

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานในอำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำเสนอโดยลำดับประเด็นสำคัญไว้ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท
2. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
3. แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน
4. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
6. บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

#### ความหมาย

สุพัตรา สุภาพ (2525 : 58) ได้อธิบายถึงความหมายว่า “บทบาท คือ การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ เช่น บทบาทของครูคือการอบรมสั่งสอนนักเรียน โดยสถานภาพจะกำหนดบุคคลนั้น ๆ มีหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างไรในสังคม บุคคลที่มีสถานภาพต่าง ๆ กันจะมีบทบาทต่างกันด้วยหรือแม้แต่ว่าจะสถานภาพเดียวกันก็อาจมีบทบาทต่างกันได้”

คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชาสังคมศึกษา 4 (2526 : 266) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “บทบาท หมายถึง ผลรวมของแบบแผนทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพใดสถานภาพหนึ่งหรือหมายถึง การประพฤติปฏิบัติตามสถานภาพ”

ดาเนียล ลิวินสัน (สุโข อุบลทิพย์ 2532 : 13 ; อ้างอิงมาจาก Daniel Levinson 1985 : ไม่มีเลขหน้า) เป็นผู้ที่ได้รับอิทธิพลมาจาก Linton ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ คือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน (Norms) ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ และอื่น ๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกันซึ่งผูกพันกับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ ซึ่งบทบาทตามความหมายนี้ค้ำึงถึงบุคคลน้อยที่สุดแต่มุ่งไปถึงการบ่งชี้ถึงหน้าที่อันควรกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรงตำแหน่ง

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคมหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือแนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้น

บรูมและเซลส์นิก (สุพีตรา สุภาพ 2522 : 52 ; อ้างอิงมาจาก Broom and Selznick 1979 : 227) อธิบายว่า บทบาทบางครั้งเรียกว่าบทบาททางสังคม เช่น การเป็นพ่อ เป็นครู เป็นต้น ความหมายบทบาทเป็นการกล่าวถึง สิทธิและหน้าที่ที่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งทางสังคมบอกให้รู้ว่าแต่ละคนควรจะแสดงบทบาทอะไรบ้างในการเป็นพ่อหรือเป็นครู และเป็นหน้าที่ของเขาที่ต้องแสดงพฤติกรรมตามบทบาทนั้น ๆ และเขาก็สามารถเรียกร้องหรืออ้างสิทธินี้ได้

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง การปฏิบัติตามหน้าที่และความรับผิดชอบตามตำแหน่งทางสังคมที่ผู้นั้นดำรงอยู่

#### แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

โจนาทาน เอช ทูเนอร์ (สถิตย์ รัตนบุรี 2544 : 11 ; อ้างอิงมาจาก Jonathan H. Turner 1969 : 57) ได้กล่าวถึงทฤษฎีบทบาทในเชิงทฤษฎีทางปฏิกรรมสัญลักษณ์นิยม (Symbolic Interaction) ไว้โดยเปรียบเทียบเหมือนกับ “การเล่นละครบนเวที” (Dramaturgical Approach) ซึ่งประกอบด้วยลักษณะความคาดหวัง (Expectation) ทั่วๆ ไป 3 ประการ คือ

1. ความคาดหวังจาก “บท” (Expectation From The “Script”) หมายถึงภาวะความเป็นจริงต่าง ๆ ของสังคม (Social Reality) จะสามารถเปรียบได้เช่นเดียวกับบทละครเป็นจริงต่าง ๆ ทางสังคม จะสามารถเปรียบได้เช่นกับกับละครโดยมีบรรทัดฐาน เป็นตัวกำหนดว่าบุคคลที่มีพฤติกรรมเช่นใดในสังคมกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆทางสังคมจะถูกจัดระบบและควบคุมโดยบรรทัดฐานแตกต่างกันตามสถานการณ์และเงื่อนไขทางสังคมที่แตกต่างกัน

2. ความคาดหวังจากผู้ร่วมแสดงคนอื่น ๆ หมายถึง การที่สังคมมีบรรทัดฐาน ซึ่งเปรียบเสมือนบท (Script) ซึ่งกำหนดบทบาทของบุคคลในความสัมพันธ์กับทางสังคมดังกล่าว บุคคลในสังคมจึงต้องมีการสวมบทบาท ซึ่งแตกต่างกันเพื่อบุคคลที่จะได้คาดหวังพฤติกรรมของบุคคลอื่นในสังคมที่แสดงออกและสามารถมีปฏิสัมพันธ์ที่ถูกต้องได้ตามความคาดหวังของสังคมและบุคคลอื่น

3. ความคาดหวังจากผู้ชม หมายถึง ความคาดหวังของบุคคลในสังคมที่อยู่ในสถานการณ์ต่าง ๆ กันซึ่งจะต้องคาดหวังและสวมบทบาทของบุคคลอื่นเพื่อที่จะเป็นเครื่องนำทางไปสู่การปฏิสัมพันธ์ของสังคมอย่างถูกต้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นความคาดหวังร่วมกัน

โดยสรุปแล้ว ทูเนอร์ (Turner) เห็นว่าสังคมโลกถูกสมมุติขึ้นโดยทฤษฎีบทบาทซึ่งจัดระบบโครงสร้างในลักษณะของความคาดหวังจากสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความคาดหวังจากสิ่งต่าง ๆ คาดหวังจากบท คาดหวังจากผู้ร่วมแสดงคนอื่น หรือความคาดหวังจากผู้ชมก็ตาม รูปแบบของความคาดหวังดังกล่าวเหล่านั้นจะขึ้นอยู่กับสถานภาพที่บุคคลเหล่านั้นครอบครองอยู่นั่นเอง

ทิตยา สุวรรณะชญ (สุโข อุบลทิพย์ 2532 : 10; อ้างอิงมาจากทิตยา สุวรรณะชญ 2531 : 20) ได้กล่าวสรุปฐานะตำแหน่งและบทบาททางสังคมไว้ดังนี้ คือ

1. มีสถานภาพ มีอยู่จริงในทุกสังคมและมีอยู่ก่อนที่ตัวคนจะเข้าไปครอบครอง
2. มีบทบาทที่ควรจะเป็น (Out- To- Role) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง
3. วัฒนธรรมชนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะ ตำแหน่ง และบทบาทที่ควรจะเป็น
4. การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้นได้มาจากสังคมประกิด (Socialization) ในสังคมนั้น
5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมจริง ๆ ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งอื่น ๆ เพราะพฤติกรรมจริง ๆ นั้นเป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองฐานะตำแหน่งที่มีบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเอง และบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้ามามีส่วนร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้นที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

จากทฤษฎีข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า บทบาทของมนุษย์ในสังคมถูกกำหนดขึ้นจากความคาดหวังของสังคมที่ขึ้นกับฐานะ ตำแหน่งทางสังคมที่บุคคลนั้นดำรงอยู่

#### ลักษณะของบทบาท

เบอร์โล (สุโข อุบลทิพย์ 2532 : 13 ; อ้างอิงมาจาก Berlo 1991 : 124) วิเคราะห์บทบาททางพฤติกรรมว่ามีบทบาท 3 ทาง ด้วยกันคือ

1. บทบาทที่กำหนดไว้ เป็นบทบาทที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดเจนว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นควรจะทำอย่างไรบ้าง
2. บทบาทที่จะกระทำจริง เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำจริง ๆ เมื่ออยู่ในบทบาทนั้น
3. บทบาทที่ถูกคาดหวัง เป็นบทบาทที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นคาดหวังว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นควรจะทำอะไรบ้าง

ชิตยา สุวรรณระชฎ (สุโข อุบลทิพย์ 2532 : 13; อ้างอิงมาจาก ชิตยา สุวรรณระชฎ 2531 : 27) กล่าวถึงบทบาทว่าเป็นลักษณะของพฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยฐานะตำแหน่งและได้แบ่งบทบาทออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. บทบาทตามอุดมคติ เป็นบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งควรปฏิบัติเปรียบเทียบกับบทบาทที่กำหนดไว้
2. บทบาทที่ปฏิบัติจริง เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้กระทำตามหน้าที่ความรับผิดชอบเปรียบเทียบกับบทบาทที่กระทำจริง
3. บทบาทที่ควรกระทำ เป็นบทบาทที่ควรกระทำแต่ไม่เป็นบทบาทนั้น ๆ ก็ได้เปรียบเหมือนบทบาทที่ถูกคาดหวัง

ชาร์บิน (สกลิตย์ รัตนบุรี 2544 : 15 ; อ้างอิงมาจาก Sarbin 1977 : 211 - 227) ได้จำแนกลักษณะที่สำคัญของบทบาทออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ความคาดหวัง เป็นความคาดหวังของบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง หน้าที่นั้นๆ ว่าควรจะแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้น ๆ อย่างไร
2. การแสดงบทบาท เป็นการแสดงบทบาทของบุคคลให้สอดคล้องกับบทบาทที่ถูกกำหนดไว้และได้กล่าวถึงบทบาทไว้ว่าทุก ๆ สถานภาพในโครงสร้างของสังคมนั้น ๆ จะมีแบบแผนของพฤติกรรมที่ถูกคาดหวัง ของบุคคลบางคนหรือสถานภาพนั้น ซึ่งแบบแผนนี้ก็คือบทบาทนั่นเอง

โคเฮิน (สกลิตย์ รัตนบุรี 2544 : 17 ; อ้างอิงมาจาก Cohen 1969 : 225) จำแนกลักษณะบทบาทไว้ดังนี้

1. บทบาทที่ถูกกำหนด (Prescribed Role) เป็นบทบาทที่สังคมให้ต้องปฏิบัติตามบทบาทใดบทบาทหนึ่ง แม้ว่าบุคคลบางคนไม่ได้ประพฤติปฏิบัติตามบทบาทที่คาดหวังโดยผู้อื่นเราก็ยังคงยอมรับว่าบุคคลต้องปฏิบัติไปตามบทบาทที่สังคมกำหนดให้
2. บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Enacted Role) เป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติออกมาจริงตามตำแหน่ง

เฮนรี เอ เมอร์เรย์ (สุพัตรา สุภาพ 2525 : 59 ; อ้างอิงมาจาก Henry A. Murray 1966 : 76) กล่าวถึงความคาดหวัง หมายถึง ระดับผลงานที่บุคคลกำหนดหรือคาดหวังว่าจะทำได้เพื่อให้บุคคลทำงานที่ตนเคยทำและความคาดหวังนั้นเป็นระดับที่บุคคลปรารถนาจะให้ไปถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ในการทำงานแต่ละครั้ง และกล่าวถึงบทบาทที่คาดหวังว่าหมายถึง ความคิดเห็นที่มีต่อบุคคลซึ่งอยู่ในตำแหน่งหนึ่งในการกระทำหรือไม่กระทำดังนั้นบทบาทคาดหวังจะออกมาในรูปของการกระทำที่บุคคลคิดว่าควรทำตามสิทธิและหน้าที่ในตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่

จากลักษณะของบทบาทดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า บทบาท มี 2 ลักษณะคือ

1. บทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึง บทบาทที่บุคคลได้ปฏิบัติจริงตามภาระหน้าที่ความรับผิดชอบตามตำแหน่งทางสังคมที่ตนดำรงอยู่
2. บทบาทตามความคาดหวัง หมายถึง เป็นบทบาทที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นหรือเป็นความคาดหวังของสังคมที่ต้องการให้บุคคลแสดงบทบาทนั้น ๆ รวมทั้งความคาดหวังของตนเองว่าควรจะแสดงพฤติกรรมอย่างไรให้เหมาะสมกับตำแหน่ง สถานภาพที่ตนดำรงอยู่

### แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

#### ความหมาย

จากการศึกษาของผู้วิจัย พบว่า นักวิชาการได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ (สถิตย์ รัตนบุรี 2544 : 19 ; อ้างอิงมาจาก ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ 2527 : 2) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าหมายถึงกระบวนการที่บุคคลหรือครอบครัวเข้าร่วมรับผิดชอบการจัดการใช้ทรัพยากรและสวัสดิการที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมในฐานะสมาชิกของสังคมเป็นการพัฒนาตนเองและส่วนรวมด้วย กระบวนการเหล่านี้จะช่วยให้ชุมชนเป็นผู้พัฒนาตนเองได้แทนการเป็นผู้รับประโยชน์แต่ฝ่ายเดียว

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527 : 183) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotion Involment) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

ธงชัย สันติวงษ์ (สถิตย์ รัตนบุรี 2544 : 24 ; อ้างอิงมาจาก ธงชัย สันติวงษ์ 2531 : 138) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึง วิธีการแบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีส่วนร่วมในการบริหาร และให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการตัดสินใจ

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527 : 185 - 186) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย นอกจากความหมายข้างต้นนี้แล้ว นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมไว้อีกหนึ่งหนึ่งในรูปของสมการดังนี้

การมีส่วนร่วม = ความร่วมมือร่วมใจ + การประสาน + ความรับผิดชอบ

Participation = Cooperation + Coordination + Responsibility

โดยให้ความหมายของคำในสมการการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

การร่วมมือร่วมใจ หมายถึง ความตั้งใจของบุคคลที่จะมาทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม

การประสานงาน หมายถึง ห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพในการกระทำกิจกรรมหรือการงาน

ความรับผิดชอบ หมายถึง ความรู้สึกผูกพันในการกระทำงานและในการทำให้เชื่อถือและไว้วางใจ

จากความหมายที่กล่าวมา สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการคิด การวางแผนการตัดสินใจ การแก้ไขปัญหา และมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการเพื่อแก้ไข ปรับปรุง วางแผน และประเมินผลงานนั้น ๆ โดยเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผนในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายในการจัดการศึกษา

#### แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

อุทัย บุญประเสริฐ (2542 : 5) ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่าและตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและรับผิดชอบในการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลายบางแห่งให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการต่อมาให้มีการให้รวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานการศึกษา แต่เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญต่างๆ รุดหน้าไปรวดเร็วการจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

ประกอบ คุปรัตน์ (2528 : 93 - 98) เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการศึกษามีสิ่งจำเป็นที่ควรคำนึงถึง ดังนี้

1. ความสอดคล้องกับสภาพของสังคมไทย
2. หลักการของการมีส่วนร่วมจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน โดยการมีส่วนร่วม และการได้ประโยชน์จากการศึกษาจะต้องเท่าเทียมกันและยังประโยชน์แก่ทุกคน
3. หลักของความเป็นระบบควบคู่กับความหลากหลาย การศึกษาจะต้องมีหลายรูปแบบ เพราะแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกัน

4. การดำเนินงานจะต้องมีประสิทธิภาพสูงสุดจะต้องมีกลไกบางประเภท เพื่อเป็นหลักประกันประสิทธิภาพการดำเนินงานกล่าวคือ มีระบบการจัดการที่ดี ความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านและครูจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการเคารพซึ่งกันและกัน และเป็นเจ้าของกิจการร่วมกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีโดยรัฐไม่เก็บค่าใช้จ่าย และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมาตรา 81 กำหนดให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาระบบวิชาชีพ ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ค่อมารัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษา โดยตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 เพื่อความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของวิทยาการต่าง ๆ จึงต้องมีการพัฒนาการศึกษาไปควบคู่กัน เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8(2) ไว้ว่า “ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของรูปแบบการจัดการศึกษาในปัจจุบัน ในอนาคตที่จะต้องให้สังคมทุกสังคม ชุมชนทุกชุมชน ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 9(6) ได้บัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาโดยให้ยึดหลัก “การมีส่วนร่วมของบุคลากร ครอบครัว ชุมชน องค์กร ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันทางศาสนา สถานประกอบการและสถาบันอื่น”

จากหลักการข้างต้นสรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ต้องกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาจากการรวมศูนย์ในส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทำให้ทุกฝ่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและรับผิดชอบในการจัดการศึกษา โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย ความหลากหลายในรูปแบบการจัดการศึกษา ความเสมอภาค ความเท่าเทียม และมีประสิทธิภาพในการดำเนินการจัดการศึกษา ซึ่งบทบาทและภาระหน้าที่ของการจัดการศึกษาในปัจจุบันและในอนาคตจะไม่ใช้เรื่องครูและโรงเรียนเท่านั้น ทุกฝ่าย ทุกองค์กร ทุกสถาบันจะต้องเข้ามา มีบทบาท มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยเฉพาะโรงเรียนในชนบทที่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด จะต้องอาศัยความร่วมมือจากชุมชน องค์กรท้องถิ่นอยู่อย่างสม่ำเสมอ

### ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

นักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนการมีส่วนร่วมซึ่งสรุปได้ดังนี้  
อนุกรม สุวรรณศศิกร (สถิตย์ รัตนบุรี 2544 : 25 ; อ้างอิงมาจาก อนุกรม  
สุวรรณศศิกร 2529 : 25) กล่าวถึงแนวทางการมีส่วนร่วมดังนี้

1. ร่วมคิด หมายถึง ร่วมในการปรึกษาหารือในการวางโครงการวิธีการดำเนินงาน การติดตามตรวจสอบ และการดูแลรักษาเพื่อให้กิจกรรมโครงการได้ผลตามวัตถุประสงค์
2. ร่วมตัดสินใจ คือเมื่อมีการปรึกษาหารือแล้วจะต้องร่วมในการตัดสินใจ เลือกกิจกรรม หรือแนวทางที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุด
3. ร่วมปฏิบัติตามโครงการคือเข้าร่วมในการดำเนินงาน โครงการเช่นร่วมออกแรง ร่วมบริจาคทรัพย์ เป็นต้น
4. ร่วมติดตามและประเมินผลโครงการ คือเมื่อโครงการเสร็จสิ้นแล้วได้มีส่วนร่วมในการติดตามดูแลรักษาและประเมินผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ

การมีส่วนร่วมตามขั้นตอนการมีส่วนร่วมที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบมากที่สุดคือ แนวคิดของโคเฮน และ อัสฮอฟ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (อคิน รพีพัฒน์ 2527 : 101 - 102)

ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการของการตัดสินใจนั้น ประการแรกที่สุดที่ต้องทำการกำหนดความต้องการและการลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือก นโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนี้เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการไป เรื่อย ๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้นการตัดสินใจ ในช่วงดำเนินการวางแผนและการตัดสินใจ ในช่วงปฏิบัติตามแผน

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงาน นั้นจะ ได้มาจากคำถามที่ว่าใครทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้างและจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่นการช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงาน การประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้วยังต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ ภายในกลุ่มด้วยผลประโยชน์ของโครงการนี้จะรวมทั้งผลประโยชน์ในทางบวกและทางลบที่เป็น ผลเสียของโครงการซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษได้ทั้งต่อบุคคลและสังคม

ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งสำคัญที่ต้องสังเกตคือ ความเห็น ความชอบ และความคาดหวังซึ่งมีอิทธิพลสามารถแลกเปลี่ยน พฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้



จากแนวคิดข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอนคือ

1. การมีส่วนร่วมในการวางแผน
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

#### ประเภทของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการต่าง ๆ ได้จำแนกประเภทการมีส่วนร่วมไว้ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

อัมสเตน (Amstein 1969 : 217) ได้แบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมไว้ 8 ประเภท เรียงลำดับขั้นจากระดับล่างขึ้นไปบนดังนี้

1. ขั้นถูกจัดกระทำ (Manipulate)
2. ขั้นการรักษา (Therapy)
3. ขั้นการบอกกล่าว (Informing)
4. ขั้นการให้คำปรึกษา (Consultation)
5. ขั้นการปลอบโยน (Placation)
6. ขั้นการเป็นหุ้นส่วน (Partnership)
7. ขั้นการได้รับมอบอำนาจ (Delegated power)
8. ขั้นการควบคุมโดยประชาชน (Citizen control)

จากบันไดทั้ง 8 ขั้นดังกล่าว อัมสเตน ได้จัดกลุ่มเป็น 3 ระดับ คือ

1. ระดับของการไม่มีส่วนร่วม (Non - participation) ได้แก่ ขั้นที่ 1-2 คือ ขั้นที่ 1 ขั้นถูกจัดกระทำ และขั้นที่ 2 ขั้นบำบัดรักษา วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของทั้งสองขั้นนี้ไม่ได้ให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือดำเนินโครงการ แต่เป็นการช่วยให้ผู้มีอำนาจให้การศึกษารักษาหรือทำการรักษา

2. ระดับการมีส่วนร่วมพอเป็นพิธี (Level of Tokenism) ได้แก่ขั้นที่ 3-5 คือ ขั้นที่ 3 ขั้นการบอกกล่าว ขั้นที่ 4 ได้ยอมให้ผู้มีส่วนร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็นแต่ไม่ได้ประกันว่าผู้มีอำนาจจะเอาใจใส่กับความเห็นดังกล่าว ดังนั้นจึงไม่มีการประกันว่าการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้น ส่วนในขั้นที่ 5 ซึ่งเป็นขั้นปลอบโยนนั้น การมีส่วนร่วมจะสูงขึ้นเพราะยอมให้แนะนำได้ แต่ผู้กุมอำนาจยังคงรักษาไว้ซึ่งสิทธิในการตัดสินใจ

3. ระดับอำนาจเป็นของประชาชน (Degree of Citizen Power) ได้แก่ ขั้นที่ 6-8 คือ ขั้นที่ 6 ขั้นการเป็นหุ้นส่วนซึ่งประชาชนสามารถเจรจาต่อรองและเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับผลได้

ผลเสียกับผู้ที่มีอำนาจอยู่เดิมได้ ส่วนชั้นที่ 7 เป็นชั้นการได้รับมอบอำนาจและชั้นที่เป็นการควบคุมโดยประชาชน

ชาร์พิน (สถิตย์ รัตนบุรี 2544 : 26 ; อ้างอิงมาจาก Chapin 1967 : 79) ได้ทำการศึกษาแบบของการมีส่วนร่วมและแบ่งแบบของการมีส่วนร่วมเป็น 4 แบบดังนี้

1. การมีส่วนร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ

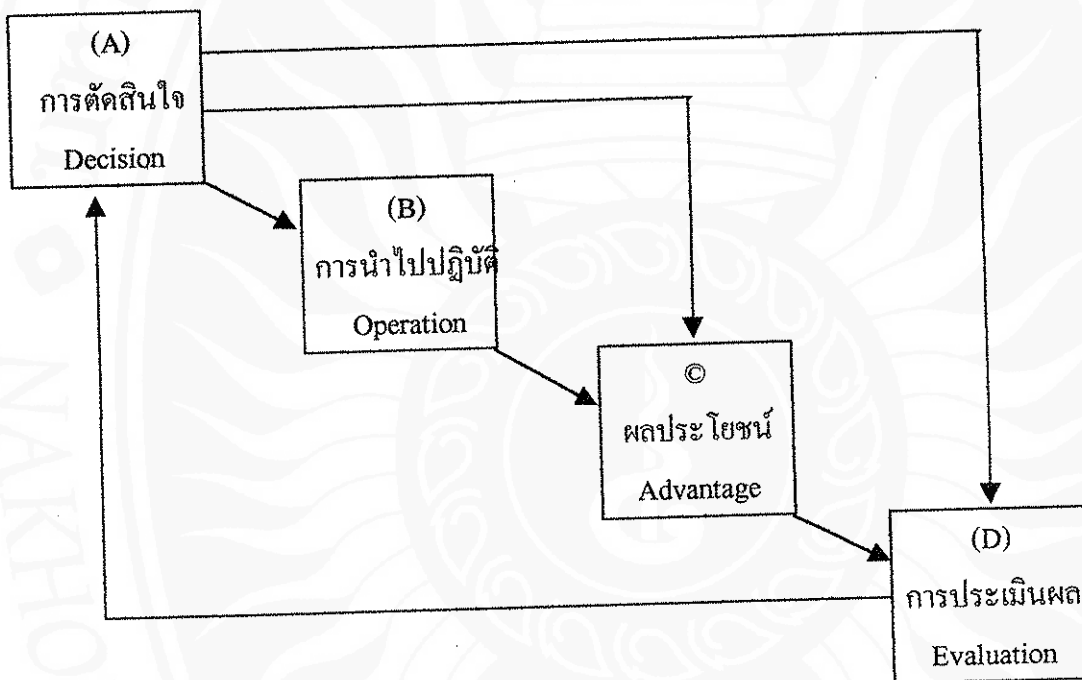
กรรณิกา ชมดี (2524 : 13) ได้สรุป รูปแบบของการมีส่วนร่วมหลังจากได้ศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณี โครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ออกเป็น 10 รูปแบบ คือ

- รูปแบบที่ 1 การมีส่วนร่วมประชุม
- รูปแบบที่ 2 การมีส่วนร่วมในการออกเงิน
- รูปแบบที่ 3 การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
- รูปแบบที่ 4 การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ
- รูปแบบที่ 5 การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์
- รูปแบบที่ 6 การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน
- รูปแบบที่ 7 การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค
- รูปแบบที่ 8 การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม หรือผู้เริ่มการ
- รูปแบบที่ 9 การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน
- รูปแบบที่ 10 การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (วิไลลักษณ์ สุตะสม 2544 : 37; อ้างอิงมาจาก ยุวัฒน์ วุฒิเมธี 2524 : 12) กล่าวถึงหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่าหลักความร่วมมือของประชาชนที่สำคัญยิ่งคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างจริงจังและจริงใจ ทั้งนี้ด้วยการเปิดโอกาสให้มีการศึกษา (Education) การร่วมพิจารณา (Consensus) และการตกลงใจร่วมกัน (Consent) ในการแก้ปัญหาหรือการวางโครงการต่าง ๆ การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเป็นการให้ประชาชนได้มีสิทธิและความเสมอภาคกัน ในอันที่จะรับผิดชอบในสังคม ประชาชนจะมีโอกาสร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบ

โคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff 1980 : 214 - 224) มองการมีส่วนร่วมว่ามี 3 มิติ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในเรื่องอะไร ใครที่เข้ามามีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้อย่างไร คือ

มิติที่ 1 การมีส่วนร่วมในเรื่องอะไร (What Kind of Participation) มี 4 ประเภท คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ซึ่งการมีส่วนร่วมทั้ง 4 ประเภทนี้มีปฏิสัมพันธ์กันดังรูป



แผนภาพที่ 1 แสดงมิติของการมีส่วนร่วม

มิติที่ 2 ใครที่เข้ามามีส่วนร่วม ได้จำแนกผู้เข้ามามีส่วนร่วมใน กิจกรรมผู้พัฒนาชนบทไว้ 4 กลุ่ม คือ ผู้อาศัยอยู่ในท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ และคนต่างชาติ

มิติที่ 3 การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้อย่างไร พิจารณาจากการมีส่วนร่วมเริ่มแรก มาจากที่ใดมาจากเบื้องบนหรือเบื้องล่าง สิ่งจูงใจสำหรับการมีส่วนร่วมเป็นการโยงความสมัครใจหรือถูกบังคับ โครงสร้างของการมีส่วนร่วมและช่องทางของการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นจากพื้นฐานส่วนบุคคลหรือโดยส่วนรวมเกิดขึ้นจากองค์การที่เป็นองค์การหรือไม่เป็นทางการและการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม ระยะเวลาและขอบเขตของการมีส่วนร่วมว่ามีส่วนร่วมครั้งเดียวหรือทุกครั้ง ชาติคอนหรือต่อเนื่อง การให้อำนาจแก่ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมระหว่างกลุ่มเป้าหมาย

จากแนวคิดข้างต้น สรุปได้ว่า รูปแบบของการมีส่วนร่วม ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนทรัพยากร การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลในเรื่องที่ตนเองเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเรื่องที่ได้รับผิดชอบนั้น ๆ

### ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527 : 183) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมดังนี้

1. ความศรัทธาต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

2. ความเกรงใจที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ มีเกียรติยศหรือตำแหน่งที่ทำให้ประชาชนเกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมทั้ง ๆ ที่ยังไม่ศรัทธา หรือมีความเต็มใจอย่างเต็มที่ที่จะทำ

3. อำนาจบังคับที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527 : 29) ได้กล่าวต่อไปอีกว่า การมีส่วนร่วมประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการคือ

1. การมีส่วนเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์

2. การกระทำเมื่อผู้มีส่วนร่วมได้เกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ก็เท่ากับเปิดโอกาสให้เขาได้แสดงความคิด ความริเริ่มสร้างสรรค์ กระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ การมีส่วนร่วมจึงเป็นการกระทำโดยยินยอมมากกว่าการกระทำตามคำสั่ง และมีความสัมพันธ์ทางอารมณ์และจิตใจแบบยুক্তวิธิตคือ การติดต่อสื่อสารทั้งไปและกลับระหว่างบุคคลนั้นและกลุ่ม

3. การร่วมรับผิดชอบ เมื่อเกิดการเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ อารมณ์ และได้กระทำแก่สถานการณ์กลุ่มแล้วผู้มีส่วนร่วมจะเกิดความรู้ร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มนั้นด้วยเพราะเป็นกระบวนการทางสังคมที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลุ่มและต้องการเห็นผลสำเร็จของการทำงานชิ้นนั้นด้วยจึงเกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (สถิตย์ รัตนบุรี 2544 : 28; อ้างอิงมาจาก สมศักดิ์ ศรีสันติสุข 2536 : 179 - 181) ได้สรุปถึงปัจจัยที่ทำให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริง คือ ปัจจัยด้านบุคคล คือ ต้องมีทัศนคติและจิตสำนึกที่ดี ปัจจัยด้านการบริหาร คือ สามารถยืดหยุ่นได้บ้างตามเหตุผล และปัจจัยด้านโครงสร้างของชุมชน คือ ลักษณะความสัมพันธ์โครงสร้างของประชากร วัฒนธรรมของชุมชน ค่านิยมของชุมชนคุณภาพของประชากรและลักษณะการตั้งถิ่นฐาน

ชูเกียรติ ภัยลี (2536 : บทคัดย่อ) สรุปปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ต้องประกอบด้วยปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ ปัจจัยทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ การศึกษา อาชีพ

รายได้ และการเป็นสมาชิกกลุ่ม และปัจจัยทางการสื่อสาร ได้แก่ การติดต่อสื่อสารมวลชนและสื่อบุคคล

จากแนวคิดข้างต้นสรุปได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้มีส่วนร่วมนั้นต้องอาศัยปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านชุมชน ปัจจัยด้านทรัพยากรและการลงทุน ปัจจัยด้านข้อมูล ข่าวสารและเทคโนโลยีซึ่งผลสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมประสบผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่วางไว้

### เงื่อนไข ข้อจำกัดและปัญหาของการมีส่วนร่วม

แทนเนนบวม (Tannenbaum ; Cited in Putti 1987 : 305 - 306) เห็นว่าการมีส่วนร่วมในองค์การมีเงื่อนไข ดังต่อไปนี้ คือ

1. ความสามารถของผู้มีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เข้าไปมีส่วนร่วม
2. ความชอบในกิจกรรมที่มีส่วนร่วม
3. ความสอดคล้องกับผลประโยชน์ของผู้มีส่วนร่วม
4. การมีเวลาเพียงพอสำหรับการมีส่วนร่วม
5. ค่าใช้จ่ายไม่ควรสูงกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วม

เดวิสและนิวสตรอม (Davis and Newstrom 1985 : 195) มีความเห็นที่สอดคล้องกับแทนเนนบวม ใน 3 ประเด็น คือ ผู้มีส่วนร่วมควรมีความสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ต้องมีเวลาที่จะเข้าไปร่วม โดยเห็นว่าการมีส่วนร่วมไม่เหมาะสมสถานการณ์ที่ถูกเงิน และผลประโยชน์ของการมีส่วนร่วมควรมีมากกว่าค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ยังมีความเห็นที่สอดคล้องกันในประเด็นที่ว่า เรื่องที่มีส่วนร่วมต้องเป็นเรื่องที่สอดคล้องและน่าสนใจ สำหรับเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการมีส่วนร่วมที่นอกเหนือจากที่แทนเนนบวม กล่าวไว้มี 3 ประเด็น ดังนี้

1. ผู้มีส่วนร่วมสามารถสื่อสารซึ่งกันและกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นได้
2. การมีส่วนร่วมไม่ควรทำให้เกิดความรู้สึกหวาดกลัวหรือรู้สึกว่าคุณถูกคุกคาม
3. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในองค์การปฏิบัติสามารถเกิดขึ้นได้

นอกจากนี้ยังเห็นว่าองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของแผนงานการมีส่วนร่วม คือ สภาพแวดล้อม การจัดองค์การ ภาวะผู้นำ เทคโนโลยีและผู้ปฏิบัติงานหรือลูกจ้าง

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527 : 185) เห็นว่า การมีส่วนร่วมมีเงื่อนไขที่สำคัญ 3 ประการ คือ ความสามารถที่จะมีส่วนร่วม ต้องมีความเต็มใจและจะต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม

ส่วนในด้านข้อจำกัดและปัญหาของการมีส่วนร่วมนั้น มีผู้กล่าวถึงไว้ดังนี้  
 พุดดี (Putti 1987 : 311 - 312) ได้กล่าวถึงข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. ความแตกต่างของบุคลิกภาพและทัศนคติของแต่ละคน อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ
2. การจัดองค์การและความสามารถในการประสานงานของหัวหน้างานสามารถกีดกันประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วม
3. การถูกบังคับให้เข้าไปมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการไม่สนับสนุนแนวคิดในการมีส่วนร่วม
4. การที่ไม่มีความรับผิดชอบที่เป็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะจะทำให้ผู้มีส่วนร่วมนั้นล้มเหลวในการที่จะแสดงความเอาใจจริงเอาใจใส่ในการเสนอความคิดและข้อเสนอแนะ

นอกจากนี้ คาร์เทล เอทอัล (Cartell Etal ; Cited in Putti 1987 : 312) ยังเห็นว่า การให้ความสำคัญกับการรักษาบรรยากาศที่เป็นมิตรมากเกินไปสามารถลดประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วม ส่วน มอร์และรูเมอร์ (Mores and Rumer; Cited in Putti 1987 : 312) เห็นว่าการตั้งการอย่างใกล้ชิดของ หัวหน้างานจะช่วยให้มีผลผลิตมากกว่าการเปิด โอกาสสำหรับการมีส่วนร่วม

ธีระพล ราชสีมา (สุชาติณี วุ่นชีว 2545 :27 ; อ้างอิงมาจาก ธีระพล ราชสีมา 2527 : 242 - 246) ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม สรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับระบบสังคมและวัฒนธรรม ที่จะเป็นพื้นฐานรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากประเทศไทยเคลื่อนตัวจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม จึงทำให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิมซึ่งอยู่บนพื้นฐานของสังคมชนบทที่ยึดเอาคุณธรรมและความดีงามต้องเปลี่ยนไปเป็นการมีส่วนร่วมที่อยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์
2. ปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากระบบการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากระบบการเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินยังอยู่ระหว่างกึ่งเผด็จการและกึ่งประชาธิปไตยดังนั้นความหวังที่จะผลักดันระบบการกระจายอำนาจที่แท้จริงซึ่งเป็นหัวใจของการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องใช้เวลาอีกนาน
3. ปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากตัวข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคุณภาพ ขาดทักษะ ขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติงาน และมีความประพฤติน่าไม่ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากระบบการยึดยึดกิจกรรม โครงการให้แก่ชาวบ้าน อันเนื่องมาจากการทำงานของภาครัฐและของประชาชนไม่สอดคล้องกัน ขาดการสำรวจศักยภาพหรือความพร้อมด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนว่าสามารถได้ในระดับใดและข้าราชการยังติดอยู่กับระบบการพัฒนาแบบเก่า

5. ปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากการจัดระบบโครงสร้างการบริหารภายในหมู่บ้านที่ยังไม่สอดคล้องกับระบบการมีส่วนร่วม เช่น ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่ไม่มีวาระหมดอายุทำให้ใครก็เป็นคนเก่งในหมู่บ้านก็เก่งคนเดียวตลอดกาล

6. ปัญหาอันเนื่องมาจากอิทธิพลของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทางระบบสื่อสารมวลชนที่สวนทางกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโฆษณาและรายการบันเทิงที่ให้ข้อมูลเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนฟุ่มเฟือยและเห็นแก่ตัว

7. ปัญหา อุปสรรคอันเนื่องมาจากความล้มเหลวในระบบการตลาดของชาวไร่ชาวนาที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง แม้รัฐจะเข้ามาส่งเสริมระบบสหกรณ์และระบบกองทุนเพื่อแก้ปัญหาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้

จากเงื่อนไข ข้อจำกัดและปัญหาของการมีส่วนร่วมสรุปได้ว่า เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับความสามารถ ความชอบ ความสอดคล้องกับผลประโยชน์และการมีเวลาเพียงพอของผู้มีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมจะประสบผลสำเร็จต้องอาศัยการสื่อสารที่ดี สภาพแวดล้อมที่ดี ภาวะผู้นำและ เทคโนโลยี

ปัญหาของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับระบบของสังคมและวัฒนธรรม การกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครองและการบริหารแผ่นดิน การด้อยคุณภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ความไม่สอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงของท้องถิ่น รวมถึงการสื่อสารที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงและความล้มเหลวของระบบการตลาด

## แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน

### แนวคิดในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เป็นที่ยอมรับกันว่า การศึกษาเป็นกระบวนการที่ทำให้มนุษย์สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตให้คนสามารถดำเนินชีวิตในสังคมที่เต็มไปด้วยความเปลี่ยนแปลงในทุกขณะได้อย่างสันติสุข ความมุ่งหมายของการจัดการศึกษาจึงเน้นการพัฒนาบุคคลใน 4 ด้าน อย่างสมดุล คือ ด้านปัญญา ด้านจิตใจ ด้านร่างกาย และด้านสังคม โดยเสนอแนะแนวคิดในการจัดการศึกษาดังนี้

วิจิต นันทสุวรรณ และจ่านงค์ แรกพิณีจ (ปทุมปศุมาธน์ อวภาค 2546 : 18 ; อ้างอิงมาจาก วิจิต นันทสุวรรณ และจ่านงค์ แรกพิณีจ 2541 : 6) การจัดการศึกษาเป็นกระบวนการที่ทำให้มนุษย์สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนสามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างมีสันติสุขและสามารถเกื้อหนุนการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้านของประเทศ

อรุณี สถิตย์ภาสกีกุล (2542 : 15) เสนอแนวคิดในการจัดการศึกษาต้องมุ่งพัฒนาการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ได้ดีที่สุด สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการเรียนการสอนแบบเดิม

วิชัย วงษ์ใหญ่ (2543 : 19 - 20) เสนอแนวคิดในการจัดการศึกษาว่า จุดเน้นในการจัดการศึกษาที่สำคัญในมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 3 ประเด็น ได้แก่

ประเด็นที่ 1 การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่า ผู้เรียนทุกคนสามารถเรียนรู้ได้และพัฒนาตนเองได้

ประเด็นที่ 2 ถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด

ประเด็นที่ 3 กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มศักยภาพ

โรงเรียนซึ่งอยู่ในฐานะเป็นแกนนำรับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอนในระบบตามเนื้อหาที่กำหนดไว้ในหลักสูตรที่เรียกว่า การศึกษาในระบบโรงเรียน จัดให้มีการประกันคุณภาพการศึกษา เป็นศูนย์กลางในการดำเนินการจัดการศึกษาและประสานงานกับครอบครัวและชุมชน

ชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทำหน้าที่และมีบทบาทในการสนับสนุนปัจจัยนำเข้าที่ประกอบด้วยวัสดุ อุปกรณ์ งบประมาณ ปัจจัยแวดล้อมและปัจจัยอื่น ๆ เสนอแนวการจัดการศึกษา แนวการพัฒนาการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของชุมชน ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษานอกระบบให้มีส่วนร่วมในการประกันโอกาสทางการศึกษา และประกันประสิทธิภาพการศึกษา

จากแนวคิดข้างต้น สรุปได้ว่าการจัดการศึกษาเป็นการจัดกระบวนการเรียนรู้โดยการถ่ายทอด การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์ และจรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาตามงานหลักของโรงเรียนคือ การบริหาร วิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป

### ทฤษฎีในการจัดการศึกษา

ทฤษฎีที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษาของไทยเป็นทฤษฎีกระบวนการผสมผสานในองค์การของเบคเกและอาร์จิริส (Bakke and Argyris The Fusion Process Model) เป็นทฤษฎีองค์การมีลักษณะ 3 ประการ คือ (นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ 2534 : 47 - 48)

1. ลักษณะเป็น Socializing มีลักษณะคือ เป็นกิจกรรมที่สร้างขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายขององค์การ มีการจัดแบ่งตำแหน่งของคนในองค์การและจัดหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานมีกฎเกณฑ์และมาตรฐานในการทำงาน



2. ลักษณะเป็น Personalizing มีลักษณะคือ เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเป็นลักษณะสำหรับบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งและหน้าที่ตามที่องค์กรได้กำหนดไว้โดยที่บุคคลแต่ละคนมีสถานภาพส่วนบุคคล (Standing) คือ ความรู้ ความสามารถ ยศศักดิ์ ฐานะ และมีพฤติกรรมส่วนตัว (Conduct) รวมทั้งความต้องการแตกต่างกันด้วย แต่ต้องมาทำงานร่วมกันในองค์กรเดียวกัน

3. ลักษณะเป็น Fusion มีลักษณะคือเป็นขบวนการที่ทั้งสองลักษณะแรกผสมผสานกันว่าจะออกมาในรูปใด ถ้าผสมผสานกันได้ดีก็ทำให้ได้งานและเกิดความพึงพอใจ ถ้าผสมผสานกันไม่ได้ก็อาจเกิดความขัดแย้งข้องคับใจ (Conflict) ซึ่งอาจเป็นผลให้หน่วยงานทำงานไม่บรรลุเป้าหมายหรือผู้ทำงานไม่มีความสุขในหน่วยงานได้

ทฤษฎีนี้ถือว่าองค์กรเป็นสิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา มีพฤติกรรมที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และมีระบบสังคมที่เปิดเผยมิมีการปิดบังซ่อนเร้น

จากแนวคิดของทฤษฎีนี้ก็คือจะจัดการอย่างไรถึงจะทำให้แต่ละคนซึ่งมีความสามารถ ความตั้งใจ ความต้องการ และพฤติกรรมต่างกันเข้ามาทำงานให้องค์กรเพื่อประสบความสำเร็จได้อย่างเหมาะสมและเกิดความพึงพอใจคือมีการประสานประโยชน์ของแต่ละบุคคลกับประโยชน์ขององค์กรให้เข้าด้วยกันป้องกันไม่ให้จุดมุ่งหมายของคนเกิดความขัดแย้งกับจุดมุ่งหมายขององค์กรเดียวกันก็เกิดระบบสังคมที่คนทำงานเพื่อสนองความต้องการและความสำเร็จของตนเองก็เกิดกระบวนการในตัวเองและการที่คนทั้งหลายทำเพื่อวัตถุประสงค์ของหน่วยงานก็จะเกิดกระบวนการทางสังคม ทั้งสถานะทางสังคมและสถานะในตนเอง จะเกิดร่วมกันในเวลาเดียวกันในหน่วยงาน และทั้งสองอย่างมีความสำคัญเท่ากัน

## แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน

### การวางแผนจัดการศึกษา

การวางแผนเป็นการตัดสินใจในการดำเนินการในกิจการใดกิจการหนึ่งให้สำเร็จอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพโดยอาศัยปัจจัยทางการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ ซึ่งมีนักการศึกษาให้ความหมายไว้ดังนี้

เทียนฉาย ถิระนันท์ (ปฐปศมาธน์ อวภาค 2546 : 20 ; อ้างมาจาก เทียนฉาย ถิระนันท์ 2530 : 141) ได้อธิบายว่าการวางแผนคือกระบวนการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร พร้อมทั้งกำหนดภาพกิจกรรมต่าง ๆ การตัดสินใจแก้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย แผนงานและกิจกรรมเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายซึ่งสอดคล้องกับเจตจำนง จงสถิตย์อยู่ (ปฐปศมาธน์ อวภาค 2546 : 20 ; อ้างอิงมาจาก เจตจำนง จงสถิตย์อยู่ 2529 : 30) ได้กำหนดรูปแบบในการเขียนแผนซึ่งบรรจุเนื้อหาสาระต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของ

การวางแผนอย่างครบถ้วน ได้แก่ บทนำ การวิเคราะห์วินิจฉัยสภาพปัจจุบันและปัญหาการศึกษา วัตถุประสงค์ นโยบาย มาตรการ และเป้าหมายของการวางแผน รวมทั้งค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นการดำเนินงานตามขั้นตอนอย่างมีระบบและเป็นไปตามนโยบายของโรงเรียนให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ ส่วนวิลเลียม (Williams 1980 : 86) และกรมสามัญศึกษา (ปุลปสมารัน อวะภาค 2546 : 20 ; อ้างอิงมาจาก กรมสามัญศึกษา 2541 : 38 และ Williams 1980 : 86) ได้กล่าวถึงการวางแผนไว้ว่าเป็นขั้นตอนการกำหนดทิศทางเป้าหมายแนวทางการพัฒนาโรงเรียนและกิจกรรมการดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปตามทิศทางและเป้าหมายที่กำหนดไว้ในการวางแผนนั้น ในขณะที่เดียวกันมานิตย์ สิทธิราช (ปุลปสมารัน อวะภาค 2546 : 20 ; อ้างอิงมาจาก มานิตย์ สิทธิราช 2532 : 28) ได้สรุปขั้นตอนการวางแผนไว้ดังนี้ คือ การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่โรงเรียนประสบอยู่ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การศึกษาวิเคราะห์และคาดคะเนด้านทรัพยากรที่มีอยู่และที่คาดว่าจะได้ในอนาคต การกำหนดนโยบายของโรงเรียน การศึกษาวิธีการวางแผน การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของแผนการศึกษา จุดเน้นในการวางแผนการศึกษา ความสอดคล้องของแผนกับปัญหาของโรงเรียน การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน การวิเคราะห์แผนงานโครงการ การจัดงบประมาณ การจัดสรรและการใช้ทรัพยากร สำหรับชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์ (ปุลปสมารัน อวะภาค 2546 : 20 ; อ้างอิงมาจาก ชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์ 2536 : 85 - 86) ได้อธิบายว่า การวางแผนมีขั้นตอนดังนี้ ขั้นตอนแรกเป็นการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้สภาพปัจจุบันปัญหาความต้องการจำเป็นและข้อบกพร่องที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข ทั้งด้านประสิทธิภาพของทรัพยากรที่ใช้อยู่ คุณภาพของผู้เรียนจุดมุ่งหมายของการศึกษา รวมทั้งศักยภาพของบุคลากรในโรงเรียน ขั้นตอนที่สอง เป็นการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตามความจำเป็นเร่งด่วนตามลำดับ โดยพิจารณาครั้งนี้เป็นงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ เป็นงานวิชาการซึ่งเกี่ยวกับการเรียนการสอน เป็นแผนงานสำคัญ เป็นปัญหาสำคัญที่ต้องปรับปรุงแก้ไข เป็นปัญหาด้านความพร้อมด้านทรัพยากรที่จะนำมาแก้ไขและเป็นนโยบายตามความประสงค์ของโรงเรียน ขั้นตอนที่ 3 เป็นการวางแผนงานและโครงการซึ่งในแต่ละแผนงานต้องนำโครงการมาผสมผสานกันและให้พอเหมาะกับงบประมาณ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และขั้นตอนสุดท้ายเป็นการนำแผนงานโครงการเสนอต่อที่ประชุม เพื่อขอความเห็นชอบและสนับสนุนการดำเนินงานในขั้นต้นและเพื่อรับทราบในการมอบหมายงานในขั้นปฏิบัติ

จากแนวคิดข้างต้น สรุปได้ว่า การวางแผนจัดการศึกษา เป็นขั้นตอนการบริหารจัดการ เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนที่วางไว้เป็นไปอย่างมีระบบ มีความชัดเจนและต่อเนื่องกันไปแต่ละขั้นตอน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติจริงที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน มีขั้นตอนดังนี้

1. การศึกษา วิเคราะห์ สภาพปัจจุบัน ปัญหาที่โรงเรียนประสบอยู่

2. การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และการกำหนดนโยบาย
3. การวางแผนงานและโครงการ
4. การเสนอขออนุมัติ

#### การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน

การจัดการศึกษามีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีความสามารถและมีความสุข ซึ่งการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลัง และมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจและให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545) ซึ่งให้มีการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาของไทยมีเอกภาพเชิงนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังปรากฏในมาตราที่ 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนถือเป็นหัวใจของการจัดการศึกษา เพราะคุณภาพผู้เรียนที่พึงประสงค์ถือเป็นเป้าหมายสำคัญของการจัดการศึกษาจึงจำเป็นต้องส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนตามขอบข่ายภารกิจของสถานศึกษา ดังนี้

#### 1. การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ

ถือเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษาที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545) มุ่งให้กระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระคล่องตัวรวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชนและท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็ปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษา มีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ สามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ตลอดจนการวัดผลประเมินผลรวมทั้งการวัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่นได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ มีขอบข่ายในการสนับสนุนส่งเสริมดังนี้

- 1.1 การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
- 1.2 การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
- 1.3 การวัดผลประเมินผลและการเทียบโอนผลการเรียน
- 1.4 การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

- 1.5 การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยี
  - 1.6 การพัฒนาแหล่งเรียนรู้
  - 1.7 การนิเทศการศึกษา
  - 1.8 การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
  - 1.9 การแนะแนวการศึกษา
  - 1.10 การส่งเสริมการเรียนรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน
  - 1.11 การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น
  - 1.12 การส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา
2. การสนับสนุนส่งเสริมด้านงบประมาณ มีขอบข่ายในการสนับสนุนส่งเสริมดังนี้
    - 2.1 การจัดทำและเสนอของบประมาณ
    - 2.2 การจัดสรรงบประมาณ
    - 2.3 การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
    - 2.4 การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
    - 2.5 การบริหารการเงิน
    - 2.6 การบริหารบัญชี
    - 2.7 การบริหารพัสดุและสินทรัพย์
  3. การส่งเสริมสนับสนุนด้านบุคคล มีขอบข่ายในการสนับสนุนส่งเสริมดังนี้
    - 3.1 การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
    - 3.2 การจัดสรรและการบรรจุแต่งตั้ง
    - 3.3 การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
    - 3.4 วินัยและการรักษาวินัย
    - 3.5 การออกจากราชการ
  4. การส่งเสริมสนับสนุนด้านการบริหารทั่วไป มีขอบข่ายในการสนับสนุนส่งเสริม ดังนี้
    - 4.1 การดำเนินงานธุรการ
    - 4.2 งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
    - 4.3 งานพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
    - 4.4 การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา

- 4.5 การจักระบบบริหารและพัฒนาองค์กร
- 4.6 งานเทคโนโลยีและสารสนเทศ
- 4.7 การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ
- 4.8 การดูแลสถานที่และสิ่งแวดล้อม
- 4.9 การจัดทำสำมะโนนักเรียน
- 4.10 การรับนักเรียน
- 4.11 การส่งเสริมประสานงานการศึกษาในระบบ นอกกระบบและตามอัธยาศัย
- 4.12 การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- 4.13 การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
- 4.14 การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
- 4.15 การส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร

หน่วยงาน และสถาบัน สังคมอื่นที่จัดการศึกษา

- 4.16 การประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น
- 4.17 การจักระบบควบคุมในหน่วยงาน
- 4.18 การบริการสาธารณะ
- 4.19 งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

การกระจายอำนาจดังกล่าวทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการเป็นไปตามหลักของการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management : SBM) ซึ่งจะเป็นการสร้างรากฐานและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้มาตรฐานและสามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง รัฐจึงให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลโดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในมาตรา 35 ความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 34(2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐ จึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วย หลักการดังกล่าวได้แก่

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส

4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า

หลักธรรมาภิบาลสามารถบูรณาการเข้ากับการดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปเพื่อให้ผู้เรียนเป็นคนดี เก่งและมีความสุขได้

5. การสนับสนุนทรัพยากรและเทคโนโลยีทางการศึกษา ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบในการศึกษาไว้ในเรื่องการสนับสนุนงบประมาณ และการสนับสนุนเทคโนโลยี ซึ่งมีสาระดังนี้

5.1 งบประมาณ การบริหารงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีต่อผู้เรียน

กิติมา ปรีดีคิลก (2522 : 15) ได้กล่าวถึงการงบประมาณว่าเป็นแนวการใช้เงินที่รัฐบาลจัดขึ้นเพื่อแสดงรายรับและรายจ่ายของโครงการต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดว่าจะกระทำในระยะเวลาที่กำหนด โดยกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใด และหาเงินจากทางใด เพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528 : 20) ได้ให้ความหมายของการงบประมาณว่าหมายถึงแนวทางหรือแผนการดำเนินงานสำหรับผู้ปฏิบัติในการดำเนินงานนั้น ๆ โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดและสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การดำเนินงานดังกล่าวซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของประชุม รอดประเสริฐ (อภิชาติ วัชรพันธุ์ 2544 : 47; อ้างอิงมาจาก ประชุม รอดประเสริฐ 2528 : 202) กล่าวว่า การงบประมาณ หมายถึง ขั้นตอนในการจัดสรรทรัพยากรทั้งที่เป็นเงิน วัสดุ อุปกรณ์ และแรงงานให้เหมาะสมกับความต้องการของกิจกรรมที่ระบุไว้

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า การงบประมาณ หมายถึง การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด มีการกำกับควบคุมดูแลการใช้งบประมาณให้เป็นไปตามที่กำหนด

หลักการบริหารงบประมาณการศึกษา กิติมา ปรีดีคิลก (2522 : 68 - 70) แนะนำให้ยึดหลัก 17 ประการคือ

1. หลักสวัสดิภาพประโยชน์ คือ การใช้เงินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2. หลักความพึงพอใจ คือการหาและจ่ายเงินให้เพียงพอกับความต้องการของโรงเรียน
3. หลักเอกภาพ คือการบริหารโดยแยกหมวดรายรับรายจ่าย รายรับหนี้สินบัญชีแยกประเภทเพื่อง่ายต่อการตรวจสอบ เก็บรักษาและเพื่อให้เกิดเอกภาพ คือการเงินโรงเรียนสอดคล้องกับการบริหารการเงินของรัฐ
4. หลักสมดุล คือการจ่ายเงินให้เหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม
5. หลักความเป็นธรรม คือ การให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้าใจวิธีปฏิบัติเพื่อให้ปฏิบัติในแนวเดียวกัน
6. หลักความชัดเจน คือ การพิจารณาจัดสรรเงินให้เป็นไปตามความต้องการตามหลักการและเหตุผล
7. หลักจารีตประเพณีนิยม คือการปฏิบัติงานการเงินตามแบบที่สืบทอดจากอดีตมาถึงปัจจุบัน ซึ่งทำให้ง่ายต่อการปฏิบัติ
8. หลักสมานฉันท์ คือการขจัดข้อขัดแย้งระหว่างบุคคลและหน่วยงาน
9. หลักถูกต้อง คือ การบริหารแบบเปิดเผยสามารถพิสูจน์ความบริสุทธิ์ได้ตลอดเวลา
10. หลักกำหนดเวลา คือ การกำหนดเวลาไว้แน่นอน เพื่อสะดวกแก่การติดตามประเมินผล
11. หลักประโยชน์ตอบแทน คือ การคำนึงผลตอบแทนที่ได้จากการจ่ายว่าเป็นการคุ้มทุนหรือไม่
12. หลักมนุษยธรรม คือ การคำนึงถึงความเป็นไปได้ในสังคมในด้านการดำรงชีวิต เช่น การให้เงินเดือนพอใช้และการดำเนินชีวิตในสังคม
13. หลักการคาดการณ์ล่วงหน้า คือการคำนึงถึงความเป็นไปได้ในภาคหน้า
14. หลักความมีลักษณะเฉพาะอย่าง คือ การแบ่งงานรับผิดชอบระหว่างบุคลากรในหน่วยงานให้ชัดเจน
15. หลักเปิดเผย คือ การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ
16. หลักผลิตผล คือ การคำนึงถึงผลผลิตที่เป็นประโยชน์
17. หลักประหยัด คือ การพิจารณาตัวป้อนหรือปัจจัยการลงทุนกับผลผลิตให้สอดคล้องกันและคุ้มค่า

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า การสนับสนุนส่งเสริมด้านงบประมาณแก่สถานศึกษานั้นต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์ ความพึงพอใจ ความสมดุล ความเป็นธรรม ความชัดเจน จริตประเพณี ความสมานฉันท์ ความถูกต้อง ทันตามกำหนดเวลา มีมนุษยธรรม มีการคาดการณ์ล่วงหน้า เปิดเผย เน้นผลผลิต และประหยัด เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5.2 เทคโนโลยีทางการศึกษา ปัจจุบันเทคโนโลยีมีบทบาทต่อการจัดการศึกษาเพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของเทคโนโลยีดังนี้

ผ่องศรี วาณิชย์ศุภวงส์ (อภิชาติ วัชรพันธุ์ 2544 : 53; อ้างอิงมาจาก ผ่องศรี วาณิชย์ศุภวงส์ 2537 : 42) ได้ให้ความหมายของเทคโนโลยีได้แก่เครื่องมือ อุปกรณ์ อิเลคทรอนิกส์ ซึ่งเป็นครุภัณฑ์ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องโทรสาร เครื่องโทรทัศน์ เครื่องพิมพ์ดีดไฟฟ้า ซึ่งเป็นปัจจัยช่วยให้คนทำงานได้รับความสะดวก รวดเร็ว มีผลงานที่ถูกต้อง แม่นยำ และรวดเร็ว ซึ่งสอดคล้องกับวีรวรรณ แจ่มศิริ (อภิชาติ วัชรพันธุ์ 2544 : 53; อ้างอิงมาจาก วีรวรรณ แจ่มศิริ 2541 : 68) สรุปว่า เทคโนโลยี หมายถึง การนำเอาวิทยาศาสตร์มาใช้ในทางปฏิบัติ

จากแนวคิดข้างต้นสรุปได้ว่า เทคโนโลยี หมายถึง การนำเอาวิทยาศาสตร์มาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเครื่องมือและคำสั่งที่ช่วยให้มนุษย์ทำงานได้เร็วขึ้น

5.3 การติดตามและประเมินผล มีนักการศึกษาได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ซีทเซอร์ และลินเด็น (ยาวดี วิบูลย์ศรี 2542 : 6; อ้างอิงมาจาก Shertzer and Linden 1979 : 13) ได้ให้ความหมายของการประเมินผลหมายถึง การมีความคิดเห็นเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง การตัดสินความเพียงพอของสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือการตัดสินคุณค่าของสิ่งใด สิ่งหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับที่อ้างอิงมาจากมีเฮินและลิทแมน (Mehrens and Lehman 1984 : 5) กล่าวว่า การประเมินผล หมายถึง การตัดสินความสอดคล้องกันระหว่างการปฏิบัติกับวัตถุประสงค์ และสอดคล้องกับที่อ้างอิงมาจากกู๊ด (Good 1973 : 220) กล่าวว่า การประเมินผลเป็นกระบวนการค้นหาหรือตัดสินคุณค่าหรือจำนวนของสิ่งบางอย่างโดยใช้มาตรฐานของการประเมินรวมทั้งการตัดสินโดยอาศัยเกณฑ์ภายในหรือเกณฑ์ภายนอก

เกรกต์ (สายัณห์ ไกรนรา 2544 : 41; อ้างอิงมาจาก Gregg 1957 : 313-314) ได้สรุปขั้นตอนการประเมินผลดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์การประเมินผลงานไว้แน่นอน ต้องการประเมินผลงานอะไรบ้าง
2. กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินผลงาน



3. รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ โดยอาศัยวิธีเลือกข้อมูลที่รัดกุมตามแนวหลักเกณฑ์ในการประเมินผลงาน

4. แปรผลของข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้แล้วนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับวิรพล สุวรรณนันทน์ (2529 : 115 - 122) ได้สรุปขั้นตอนในการประเมินผลไว้ว่า

1. กำหนดวัตถุประสงค์และเกณฑ์ในการประเมินผลเพื่อดูว่าการวางแผนตรงกับการปฏิบัติงานหรือไม่ ด้วยการตั้งเกณฑ์สำหรับวัดความสำเร็จให้แคบลงเป็นด้าน ๆ
2. เลือกข้อมูลที่จะใช้ในการวัดเพื่อให้ได้ข้อมูลตรงตามที่ต้องการประเมิน
3. รวบรวมข้อมูลโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ เช่น แบบสอบถาม การสังเกต การสัมภาษณ์ การวิเคราะห์ ทัศนคติ ความเสนอแนะทำรายงานและเผยแพร่

วิรพล สุวรรณนันทน์ ได้เสนอวิธีการที่จะก่อให้เกิดการสอดคล้องกันระหว่างการวางแผนกับการปฏิบัติงานนั้นสามารถทำได้ 3 แบบ คือต้องมีการประเมินก่อนที่จะเริ่มทำโครงการหรือก่อนการปฏิบัติการ ต้องมีการประเมินผลระหว่างที่ทำโครงการและต้องมีการประเมินผลหลังจากทำโครงการ

ชูศักดิ์ เทียงตรง (สายัณห์ ไกรนรา 2544 : 41; อ้างอิงมาจาก ชูศักดิ์ เทียงตรง 2529 : 24) ได้กล่าวถึงกระบวนการประเมินผลในการปฏิบัติงานไว้ดังนี้

1. กำหนดความมุ่งหมายในการประเมินว่าจะนำไปใช้ประโยชน์ในด้านใด
2. เลือกวิธีการประเมินผลให้เหมาะสมกับลักษณะของงาน และความมุ่งหมายที่ตั้งไว้โดยอาจเลือกวิธีการหลายอย่างประกอบกัน
3. กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน
4. ทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการประเมินผล เพื่อการยอมรับและร่วมมือ โดยเฉพาะฝ่ายบริหารและหัวหน้างานระดับรอง ๆ

จากแนวคิดข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การประเมินผลเป็นการตัดสินคุณค่าของบางสิ่ง บางอย่างโดยใช้มาตรฐานการประเมินและเกณฑ์จากภายในและภายนอก ซึ่งมีขั้นตอนในการปฏิบัติ กล่าวคือ การกำหนดวัตถุประสงค์ เลือกวิธีการประเมิน กำหนดเกณฑ์ในการประเมิน สร้างเครื่องมือประเมินผล ดำเนินการประเมิน เก็บรวบรวมข้อมูลการประเมิน วิเคราะห์ สังเคราะห์ สรุปผลการประเมิน จัดทำรายงานและเผยแพร่ผลการประเมินต่อสาธารณชน

## นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

รัฐได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการศึกษาโดยได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ดังนี้

### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ได้กำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการศึกษา (ราชกิจจานุเบกษา 2540; เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก) ไว้ดังนี้

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนทั้งนี้ต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและตามความต้องการของท้องถิ่น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81

### พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81 ได้กำหนดให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติขึ้น จึงได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กรรมการการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการและพรรคการเมืองต่าง ๆ เสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายที่จะกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้ดังนี้ หลักการและรูปแบบการจัดการศึกษาศูนย์และบุคลากรทางการศึกษา แนวการจัดการศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษาทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา เทคโนโลยีทางการศึกษาและมาตรฐานการประกัน คุณภาพการศึกษา

### หลักการและรูปแบบการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ได้กำหนดเป้าหมายการจัดการศึกษาไว้ว่า “เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ สติปัญญาความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข”

การศึกษาไทยทั้งระบบจะต้องตั้งอยู่บนหลักการต่อไปนี้ (มาตรา 8)

1. เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับคนทุกคน (Education for All)

2. ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education)
3. การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้เป็นไปอย่างอ่อนโยนและให้ยึดหลักต่อไป

มี

- 3.1 มีเอกภาพด้านนโยบาย
- 3.2 มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาสถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วน
- 3.3 มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษา
- 3.4 มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครูและพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง
- 3.5 มีการระดมทรัพยากรแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา
- 3.6 การมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชน องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันสังคม

ท้องถิ่น

สถาบันศาสนา สถาบันประกอบการต่าง ๆ และประชาชน

การศึกษามีสามรูปแบบ (มาตรา 15) คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ ผู้เรียนสามารถเทียบโอนผลการเรียนระหว่างรูปแบบที่ต่างกันได้ ส่วนการศึกษาในระบบนั้นมีสองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา (มาตรา 16)

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่าโรงเรียน คือ สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสถานศึกษาที่สังคมทุกฝ่ายจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมและการศึกษาก็จะไม่จำกัดเฉพาะอยู่ในวัยเรียนแต่จะครอบคลุมไปถึงทุกคน ทุกเพศ ทุกวัยอย่างกว้างขวาง และการศึกษาขั้นพื้นฐานจะมี 12 ปี ซึ่งเป็นการศึกษาที่เปิดโอกาสให้ทุกคนได้เรียนอย่างเสมอภาคกันและต้องให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและคนพิการเป็นพิเศษ และการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี คือชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3

#### การบริหารและการจัดการศึกษา

ระบบการบริหารการศึกษากำหนดให้มีกระทรวงหลักทางการศึกษากระทรวงเดียว คือ กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ส่งเสริมกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง (มาตรา 31)

ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือ เลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา

ประธาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประธานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา โดยคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วยผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคม ผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู และผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม (มาตรา 38)

กฎหมายให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (มาตรา 39) โดยนัยนี้ อำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาจึงอยู่ที่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง

ในระดับสถานศึกษาจะมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา กรรมการประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา 40)

สำหรับการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาในระดับในระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่น (มาตรา 41) นอกจากนี้กระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะการจัดงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 42)

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาที่สำคัญ คือทำให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างในการจัดการศึกษาของรัฐ โดยมีการรวมหน่วยงานที่กำกับดูแลการจัดการศึกษามาไว้ที่กระทรวงเดียวและมีการจัดอำนาจหน้าที่ และโครงสร้างให้กระทรวงทำหน้าที่กำกับดูแล กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐาน การจัดการ การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ และติดตามผลการจัดการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เป็นหลัก ส่วนการจัดการศึกษานั้นได้แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นการศึกษาอุดมศึกษา

ระดับปริญญาให้จัดเป็นส่วนราชการ หรือหน่วยงานอยู่ในกำกับของกระทรวงและส่วนที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาให้จัดอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา

### แนวการจัดการศึกษา

หลักการสำคัญในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินี้ คือ การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ (มาตรา 22)

การจัดการศึกษาทั้งในระบบ การจัดการศึกษานอกระบบและการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย ต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษา (มาตรา 23)

ในการจัดกระบวนการเรียนรู้ให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังต่อไปนี้ (มาตรา 24)

1. จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจ และความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล
2. ฝึกทักษะกระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา
3. จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติ ให้ทำได้ทำเป็น รักการอ่านและเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง
4. จัดการเรียนการสอน โดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกันรวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา
5. ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียน และอำนวยความสะดวก เพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และมีความรอบรู้ รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ทั้งนี้ทั้งผู้สอนและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกันจากสื่อการเรียนการสอนและแหล่งวิทยาการประเภทต่าง ๆ
6. การจัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับ บิดามารดา ผู้ปกครองและบุคคลในชุมชนทุกฝ่ายเพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ
7. การประเมินผลผู้เรียนกำหนดให้สถานศึกษา จัดการประเมินผู้เรียนโดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรมและการทดสอบควบคู่ไปกับกระบวนการเรียนการสอน ตามความเหมาะสมของแต่ละระดับและรูปแบบการศึกษา (มาตรา 26) ส่วนในเรื่องของหลักสูตรนั้น ส่วนกลางจะกำหนดหลักสูตรแกนกลาง

ส่วนสถานศึกษามีหน้าที่จัดสาระของหลักสูตรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ (มาตรา 27)

สาระของหลักสูตรทั้งที่เป็นวิชาการและวิชาชีพ มุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุลทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงามและความรับผิดชอบต่อสังคม (มาตรา 28) ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ชุมชน สถาบันสังคม สถาบันศาสนา องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนา ระหว่างชุมชน (มาตรา 29)

กล่าวโดยสรุปในเรื่องของแนวการจัดการศึกษานี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดเป็นแนวทางไว้ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษา โดยเฉพาะ โรงเรียนจะมีบทบาทในเรื่องของหลักสูตรเพิ่มเติมคือ โรงเรียนจะต้องจัดทำสาระของหลักสูตรที่สอดคล้องกับท้องถิ่นและต้องปรับรูปแบบการจัดการเรียนรู้ การประเมินผลใหม่ให้มีความสอดคล้องกับหลักการใหม่เหล่านี้ การเรียนรู้จะไม่เกิดขึ้นเฉพาะแต่ในห้องเรียนเท่านั้น แต่จะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ทุกสถานที่ กระบวนการจัดการศึกษาต้องยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ให้ทุกคนได้เรียนรู้ตามความถนัดและตามศักยภาพของแต่ละคนที่แตกต่างกันทุกคนจึงเรียนรู้ไม่เหมือนกัน

#### ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

เรื่องของทรัพยากรและการลงทุนเพื่อศึกษานี้หลักใหญ่ก็เพื่อที่จะให้รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ได้ให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา ทั้งการจัดสรรงบประมาณจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการระดมทรัพยากรและการลงทุนจากภาคเอกชนและองค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาของรัฐ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุน ค่าตอบแทน การเงินและทรัพย์สินทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นและต่างประเทศมาใช้ในการศึกษาดังนี้ (มาตรา 58)

1.1 ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรทางการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม

1.2 ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กร เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากร ทางการศึกษาโดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาบริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้ แก่สถานศึกษาและมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและให้มีแรงจูงใจในการระดมทรัพยากร ดังกล่าว

2. ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริหารของสถานศึกษา และเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์และภารกิจหลัก ของสถานศึกษา (มาตรา 59)

3. ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับสถานศึกษา ดังนี้ (มาตรา 60)

3.1 เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษา ภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน

3.2 ในรูปของกองทุนกู้ยืม ให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยตาม ความเหมาะสมและตามความจำเป็น

3.3 เป็นงบประมาณทรัพยากรทางการศึกษาอื่นที่เหมาะสม และสอดคล้องกับ ความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษ ผู้ที่มีความสามารถพิเศษ ผู้ที่ ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาสและผู้ที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้หรือมีร่างกายพิการ

3.4 จัดสรรงบประมาณ เป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ และงบลงทุนให้สถานศึกษา ของรัฐตามนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระ ในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาทั้งนี้ให้คำนึงถึงคุณภาพ และความเสมอภาค ในโอกาสทางการศึกษา

3.5 จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดการศึกษาให้ สอดคล้องกับหลักการศึกษานโยบายการจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดย หน่วยงานภายในและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบภายนอก (มาตรา 62)

#### เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนดไว้ตั้งแต่เรื่องของการจัดสรรคลื่นความถี่ สื่อตัวนำ และโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุ

โทรคมนาคม และการสื่อสารของรูปแบบอื่นเพื่อประโยชน์ในการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย รวมทั้งการทะนุบำรุงศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ดังสาระสำคัญต่อไปนี้

1. รัฐต้องจัดสรรคลื่นความถี่ สื่อตัวนำและ โครงสร้างพื้นฐานอื่นที่จำเป็นต่อการส่งวิทยุ กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคมและการสื่อสารในรูปแบบอื่น เพื่อใช้เป็นประโยชน์ สำหรับการศึกษาระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปวัฒนธรรมตาม ความจำเป็น (มาตรา 63)

2. รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตและพัฒนาแบบเรียน ตำรา หนังสือ ทางวิชาการ และสื่อสิ่งพิมพ์อื่น วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่นโดยเร่งรัดพัฒนา จิตความสามารถในการผลิต จัดให้มีเงินสนับสนุนการผลิตและมีการให้แรงจูงใจแก่ผู้ผลิตและ พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ทั้งนี้โดยเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม (มาตรา 64)

3. ให้มีการพัฒนาทั้งด้านผู้ผลิตและผู้ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อให้มีความสามารถ และทักษะในการผลิตรวมทั้งการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมมีคุณภาพและประสิทธิภาพ (มาตรา 65)

4. ผู้เรียนมีสิทธิได้รับการพัฒนาจิตความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาใน โอกาสแรกที่ได้ เพื่อให้มีความรู้และทักษะเพียงพอที่จะใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในการแสวงหา ความรู้ด้วยตนเองได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (มาตรา 66)

5. รัฐต้องส่งเสริมให้มีการวิจัย และพัฒนาการผลิตและการพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อ การศึกษารวมทั้งการติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อให้ เกิดการใช้ที่คุ้มค่าและเหมาะสมกับกระบวนการเรียนรู้ (มาตรา 67)

6. ให้มีการระดมทุน เพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยี เพื่อการศึกษาจากเงินอุดหนุน จากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาชนเพื่อการพัฒนาคนและสังคม (มาตรา 68)

7. รัฐต้องให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผน ส่งเสริมและ ประสานการวิจัย การพัฒนาและการใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิต และการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (มาตรา 69)

### ปัญหาการศึกษาไทย

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้กล่าวถึงปัญหาด้านการบริหารและการจัด การศึกษาไว้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2540 : 53 - 54)

1. การจัดการที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ส่วนกลางและไม่เปิดโอกาสให้ส่วนต่าง ๆ ของสังคม มีส่วนร่วมตัดสินใจ ทำให้การตัดสินใจล่าช้าและไม่ตอบสนองต่อความต้องการการศึกษาที่หลากหลาย



ของชุมชนการบริหารและการจัดการศึกษาของไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางอย่างมากนับตั้งแต่กระบวนการการตัดสินใจในการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณ เป็นเหตุให้เกิดความล่าช้า นอกจากนี้ประชาชนหรือองค์กรประชาชนยังไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ทำให้การดำเนินการจัดการศึกษาไม่สามารถสนองตอบความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง

2. การทำงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน และขาดการประสานงานในการดำเนินงาน ส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเชิง ระบบราชการไทยแบ่งการบริหารราชการและแผ่นดิน โดยมีการแบ่งส่วนราชการเป็นกรมกองต่าง ๆ มีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ มุ่งขยายงานเพื่อความเติบโตของหน่วยงาน จนทำให้การทำงานซ้ำซ้อนกันขาดการประสานการดำเนินงานที่ต้องคำนึงถึงความต้องการและความจำเป็นของท้องถิ่น รวมทั้งไม่สามารถใช้ทรัพยากรของแต่ละหน่วยราชการมีอยู่ให้เกิดประโยชน์อย่างเหมาะสมและทันการณ์

นอกจากนี้ ปัญหาของระบบการบริหารการศึกษาไทยในปัจจุบันตามแนวคิดของนักการศึกษาไทยที่กล่าวไว้ อย่างเช่น

ประเวศ วะสี (2541 : 40) ได้กล่าวถึงปัญหาของระบบการศึกษาไทยไว้ 8 ประการ คือ 1) วัตถุประสงค์ทางการศึกษาที่ไม่ถูกต้อง 2) ขาดกระบวนการเรียนรู้ที่ดี 3) ครูดีมีไม่มากพอ 4) ระบบการศึกษาไม่ทั่วถึงและไม่ดีพอ 5) ระบบสังคมไม่เห็นคุณค่าและมีส่วนร่วม 6) ขาดระบบการส่งเสริมครูที่ดี 7) ขาดการมีส่วนร่วมขององค์กรอื่นในสังคม 8) ระบบบริหารจัดการที่มีปัญหา ส่วนปัญหาของระบบบริหารจัดการศึกษาไทยมีอย่างน้อย 3 ประการ คือ การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ขาดการตรวจสอบที่อิสระและมีคุณภาพสูง ระบบการเงินเพื่อการศึกษาไม่ส่งเสริมการปรับพฤติกรรมของสถาบันการศึกษาไปในทางบวก ซึ่งปัญหาทั้ง 3 ประการนี้ทำให้ระบบการศึกษาขาดความอิสระ ความยืดหยุ่น ความหลากหลาย ความมีนวัตกรรม ความรับผิดชอบ และความมีประสิทธิภาพ จึงทำให้การศึกษาทั้งระบบอ่อนล้าและขาดวิญญูณนอกจากนี้ระบบการศึกษามีปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งในความคิด ความเชื่อ ความเคยชิน และโครงสร้างทางราชการที่หมักหมมและเหนียวแน่น (ประเวศ วะสี 2541 : 62)

รุ่ง แก้วแดง (2540 : 290 - 295) ได้กล่าวถึง ลักษณะและปัญหาของการบริหารการศึกษาไทยในปัจจุบันซึ่งสอดคล้องกับที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ขาดการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากประชาชน นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว คือการบริหารในระดับสูงไม่เน้นคุณภาพการเรียนการสอน โดยผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับงานนิเทศการศึกษา การเติบโตของระดับตำแหน่งไม่สัมพันธ์กับประสิทธิภาพองค์กร การทุจริต น้่อราชฎร์ บังหลวง

จากสภาพปัญหาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ปัญหาการศึกษาไทยเกิดจากขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และขาดการประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

กิตติ ประทุมแก้ว (2512 : 6 - 7) กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองที่แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ Local State Government หมายถึง การปกครองที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจไปตาม Decoration เปรียบเทียบกับการปกครองส่วนภูมิภาคไทย คือ มีผู้แทนรัฐบาลกลางไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัดและอำเภอ เป็นต้นและ Local State Government หมายถึง การปกครองท้องถิ่นที่กระจายอำนาจไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองตามหลักของ Decentralization ในลักษณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

บอกคานอร์ (สฤติย์ รัตนบุรี 2544 : 38 ; อ้างอิงมาจาก Bogdanor 1993 : 337) ให้คำจำกัดความของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นสถาบันทางการเมืองรูปแบบหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่หรืออำนาจการตัดสินใจที่ถูกจำกัดอยู่ในอาณาเขตส่วนหนึ่งของรัฐและมีลักษณะโดยการพัฒนาทางประวัติศาสตร์สถานภาพระดับรองลงมา การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นอำนาจทางด้านภาษีและความรับผิดชอบที่กว้างขวาง

หลักการปกครองท้องถิ่น ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 25) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ๆ นั้น อาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญจำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น การปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคืออำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเองเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

4. มืองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่น แบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

#### ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

กิตติ ประทุมแก้ว (2512 : 12) ได้กล่าวไว้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญทั้งในด้านการเมืองการปกครองเศรษฐกิจและสังคม หากมีการจัดระเบียบการปกครองที่ดีเหมาะสมกับคุณลักษณะและความต้องการของประชาชนโดยรวมแล้ว ย่อมมีส่วนเสริมสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติทั้งด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 27 - 29) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง นอกจากนี้การปกครองตนเองในรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือ รากฐานที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารประเทศ

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิด ในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

รณศวร เจริญเมือง (2540 : 43 - 47) เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นมีบทบาทเชิงบวกต่อการปกครองระบบประชาธิปไตยคือ ก่อให้เกิดการศึกษาทางการเมือง สร้างและฝึกอบรมผู้นำการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับที่ ชวงส์ ฉายะบุตร กล่าวไว้นอกจากนี้ยังมีความเห็นส่วนที่เพิ่มขึ้นคือการปกครองท้องถิ่น ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ความเสมอภาคทางการเมือง ความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน การตอบสนองที่ดีจาก ผู้นำ และนำไปสู่ประสิทธิภาพในการบริหารงาน

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่จัดขึ้น โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งรัฐแบ่งอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นปฏิบัติ และประชาชนมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองแต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ โดยมีองค์กรในการบริหารของตนเองและมีอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบที่แน่นอน การปกครองท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเอง ซึ่งจะช่วยให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

#### องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 30 - 31) กล่าวว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง
2. พื้นที่และระดับปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่
3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ
4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นตนเอง

6. อีตระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ เพื่อให้รายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยสถานะตามกฎหมาย มีการกำหนดพื้นที่และระดับ มีการกระจายอำนาจหน้าที่ในท้องถิ่น มีองค์การนิติบุคคล มีการเลือกตั้งสมาชิกและผู้บริหาร มีอีตระในการปกครองตนเอง มีงบประมาณของตนเอง และ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

### รูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

เนื่องจากงานส่วนท้องถิ่นเป็นงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีเจตนาให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานให้มาก ฉะนั้นการจัดรูปองค์กรและบริหารงานต่าง ๆ จึงแตกต่างกันไปจากการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นหลักกว้าง ๆ คล้ายคลึงกับรูปแบบการปกครองของประเทศ คือ ให้มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (ชวงส์ ฉายะบุตร 2539 : 85)

พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบันจึงมี 5 รูปแบบ (ชวงส์ ฉายะบุตร 2539 : 93 - 101) คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2489 ในท้องที่ที่มีความเจริญรองลงไปจากท้องที่เป็นเทศบาลสุขาภิบาล ประชาชนอยู่กันอย่างกระจัดกระจายและมีรายได้ไม่เพียงพอจึงจัดให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากจังหวัด

2. เทศบาล ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จัดแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล โครงสร้างของเทศบาล ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกที่เลือกตั้งจากประชาชน และ คณะเทศมนตรีประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งมาจากสภาเทศบาล

3. องค์การบริหารส่วนตำบล คือ องค์การที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แทนแต่ละหมู่บ้านเข้าไปเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงจากประชาชน ให้มีอำนาจหน้าที่ที่ตัดสินใจในการบริหารงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้

4. กรุงเทพมหานคร จัดระเบียบบริหารราชการมีรูปแบบการปกครองและการบริหารเป็นพิเศษ มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบการบริหาร มีสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (สถิตย์ รัตนบุรี 2544 : 45; อ้างอิงมาจาก สาโรจ คัทมาตย์ 2541 : 4)

5. เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี มีพระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้การปกครองเมืองพัทยา เป็นเขตการปกครองตนเองเช่นเดียวกับรูปแบบเทศบาล เพื่อแยกการรับผิดชอบระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร โดยให้ผู้บริหารเมืองพัทยาเป็นนักบริหารอาชีพ

#### บทบาทการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการจัดการศึกษา

คิลก พัฒน์พิชัยโชติ และปรีชา คัมภีร์ปรกรณ์ (สุชาติณี วันจิว 2545 : 31; อ้างอิงมาจาก คิลก พัฒน์พิชัยโชติและปรีชา คัมภีร์ปรกรณ์ 2528 : 737 - 738) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้นำชุมชนในการพัฒนาโรงเรียนว่าในการดำเนินงานของโรงเรียนประถมศึกษานั้นถ้าต้องการให้เจริญก้าวหน้าไปได้ดี ควรจะมีการประสานกันระหว่างรัฐคือโรงเรียนกับราษฎรคือ เอกชนที่เป็นสมาชิกของชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ ซึ่งการร่วมมือเป็นไปได้หลายรูปแบบ และหลายระดับ เช่น

1. การให้ข้อมูล กลุ่มผู้นำจะเป็นแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่ทางโรงเรียนต้องการ เช่น ปัญหาและความต้องการของชุมชน แหล่งทรัพยากร สภาพเศรษฐกิจ สังคม เจตคติของชุมชน ต่อการศึกษา

2. การให้คำปรึกษาในการกำหนดแผนนโยบายหรือการดำเนินงานของโรงเรียนในบางครั้งจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความสามารถเฉพาะด้านของบุคคลที่อยู่ภายนอกโรงเรียนซึ่งใน

การนี้ผู้นำชุมชนย่อมจะเป็นที่ปรึกษาได้เป็นอย่างดีหรือในกรณีที่ทางโรงเรียนได้กำหนดแนว  
นโยบายหรือ โครงการพัฒนาโรงเรียนขึ้นมาแล้วขอความเห็นจากกลุ่มผู้นำชุมชนเพิ่มเติมอีกย่อมจะ  
ทำให้ได้รับประโยชน์มากขึ้น

3. เป็นแหล่งทรัพยากร ในการดำเนินงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ถ้าหากสถาน  
ศึกษาจะยึดถือเองงบประมาณของทางราชการแต่เพียงอย่างเดียวก็สามารถทำได้ แต่ยังมีกิจกรรม  
หรือการดำเนินงานบางอย่างของโรงเรียนที่หากสามารถทำได้แล้วจะทำให้โรงเรียนพัฒนาตาม  
เป้าหมายที่กำหนดไว้เร็วขึ้นกว่าอาศัยงบประมาณของทางราชการแต่เพียงแหล่งเดียว ดังนั้นจึงเป็น  
สิ่งจำเป็นที่ผู้บริหารจะต้องอาศัยกลุ่มผู้นำของชุมชนเป็นแหล่งทรัพยากร ซึ่งทรัพยากรนี้จะเป็น  
ทรัพยากรบุคคล เป็นเงินหรือวัสดุ ทรัพยากรที่เป็นอาคารสถานที่ก็ได้

ภานุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (สุธาณี วันชีวี 2545 : 32; อ้างอิงมาจาก ภานุวัฒน์ ภักดีวงศ์  
2541:85) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นรับผิดชอบว่าให้ท้องถิ่นได้ร่วมให้บริการการศึกษา  
แก่ประชาชนทุกเพศทุกวัย ที่อาศัยอยู่ในบริเวณของท้องถิ่นต่างๆด้วยการเข้ามาร่วมกันในการจัด  
การในรูปแบบของการเข้ามามีส่วนร่วม โดยตรงในการจัดการและบริหารการศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการ  
ร่วมที่เป็นของกรมการปกครองและของท้องถิ่นอันเป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคลหรือองค์กรในชุมชน  
ที่เป็นนิติบุคคลกับกลุ่มข้าราชการในสถานศึกษาที่มีที่ตั้งอยู่ในบริเวณท้องถิ่นการดำเนินการดังกล่าว  
ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระแต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด

สมบัติ นพรัค (สุธาณี วันชีวี 2545 : 32; อ้างอิงมาจาก สมบัติ นพรัค 2541 : 13)  
ได้อธิบายในการสัมมนาเรื่อง แนวทางในการบริหารการพัฒนาองค์กรท้องถิ่นในอนาคตของ  
จังหวัดแพร่ถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการศึกษา มีสาระสำคัญโดย  
สรุปคือความต้องการจัดการศึกษาของไทยเริ่มต้นจากความต้องการของชุมชนหรือความต้องการ  
ของท้องถิ่นมาก่อนในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีการสร้างเป็น โรงเรียนและ  
ในสมัยรัชกาลที่ 6 รัฐก็เริ่มมีบทบาทด้านการศึกษาคือรัฐบาลเข้ามาดำเนินการทางการจัดการศึกษา  
เกือบทั้งหมด ปัจจุบันรัฐธรรมนูญกำหนดให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอีกครั้งหนึ่ง มี  
ผลทำให้อนาคตข้างหน้าบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดการศึกษาเปลี่ยนไป  
ซึ่งท้องถิ่นจะมีบทบาทในลักษณะเป็นผู้กำกับวางแผนนโยบายติดตามคุณภาพของเด็กจะต้องดูแล  
เกี่ยวกับปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาโรคเอดส์และร่วมมือกันสร้างสรรค์ท้องถิ่นให้มีความเจริญรุ่งเรือง

พิพัฒน์ วิเชียรสุวรรณ (สุธาณี วันชีวี 2545 : 41; อ้างอิงมาจาก พิพัฒน์  
วิเชียรสุวรรณ ม.ป.ป. : 16, 22) กล่าวว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540  
ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพและเอกชนให้มีบทบาทจัดการศึกษาอบรม

อนุรักษ์ฟื้นฟูและบำรุงรักษาจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และของชาติตลอดถึงการฝึกฝนอาชีพแก่ประชาชนในท้องถิ่น

ศิริกุล พลิตศักดิ์ (สุธาณี วันซิว 2545 : 42; อ้างอิงมาจาก ศิริกุล พลิตศักดิ์ ม.ป.ป. : 408) ได้กล่าวว่า ชุมชนมีบทบาทและความสำคัญต่อสถานศึกษา ดังนี้

1. ให้ความช่วยเหลือในด้านการเงินที่ดินวัสดุ ครุภัณฑ์และอุปกรณ์การเรียนการสอน
2. ให้ความช่วยเหลือในด้านความคิดเห็น การให้คำปรึกษาต่อโรงเรียนที่เกี่ยวกับกิจกรรม หรือปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนช่วยให้มีความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ

3. ให้ความช่วยเหลือในด้านวิทยากร

4. ให้ความช่วยเหลือในการสำรวจความต้องการของชุมชน

5. ให้ความช่วยเหลือในด้านการดูแลความปลอดภัยของนักเรียน

6. ให้ความช่วยเหลือต่อสมาคมผู้ปกครองโดยการเป็นสมาชิก

จากแนวคิดข้างต้น สรุปได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาซึ่งสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล เป็นที่ปรึกษา และสนับสนุนด้านทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพ

### **บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน**

**ความเป็นมาและสภาพปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนตำบล**

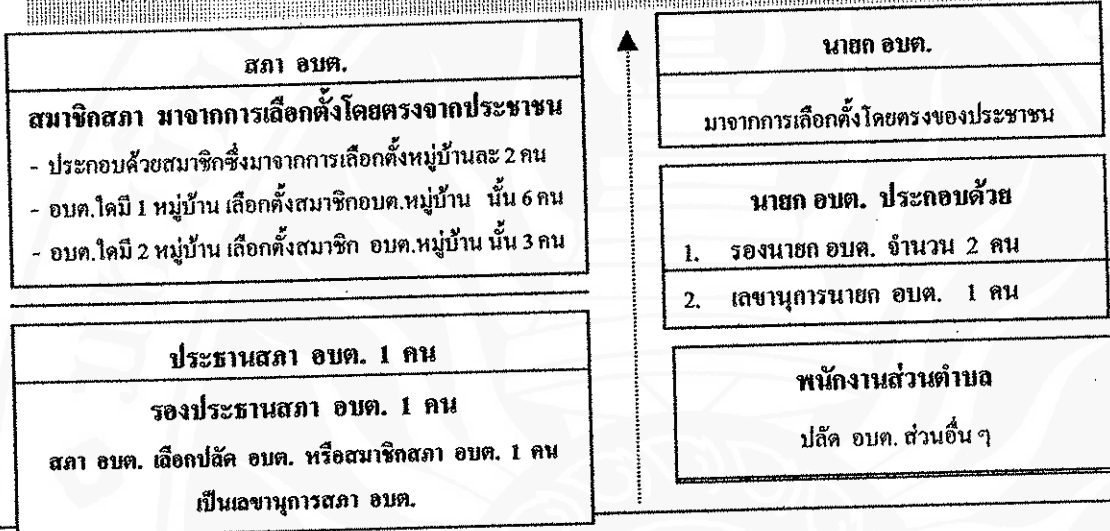
องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้แทนแต่ละหมู่บ้านเข้าไปเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตรงจากประชาชน ให้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในการบริหารงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้



## โครงสร้างองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบล

### โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ตาม พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546



### ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต อบต.

บัตรเลือกตั้งมี 2 ใบ เลือกนายก อบต. 1 เบอร์ เลือกสมาชิกสภา อบต. ได้ 2 เบอร์ ( ถ้า อบต. ไคมี 1 หมู่บ้านเลือกสมาชิกสภา อบต. ได้ 6 เบอร์ อบต. ไคมี 2 หมู่บ้านเลือกสมาชิกสภา ได้ 3 เบอร์ )

### นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ (แม้ดำรงตำแหน่งไม่ครบ 4 ปีก็นับเป็น 1 วาระ) และจะดำรงตำแหน่งได้อีกครั้งหนึ่งเมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปี ไปแล้วนับแต่พ้นจากตำแหน่ง

### อำนาจหน้าที่นายก อบต.

อำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 35/5 พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ดังนี้

- กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการ องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไป ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย
- สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4. วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

#### สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหมู่บ้านเดียวให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล นั้นมีสมาชิกสภาได้ 6 คนและในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้แต่ละหมู่บ้านเลือกตั้งสมาชิกสภาหมู่บ้านละ 3 คน รวมเป็น 6 คน

#### อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. เลือกประธานสภา รองประธานสภา และเลขาธิการองค์การบริหารส่วนตำบล
2. รับทราบนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เข้ารับหน้าที่และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายก องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นประจำทุกปี
3. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 46 ดังนี้
  - 3.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 3.2 พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
  - 3.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

#### อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

1. มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (มาตรา 66)
2. มีหน้าที่ซึ่งต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (มาตรา 67)
  - 2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
  - 2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 2.7 ค้ำครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2.8 บำรุงรักษาศิลปประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือ

บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐที่จะกระจายอำนาจสู่หน่วยการบริหารระดับตำบลซึ่งส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านการพัฒนาตำบลซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดระบบประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำบลจะมีมากขึ้น โดยผ่านผู้แทนของตนในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เป็นที่เชื่อได้ว่าความเจริญและการพัฒนาในทิศทางที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจะส่งผลให้เกิดความเจริญและการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ในภาพรวมของประเทศต่อไป

ในด้านสถานะขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น สุภชัย ยาวะประภาส (2540 : 6 - 7) ได้กล่าวว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการออกคำสั่งตามกฎหมาย ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยราชการท้องถิ่นที่มีรายได้ของตนเองจากการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม มีอำนาจใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง และออกข้อบังคับใช้ในเขตตำบลตามที่กฎหมายกำหนด มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจทำกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานที่ทำงานและทรัพย์สินจากรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานและลูกจ้างของตนเอง ปฏิบัติงานตามข้อบังคับและกฎหมายที่กำหนดไว้ รับผิดชอบตามกฎหมายหากการกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ทางราชการกำหนดเช่นเดียวกับเทศบาลและสุขาภิบาลแม้จะมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจแต่ไม่ได้หมายถึงการแยกตัวออกเป็นอิสระจากรัฐบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ยังอยู่ภายใต้กฎหมายและการกำกับ ดูแลของรัฐบาล

### บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน

บุญเลิศ มาแสง (สถิตย์ รัตนบุรี 2544 :46 ;อ้างอิงมาจาก บุญเลิศ มาแสง 2540 : 4-5) ได้กล่าวถึง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาคือชุมชนว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 289 ได้ให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ บทบัญญัติดังกล่าว เป็นโฉมใหม่ของการเมืองการปกครองของไทยที่พยายามกระจายอำนาจการบริหาร การจัดการให้ส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีหน้าที่สำคัญประการคือ การพัฒนาคนในท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถมีอาชีพมั่นคง วัฒนธรรมและประเพณีและสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตน โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

ทวีศักดิ์ นุ่มฤทธิ์ (สถิตย์ รัตนบุรี 2544 : 48 ; อ้างอิงมาจาก ทวีศักดิ์ นุ่มฤทธิ์ 2539 : 111) กล่าวว่า แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดการศึกษาของชุมชน

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย ส่วนส่งเสริมและพัฒนาการศึกษา สำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น จึงกำหนดแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม โดยกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการศึกษาในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2545 - 2549) ไว้ดังนี้ (กรมการปกครอง 2544 : 37 - 45)

**ยุทธศาสตร์ที่ 1 จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย**

#### แนวทางการพัฒนา

1.1 จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกรูปแบบหรือแบบใดแบบหนึ่งตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

1.2 ส่งเสริมให้บิดา มารดา และผู้ปกครองได้ส่งบุตรหรือผู้ที่อยู่ในความดูแลเข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐานนอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับ

1.3 ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว สถาบัน สถานประกอบการและองค์กรอื่นๆ ให้สามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ตามความเหมาะสม

1.4 จัดการศึกษาสำหรับบุคคลอื่นที่มีความบกพร่องทางด้านร่างกายและจิตใจ ให้มีสิทธิและโอกาส ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

1.5 จัดการศึกษาสำหรับผู้ที่มีความสามารถเป็นพิเศษในรูปแบบที่เหมาะสม  
ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาเด็กปฐมวัยให้มีความพร้อมก่อนเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
แนวทางการพัฒนา

2.1 จัดการศึกษาปฐมวัยในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน หรือ ศูนย์การเรียนรู้

2.2 ส่งเสริม สนับสนุน ด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรให้แก่บุคคล ครอบครัว หน่วยงาน สถานประกอบการ ในการอบรมเลี้ยงดูบุตร หรือบุคคลที่อยู่ในการดูแลให้ได้รับการพัฒนารวมทั้งสามารถจัดการศึกษาปฐมวัยได้ตามความเหมาะสม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

แนวทางการพัฒนา

3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา ร่วมกันจัดทำเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานชาติ

3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายใน เพื่อรองรับการประกันภายนอก

3.3 จัดให้มีการฝึกอบรม ชี้แจง เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาให้กับบุคลากรรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.4 มีการจัดทำรายงานผลคุณภาพการศึกษาเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารและจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการจัดการศึกษา  
ของชาติ

แนวทางการพัฒนา

4.1 เตรียมความพร้อมในการรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากรัฐและดำเนินการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

4.2 จัดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้คำแนะนำ และสนับสนุนการจัดการศึกษา การศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้แทนภาคเอกชน ชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา

4.3 จัดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อกำกับและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ

**ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพ  
และมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง**

**แนวทางการพัฒนา**

- 5.1 จัดให้มีบุคลากรผู้รับผิดชอบงานด้านการศึกษาอย่างพอเพียงและเหมาะสม
- 5.2 ให้สถานศึกษามีส่วนร่วมในการวางแผนงานบุคลากรทางการศึกษาตามความต้องการและความเหมาะสม
- 5.3 จัดให้มีระบบการสร้างขวัญและกำลังใจแก่ครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา โดยอาจจัดทำในรูปแบบของกองทุน การให้รางวัลดีเด่น รางวัลเชิดชูเกียรติ
- 5.4 จัดทำเกณฑ์และดำเนินการประเมิน ผลการปฏิบัติงานของครูอาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา
- 5.5 จัดให้มีการฝึกอบรมหรือพัฒนาครู อาจารย์ อย่างสม่ำเสมอ จัดให้มีการรวมกลุ่มเป็นชมรมหรือกลุ่มวิชาการ

**ยุทธศาสตร์ที่ 6 การจัดทำและพัฒนาหลักสูตร**

**แนวทางการพัฒนา**

- 6.1 สถานศึกษากำหนดรายละเอียดสาระของหลักสูตรแกนกลางและสาระของหลักสูตรท้องถิ่นให้มีความต่อเนื่องหลากหลายโดยยึดหลักการผู้เรียนสำคัญที่สุด
- 6.2 สถานศึกษาต้องจัดให้มีระบบการเทียบโอนผลการเรียนตามที่คุณเรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจาก สถานศึกษา เดียวกันหรือต่างสถานศึกษา รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบ ตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์ทำงาน

**ยุทธศาสตร์ที่ 7 การพัฒนากระบวนการเรียนรู้**

**แนวทางการพัฒนา**

- 7.1 สถานศึกษาจัดการศึกษาแบบบูรณาการและแบบองค์ความรู้ โดยให้ความสำคัญทั้งในด้านความรู้ คุณธรรม และกระบวนการเรียนรู้ให้เหมาะสมกับระดับการศึกษา
- 7.2 สถานศึกษาจัดกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงความแตกต่างระหว่างบุคคลและถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด
- 7.3 จัดให้มีระบบความร่วมมือระหว่างสถานศึกษา ผู้ปกครอง และชุมชนเพื่อพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ
- 7.4 สถานศึกษาต้องจัดให้มีระบบการประเมินผู้เรียนควบคู่ไปกับการเรียนการสอน สถานศึกษาร่วมกับองค์กรชุมชน ภาคเอกชน สถาบันศาสนา สถานประกอบการ หรือสถาบันทาง

สังคมอื่น ๆ จัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน

7.5 สถานศึกษาต้องพัฒนากระบวนการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถวิจัยและพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสม

7.6 สถานศึกษาจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สอนจัดบรรยากาศการเรียนการสอน การจัดสื่อการเรียนการสอนเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ รวมทั้งสามารถใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนรู้โดยผู้เรียนและผู้สอนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกัน

### **ยุทธศาสตร์ที่ 8 การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา**

#### **แนวทางการพัฒนา**

8.1 จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ ความจำเป็นในการจัดการศึกษา โดยคำนึงถึงความเสมอภาคและความเป็นธรรม

8.2 สนับสนุนเงินอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว หรือสถาบันอื่นตาม ความเหมาะสมและความจำเป็น

8.3 จัดสรรทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยตามความเหมาะสมและความจำเป็น

8.4 จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8.5 จัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา

8.6 ให้มีระบบการตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษาโดยหน่วยงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภายนอก

8.7 ส่งเสริม สนับสนุนประชาชน ชุมชน องค์กรต่าง ๆ ได้มีส่วนช่วยบริจาคทรัพย์สิน และทรัพยากรอื่น รวมทั้งรับภาระค่าใช้จ่ายในการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### **ยุทธศาสตร์ที่ 9 การผลิตและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา**

#### **แนวทางการพัฒนา**

9.1 พัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ความสามารถในการใช้ และพัฒนาเทคโนโลยีทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

9.2 พัฒนาขีดความสามารถของผู้เรียนในการใช้เทคโนโลยี

9.3 จัดให้มีการระดมทุนเพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

9.4 จัดให้มีการวิจัยและพัฒนาด้านการผลิตและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

9.5 จัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อส่งเสริม สนับสนุน ประสาน ดูแลให้ บริการ รวมทั้งประเมินผลการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

**ยุทธศาสตร์ที่ 10 การส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็ก เยาวชน**

แนวทางการพัฒนา

10.1 จัดตั้งและสนับสนุนให้มีศูนย์เยาวชน ลานกีฬา สนามกีฬาสถานที่ออกกำลังกาย และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ให้เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน

10.2 จัดและส่งเสริมการจัดกีฬาเพื่อมวลชน กีฬาพื้นเมือง

10.3 จัดกิจกรรมกีฬาสำหรับบุคคลกลุ่มพิเศษอย่างเหมาะสมและเพียงพอ

10.4 จัดฝึกกีฬาขั้นพื้นฐาน โดยผู้ฝึกสอนที่มีความชำนาญด้านกีฬาแต่ละประเภทตาม ความพร้อมและความเหมาะสม

10.5 ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มและจัดตั้งชมรม สมาคม และสโมสรเกี่ยวกับกีฬาและ นันทนาการ

10.6 จัดให้มีหรือส่งเสริมการแข่งขันกีฬาประเภทต่าง ๆ

10.7 จัดให้มีการรณรงค์และเผยแพร่ความรู้ เพื่อสร้างจิตสำนึกให้เด็ก เยาวชน รักการกีฬา การออกกำลังกาย การนันทนาการอย่างต่อเนื่อง

10.8 ดำเนินการจัดตั้งหรือสนับสนุนแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ และสวนสาธารณะเป็นต้น

10.9 จัดกิจกรรมให้เด็ก เยาวชน มีความเป็นประชาธิปไตย ทั้งในแง่แนวความคิด และวิถีชีวิตประจำวัน

10.10 จัดกิจกรรมให้เด็ก เยาวชน ได้มีความตระหนักในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

**ยุทธศาสตร์ที่ 11 การส่งเสริมอาชีพ**

แนวทางการพัฒนา

11.1 สำรวจและจัดระบบข้อมูลพื้นฐานด้านอาชีพ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ความต้องการ ในการพัฒนาอาชีพของประชาชนในท้องถิ่นให้ถูกต้อง ครบถ้วนและทันสมัย รวมทั้งจัดระบบ สารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ

11.2 จัดให้มีการฝึกอบรมถ่ายทอดความรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีในการประกอบอาชีพ การจัดการ และการตลาดให้แก่เด็ก เยาวชนและประชาชนในท้องถิ่น ทั้งในระบบโรงเรียน นอก ระบบโรงเรียน ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ผ่านสื่อต่าง ๆ



11.3 จัดให้มีการทัศนศึกษา เพื่อหาประสบการณ์จากแหล่งประกอบอาชีพจริงเพื่อนำมาพัฒนาและเผยแพร่ต่อไป

11.4 ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ สมาคม ชมรมอาชีพต่าง ๆ

11.5 จัดให้มีการระดมทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ ส่งเสริมการผลิต การจำหน่ายสินค้า ตามนโยบายรัฐบาล “หนึ่งตำบล (ชุมชน) หนึ่งผลิตภัณฑ์”

11.6 ให้มีระบบการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ช่วยเหลือด้านการผลิตและการตลาด โดยจัดให้มีการดำเนินงานในรูปแบบเครือข่าย

11.7 จัดให้มีสถานสินค้า ตลาดนัด ศูนย์จำหน่ายสินค้าท้องถิ่น

11.8 จัดให้มีระบบส่งเสริมการขาย การบริการ การบรรจุภัณฑ์ เพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้า

ยุทธศาสตร์ที่ 12 การส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

แนวทางการพัฒนา

12.1 จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้ เพื่อสร้างจิตสำนึก ให้กับเด็ก เยาวชนและประชาชน ในท้องถิ่นให้มีความรักและหวงแหนศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

12.2 จัดตั้งหรือส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์วัฒนธรรมท้องถิ่น พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น

12.3 จัดสรรทรัพยากรและนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดูแลรักษา บูรณะศาสนสถาน โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและศิลปกรรมท้องถิ่น

12.4 จัดให้มีกิจกรรมเพื่อส่งเสริม อนุรักษ์ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี ที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

12.5 จัดสรรงบประมาณอุดหนุนองค์กร ชุมชน สมาคม ที่จัดกิจกรรมส่งเสริมศิลปะ วัฒนธรรม

จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้จัดการศึกษาเหมือนเทศบาลแต่มีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาแก่ประชาชน ซึ่งรวมถึงการศึกษาในระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบโรงเรียน การส่งเสริมการศึกษาในระบบโรงเรียนนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลอาจสนับสนุนได้ โดยการตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนการศึกษาแก่เด็ก ส่วนการส่งเสริมการศึกษานอกระบบโรงเรียนนั้นถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลควรให้ความสนใจและส่งเสริมโดยตั้งงบประมาณอุดหนุนการศึกษานอกระบบโรงเรียน การทำหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการประสานงาน

กับโรงเรียนในเขตตำบลประสานงานกับกลุ่มต่าง ๆ ในตำบลเพื่อให้เสนอความต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้พิจารณาสนับสนุนและส่งเสริม (ศุภชัย ยาวะประภาส 2540 : 11-12)

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปจะได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมการศึกษาแก่ประชาชนทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียนเพื่อให้การจัดการศึกษามีคุณภาพมาตรฐานและเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในชุมชนให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โกวิทย์ พวงงาม (2539 : 35) ได้สำรวจปัญหา อุปสรรคการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าปัญหาคือ

1. ด้านอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีสถานที่ทำงานของตนเอง สถานที่และอุปกรณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่พร้อมไม่ดีและไม่เพียงพอ
2. ด้านความรู้ ความสามารถของบุคลากร ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ระเบียบและข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. ด้านการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล งบประมาณล่าช้า มีจำกัดไม่เป็นธรรมและไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น การประชุมไม่ตรงเวลา ขาดความสามัคคี การแสดงความคิดเห็นมีน้อย การทำงานล่าช้า ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ ขาดการประสานงานและการประชาสัมพันธ์

เชษฐา โมสิกรัตน์ (2539 : 208 - 211) ได้ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2538 พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นได้ระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากสมาชิกและเจ้าหน้าที่ขาดความรู้และความเข้าใจในด้านหลักการปกครองท้องถิ่น การจัดการและการบริหารงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ โกวิทย์ พวงงาม นอกจากนี้ยังพบว่า

1. กิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการส่วนใหญ่เป็นการก่อสร้างและพัฒนาในด้านสาธารณูปโภคและต้องกระจายงบประมาณให้ทั่วถึงทุกหมู่บ้าน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการในโครงการใหญ่ ๆ ได้และการวางแผนการดำเนินการแก้ปัญหาที่เป็นประโยชน์ทั้ง ตำบลเกิดขึ้นน้อย
2. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำให้รายได้รวมขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งเพิ่มขึ้น คือค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซื้อขายที่ดิน ซึ่งค่าธรรมเนียมดังกล่าวไม่สามารถคาดการณ์ได้ นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งยังไม่สามารถสร้างแหล่งที่มาของรายได้จากแหล่งอื่น

3. ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้สนใจที่จะเข้าร่วมในการบริหารงาน และยังคงอาศัยข้าราชการของหน่วยงานอื่นมาช่วยในการทำงานอย่างมากในระยะแรก เนื่องจากคณะกรรมการบริหารยังไม่เข้าใจในระเบียบต่าง ๆ

นอกจากนี้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยร่วมมือกับกรมการปกครอง (2540) ทำการวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ามีปัญหาเช่นเดียวกับที่กล่าวมาข้างต้นทั้งในด้านการขาดความรู้ ความเข้าใจในงาน การขาดอาคารสถานที่ อุปกรณ์และ มีปัญหาด้านการบริหารงาน ซึ่งพอสรุปสาระได้ ดังนี้

1. ด้านการจัด โครงสร้างและระบบงาน การจัดประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีที่ทำการของตนเองที่ถาวร ยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณและขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยเข้าเฝ้าพบปะทบทวนหน้าที่ของตน การปฏิบัติงานไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอ กับองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่คล่องตัว ขาดการประสานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล

2. ด้านการบริหารบุคลากร ขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ที่ไม่ช่วยปฏิบัติงาน องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ทุ่มเทกับการปฏิบัติงานเต็มที่ เพราะมีงานประจำของตนเอง ขาดความรู้ความเข้าใจและขาดความเอาใจใส่ในงาน

3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์ในการบริหารจัดการเก็บรายได้ การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐาน องค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้าเนื่องจากไม่เข้าใจกระบวนการจัดทำ เจ้าหน้าที่ขาดความแม่นยำในระเบียบขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก ขาดการประสานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดทำโครงการพัฒนาให้สอดคล้องกัน

4. ด้านบริหารพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง และมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสีย องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง ขาดแคลนอุปกรณ์ สถานที่เก็บพัสดุ ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ และ ราคาวัสดุ ครุภัณฑ์ในพื้นที่ราคาแพงกว่าราคากลาง

อรพินท์ สพอิชชัย และคณะ (2540 : 48 - 54) ได้ศึกษาผลการบริหารและพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนตำบลพบว่ามีปัญหาที่สอดคล้องกับที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นทั้งในด้านบุคลากร ขาดประสิทธิภาพและขาดศักยภาพในการวางแผนและพัฒนาโครงการรวมทั้งขาดอุปกรณ์และ สถานที่ทำการเหมาะสม ตลอดจนขาดกลไกและรูปแบบของการประสานงานที่ชัดเจน ทำให้

การดำเนินงานในรูปแบบหุ้นส่วนในการพัฒนากับหน่วยงานภาครัฐการไม่เกิดขึ้นมากนัก นอกจากนี้พบว่ามีปัญหาในด้านอื่นๆ อีก ดังนี้

1. ความไม่ชัดเจนในด้านการกระจายอำนาจและการบริหารงานทำให้เกิดความสับสนของผู้ปฏิบัติและประชาชนในพื้นที่ข้าราชการระดับภูมิภาคที่ได้รับอำนาจในการควบคุมมักใช้อำนาจในลักษณะการควบคุมมากกว่าการดูแลในลักษณะให้คำปรึกษาและแนะนำ ซึ่งมักทำให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการและประชาชนในเรื่องผลประโยชน์ ภาครัฐราชการครอบงำการพัฒนาโดยการขึ้นำการจัดสรรงบประมาณ โครงการพัฒนาอย่างไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน จำกัดและขัดขวางโอกาสในการพัฒนาศักยภาพขององค์กรระดับชุมชน

2. รายได้ขององค์กรบริหารส่วนตำบล ยังไม่เพียงพอในการดำเนินงานตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ทั้งหมด เช่น การดูแลด้านการศึกษา สิ่งแวดล้อม การจัดการขยะมูลฝอย และการดูแลกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น

3. ขาดอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารการเงินและงบประมาณ โดยที่กฎหมายกำหนดให้ใช้จ่ายงบประมาณถูกควบคุมโดยกฎระเบียบทางการเงินที่ยุ่งยาก ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายและเห็นว่าค่าใช้จ่ายเงินที่ไม่เป็นไปตามหลักสำคัญสำนึกที่เหมาะสมกับสถานะการณ์

4. การวางแผนและการคัดเลือกโครงการพัฒนาโดยปกติยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเสนอแนวความคิด

สำหรับโอกาสและศักยภาพในการพัฒนานั้นพบว่า ยังมีโอกาสและศักยภาพที่จะพัฒนาได้แม้ว่าในช่วงที่ผ่านมาจะมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เนื่องจากองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรใหม่ โครงสร้างจึงมีความยืดหยุ่นสามารถปรับให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่และความจำเป็นของสภาพแวดล้อมในระบบพื้นที่ได้ นอกจากนี้ประชาชนเริ่มตื่นตัวและสนใจเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนา ซึ่งจากโครงการทดลองกระบวนการวางแผนพัฒนาขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น พบว่า ประชาชนมีความสนใจมากขึ้นและพร้อมที่จะติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรบริหารส่วนตำบล

สำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตการศึกษา 1 (2540 : 56 - 57) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์กรบริหารส่วนตำบลในกระบวนการจัดและพัฒนาการศึกษาในโรงเรียนเขตการศึกษา 1 พบว่า สมาชิกองค์กรบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการจัดและพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนในลักษณะของการร่วมเสนอข้อมูลและความคิดเห็น และมีพฤติกรรมมีส่วนร่วมในด้านการวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีส่วนร่วมในการเสนอแนะการจัดการศึกษาเพื่ออาชีพ การเร่งเร้าให้ชุมชนส่งบุตรหลานเข้าศึกษา เสนอแนะให้โรงเรียนปรับปรุงระบบการบริหารและกระบวนการจัดการศึกษาให้สอดคล้อง

กับความต้องการของชุมชน นอกจากนี้ยังเห็นว่าการศึกษาที่ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนจะช่วยลดค่าใช้จ่ายของรัฐ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาอย่างจริงจังจะทำให้การศึกษาของชุมชนมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

พงษ์ศักดิ์ ศรีวรกุล (2541 : 58 - 64) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ศักยภาพขององค์กรบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษา พบว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เข้าใจสภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาการศึกษา แต่ยังไม่ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาโดยตรงแต่จะจัดสรรงบประมาณที่ให้ผลทางอ้อม เช่น การส่งเสริมกีฬาและประเพณี ส่วนในด้านการดำเนินงานกิจกรรมสนับสนุนการพัฒนาด้านศึกษานั้น ส่วนใหญ่ยังไม่ได้แสดงบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาการศึกษา แต่สิ่งที่ทำส่วนใหญ่เป็นการรณรงค์ให้เยาวชนได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านเป็นความสำคัญของการศึกษา การปรับปรุงบริเวณโรงเรียนอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาการเรียนการสอน นอกจากนี้องค์กรบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังเห็นว่า แนวทางในการจัดการศึกษาให้ได้ผลนั้น ควรให้แนวนโยบายการศึกษาแก่องค์กรบริหารส่วนตำบลเพื่อจะได้รับรู้และเข้าใจแนวทางการดำเนินการจัดการศึกษา เสริมบทบาทอำนาจหน้าที่และเตรียมความพร้อมก่อนดำเนินการจัดการ จัดให้มีการประชุมเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างองค์กรบริหารส่วนตำบลและโรงเรียน รวมทั้งให้องค์กรบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน

ศิริกาญจน์ โกสุม (2542 : 175 - 176) ได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า กรรมการโรงเรียนของโรงเรียนชุมชนพัฒนา ได้แต่งตั้งสมาชิกขององค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นส่วนใหญ่ ส่วนความสามารถขององค์กรบริหารส่วนตำบลในด้านการสนับสนุนด้านศึกษานั้น ยังมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ เนื่องจากเป็นองค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อยและเพิ่งเริ่มดำเนินการบริหารงานทำให้การบริหารงานยังมีลักษณะลองผิดลองถูก นอกจากนี้องค์กรบริหารส่วนตำบลยังเน้นการนำงบประมาณทั้งตำบลมาใช้ร่วมกัน เป็นโครงการใหญ่ไม่ได้แบ่งให้แต่ละหมู่บ้านนำไปพัฒนาหมู่บ้านตามความจำเป็นทำให้องค์กรบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนในการจัดการศึกษาในรูปแบบขององค์กรน้อยแต่เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะของผู้นำชุมชน ซึ่งเป็นฐานะเฉพาะตัวและในการเป็นคณะกรรมการโรงเรียนจะมีส่วนร่วมมากโดยเฉพาะในด้านการพัฒนาอาคารสถานที่และบริเวณ โรงเรียนส่วนในด้านการเรียนการสอนองค์กรบริหารส่วนตำบล ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากขาดความรู้ในด้านการจัดการศึกษา

จากผลงานวิจัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า ยังมีปัญหาการดำเนินงานในด้านความรู้ความสามารถของบุคลากร อาคารสถานที่ อุปกรณ์ รวมทั้งปัญหาการบริหารงานด้านโครงสร้าง

และระบบงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารการคลังและงบประมาณและการบริหารพัสดุ การดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นการก่อสร้างและการพัฒนาสาธารณูปโภค การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะกระจายทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนในภาพรวมขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ นอกจากนี้ยังพบว่า สมรรถนะในการวางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลและความสามารถในการปฏิบัติงานยังอยู่ในระดับต่ำ สำหรับในด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นยังไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการศึกษาโดยตรงและยังไม่ได้มีบทบาทในการพัฒนาการศึกษามากนัก เนื่องจากยังขาดความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้งในด้านงบประมาณซึ่งมีอยู่จำกัด และด้านบุคลากรที่ยังขาดความรู้ในด้านการศึกษารวมทั้งขาดการยอมรับจากภายนอกในเรื่องความรู้ความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งควรจะได้มีการเตรียมความพร้อมในด้านการศึกษาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน

สถิตย์ รัตนบุรี (2544 : 131 - 133) ได้ทำการวิจัยเรื่องบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครศรีธรรมราช ในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พบว่า 1) องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครศรีธรรมราชมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รายชื่อ รายด้าน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นระดับชั้นพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 3 มีส่วนร่วมในระดับมากนอกนั้นอยู่ในระดับปานกลาง 2) ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครศรีธรรมราช ในแต่ละระดับชั้น พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 2 กับระดับชั้น 3 และระดับชั้น 3 กับระดับชั้น 4 และระดับชั้น 3 กับระดับชั้น 5 มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 2 กับระดับชั้น 4 ระดับชั้น 2 กับระดับชั้น 5 และระดับชั้น 4 กับระดับชั้น 5 มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไม่แตกต่างกัน 3) ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครศรีธรรมราชพบว่า มีปัญหามากที่สุดตามลำดับคือ งบประมาณไม่เพียงพอ ไม่มีความพร้อมในเรื่องอาคารสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์และอุปกรณ์ต่าง ๆ ไม่ชัดเจนในบทบาทการมีส่วนร่วม ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ

กรรณิกา ชมดี (2524 : 65 - 72) ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ : กรณีศึกษาโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานีพบว่า ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ โดยเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวนผู้มีอิทธิพลในระดับท้องถิ่นชักจูงให้ประชาชนมีส่วนร่วม คือ พัฒนาการผู้ใหญ่บ้านและ

ผู้นำอื่น ๆ สิ่งที่จะช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่มากที่สุด ได้แก่ ความต้องการที่จะได้รับความรู้ในการประกอบอาชีพเพิ่มเติม

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528 : 166 - 168) ได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท พบว่า ปัจจัยที่ผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 4 กลุ่ม คือ 1) ปัจจัยสภาพแวดล้อม ได้แก่ ปัจจัยทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และความปลอดภัย 2) ปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น ได้แก่ ผู้นำภายในหมู่บ้าน คือ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านและผู้นำจากภายนอกซึ่งเป็นตัวแทนทางราชการและรัฐวิสาหกิจ 3) รางวัลตอบแทน 4) ปัจจัยในตัวบุคคล ได้แก่ ความคาดหวังในผลประโยชน์ส่วนรวม ความรู้สึกเกรงใจหรือรู้สึกว่าเป็นพันธะที่ต้องเข้าร่วม

อังคณา อาตมียะนันท์ (2529 : 92 - 103) ได้ทำการวิจัยเรื่องบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการส่งเสริมการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม : กรณีศึกษาของการพัฒนาชนบท แคว้นระบม - สิชต์ พบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทในการทำให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในชั้นต่าง ๆ ของการพัฒนา 1) ร่วมในการค้นหาปัญหา วิเคราะห์สาเหตุและแนวทางแก้ไข 2) ร่วมในการตัดสินใจเลือกแนวทางแก้ไขและวางแนวทางแก้ไข 3) ร่วมปฏิบัติตามโครงการที่วางไว้ 4) ร่วมในการบอกประโยชน์จากโครงการ 5) ร่วมประเมินผลโครงการ

สคูเลอร์ (Schuler 1991 : 25 - 95) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพเกิดขึ้นเมื่อประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วม การมีส่วนร่วมที่ไม่มีประสิทธิภาพเกิดจากการขาดการสื่อสาร ขาดการสนับสนุนหรือไม่ได้ตอบสนองอย่างเพียงพอสำหรับผลประโยชน์จากการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การพัฒนาความเข้าใจในโรงเรียน การมีอิทธิพลต่อทิศทางของโรงเรียนและความรู้สึกเป็นเจ้าของ ในสถานการณ์ขาดการตกลงเกี่ยวกับบทบาท การเข้าร่วมของประชาชน และการขาดความจริงใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง

ฮอยและมิสเคิล (Hoy and Miskel 1991 : 327 - 328) ได้สรุปผลการวิจัยและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของครู พบว่า

1. โอกาสในการมีส่วนร่วมกำหนดคน โยบายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในด้านขวัญและความกระตือรือร้นของครู
2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีความสำคัญทางบวกกับความพึงพอใจของครูต่อวิชาชีพ
3. ครูชอบให้ผู้บริหารที่ให้ครูเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

4. ครูไม่ได้คาดหวังหรือต้องการเข้าไปเกี่ยวข้องในการตัดสินใจทุกครั้ง การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องมากเกินไปหรือน้อยเกินไปเป็นอันตรายพอ ๆ กัน

5. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีผลแตกต่างกันไปตามสถานการณ์

6. บทบาทหน้าที่ของครูและผู้บริหารในการตัดสินใจจำเป็นต้องผันแปรไปตามธรรมชาติของปัญหา

7. องค์ประกอบทั้งภายในและภายนอกมีผลกระทบต่อระดับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของครู

8. ผู้บริหารที่มีลักษณะเป็นแบบฉบับ (Typical Administrator) คาดว่าจะไม่เกิดผลเนื่องจากขาดการยอมรับจากผู้ใต้บังคับบัญชาและข้อจำกัดในคุณภาพการตัดสินใจ

9. เพื่อให้การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ผู้บริหารจำเป็นต้องตอบคำถามดังต่อไปนี้ 1) ครูควรเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องภายใต้สถานการณ์ใด 2) ครูควรเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใดและอย่างไร 3) กลุ่มผู้ตัดสินใจควรสร้างขึ้นมาอย่างไร 4) กลุ่มผู้ตัดสินใจควรสร้างขึ้นมาอย่างไร 5) บทบาทอะไรที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดสำหรับผู้บริหาร

จากผลการวิจัยที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าในการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่จะศึกษาเกี่ยวกับเรื่องขั้นตอนการมีส่วนร่วม บุคคลที่มีส่วนร่วมและวิธีการมีส่วนร่วมรวมทั้งปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมซึ่งได้แก่ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองการปกครอง ปัจจัยภายในบุคคลหรือหน่วยงานรวมทั้งปัจจัยจากบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก