบประมาณ 2547-2553 ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 3-5 และเทศบาลตำบลโดยมีการถ่ายโอนตั้งแต่ปีที่ 4 ถึงปีที่ 10 พระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกมามีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 แต่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2542 ขณะนี้มีมติความแล้วว่าอะไรก็ตามที่อยู่ในพระราชบัญญัติการศึกษาต้องถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ ดังนั้น สำนักงานปฏิรูปการศึกษา องค์การมหาชนเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ต้องหมดอำนาจหน้าที่ต้องยุบเลิกถ้าเป็นช่วงนั้นจริง ถามว่า ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบกับความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นทั้งหมด และต้องมีคำอธิบายจากรัฐบาลและการวิเคราะห์ของนักกฎหมายให้ชัดเจนก่อนที่จะหลงทางกันมากกว่านี้ เรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การจัดการศึกษามีคำว่าตามความต้องการของท้องถิ่น มีสิทธิจัดตามความต้องการของท้องถิ่นแต่ถ้าท้องถิ่นไม่มีความต้องการก็ไม่มีอำนาจจำเป็นต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่น

อนึ่ง เหล่าธรรมทัศน์ (2543 : 16) กล่าวว่า ที่ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับหนังสือพิมพ์มติชนและหนังสือพิมพ์สยามรัฐ จัดแสดงอภิปรายและวิสัยทัศน์ของพรรคการเมืองต่างๆ เกี่ยวกับเรื่อง “การส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” และมีข้อตกลงอยู่ 6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านโครงการสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
2. ด้านคุณภาพชีวิตการศึกษาและสาธารณสุข
3. ด้านบรรเทาสาธารณภัย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
4. ด้านพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุน
5. ด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6. ด้านส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น สิ่งที่สำคัญ การกระจายเงินต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นพึ่งพาและสร้างรายได้ให้ตนเอง จะทำให้ชุมชนเห็นคุณค่าและตรวจสอบกันเอง

มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้

1. เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน
2. ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
3. การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

มาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลัก ดังนี้

1. มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
2. มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

3. มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและการจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุก

ระดับและประเภทการศึกษา

4. มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และ

การพัฒนาครู ณาจารย์ บุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

5. ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา

6. การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชนและองค์กรชุมชน และองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบัน

สังคมอื่น

มาตรา 12 นอกเหนือจากรัฐ เอกชน ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชนและองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบัน

สังคมอื่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 18 การจัดการศึกษาปฐมวัย และการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษา ดังต่อไปนี้

1. สถานพัฒนาปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการ และเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษ หรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น

2. โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่น

3. ศูนย์การเรียน ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานการจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันการแพทย์ สถานสงเคราะห์และสถาบันสังคมอื่น

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษารวมทั้งการเสนอแนะในการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น การจัดการศึกษาจึงถือเป็นงานที่เป็นอำนาจและหน้าที่ทั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นคอนการกระจายอำนาจซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังกล่าวข้างต้นและยังเป็นอำนาจของรัฐและองค์กรอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจึงไม่มีความจำเป็นต้องตีความว่า พระราชบัญญัติใดมีศักดิ์มากกว่ากัน ได้มีข้อสรุปร่วมกันในเรื่องการถ่ายโอนจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อนก เหล่าธรรมทัศน์. 2543 : 10)

1. การจัดการศึกษาต้องยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญกำหนด

2. การถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถ่ายโอนเฉพาะการศึกษาระดับปฐมวัยและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. การจัดการศึกษาปฐมวัย ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

4. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะไม่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

จะมีบางส่วนที่กระทรวงศึกษาธิการเก็บไว้เพื่อจัดการศึกษาเอง โดยให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดแต่ต้องมีเหตุผลประกอบ เช่น

4.1 สถานศึกษาเฉพาะทาง ได้แก่ สถานศึกษาคณพิการ สถานศึกษาปัญญาเลิศ สถานศึกษาเพื่อการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์

4.2 สถานศึกษาที่มีรูปแบบการบริหารพิเศษ เช่น เป็นองค์กรประชาชน เช่น โรงเรียนมหิดลราชูทิศ

4.3 สถานศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการต้องการเก็บไว้จัดการเอง เพื่อให้เป็นต้นแบบการจัดการศึกษา เช่น โรงเรียนประจำจังหวัดทุกจังหวัด

4.4 สถานศึกษาที่บริหารยุ่งยากและต้องการผู้บริหารที่มีความชำนาญ เช่น โรงเรียนขนาดใหญ่มีนักเรียนตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป

5. การศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถ่ายโอนให้เมื่อพร้อม คือผ่านหลักเกณฑ์และการประเมินตามมาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ. การศึกษา

ไพโรจน์ คะเสนทร์ (2544 : 6) กล่าวถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา โดยสรุปว่าตัวแทนองค์กรครูเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมในด้านบุคลากร งบประมาณ และการบริหารการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 เพราะการจัดการศึกษาในขณะนี้ยังมีความซับซ้อนตั้งแต่กระบวนการจัดการเรียนการสอน การวัดผลและการประเมินผลตามแนวทางปฏิรูปการศึกษานั้น ตัวแทนองค์กรครูเห็นว่า การเร่งรัดให้มีการกระจายอำนาจเพราะรัฐมีข้อผูกพัน ในการกระจายงบประมาณร้อยละ 20 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่รู้ว่าจะเอางบประมาณจากส่วนใดไปให้ จึงโอนภาระการจัดการศึกษาไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจะได้สอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณตามแผนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในปีงบประมาณ 2544 ได้จัดสรรงบประมาณอาหารเสริม นม อาหารกลางวันและสื่อการเรียนการสอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ ที่ยังไม่ได้ผ่านการประเมินความพร้อมก่อนที่จะได้รับการ โอนอำนาจการจัดการศึกษา การดำเนินการดังกล่าวเป็นการเร่งรัดที่ผิดปกติ และปฏิบัติไม่ถูกต้องตามมาตรฐาน 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

อาจกล่าวได้ว่าตัวแทนองค์กรครูมีความหวาดกลัวและหวาดระแวงต่อพฤติกรรมของ ผู้มีอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะครูเคยอยู่ในการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก่อน ถึงแม้ว่าในปัจจุบันลักษณะการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างจากในอดีตที่ผ่านมา รวมทั้งกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็จริง ในอดีตผู้มีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการครูของแต่ละส่วนท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมาจากการแต่งตั้ง แต่ในปัจจุบันเป็นผู้มาจากการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี และส่วนมากจะเป็นผู้มีอิทธิพลหรือนักธุรกิจในพื้นที่ และเป็นรากฐานของนักการเมืองในระดับสูง ดังนั้น ตัวแทนองค์กรครูจึงไม่มีความมั่นใจในความซื่อสัตย์สุจริต ภูมิปัญญาความรู้และความจริงใจในการพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพ

#### แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545-2559) กระทรวงมหาดไทยได้เสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นเพิ่มเติมในการประชุม ครั้งที่ 9/2543 โดยกระทรวงมหาดไทยได้นำประเด็นความเห็นของที่ประชุมมาปรับปรุงเพิ่มเติมในแนวนโยบายนำเสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติรับทราบในการประชุมครั้งที่ 1/2544 ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (กรมการปกครอง. 2544 : 1-31)

#### ภารกิจการจัดการศึกษาท้องถิ่น

ภารกิจการจัดการศึกษาแต่ละระดับแต่ละประเภทกำหนดไว้ดังนี้(พินคำ กิตติธรรกุล. 2551 : 8)

1. การจัดการศึกษาปฐมวัย เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กตั้งแต่แรกเกิด

ถึงก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญาเต็มตามศักยภาพ และมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิต การเตรียมความพร้อมของเด็กทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพและสังคมให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ ความสามารถขั้นพื้นฐาน รวมทั้งให้สามารถพบความต้องการความสนใจความถนัดของตนเองด้านวิชาการ วิชาชีพ โดยให้ผู้เรียนมีความรู้ คู่คุณธรรมและมีความสำนึกในสังคมไทย

3. การจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ เป็นการจัดบริการและส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาความรู้ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน รวมทั้งการรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

4. การจัดการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน เป็นการจัดและส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็กและเยาวชนแก่เด็กและเยาวชน ประชาชนทั่วไปอย่างหลากหลาย

5. การดำเนินงานด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นการดำเนินงานด้านกิจกรรม ส่งเสริมสนับสนุน อนุรักษ์ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจการที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

วัตถุประสงค์การจัดการศึกษาท้องถิ่น (กาญจนา วัชรสุนทร. 2552 : 15) มีดังนี้

1. เพื่อให้เด็กปฐมวัย ได้รับการส่งเสริมพัฒนาการและเตรียมความพร้อมทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา ให้มีความพร้อมที่จะเข้ารับการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. เพื่อให้เด็กที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคนในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานครบตามหลักสูตรอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

3. เพื่อพัฒนาการดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนดและตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งพัฒนาให้เกิดความสมดุลทั้งทางด้านปัญญา จิตใจ ร่างกาย สังคม ระดับความคิด ค่านิยม และพฤติกรรม ซึ่งเน้นวิธีการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มีความหลากหลายและให้ผู้เรียนเป็นสำคัญ

4. เพื่อให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่น ดำเนินการตามความต้องการและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมการสนับสนุนของบุคคล ครอบครัว ชุมชน เอกชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กร

วิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาทุกระดับ ตามศักยภาพและความสามารถของท้องถิ่น

5. เพื่อส่งเสริมให้เด็กเยาวชนและประชาชนในท้องถิ่น ได้ออกกำลังกายและฝึกฝนกีฬา ร่วมกิจกรรมนันทนาการ และกิจกรรมพัฒนาเยาวชน เพื่อพัฒนาให้เป็นผู้ที่มีคุณภาพทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจและสังคม โดยมีความตระหนักในคุณค่าไปในแนวทางที่ถูกต้องใช้เวลาว่างให้เป็น ประโยชน์

6. เพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนในการสร้างและพัฒนาอาชีพเพื่อคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ขาด โอกาส ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการทุพพลภาพซึ่งเป็นการส่งเสริมสนับสนุน การประกอบอาชีพให้มีงานทำไม่เป็นภาระแก่สังคม

7. เพื่อบำรุงการศาสนาและอนุรักษ์ บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และ ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทย

แนวนโยบายการจัดการศึกษา มีดังนี้ (สมพร ใช้บางยาง, 2551 : 18)

1. นโยบายด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เร่งรัดจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการเข้ารับบริการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายส่งเสริม สนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน ศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน

2. นโยบายด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย

จัดการศึกษาให้เด็กปฐมวัยได้เข้ารับบริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ส่งเสริม สนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่นมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัด การศึกษาปฐมวัย

3. นโยบายด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา

พัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับ และ ทุกประเภทการศึกษา

4. นโยบายด้านระบบการบริหารและการจัดการศึกษา

จัดระบบบริหารและการจัดการทางการศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการจัดการศึกษา ของชาติ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีเอกภาพเชิงนโยบาย มีความหลากหลายใน การปฏิบัติ อีกทั้งมีความพร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษาและส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมใน

การจัดการศึกษาของท้องถิ่น การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาให้คำนึงถึงผลกระทบต่อ  
การจัดการศึกษาของเอกชนหรือรับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณา

#### 5. นโยบายด้านครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา

วางแผนงานบุคคล เพื่อใช้ในการประสานข้อมูลและเป็นข้อมูลในการนำเสนอพิจารณา  
สรรหาบุคลากร พร้อมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากร  
ทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยมี  
สิทธิประโยชน์ สวัสดิการ ค่าตอบแทนเพียงพอและเหมาะสมกับคุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพชั้นสูง

#### 6. นโยบายด้านหลักสูตร

ให้สถานศึกษาจัดทำรายละเอียด สารหลักสูตรแกนกลางและสารหลักสูตรท้องถิ่นที่  
เน้นความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้ และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษา  
ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยให้สอดคล้องกับสภาพ  
ปัญหาและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองดีของสังคมและชาติ โดย  
คำนึงถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์

#### 7. นโยบายด้านกระบวนการเรียนรู้

จัดกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนทุกคนมีจิตสำนึกความเป็นไทยและสามารถเรียนรู้พัฒนา  
ตนเองได้ โดยถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด การจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาตามธรรมชาติเต็ม  
ศักยภาพ ให้เป็นการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัย เพื่อพัฒนา  
การเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียน ในแต่ละระดับการศึกษา

#### 8. นโยบายด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล  
ทั้งด้านงบประมาณ ทรัพย์สินและทรัพยากรที่ได้รับการสนับสนุนในประเทศจากภาครัฐ ภาคเอกชน  
ภาคประชาชน องค์กร สถาบัน รวมทั้งจากต่างประเทศ และภาษีเพื่อการศึกษาในอัตราส่วนที่  
เหมาะสมของงบประมาณทั้งหมดในปีงบประมาณนั้นๆ

#### 9. นโยบายด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตและพัฒนาแบบเรียนเอกสารทางวิชาการ สื่อ สิ่งพิมพ์  
วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โดยเร่งรัดพัฒนาขีดความสามารถในการผลิตจัดให้มีเงิน  
สนับสนุนการผลิตและมีแรงจูงใจในการผลิต รวมถึงการพัฒนาและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อ  
การศึกษา ตลอดจนการสื่อสารทุกรูปแบบ สื่อตัวนำและโครงสร้างพื้นฐานอื่นที่จำเป็นต่อการส่ง  
วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคม และการสื่อสารในรูปแบบอื่น

#### 10. นโยบายด้านการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็ก เยาวชน

ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการศึกษา นันทนาการ กิจกรรมเด็ก เยาวชน รวมทั้ง แหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบบริการแก่เด็ก เยาวชน ประชาชน อย่างหลากหลาย พอเพียง และมีประสิทธิภาพ

#### 11. นโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพ

สนับสนุน ส่งเสริม ช่วยเหลือ ให้มีการประกอบอาชีพอิสระที่ถูกต้องตามกฎหมาย จัดให้มีการรวมกลุ่มอาชีพ ภูมิปัญญาท้องถิ่นสนับสนุนการระดมทุนและการจัดการนำวิทยากรต่างๆ มาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงประกอบอาชีพ การจัดการด้านการตลาดให้ได้มาตรฐาน และความเหมาะสมตามสภาพท้องถิ่น

#### 12. นโยบายด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

การบำรุงรักษา ส่งเสริม และอนุรักษ์ สถาบันศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และ ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดสังคมภูมิปัญญาแห่งการเรียนรู้และสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน สืบต่อ วัฒนธรรม ความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

##### การนำแนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

เนื่องจากแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พ.ศ. 2545-2559) ที่จัดทำขึ้น เป็นการจัดทำภายใต้กรอบบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมทั้งพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เพื่อให้ครอบคลุมภารกิจทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถนำนโยบายที่เหมาะสมกับศักยภาพ ความต้องการ และความพร้อมไปปฏิบัติโดยกระทรวงมหาดไทยได้เสนอแนะยุทธศาสตร์การนำ แนวนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้ (สมพร ไร่บางยาง, 2551 : 25)

##### 1. แนวทางการดำเนินการจัดการศึกษา

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งในด้านความพร้อม และ ศักยภาพ เมื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติ กำหนดแผนฯ ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ

##### 1.1 การดำเนินการจัดการศึกษาเอง โดยดำเนินการได้ 2 กรณี คือ

##### 1.1.1 ดำเนินการจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเองภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.2 ดำเนินการรับถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาที่รัฐจะถ่ายโอนภารกิจจัดการ การศึกษาของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการศึกษา สำหรับการดำเนินการ ทั้ง 2 กรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม กำหนดและกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน กระทรวง



ศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีหน้าที่ต้องดำเนินการช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถจัดการศึกษาได้ตามมาตรฐานที่กำหนด

1.2 การดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมเป็นการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ส่งเสริม สนับสนุนงบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ อุปกรณ์ทางการศึกษา ทรัพย์สินอื่นๆ รวมทั้งการเสนอแนะ แนะนำ และร่วมพัฒนาการศึกษา

## 2. การพิจารณาความพร้อมในการจัดการศึกษา

พิจารณาจากลักษณะและการแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาอยู่แล้ว ดำเนินการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในความรับผิดชอบของท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ตามความต้องการของประชาชน

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้จัดการศึกษา ดำเนินการจัดการบริการทางการศึกษาแก่ประชาชนในความรับผิดชอบของท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม ความพร้อม และความต้องการของท้องถิ่น ทั้งนี้ภายในการประเมินความพร้อมตามเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

2.3 การแบ่งกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดกรอบภารกิจจัดการศึกษา แบ่งออกเป็น 7 กลุ่ม

### 2.4 กลุ่มความพร้อมสูง ควรดำเนินการกิจ

2.4.1 การศึกษาก่อนพื้นฐาน

2.4.2 การศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.4.3 การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ

2.4.4 กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ

2.4.5 บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

### 2.5 กลุ่มความพร้อมปานกลาง ควรดำเนินการกิจ

2.5.1 การศึกษาขั้นพื้นฐาน (การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา)

2.5.2 การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ

2.5.3 กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ

2.5.4 บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

### 2.6 กลุ่มความพร้อมต่ำ ควรดำเนินการกิจ

2.6.1 การส่งเสริมอาชีพ/การศึกษานอกระบบ

- 2.6.2 กิจกรรมเด็ก เยาวชน การกีฬา นันทนาการ
- 2.6.3 บำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 2.6.4 ร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ

### 3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการศึกษาพิจารณาจาก

- 3.1 ความต้องการและข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น
- 3.2 ความคิดเห็นของสภาท้องถิ่น
- 3.3 ข้อมูล ข้อเท็จจริง (จำนวน โรงเรียน จำนวนเด็ก สภาพที่ตั้ง ฯลฯ)
- 3.4 ข้อคิดเห็นของบุคลากรของสถานศึกษาที่จะ โอน
- 3.5 ศักยภาพของท้องถิ่น (บุคลากร งบประมาณ พัสดุ การบริหารจัดการ)

3.5.1 บุคลากร ได้แก่ ศักยภาพในการบริหารจัดการศึกษาของนักบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.5.2 งบประมาณ ได้แก่ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น จะเพิ่มขึ้นและได้รับอุดหนุนจากรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนได้รับอุดหนุนจากองค์กรต่างๆ

3.5.3 พัสดุ ได้แก่ ความต้องการทางด้านวัสดุครุภัณฑ์อุปกรณ์ อาคารสถานที่ ที่มีที่จะรับโอน ที่จะให้มี ให้เป็น ให้เกิด ที่จะขอสนับสนุน

3.5.4 การบริหารจัดการ ได้แก่ ศักยภาพของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจ ความสนใจ ความสามารถ วิสัยทัศน์ ต่อการจัดการศึกษา และการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 4. การใช้แผนเป็นเครื่องมือในการพัฒนา

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาระดับความพร้อมและศักยภาพแล้วจะนำแผนนโยบายตามกรอบภารกิจ ซึ่งสอดคล้องกับระดับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และหรือแผนปฏิบัติการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการดำเนินการ ดังนี้

4.1 กำหนดเป้าหมายให้ชัดเจน ครอบคลุมภารกิจตามกฎหมาย ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่อย่างทั่วถึง

4.2 ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดความต้องการ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการตามแผน และร่วมติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผน

4.3 ใช้แผนเป็นแนวทางในการบริหารกิจการ และสนองตอบปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

4.4 การกำหนดกิจกรรมโครงการในแผน ต้องมุ่งหลักความเป็นไปได้และประโยชน์

สูงสุดที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับ

5. การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้อง

ใช้สื่อและวิธีการทุกรูปแบบที่จะชี้แจงให้ประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชน ให้รู้จักและเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางและแผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือจากทุกฝ่าย

6. การระดมทรัพยากรและความร่วมมือจากทุกฝ่าย

สร้างความตระหนักในความเป็นส่วนหนึ่งของสังคมให้แก่กลไกทางสังคมทุกส่วน ทั้งกลุ่มประชาชน ภาครัฐ และเอกชน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทั้งการสนับสนุนกำลังกาย กำลังใจ กำลังทรัพย์ ตลอดจนความคิดเห็นหรือการติดตามตรวจสอบ เพื่อให้กิจกรรมต่างๆ บังเกิดผลเป็นรูปธรรม

7. การเตรียมความพร้อมในการรับผิดชอบจัดการศึกษา

โดยการปรับโครงสร้างการบริหาร กิจกรรม การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนสร้างองค์ความรู้ กรอบความคิด และพัฒนาเทคนิคการบริหารจัดการศึกษาให้ได้นุเคราะห์ของท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ตามเกณฑ์มาตรฐานตลอดจนจัดระบบนิเทศ ประเมินผลการดำเนินงานอย่างมีคุณภาพและประสิทธิผล

การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อมความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 บัญญัติให้หลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎกระทรวง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2547 : 2-7) ดังนี้

1. ให้มีเกณฑ์และเงื่อนไขประกอบเกณฑ์การประเมินดังนี้

1.1 ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเตรียม

1.2 แผนเตรียมความพร้อมจัดการศึกษา หรือแผนพัฒนาจัดการศึกษา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภท และรูปแบบการศึกษา

1.3 วิธีบริหารและจัดการศึกษา

1.4 จัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา

1.5 ระดับและประเภทการศึกษาที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของ

ชุมชน

1.6 ความเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.7 การมีรายได้อัตราขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงพอ

1.8 การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษา

1.9 การจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับการบริหารจัดการศึกษา

1.10 การมีคณะกรรมการที่ปรึกษาในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.11 การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา

2. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะจัดการศึกษา หรือรับ โอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ยื่นคำขอต่อส่วนราชการก่อนวันเริ่มต้นปีการศึกษาใหม่ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่จัดการศึกษาอยู่แล้ว ให้มีสิทธิจัดการศึกษาได้ต่อไปโดยไม่ต้องประเมินอีก แต่ถ้าเป็นการรับ โอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องผ่านการประเมินความพร้อมมี 3 ลักษณะ ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง. ม.ป.ป. : 17)

1. การจัดการศึกษาขั้นใหม่โดยที่ยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อน เป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยมีสถานศึกษาในสังกัดมาก่อน คำว่า สถานศึกษาหมายถึงหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่อต่าง ๆ เช่น สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียนศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีสถานศึกษาในสังกัดแล้วไม่ว่าจะจัดการศึกษาในระดับใด ประเภท หรือรูปแบบใด เมื่อต้องการจะเปลี่ยนแปลงหรือขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่ม ก็ไม่ต้องประเมินความพร้อมอีก

2. การเปลี่ยนแปลงประเภทการจัดการศึกษา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาจากประเภทที่จัดอยู่เดิมไปจัดเป็นประเภทอื่น หรือจัดในประเภทอื่นเพิ่มเติม เช่น

2.1 เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทสามัญศึกษา (ม.4-6) ต่อมาได้ยกเลิกประเภทสามัญศึกษาเปลี่ยนไปจัดประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) แทน

2.2 เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) ต่อมาได้ยกเลิกประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) เปลี่ยนไปจัดประเภทสามัญศึกษา (ม.4-6) แทน

2.3 เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทสามัญศึกษา (ม.4-6) ต่อมาได้จัดประเภทอาชีวศึกษา (ปวช.) ด้วย

2.4 เดิมจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา(ปวช.) ต่อมาได้จัดประเภทสามัญศึกษา (ม.4-6) ด้วย

3. การรับโอนการจัดการศึกษานอกจากดำเนินการตามกฎหมายแล้ว ยังดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

การรับโอนตามลักษณะของสถานศึกษาแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 การรับโอนสถานศึกษา จากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ แบ่งเป็น

3.1.1 สถานศึกษาทั่วไปคือสถานศึกษาซึ่งไม่เข้าลักษณะสถานศึกษาพิเศษ 9 ประเภท

3.1.2 สถานศึกษาพิเศษ ได้แก่ สถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษ 9 ประเภท

3.2 การรับโอนการศึกษานอกระบบ สถานศึกษานอกระบบ หมายถึงสถานศึกษาสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ (ศบอ.) หรือ ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนเขต (ศบข.) ซึ่งกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทให้เป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่กำหนด โดยนอกจากจะมีการกำหนดด้านโครงสร้างการบริหารจัดการแล้วยังกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะไว้ด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะทางการศึกษาได้แก่ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง. ม.ป.ป. : 6)

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

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดขอบเขตการถ่ายโอน ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง. ม.ป.ป. : 5)

ให้กระทรวงศึกษาธิการ และเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่กำหนดนโยบายแผนและมาตรฐานการศึกษาในระดับชาติและในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่กำหนดไว้รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดตามตรวจสอบประเมินการจัดการศึกษาตามขั้นตอนดังนี้

1. ให้กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับคณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการจัดการศึกษา พร้อมทั้งเร่งรัดในการสร้างความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการจัดการศึกษาได้เอง โดยกำหนดให้มีคณะทำงานเฉพาะกิจ และให้มีการรายงานความก้าวหน้า ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบอย่างต่อเนื่อง

2. เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมให้ กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษาถ่ายโอนสถานศึกษาตามประเภทที่กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 (สำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครอง. 2551 : 227-252 ) ให้ความหมายของสถานศึกษาทั่วไปว่าเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ และให้ความหมายรวมถึงสถานศึกษานอกระบบ โรงเรียนและตามอัธยาศัย ด้วย ยกเว้นสถานศึกษาพิเศษ

สถานศึกษาพิเศษ หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ ที่มีการจัดการศึกษาลักษณะพิเศษบางประการ ได้แก่

1. สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้านและมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง

2. สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา

3. สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส

4. สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่าง หรือต้นแบบสำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค จังหวัดหรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

5. สถานศึกษาที่มีลักษณะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ กล่าวคือ ระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คน ขึ้นไป ซึ่งมีภาระในแง่ปริมาณงานการบริหารงานบุคคล และมีความซับซ้อนในการบริหารงาน

6. สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษาหรือสถานศึกษาที่ยังขาดความพร้อมทั้งในเชิงบุคลากรและระบบบริหาร ซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในท้องถิ่นที่ทุรกันดารที่ห่างไกล หรือสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม

7. สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นให้ลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่ สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

8. สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริหรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์ หรือสถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่าง ๆ

9. สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคาร โดยวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง สภาพปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ มี 11 แห่ง ในแต่ละแห่งได้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอบ้านกรวด. 2554 : 10) ดังนี้

1. เทศบาลตำบลบ้านกรวด มีโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการ จำนวน 2 แห่ง  
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 1 แห่ง
2. เทศบาลตำบลบ้านกรวดปัญญาวุฒัน มีโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการ จำนวน 6 แห่ง  
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 3 แห่ง
3. เทศบาลตำบลโนนเจริญ มีโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการ จำนวน 2 แห่ง  
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 2 แห่ง
4. เทศบาลตำบลตลาดนิคมปราสาท มีโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการ จำนวน 4 แห่ง  
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 1 แห่ง
5. เทศบาลตำบลปราสาท มีโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการ จำนวน 2 แห่ง  
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 1 แห่ง
6. เทศบาลตำบลบึงเจริญ มีโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการ จำนวน 4 แห่ง  
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 2 แห่ง
7. เทศบาลตำบลจันทบเพชร มีโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการ จำนวน 4 แห่ง  
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 1 แห่ง
8. เทศบาลตำบลหนองไม้งาม มีโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการ จำนวน 5 แห่ง  
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 3 แห่ง
9. องค์การบริหารส่วนตำบลเขาดินเหนียว มีโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการ จำนวน 3 แห่ง  
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 1 แห่ง
10. องค์การบริหารส่วนตำบลหินลาด มีโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการ จำนวน 3 แห่ง  
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 1 แห่ง
11. องค์การบริหารส่วนตำบลสายตะกู มีโรงเรียนที่อยู่ในเขตบริการ จำนวน 6 แห่ง  
ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 3 แห่ง

ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโรงเรียนที่อยู่ในท้องถิ่นซึ่งเป็นโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ได้กำหนดให้ภารกิจด้านการจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ เป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ทั้งนี้การกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้ระบุและกำหนดไว้ตามหลักการว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ที่จะต้องทำภารกิจจัดการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียน และการศึกษานอกระบบโรงเรียน และให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษา (ปัจจุบันได้ยุบรวมเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ถ่ายโอนการศึกษาก่อนวัยเรียนหรือการศึกษาปฐมวัย (อนุบาล 4 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐานรวม ทั้งระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม

รุ่งเรือง สุชาภิรมย์ (2548 : 6) ได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ได้มีการจัดการศึกษาเพิ่มในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเพื่อเป็นการรองรับการขยายการศึกษาภาคบังคับในด้านคุณภาพการศึกษาว่ามีท้องถิ่น ได้จัดการศึกษาได้คุณภาพไม่แตกต่างจากโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่ต่ำกว่าเกณฑ์อีกมาก เว้นแต่ในบางวิชาที่ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้คุณภาพกว่า สำหรับเรื่องการถ่ายโอน พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับโอนสถานศึกษามีจำนวน 335 โรงเรียน ประมาณ 1,457 โรงเรียนมาอยู่ในความดูแล คิดเป็นร้อยละ 5 ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในระยะ 2 ปี ผ่านมาเกิดปัญหาหลายประการ ได้แก่ความไม่ชัดเจนในการถ่ายโอนการศึกษา ความแตกต่างในเรื่องของรายได้และความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความมั่นใจในด้านของสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษาที่จะโอนไป ทำให้เกิดการชะลอการถ่ายโอนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2547 และต่อมาเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2547 คณะรัฐมนตรีได้ยกเลิกมติดังกล่าว และให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วรเดช จันทรศร (2549 : 79) ได้กล่าวว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหาร ส่วนทางด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการเงิน และด้านการคลัง มีอำนาจหน้าที่ของตนเองรัฐเพียงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นในกรอบของกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทมากขึ้น ในภาระงานที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งรวมถึงการดูแลความสงบเรียบร้อย การพัฒนาท้องถิ่น และการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น ซึ่งการศึกษานับเป็นบริการสาธารณะหนึ่งที่สำคัญ



## ปัจจัยการบริหารงานจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความก้าวหน้าอย่างยั่งยืนได้นั้นต้องมีปัจจัยในหลายด้านที่ผลักดันให้เกิดการบริหารจัดการที่นำไปสู่ความสำเร็จ (ครูสุโขทัย. 2551 : 1) ปัจจัยและข้อจำกัดในการบริหารงานทุกประเภทจำเป็นต้องมีปัจจัยหรือทรัพยากรพื้นฐานทางการบริหาร โดยทั่วไปถือว่าปัจจัยที่สำคัญของการบริหารมี 4 ด้าน ดังนี้

### 1. ด้านการบริหารงานบุคคล

คน หรือบุคลากร คือศักยภาพในการบริหารจัดการศึกษาของนักบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอัตรากำลังบุคลากรทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนักวิชาการได้ให้ความหมายดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2554 : 1) กล่าวว่า “การบริหารงานบุคคลนั้น เป็นการจัดการ เกี่ยวกับบุคคลนับตั้งแต่ การสรรหาบุคคลเข้ามาปฏิบัติงาน การดูแลบำรุงรักษา จนกระทั่งพ้น ไปจากการปฏิบัติงาน”

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2554 : 1) กล่าวว่า “การบริหารงานบุคคล คือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้ได้คนมีคุณวุฒิและมีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่มาทำงานด้วยความสนใจ พึงพอใจ อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล”

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นงานสังกัดกองการศึกษานับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญแต่เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่บุคลากรมีน้อยทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการได้คล่องตัวซึ่งสอดคล้องกับ (ขงยุทธ ยะบุญธง. 2554 : 1) กล่าวว่านายอำรุง จันทวานิช ได้ศึกษาว่า จำนวนบุคลากรในสำนัก หรือกองการศึกษาไม่เพียงพอต่อภาระงานและ โครงสร้างการบริหาร เนื่องจากโครงสร้างการบริหารมีการขยายขอบเขตภาระงานเพิ่มขึ้นแต่ไม่สามารถจัดสรรบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งได้ เพราะระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดว่า การใช้จ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างที่มาจากเงินรายได้ จะกำหนดสูงกว่าร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ได้ ซึ่งเทศบาลส่วนใหญ่โดยเฉพาะเทศบาลที่มีรายได้ รายรับน้อย จะมีรายจ่ายในส่วนนี้ใกล้ร้อยละ 40 อยู่แล้ว และอุปสรรคสำคัญก็คือความไม่ชัดเจนในเรื่องความก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากร การเลื่อนวิทยฐานะของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่ครอบคลุมบุคลากรในสำนัก หรือกองการศึกษาของเทศบาล ในขณะที่การนิเทศ กำกับติดตามและประเมินผลการศึกษาดำเนินการได้ไม่เต็มที่ สืบเนื่องจากสำนักกองการศึกษาขาดแคลนบุคลากร ทำให้การดำเนินการนิเทศ กำกับติดตาม และประเมินผลการศึกษาไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่

จะเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคล มิใช่เพียงการเลือกและแต่งตั้งคนเข้ามาทำงานเท่านั้นแต่เป็นการดำเนินกิจกรรมการบริหารคนตั้งแต่เริ่มต้นนับตั้งแต่ก่อนบุคคลนั้นจะเข้าสู่องค์กร จนกระทั่งพ้นจากองค์กรไป เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารองค์กรโดยรวม

## 2. ด้านบริหารงบประมาณ

เงิน หรืองบประมาณ คือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น โดยจะเพิ่มขึ้นด้วยการได้รับอุดหนุนจากรัฐ และได้รับอุดหนุนจากองค์กรต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการบริหารจัดการศึกษาซึ่งมีไม่เพียงพอต่อความจำเป็นในการบริหารจัดการ

ยงยุทธ ยะบุญธง (2554 : 1) กล่าวว่า ปัจจัยในด้านงบประมาณการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญก็คือขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณระดับสถานศึกษา แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ แบบให้เงินอุดหนุนเป็นก้อน แต่ระเบียบปฏิบัติ ซึ่งโรงเรียนสังกัดเทศบาลมีอำนาจการส่งจ่ายงบประมาณได้น้อย ไม่เพียงพอต่อความต้องการ ส่งผลให้การดำเนินการบางแผนงาน หรือ โครงการมีการชะงักงัน ผลสำเร็จตามเป้าหมายไม่เป็นไปตามช่วงเวลาที่มีความต้องการ นอกจากนี้ เด็กที่เข้าสู่ระบบ โรงเรียนสังกัดเทศบาล มีพื้นฐานและภูมิหลังที่หลากหลายสูง ทั้งฐานะทางเศรษฐกิจ และคุณภาพผู้เรียนก่อนเข้าศึกษา ดังนั้น กระบวนการพัฒนานักเรียน ครูและบุคลากรจึงต้องทำงานอย่างหนัก ผลสำเร็จของการพัฒนาเห็นผลได้ค่อนข้างช้า

## 3. ด้านการบริหารวัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่

วัสดุอุปกรณ์ คือความต้องการทางด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ ที่มีอยู่แล้ว ที่จะรับโอน ที่จะให้มี ให้เป็น ให้เกิด และที่จะขอสนับสนุนจากองค์กรต่างๆ

หวน พันธุพันธ์ (2548 : 1) วัสดุ คือวัสดุสิ้นเปลือง เปลี่ยนสลายตัวได้ในเวลาอันสั้น หรือ วัสดุที่นำมาใช้เพื่อการสร้างซ่อมแซม บำรุงรักษาทรัพย์สิน

อุปกรณ์ หมายถึงเครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องช่วย เครื่องประกอบ เช่น อุปกรณ์ที่ช่วยในการเรียนการสอน ได้แก่ กระดานดำ คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์อื่นรวมถึงครุภัณฑ์สำนักงาน เช่น โต๊ะ เก้าอี้ เป็นต้น

การบริหารวัสดุอุปกรณ์การศึกษา หมายถึง กระบวนการที่นำมาใช้กับการดำเนินการตามวงจรพัสดุ เช่นนำกระบวนการบริหาร (การวางแผน การกำหนดระบบงาน การกำหนดผู้รับผิดชอบ การควบคุมงาน ฯลฯ) มาใช้ เพื่อการจัดซื้อจัดหา เพื่อการใช้ เพื่อการบำรุงรักษา และเพื่อการจำหน่าย เป็นต้นเป็นที่สังเกตว่าค่าใช้จ่ายของวัสดุอุปกรณ์การศึกษาแต่ละปีของสถานศึกษามักจะสูงรองๆ จากหมวดเงินเดือน

แหล่งที่มาของวัสดุอุปกรณ์การศึกษา

1. งบประมาณแผ่นดิน ส่วนใหญ่ราคาสูง
2. เงินบำรุงการศึกษาหรือเงินบริจาค
3. การบริจาค มี 2 วิธี

- 3.1 การได้รับบริจาคเป็นตัวแทน ผู้บริจาคจะงให้ซื้อวัสดุอุปกรณ์การศึกษา
- 3.2 การบริจาควัสดุอุปกรณ์

4. ผู้สอนจัดหาเอง ราคาไม่แพง เช่น รูปภาพ ตัวอย่างพืชสัตว์แมลง

การบริหารวัสดุอุปกรณ์การศึกษา

1. การจัดหา การซื้อ การจ้าง การซื้อ การจ้างทำโต๊ะเก้าอี้ จ้างประกอบคอมพิวเตอร์ การจ้างซ่อมแซมอุปกรณ์การศึกษา

2. การใช้ การดูแลการใช้อย่างประหยัด การแนะนำการใช้ให้ถูกวิธี การระมัดระวังการใช้ไม่ให้ชำรุดเสียหาย

3. การบำรุงรักษา การทำความสะอาดหลังจากการใช้ การซ่อมแซมวัสดุอุปกรณ์ต่างๆที่ชำรุด

4. การควบคุมและการจำหน่าย

การควบคุม คือการนำลงบัญชีหรือทะเบียนเพื่อควบคุมวัสดุอุปกรณ์ การตรวจสอบให้ตรงกับบัญชีหรือทะเบียน

การจำหน่าย การขาย การแจกจ่าย การแปรสภาพเมื่อชำรุดหรือทำลาย

ปัญหาการบริหารวัสดุอุปกรณ์การศึกษา

1. การจัดทำทะเบียนวัสดุไม่ถูกต้องตามระเบียบ และไม่เป็นปัจจุบัน
2. ปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่วัสดุที่มีความรู้ ความเข้าใจ มีความสามารถ มีทักษะ มีบุคลิกภาพที่ดี และมีคุณสมบัติที่เหมาะสม

3. การจัดสรรวัสดุไม่สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนที่เสนอขอในแต่ละปีการศึกษา ทำให้มีปัญหาการขาดแคลนวัสดุที่จำเป็นต้องใช้ในโรงเรียน

4. วัสดุอุปกรณ์การศึกษาจัดซื้อมาแล้วไม่ได้ใช้หรือใช้น้อยมาก

5. ไม่มีการซ่อมแซมวัสดุอุปกรณ์การศึกษาที่ชำรุด ทั้งๆ ที่ซ่อมแซมได้ ทำให้สูญเสียโดยเปล่าประโยชน์

6. ขาดอุปกรณ์การศึกษาประเภทคอมพิวเตอร์และเครื่องมือสื่อสาร และวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้

อาคารและสถานที่ เป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยให้การเรียนการสอนเกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้ได้โรงเรียนที่ดี การวางแผนพัฒนาอาคารและสิ่งแวดลอมจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาต้องคำนึงถึงในด้านการบริหารอาคารสถานที่  
มีดังนี้ (หวน พันธุพันธ์. 2548 : 12)

1. จัดสำนักงานให้มีความคล่องตัวในการบริหารและการเรียนการสอน
2. จัดบรรยากาศในอาคารเรียนและอาคารประกอบ
3. จัดบรรยากาศบริเวณโรงเรียน
4. จัดบำรุงรักษา ซ่อมแซมและพัฒนาอาคารสถานที่
5. จัดเวรยามรักษาความปลอดภัยของโรงเรียน
6. แต่งตั้งกรรมการรับผิดชอบอาคารสถานที่และทรัพย์สินของโรงเรียน
7. ดำเนินการและควบคุมงานก่อสร้างเมื่อมีการก่อสร้างอาคาร
8. สำรวจและเก็บข้อมูลหาสาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับอาคารสถานที่ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาสภาพของอาคารสถานที่ที่ควรคำนึงถึง มีดังนี้ (หวน พันธุพันธ์. 2548 : 13)

1. ที่ตั้ง ไม่ไกลจากชุมชน เป็นที่ค่อนน้ำไม่ท่วม สิ่งแวดล้อมดี ห่างไกลจากแหล่งอบายมุข  
โรงงานอุตสาหกรรม มีสาธารณูปโภคสะดวกพอควร

2. อาคารเรียน พอเหมาะกับจำนวนนักเรียน สร้างถูกทิศทางลม ไม่หันหน้าไปทางตะวันออกหรือตะวันตก มีทางเดินติดต่อระหว่างอาคาร มีเครื่องดับเพลิง

3. ห้องเรียน เนื้อที่เพียงพอกับนักเรียน ขนาดห้องเรียน 8.00 X 8.00 เมตร สำหรับนักเรียน 45 คน และห้องเรียนควรถูกสุขลักษณะทั้งอากาศและแสงสว่าง

4. อาคารประกอบ ควรมีอาคารฝึกงาน พลศึกษา ห้องสมุด โรงอาหาร มีห้องสุขาเพียงพอ

5. บริเวณโรงเรียน ควรมีเพียงพอ มีบริเวณพักผ่อน บริเวณกีฬา บริเวณที่พักอาศัยของครูและคนงาน บริเวณปลูกต้นไม้ ดอกไม้ มีรั้วรอบ

6. สิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น สีทาอาคารควรเป็นอ่อน เย็นตา ไม่เป็นสีฉูดฉาดหรือสดใสเกินไป ไม่มีเสียงรบกวนห้องเรียนมีอากาศถ่ายเทสะดวกไม่ร้อนเกินไป ไม่มีกลิ่นรบกวนมีหน้าต่างพอสมควร

การรักษาความปลอดภัย มีดังนี้ (หวน พันธุพันธ์. 2548 : 14)

1. การให้ความรู้เกี่ยวกับความปลอดภัย การให้ความรู้ในการใช้ประโยชน์ของอาคาร เช่น ราวบันได กันสาด แผงสวิทช์รวมไฟฟ้า บานประตูกระจกใส การให้ความรู้เกี่ยวกับแผ่นดินไหว

2. สิ่งทีอาจเป็นภัยแก่นักเรียน เช่น ในสนามกีฬา โรงฝึกงาน ห้องเรียนคหกรรมศิลป์ ห้องวิทยาศาสตร์สาขาเคมี

3. การป้องกันภัยจากการจราจร ภายในบริเวณ โรงเรียนที่กว้างขวางมีถนนมีอาคารเรียนมีหลายหลัง ควรจัดระบบจราจรให้ปลอดภัย รวมทั้งการขึ้นรถลงเรือและการเดินข้ามถนนหน้าโรงเรียน

4. การป้องกันเพลิงไหม้ ให้นักเรียนมีส่วนในการป้องกันเพลิงไหม้ การให้นักเรียนมีความรู้ในการดับเพลิง การหัดหนีมือเกิดเพลิงไหม้

ดังนั้น การบริหารจัดการเกี่ยวกับอาคารสถานที่จึงเป็นสิ่งจำเป็นอีกด้านที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงให้มีความถูกต้องปลอดภัยและเพียงพอสำหรับความต้องการในการจัดการศึกษา

#### 4. ด้านการบริหารจัดการ

การบริหารงานจัดการ คือ สักยภาพของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจ ความสนใจ ความสามารถ ทัศนคติ ต่อการจัดการศึกษาและการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นันทนา จิตมุสิก (2546 : 12) การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ในการทำกิจกรรมร่วมกันของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยอาศัยกระบวนการทางการบริหารเพื่อใช้ทรัพยากรทางการบริหารในการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการว่าเป็นกระบวนการทำงานของกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์ในการทำงานร่วมกันใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่องค์กรและงานก็บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ขยยุทธ เกษสาคร (2546 : 28) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความร่วมมือและประสานงานที่ดีในหน่วยงานทุกระดับ นับตั้งแต่ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างจนถึงผู้สั่งการระดับสูงสุด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ขององค์กร โดยอาศัยความรู้ความสามารถและหลักทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อให้งานดำเนินไปสู่เป้าหมายด้วยความราบรื่นอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ทั้งการบริหารและการจัดการจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับหลักการกว้าง ๆ ทั่วไป 7 ประการ ดังนี้

1. การบริหารและการจัดการประกอบด้วยบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป
2. กลุ่มบุคคลดังกล่าวให้ความร่วมมือร่วมใจกันทำงาน โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน
3. กระทำกิจกรรมหรือปฏิบัติการกิจอย่างหนึ่งอย่างใด หรือหลายอย่างด้วยการประสานสัมพันธ์อย่างมีระบบ ระเบียบ กฎเกณฑ์ ซึ่งได้ทำการตกลงร่วมกันไว้ก่อนแล้ว
4. กระทำกิจกรรมดังกล่าวด้วยการรู้จักใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด
5. มุ่งปฏิบัติการกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ
6. กลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยทุกคนรับรู้วางแผน และเห็นด้วยตรงกัน

7. ประสานประโยชน์ร่วมกันทั้งขององค์กรและบุคลากร  
ทักษะในการบริหารจัดการองค์กร

ผู้บริหารคือ บุคคลที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การเพื่อให้ดำเนินไปสู่วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผู้บริหารองค์การจะสามารถจัดการตามกระบวนการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไร ขึ้นอยู่กับความสามารถทางการบริหารจัดการ 3 ชนิด ดังนี้ (ขงยุทธ เกษสาคร. 2546 : 29)

1. ความสามารถด้านความคิด เป็นความสามารถในการมองภาพรวมทั้งทั้งองค์การ และความสามารถที่จะรวบรวมเอากิจกรรมและสถานการณ์ต่าง ๆ ตลอดจนเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ในองค์การ
  2. ความสามารถด้านคน ความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่นการทำงานเป็นทีม การสร้างบรรยากาศในการทำงานและการยอมรับความคิดเห็นของผู้ร่วมงาน
  3. ความสามารถด้านงาน มีความรู้ความชำนาญกระบวนการวิธีการขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำงาน และความสามารถในการประยุกต์ให้งานประสบความสำเร็จได้ด้วยดี
- ทรัพยากรในการบริหารจัดการ
- ทรัพยากรหรือปัจจัยที่นักบริหารต้องให้ความสนใจ เพื่อให้การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การประสบความสำเร็จ ซึ่งประกอบด้วยปัจจัย ดังต่อไปนี้ (หวน พันธุพันธ์. 2548 : 15)

1. คน (Man) คนถือเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญและเปรียบเสมือนเป็นหัวใจขององค์การ ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการจัดการเพราะคนมีชีวิตจิตใจ มีอารมณ์ มีความรู้สึก ดังนั้นการบริหารจึงให้ความสำคัญกับคนมากที่สุด
  2. เงิน (Money) เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การดำเนินการต่อไปได้
  3. วัสดุ (Materials) วัสดุหรือวัตถุดิบ ซึ่งก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญไม่แพ้ปัจจัยอื่นๆ เพราะวัสดุที่ดีจำเป็นจะต้องมีคุณภาพและมีต้นทุนต่ำ เพราะมีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิต
  4. เครื่องจักร (Machine) เครื่องจักรอุปกรณ์ ที่มีศักยภาพที่ดีจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการผลิตเช่นกัน
  5. วิธีการบริหารจัดการหรือวิธีปฏิบัติ วิธีการจัดการหรือการบริหารในองค์การธุรกิจนั้น ประกอบด้วยระบบการให้บริการต่าง ๆ หากมีระบบที่ชัดเจนตลอดจนมีระเบียบขั้นตอน และวิธีการต่าง ๆ ในการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลให้องค์การประสบความสำเร็จได้ด้วยดี
- พรนพ พุกกะพันธ์ (2544 : 1-2) ได้กล่าวว่า ความสำเร็จขององค์การนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านบุคคลเป็นหลัก การจัดคนเข้าทำงาน ผู้บริหารต้องพิจารณาทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ คือจัดจำนวนคนทำงานครบถ้วนตามจำนวนของงาน ไม่ก่อให้เกิดปัญหาคนมากไปหรือน้อยไป ขณะเดียวกันคุณสมบัติด้านความสามารถ ทักษะคติ ต้องเหมาะสมกับงานนั้น โดยพื้นฐานของผู้ที่มีศักยภาพต้องประกอบไปด้วยลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. ต้องเป็นคนเก่ง คือ มีความแม่นยำ เที่ยงตรง ซื่อสัตย์ สุจริตในวิชาชีพ และวิชาการ ปรับปรุงตนเองให้ทันต่อวิชาการและวิชาชีพอยู่เป็นนิตย์ และช่วยบำรุงงานหมู่คณะตลอดจน การพัฒนาองค์กรให้ดีขึ้น
  2. เป็นคนดี มีวินัยในตนเอง รับผิดชอบ และซื่อสัตย์สุจริต
  3. ทำงานร่วมกับผู้อื่น ได้ทุกคน หากเป็นหัวหน้าก็มุ่งที่เป้าหมายหรือถ้าเป็นลูกน้องก็ ทำงานมุ่งผลงานส่วนรวม
  4. ความกล้า คือกล้าที่จะพึ่งพาตนเองด้วยความมั่นใจ มีความเป็นตัวของตัวเอง และ กล้าหาญทางจริยธรรม
  5. อุดมคติ ทั้งต่อการรับฟังคำวิพากษ์วิจารณ์ต่ออุปสรรค ต่อปัญหา และมีความมุ่งมั่น ปรารถนาดี รวมทั้งมีความพากเพียร
  6. บริหารจัดการเป็น โดยอาศัยพื้นฐานจากการเข้าใจระบบ วางแผนเป็น และรู้หลักการ ของการวางลำดับและประสานงานเป็น
  7. ตัดสินใจอย่างมีวิจารณญาณ ทั้งโดยมุมมองในระดับของ “นก” และ “หนอน”
  8. มีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม
  9. เคยประสบความสำเร็จมาพอสมควร อันก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในตนเองขณะเดียวกันก็เคย ประสบความล้มเหลวมาบ้าง เพื่อให้รู้จักเรียนรู้และปรับปรุงข้อบกพร่อง พึงระลึกไว้เสมอว่า ความล้มเหลวมิใช่เครื่องบั่นทอนพลัง หากแต่เป็นรากฐานให้เราก้าวเดิน ไปข้างหน้าสรุปได้ว่า การบริหารนั้นเราสามารถที่พิจารณาในแง่ของกระบวนการที่เชื่อมโยงกับงานหรือภารกิจทาง การบริหารจัดการขององค์กร โดยอาศัยบุคลากรทุกระดับในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ภายใต้การควบคุมและการดูแลของผู้บริหาร
- ดังนั้นในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากผลการศึกษาวิจัยของ กระทรวงศึกษาธิการที่พบข้อบกพร่องในการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาถ่ายโอนพบว่า นโยบายด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่อเนื่อง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายด้านการศึกษาก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ทำให้มีผลกระทบต่อ คุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา และนอกจากนี้สถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงานของสถานศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลยังไม่มีการกระจายอำนาจให้สถานศึกษา จึงทำให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องทบทวนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาใน สถานศึกษาอย่างไร จึงเหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทันนโยบาย ด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต่อเนื่องไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนผู้บริหารหรือไม่ และสถานศึกษาในสังกัดมีความคล่องตัวในการบริหารงาน โดยที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นยังสามารถกำกับและควบคุมคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาได้ (กาญจนา วัฒนสุนทร. 2552 : 120)

เนื่องจากมาตรฐานการศึกษาของชาติได้กำหนดให้โรงเรียนมีการบริหาร โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน โดยกระจายอำนาจในการบริหารทั่วไป การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงาน ประกอบกับกฎกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดเงื่อนไขบังคับหลังผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อมไว้ 4 เงื่อนไข ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอน โรงเรียนจากกระทรวงศึกษาธิการต้องปฏิบัติตาม (บวร นาค. 2552 : 3) ได้แก่

1. การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการศึกษาควรกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นอิสระสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ
2. การจัดโครงสร้างองค์กรภายในรองรับการบริหารจัดการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัด โครงสร้างองค์กรภายในตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อรองรับการบริหารจัดการศึกษา บริหารจัดการ โดยบุคลากรวิชาชีพ และมีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ
3. การมีคณะกรรมการที่ปรึกษา ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย แนวทาง มาตรการ และมาตรฐานในการบริหารและจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรประกอบของคณะกรรมการให้คำนึงหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
4. การจัดระบบบริหารงานบุคคลเพื่อการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดระบบ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องหารูปแบบและค่านึงถึงปัจจัย 4 M ในการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดให้เป็น ไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ โดยรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่กำหนดขึ้นต้องสอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ โรงเรียนจะต้องมีความเป็นอิสระ และคล่องตัวในการบริหารงานเพื่อคุณภาพของผู้เรียน ในขณะที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะประชาชนผู้เป็นเจ้าของโรงเรียน จะต้องสามารถกำกับดูแลและควบคุมคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนได้ ควรเป็นรูปแบบที่มีการกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนหรือคุณภาพของผู้เรียน โดยตรงเท่านั้น หากอำนาจมากเกินไปก็จะเป็นภาระที่โรงเรียนต้องรับผิดชอบมาก ซึ่งจะส่งผลถึงคุณภาพผู้เรียน แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของการบริหารงานงบประมาณก็ควรต้องให้โรงเรียนมีอิสระในขอบเขตและวงเงินที่พอเหมาะกับการบริหาร



จัดการเพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน สำหรับการบริหารงบประมาณที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน โดยตรงก็ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยให้ผู้อำนวยการสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษามาร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้เพื่อให้โรงเรียนได้พัสดุตรงตามความต้องการของโรงเรียน สำหรับการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนควรให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงานบุคคลในส่วนที่ส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอนของโรงเรียน เพราะผู้อำนวยการสถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบต่อคุณภาพผู้เรียน และคุณภาพของโรงเรียน เช่น การมีอำนาจอนุญาตให้ลา การพิจารณาความดีความชอบ เป็นต้น สำหรับการสรรหาอัตราว่างครู ควรอยู่ในรูปคณะกรรมการ โดยให้ผู้อำนวยการศึกษาร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย ทั้งนี้เนื่องจากครูที่จะได้จากการสรรหามีผลกระทบต่อคุณภาพผู้เรียน โดยตรง และจะต้องไปอยู่ในความรับผิดชอบของผู้อำนวยการสถานศึกษา และควรให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีส่วนในการสรรหาด้วย

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเพื่อศึกษาการเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

#### งานวิจัยในประเทศ

นิรันดร โสมวงศ์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพความพร้อมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนตำบลในเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต 3 พบว่า สภาพความพร้อมการจัดการศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนตำบลตามความคิดเห็นของบุคลากรในสถานศึกษาโดยรวมอยู่ในระดับน้อย ส่วนความคิดเห็นของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง บุคลากรในสถานศึกษาและบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพความพร้อมการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า มีความแตกต่างกัน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านประสิทธิภาพ ด้านแผนการเตรียมความพร้อม ด้านวิธีการบริหารจัดการศึกษาและด้านการจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา และไม่แตกต่างกัน ได้แก่ ด้านระดับและประเภทการจัดการศึกษา ประชาชนในเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต 3 มีความคิดเกี่ยวกับสภาพความพร้อมการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีความพร้อม ควรสนับสนุนด้านงบประมาณ ถ้าจัดการศึกษาควรจัดระดับอนุบาล

สุชาติ สุวรรณรงค์ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต 2 พบว่า ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต 2 ตามความคิดเห็นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความคิดเห็นต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีสถานภาพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างกัน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีวุฒิการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างกัน

ชัชวาลย์ เวียงพรหมมา (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสกลนคร พบว่า ความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสกลนคร โดยรวม อยู่ในระดับปานกลาง บุคลากรในโรงเรียนและบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสกลนคร โดยรวม และรายด้านแตกต่าง บุคลากรในโรงเรียนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสกลนคร โดยรวมแตกต่างกัน บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสกลนคร โดยรวมแตกต่างกัน

#### งานวิจัยต่างประเทศ

คราฟ (Craff, 1988 : 163-A) ได้ศึกษาทัศนคติของชุมชนต่อการจัดการศึกษาและระดับการมีส่วนร่วมในกิจการของโรงเรียน ที่จะทำให้ทัศนคติของชุมชนต่อโรงเรียนดีขึ้น จุดมุ่งหมายคือต้องการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนกับทัศนคติต่อการศึกษารัฐ ผลการศึกษา พบว่า มีค่าความสัมพันธ์กันระหว่างระดับทัศนคติกับระบบโรงเรียนในแต่ละสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างทัศนคติของชุมชนกับสิ่งแวดล้อมหรือทัศนคติของชุมชนกับระดับการเข้าร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน

สมิธ (Smith, 1971 : 2377 -A) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของตัวแทนประชาชนในการวางแผนและพัฒนาการศึกษา พบว่า คณะกรรมการการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน และประชาชนที่มีความต้องการที่จะแสดงบทบาทเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ อันจะทำให้เกิดผลสำเร็จในการพัฒนาการศึกษา คณะกรรมการจากประชาชนไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่ทางโรงเรียนดำเนินการฝ่ายเดียว โดยที่คณะกรรมการไม่ได้มีส่วนรู้เห็นหรือรับรู้ คณะกรรมการ โรงเรียนและผู้บริหารเห็นพ้องต้องกันว่า

โรงเรียนจะเจริญก้าวหน้าขึ้นกว่าเดิมมากหากได้มีคณะกรรมการดังกล่าวเข้ามาร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียน

เบเคอรา (Becerra . 1974 : 6887 – A) ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทและความเข้าใจระหว่างผู้บริหารกับตัวแทนของชุมชนต่อการวินิจฉัยปัญหาของโรงเรียน เข้าได้เลือกปัญหาของโรงเรียนที่ต้องตัดสินใจร่วมกันของผู้บริหารและตัวแทนของชุมชน ผลการวิจัยพบว่าทั้งสองฝ่ายพยายามที่จะทำความเข้าใจปฏิบัติตามบทบาท หน้าที่ และนโยบายที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้ยังพบอีกว่า ผู้บริหารสนใจและเข้าใจความแตกต่างของชุมชน และพร้อมที่จะเข้าร่วมกิจกรรมกับชุมชนได้ทุกโอกาสทัศนคติในทางที่ไม่พึงประสงค์ของแต่ละฝ่ายจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานร่วมกัน การให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของโรงเรียนจะต้องจัดเตรียมข้อมูลให้เขาได้ศึกษาล่วงหน้า ผู้บริหารจะต้องยอมรับในเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นและไม่ควรคาดหวังผล

ฮากานเน (Hakanen . 1975 : 6004 – A) ได้สำรวจความคิดเห็นของผู้ปกครองและกลุ่มนักวิชาการ เกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารระหว่างโรงเรียนกับชุมชน โดยใช้กลุ่มตัวอย่างในรัฐเซาท์ดาโกตา พบว่า ผู้ปกครอง ยังขาดความรู้ที่เพียงพอเกี่ยวกับความเป็นไปของโรงเรียนและการศึกษาได้เสนอแนะให้มีการติดต่อสื่อสารระหว่างโรงเรียนกับชุมชนให้มากขึ้น การขาดข้อมูลข่าวสาร และการติดต่อภายในชุมชน ทำให้ผู้ปกครองขาดความสัมพันธ์กันภายในชุมชน

จากการศึกษาผลการวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ สรุปได้ว่า การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการศึกษาของชาติ เพราะการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการจัดการศึกษาที่คำนึงถึงความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของคนในท้องถิ่นรวมทั้งการที่ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นๆ

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นนั้น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้จะจัดการศึกษารูปแบบใดระดับใดนั้น ต้องขึ้นอยู่กับความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น