

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารการศึกษา ก่อนและหลังการถ่ายโอน การศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดลำปาง ศึกษาโรงเรียนอแก่วิทยาและ โรงเรียนบ้านแม่สง” ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาโดยใช้แนวคิดและทฤษฎีดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษา
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษา

ก. ความหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 มีจุดมุ่งหมายที่กล่าวว่า การศึกษาเป็นการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน และการให้สังคมได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยเน้นการส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรมของชาติ ภูมิปัญญาท้องถิ่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545: 6)

นอกจากนี้ตามมาตรา 9 กล่าวถึงการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้เน้นการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชนและองค์กร อื่นๆ

ด้านสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ได้เน้นการสนับสนุนการศึกษาซึ่งได้กำหนดให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันประกอบการและสถาบันสังคมอื่นๆ ซึ่ง สนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสิทธิประโยชน์คือการสนับสนุนจากรัฐให้มีความสามารถ ในการอบรมเลี้ยงดูบุคคลซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ และจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมาย กำหนด

ด้านแนวการจัดการศึกษาเน้นในเรื่องความสัมพันธ์ของสังคม ได้แก่ ครอบครัว ชุมชน ชาติและสังคมโลก รวมถึงความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสังคมไทย และระบบ การเมืองการปกครอง ความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีรวมทั้งความรู้ความเข้าใจและ ประสบการณ์ในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ตลอดจนการมีความรู้ในวัฒนธรรมภูมิปัญญาไทย และการประยุกต์ใช้ภูมิ ปัญญาไทย กล่าวว่ แนวคิดทางการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของการถ่วงดุล นึกคิดหาเหตุผลอย่าง รอบคอบ ในอันจะจัดวางรูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อมุ่งพัฒนาประชากรของชาติเป็นอุดมการณ์

ภิญโญ สาร (2531: 9) กล่าวว่า การศึกษาเป็นกิจการที่จัดได้โดยง่าย ใครๆ ก็รู้ ใครๆ ก็ทำ ได้ การจัดการศึกษาไม่มีอะไรยุ่งยาก ซึ่งสอดคล้องกัน

กระทรวงศึกษาธิการ (2541: 4) ที่กล่าวว่า การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความ เจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทาง วัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัด สภาพแวดล้อมสังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

จากแนวคิดการจัดการศึกษา ดังกล่าว อาจกล่าวสรุปได้ว่า การจัดการศึกษา คือการ ดำเนินงานด้านการศึกษาให้บรรลุตามความมุ่งหมาย หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อให้บุคคลมีความรู้ มี สติปัญญาที่เฉลียวฉลาด มีคุณธรรม ในการประกอบอาชีพ ตลอดจนมีสุขภาพอนามัยและจิตใจที่ดี พร้อมที่จะบำเพ็ญตนเพื่อประโยชน์ต่อตนเองและสังคมต่อไป

โดยสรุปการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 หมายถึง การศึกษาเป็นการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน และการให้สังคมได้มีส่วนร่วมในการ จัดการศึกษา จุดมุ่งหมาย เพื่อให้บุคคลมีความรู้ มีสติปัญญาที่เฉลียวฉลาด มีคุณธรรม ในการ ประกอบอาชีพ ตลอดจนมีสุขภาพอนามัยและจิตใจที่ดี พร้อมที่จะบำเพ็ญตนเพื่อประโยชน์ต่อ ตนเองและสังคมต่อไป

ข. รูปแบบและลักษณะของการศึกษา

ระบบการศึกษา เป็นระบบที่ทำให้บุคคลได้ศึกษาและเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตเพื่อ พัฒนาตนเองทั้งในด้านปัญญา จิตใจ ร่างกายและสังคมอย่างสมดุล ซึ่งการจัดการศึกษาตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ได้กำหนดการศึกษาเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2541: 5-6)

1. การศึกษาในระบบโรงเรียน (Formal Education) เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการ หลักสูตร ระยะเวลาการศึกษา การวัด และการประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จ

การศึกษาที่แน่นอน โดยแบ่งระดับการศึกษาเป็น 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา

2. การศึกษานอกระบบโรงเรียน (Non-Formal Education) เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม ซึ่งแบ่งเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ ประกอบด้วย การศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการการศึกษาวิชาชีพ การให้บริการข้อมูลข่าวสาร และการจัดสอนประกาศนียบัตรวิชาชีพทางไกล

3. การศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพความพร้อมและโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่นๆ เพื่อกระตุ้นการเรียนรู้หรือเป็นการบริการของการเรียนรู้ การศึกษาประเภทนี้มีขอบเขตกว้างกว่าการศึกษาในระบบและนอกระบบ

จากที่กล่าวมา รูปแบบของการศึกษาปัจจุบันนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

ก. ความหมายของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 มาตรา 4 ได้กล่าวถึงความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไว้ว่า การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ กรมวิชาการ (2545:21) ได้ให้ความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวว่า การศึกษา (ขั้น) พื้นฐานมาจากปรัชญาโลก ว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ดังนั้น ทุกฝ่ายจึงนำความหมายที่ปรากฏในปรัชญาโลกเป็นบรรทัดฐาน “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายถึง การศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วยทักษะสำหรับการเรียนรู้ ทำเป็นและเนื้อหาสาระของการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานอันเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ทุกคน ในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอย่างเต็มความสามารถ เพื่อดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพอย่างมีศักดิ์ศรี มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมได้อย่างเต็มที่ ปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนและตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ตลอดจนสามารถเรียนรู้อย่างต่อเนื่องไปได้

ประเวศ วะสี (2541:32-35) กล่าวถึงแนวคิดการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานว่า สังคมทุกมวลควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (all for Education) เพื่อเป้าหมายการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Society) ทั้งนี้โดยมองว่า การศึกษาไม่ใช่เรื่องของครูและโรงเรียนหรือกระทรวง

เท่านั้น แต่ต้องกระจายอำนาจ ไปสู่โรงเรียน มีองค์กรอิสระในการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนของโรงเรียนสร้างกลไกประเมินผลการจัดการศึกษาที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ

องค์การยูเนสโก (อ้างถึงใน กมล สุดประเสริฐ, 2541: 2) ได้นิยามการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ว่า การศึกษาสำหรับคนทุกเพศทุกวัย ให้มีโอกาสได้เรียนความรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์แก่ชีวิต ปฏิบัติให้เกิดความอยากเรียนอยากรู้ มีทักษะในการเรียนด้วยตนเอง รู้จักถาม สังเกต วิเคราะห์ ตระหนักว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน มีความรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น

พนม พงษ์ไพบูลย์ (2541: 1) กล่าวว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานว่า หมายถึง การศึกษาที่จำเป็นสำหรับปวงชน ซึ่งได้มีการจัดในชั้นประถมศึกษาปีที่หนึ่งเป็นต้นไป ที่มุ่งพัฒนาให้ผู้เรียนทั้งที่เป็นเด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ให้มีความรู้ความสามารถและทักษะและคุณลักษณะที่จำเป็นให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณภาพและมีศักดิ์ศรี มีความสามารถในการประกอบอาชีพพึ่งตนเองได้และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมได้ และเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม

จากความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน อาจกล่าวโดยสรุปว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานคือ การศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เรียน ส่งผลให้ผู้เรียนดำรงชีวิตที่ดีในวันข้างหน้า และสามารถอยู่ร่วมกันใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับคนในสังคมได้อย่างมีความสุข สามารถพัฒนาตนเองให้เจริญก้าวหน้า สามารถประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตนเองได้ ตลอดจนพร้อมที่จะร่วมพัฒนาสังคมและประเทศชาติ

ง. ความสำคัญของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นปัจจัยที่สำคัญและเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งเทียบได้กับปัจจัยพื้นฐานอื่นๆ ได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่มและยารักษาโรค หากประชาชนไทยทั้งประเทศขาดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เท่ากับว่า ชีวิตยังขาดสิ่งที่จำเป็น ชีวิตอาจจะต้องยอมจำนน ขาดความสมบูรณ์ ขาดคุณภาพ และขาดความปกติสุขที่สามัญชนพึงได้รับ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 43 มีสาระสำคัญดังนี้ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 2 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งระบบการจัดการศึกษาทั่วไปจะเริ่มตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ (กระทรวงศึกษาธิการ 2545: 15)

โดยสรุป ความสำคัญของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นปัจจัยที่สำคัญและเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ขาดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เท่ากับว่าชีวิตขาดความสมบูรณ์ ขาดคุณภาพ และขาดความปกติสุขที่สามัญชนพึงได้รับ

จ. การจัดการศึกษาท้องถิ่น

การจัดการศึกษาท้องถิ่น สามารถแบ่งการจัดการศึกษาได้ 2 ประเภท คือ การจัดการศึกษาในระบบและการจัดการนอกระบบ มีดังนี้ (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2542; 1-5)

1. การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาแก่เด็กปฐมวัย และการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึงมีคุณภาพประสิทธิภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่ายโดยเร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้สอดคล้องสัมพันธ์กับหลักวิชาการ กระบวนการความต้องการของบุคคล ชุมชนท้องถิ่น และประเทศ โดยให้ผู้เรียนได้มีพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพในทุกด้าน เพื่อจะพัฒนาคุณภาพและสมรรถนะของคนในท้องถิ่นให้มีคุณธรรม มีความรู้ความสามารถ มีระเบียบวินัย มีสุขภาพพลานามัยที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อย่างมีประสิทธิภาพ โดยดำเนินการดังนี้

1.1 การศึกษาปฐมวัย เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กตั้งแต่แรกเกิด ถึงก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา เต็มตามศักยภาพ และมีความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เด็กปฐมวัยได้เข้ารับบริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ส่งเสริม สนับสนุนในบุคคลในครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่นมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปฐมวัย

เป้าหมาย

- 1) เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนา เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 2) บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่นมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปฐมวัย

มาตรการ

จัดการศึกษาปฐมวัยในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน หรือศูนย์การเรียนรู้ ดำเนินการและหรือส่งเสริม สนับสนุน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นให้ความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูให้การศึกษาแก่บุตร รวมทั้งบุคคลที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา จริยธรรมและสามารถจัดการศึกษาปฐมวัยได้ตามความต้องการและเหมาะสม

2. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิต การเตรียมความพร้อมของเด็ก ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และสังคมให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรมจริยธรรมความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน รวมทั้งให้สามารถค้นพบความต้องการ ความสนใจความถนัดของตนเองด้านวิชาการ วิชาชีพความสามารถในการประกอบกิจการอาชีพ

เป้าหมาย

1) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อมความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น โดยจัดการศึกษาได้ทั้ง 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

2) เด็กในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับทุกคนได้รับการศึกษา

3) เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับมีโอกาสได้ศึกษาต่อ ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4) บุคคลที่ได้รับการศึกษาไม่ถึงระดับการศึกษาภาคบังคับ และการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องได้รับโอกาสเข้ารับการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

5) บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาสนับสนุนการศึกษา และการฝึกอบรม

6) มีระบบบริหารหรือการประสานให้ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสได้รับบริการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นกรณีพิเศษ ตามศักยภาพที่ได้เรียน

7) ส่งเสริมและสนับสนุนบุคคลที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการศึกษาด้วยรูปแบบที่เหมาะสม

มาตรการ

1) จัดให้มีบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอาชีวศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพให้ได้ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

2) จัดการศึกษาอย่างต่อเนื่องโดยมีการเทียบโอนผลการเรียน ตามที่กฎหมายกำหนด

3) เร่งรัดให้บิดามารดา หรือผู้ปกครองได้ส่งบุตรหรือบุคคลในความดูแลได้เข้ารับการศึกษาภาคบังคับและนอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับ ตามความพร้อมของครอบครัว

4) ส่งเสริม สนับสนุน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชนองค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันอื่น ให้มีความรู้ความสามารถใน

การอบรมเลี้ยงดูให้การศึกษาแก่บุตร บุคคลที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแล และสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ตามที่ความต้องการและความเหมาะสม

5) การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกายจิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแลหรือผู้ด้อยโอกาส มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

6) จัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษด้วยรูปแบบที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น

3. การจัดการศึกษานอกระบบ เป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้เทศบาลและเมืองพัทยาเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาสังคมโดยการจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อพัฒนาเด็กเยาวชน ประชาชนตลอดจนสถานะแวดล้อมให้เอื้ออำนวย ต่อการพัฒนาเด็กและเยาวชนในสังคมโลกาภิวัตน์ ซึ่งสถานการณ์เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชน ผู้ด้อยโอกาสให้มีความพร้อมทั้งด้านสุขภาพและจิตใจมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีคุณธรรม มีความรู้ และทักษะ เพื่อการประกอบอาชีพและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคม ได้อย่างเหมาะสม

เป้าหมาย

1) ขยายการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเพื่อให้บริการเตรียมความพร้อมเด็กปฐมวัยในเทศบาล ที่ยังไม่ได้จัดเตรียมความพร้อมแก่เด็กปฐมวัย รวมทั้งในเทศบาลที่ยังให้บริการเตรียมความพร้อมแก่เด็กปฐมวัยไม่ทั่วถึง และพอเพียงต่อความต้องการของชุมชน

2) ขยายการจัดตั้งศูนย์เยาวชนให้ครบทุกเทศบาล และเมืองพัทยาเพื่อเป็นศูนย์กลางในการให้บริการและการจัดทำกิจกรรมของเด็ก เยาวชนและประชาชน ทั้งในด้านสุขภาพกาย สุขภาพจิต ความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน การอาชีพ การเมือง การปกครอง การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น

มาตรการ

1) พัฒนาเด็กเยาวชนให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ ตามแนวทางการพัฒนาพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน และการพัฒนาสังคมโดยพัฒนาเด็กเยาวชนรอบด้านเหมาะสมตามวัย

2) สร้างชุมชนและสิ่งแวดล้อมตัวเด็กและเยาวชนให้เป็นสังคมเรียนรู้มีรูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้เข้าใจถึงสารประโยชน์ และนำมาประยุกต์ใช้ได้อย่างกลมกลืนกับวัฒนธรรมไทย

3) ระดมสรรพกำลังจากภาครัฐ องค์กรท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรการกุศลสถาบันสังคมร่วมพัฒนาบูรณาการในด้านต่างๆ แก่เด็กและเยาวชนในท้องถิ่น



4) ส่งเสริมให้ผู้นำครอบครัว ชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างพัฒนาการที่ดีแก่เด็ก และเยาวชนให้เป็นคนดีมีคุณธรรม

5) ส่งเสริมสนับสนุนให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก พร้อมอุปกรณ์การเรียนการสอนประจำศูนย์พัฒนาเด็กเล็กโดยให้องค์กรประชาชน ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุน

6) ส่งเสริมให้เทศบาลและเมืองพัทยาดำเนินการจัดตั้งศูนย์เยาวชน และจัดกิจกรรมให้แก่เยาวชน เพื่อให้มีความรู้และทักษะในการดำรงชีวิต จัดตั้งกลุ่มเยาวชน กลุ่มสนใจในการจัดทำกิจกรรมต่างๆ

7) สนับสนุนให้เทศบาลและเมืองพัทยา ขยายบริการให้ความรู้สายอาชีพพระยะสั้น รวมทั้งให้บริการให้การศึกษาอกระบบในรู้แบบต่างๆ ตามความต้องการและความสนใจของประชาชน

8) สนับสนุนให้เทศบาลและเมืองพัทยามีบทบาทในการให้บริการ หรือร่วมให้บริการเกี่ยวกับการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบแก่ผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจสังคม และผู้ด้อยความสามารถหรือมีความผิดปกติทางด้านร่างกาย สมอง และจิตใจ

2.1 การจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ การจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ เป็นการ จัดบริการและส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาความรู้ทักษะในการประกอบอาชีพ แก่ประชาชนรวมทั้ง การรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน สนับสนุน ส่งเสริม ช่วยเหลือ ให้มีการประกอบอาชีพอิสระที่ถูกต้องตามกฎหมาย จัดให้มีการรวมกลุ่มอาชีพ ภูมิปัญญาท้องถิ่น สนับสนุนการระดมทุนและการจัดการ นำวิทยาการต่างๆ มาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงประกอบ อาชีพ การจัดการด้านการตลาดให้ได้มาตรฐานและความเหมาะสมตามสภาพท้องถิ่น

เป้าหมาย

- 1) มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ และภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 2) ประชาชนได้รับการพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพ
- 3) มีการระดมทุนและรวมกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพอิสระในลักษณะเดียวกันเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน
- 4) มีการพัฒนามาตรฐานสินค้า บริการและบรรจุภัณฑ์ให้สามารถออกสู่ตลาดสากล
- 5) ให้มีระบบการจัดการ และสร้างเครือข่ายทางด้านตลาด

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ	
ห้องสมุดงานวิจัย	
วันที่.....	- 7 พ.ย. 2555
เลขทะเบียน.....	250698
เลขเรียกหนังสือ.....	

มาตรการ

- 1) สำรวจข้อมูลพื้นฐานอาชีพ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ
- 2) สำรวจและจัดลำดับความต้องการในการพัฒนาอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น
- 3) จัดให้มีการให้ความรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีในการประกอบอาชีพ การจัดการและการตลาด ให้แก่ เด็ก เยาวชน ประชาชนในท้องถิ่นทั้งในระบบ โรงเรียน นอกโรงเรียน ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ตามสื่อประเภทต่างๆ
- 4) จัดทัศนศึกษาและส่งบุคลากรรับความรู้จากแหล่งเรียนรู้ต่างๆ เพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนาและเผยแพร่
- 5) จัดตั้งกลุ่ม ผู้ประกอบอาชีพอิสระ กลุ่มสนใจ สมาคม ชมรมอาชีพต่างๆ เพื่อเป็นการส่งเสริมความสามัคคี และแลกเปลี่ยนความรู้ในการประกอบอาชีพท้องถิ่น
- 6) จัดให้มีการระดมทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ ส่งเสริมการผลิตการจำหน่ายสินค้า
- 7) ให้มีการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และช่วยเหลือด้านการตลาดสินค้าบริการ
- 8) จัดตั้งศูนย์จำหน่ายสินค้าท้องถิ่น รวมทั้งสินค้าท้องถิ่นอื่น
- 9) พัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการ และบรรจุภัณฑ์เพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้า

2.2 การจัดการส่งเสริมกีฬา นันทนาการ และกิจกรรมเด็กเยาวชน องค์การบริหารส่วนตำบลต้องส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการกีฬานันทนาการ กิจกรรมเด็กเยาวชน รวมทั้งแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบบริการแก่เด็ก เยาวชนประชาชน อย่างหลากหลายพอเพียง และมีประสิทธิภาพ

เป้าหมาย

- 1) มีสถานที่เล่นกีฬา ออกกำลังกาย และนันทนาการอย่างเหมาะสม
- 2) ให้ประชาชนมีความตระหนักและเห็นความสำคัญของการออกกำลังกาย กีฬานันทนาการ และการแสวงหาความรู้
- 3) สร้างทักษะพื้นฐานด้านกีฬาเพื่อนำไปสู่การแข่งขันกีฬา กีฬาเพื่อสุขภาพ กีฬาเชิงอาชีพ กีฬาเพื่อการอาชีพ ตามความพร้อม และความเหมาะสม
- 4) มีการจัดตั้งและดำเนินการด้านแหล่งเรียนรู้ทุกรูปแบบอย่างพอเพียง และมีประสิทธิภาพ

5) ปลุกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย
ระบียบวินัย ความเป็นไทย มีคุณธรรม จริยธรรม

มาตรการ

- 1) จัดตั้งและสนับสนุนให้มีศูนย์เยาวชน ลานกีฬา สนามกีฬา สถานที่ออกกำลังกาย
สวนสุขภาพ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจให้เพียงพอกับความต้องการของท้องถิ่น
- 2) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดกีฬาเพื่อมวลชน กีฬาพื้นฐานอย่างแพร่หลาย
- 3) จัดกิจกรรมกีฬาสำหรับบุคคลกลุ่มพิเศษอย่างเหมาะสมและเพียงพอ
- 4) ฝึกกีฬาขั้นพื้นฐาน โดยผู้ฝึกสอนที่มีความชำนาญในด้านกีฬาแต่ละประเภทตาม
ศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่น
- 5) ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มและจัดตั้งชมรม สมาคม สโมสรองค์กรเกี่ยวกับการ
กีฬา และนันทนาการ
- 6) ส่งเสริมหรือจัดให้มีการแข่งขันกีฬาประเภทต่าง ๆ
- 7) รณรงค์และเผยแพร่ความรู้ และสร้างจิตสำนึกให้เด็กเยาวชนด้านการออกกำลังกาย
กายสวนสาธารณะ สวนสัตว์ สวนพฤกษศาสตร์ เป็นต้น
- 8) ดำเนินการจัดตั้ง ตลอดจนให้การสนับสนุนแหล่งการเรียนรู้ชีวิต
- 9) จัดกิจกรรมปลุกฝังจิตสำนึก ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบ
ประชาธิปไตย

โดยสรุป การจัดการศึกษาท้องถิ่น แบ่งได้ 2 ประเภท คือ การจัดการศึกษาในระบบและ
การจัดการนอกระบบ การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน ประกอบด้วย การศึกษาปฐมวัย เพื่อ
เตรียมความพร้อมก่อนเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดการศึกษาได้ทั้ง
3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ส่วนการจัด
การศึกษานอกระบบเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้เทศบาลเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาสังคม โดย
จัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กและขยายการจัดตั้งศูนย์เยาวชนให้ครบทุกเทศบาล มีการจัดบริการให้ความรู้
ด้านอาชีพ และการจัดการส่งเสริมกีฬา นันทนาการ และกิจกรรมเด็กเยาวชน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ก. แนวคิดการถ่ายโอนภารกิจผู้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีรูปแบบการโอน 3 ลักษณะ

1. ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท

1.1 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะ เช่น ให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และกทม. มีอำนาจในการดูแลและบำรุง รักษาทางน้ำในเขตท้องถิ่นของตน การจัดให้มีตลาด ผังเมืองเฉพาะ การส่งเสริมกีฬา การศึกษาก่อนวัยเรียน ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา การป้องกันและควบคุมโรค

1.2 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เช่น การส่งเสริมอาชีพ การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

1.3 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น ทางหลวงชนบท การศึกษาระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ เช่น การสังคมสงเคราะห์ พัฒนาคุณภาพเด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส การคุ้มครองดูแลและการบำรุงรักษาป่า

3. ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ เช่น การจัดทำผังเมืองร่วม การพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุน

คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้ให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้นจำนวน 245 เรื่อง ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีการถ่ายโอน จำนวน 87 เรื่อง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

- 1.1 การคมนาคมขนส่ง ทั้งทางบกและทางน้ำ
- 1.2 การสาธารณูปโภค แหล่งน้ำและประปาชนบท
- 1.3 สาธารณูปการ การจัดให้มีการควบคุมตลาด
- 1.4 การผังเมือง
- 1.5 การควบคุมอาคาร

2. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจโอนถ่ายจำนวน 103 เรื่อง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

2.1 การส่งเสริมอาชีพ

2.2 งานสวัสดิการสังคม ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส

2.3 นันทนาการ ได้แก่ การส่งเสริมกีฬา การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

2.4 การศึกษา ได้แก่ การจัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ

2.5 การสาธารณสุข ได้แก่ การสาธารณสุข การรักษาพยาบาลและการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ

2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 17 เรื่อง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจดังนี้

3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชนและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

3.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 19 เรื่อง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

4.1 การวางแผน

4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี

4.3 การส่งเสริมการลงทุน

4.4 การพาณิชยกรรม

4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม

4.6 การท่องเที่ยว

5. ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจถ่ายโอน 17 เรื่อง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ

5.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า

5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อม

5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น จำนวน 2 เรื่องในกลุ่มภารกิจ

6.1 การป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแล โบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ อันมีผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่นไว้ที่สำคัญได้แก่ มาตรา 78 ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 284 ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

ข. เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้
(อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2543: 106-107)

1. ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจ ให้ดำเนินการภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่หรือภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการภายใน 10 ปี

2. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่

ถ่ายโอนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และจัดสรรในสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

3. จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

4. จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

5. ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

ค. หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ

อนек เหล่ารัฐธรรมนูญ (2543: 110-115) กล่าวว่า การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพุทธศักราช 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน โดยยึดหลักการในการพิจารณา 18 ข้อ ดังนี้

1. การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศและการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

2. ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอนพิจารณาภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก สำหรับภารกิจของรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน

3. การถ่ายโอนภารกิจคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็อาจถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่

จะดำเนินการตามมาตรา 30 (2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 หรือด้วยเหตุใดก็ตาม อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนการปฏิบัติการ

4. งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดหรือมีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถทำความเข้าใจดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

5. ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่ง พิจารณาจากรายได้บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพทางการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจ

6. การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง ก็สามารถร่วมกันจัดตั้ง “สหการ” (ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินกิจการร่วมกัน) อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อนได้

7. การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ รวมทั้งได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8. ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ภายในช่วงเวลาที่กำหนดโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

9. การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะและกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอนมิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสม และประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ กรณีที่อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใดกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง



ส่วนท้องถิ่นมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

10. อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอนเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถหรือสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้รัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้ ทั้งนี้ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยี ด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้โดยให้มีความยืดหยุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน

11. ภารกิจหนึ่งๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ โดยมีการกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

12. การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งควรให้ถ่ายโอนไปพร้อมๆ กัน เพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

13. การจัดรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการเพื่อรองรับการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบโครงสร้างและวิธีการให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันให้มากที่สุด โดยไม่เลือกปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการถ่ายโอนระหว่างภารกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน

14. การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจอาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ รวมทั้งยังคงต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

15. การถ่ายโอนภารกิจจำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนเพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้นๆ รวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

16. การถ่ายโอนในช่วงแรก โดยหลักการภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน งานโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรก หากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่นๆ เป็นลำดับต่อไปโดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็น เพื่อการตัดสินใจร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบให้มากที่สุด

17. การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไปให้ออนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นการเฉพาะรายการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างต้น จะคิดค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ต่อเมื่อส่วนราชการเดิมได้เสียค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์อยู่ก่อนที่จะโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดินก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดินก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีลักษณะเป็นการจัดบริการให้แก่บุคคลเฉพาะราย

18. การจัดการกองทุนต่างๆ ของหน่วยงานรัฐที่ดำเนินการอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้น เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพิจารณาเป็นประการอื่นตามความเห็นสมควร

สำหรับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ การให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 (2542: 93) ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

1. ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อน ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

2. ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

3. ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี สำหรับกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณารายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลา 10 ปี

สรุปได้ว่า การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการโอน 3 ลักษณะ คือ 1. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ 3. รัฐยังคงดำเนินอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ก. ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ตามหลักรัฐศาสตร์ได้จัดระเบียบการปกครองโดยอาศัยหลักการใช้อำนาจการปกครอง โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ ส่วนการจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากันก็ขึ้นอยู่กับ ประวัติศาสตร์ความเป็นมาในอดีตและสภาพแวดล้อมทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในชาติหรือรัฐนั้น (วิญญู อังคนารักษ์, 2544: 16-17)

การกระจายอำนาจแบ่งออกได้เป็น การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) กับ การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) ซึ่งทั้งสองส่วนมีความแตกต่างกันแต่ก็สัมพันธ์กันอยู่

การกระจายอำนาจทางการบริหาร เป็นการโอนอำนาจหน้าที่ออกไปจากศูนย์กลางอำนาจบริหารในส่วนกลาง ให้แก่หน่วยงานระดับรองๆ ลงไป ทั้งภายในองค์กรเดียวกัน (กระทรวง, กรม) หรือไปสู่หน่วยงานในภูมิภาคในรูปของการมอบอำนาจ (Delegation) หรือการแบ่งอำนาจจากหน่วยงานในส่วนกลางก็ตาม

การกระจายอำนาจทางการเมือง เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการจากส่วนกลางในบางกิจกรรมไปยังหน่วยการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยที่หน่วยการ

ปกครองตนเองจะมีความเป็นอิสระมากในการตัดสินใจและดำเนินการในกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ แต่มิได้แยกอิสระไปจากอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลางอย่างเด็ดขาด ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง เพียงแต่มีโครงสร้างที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระในการตัดสินใจ

แนวคิดที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ได้มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้ ประทาน คงฤทธิ์ศึกษาร (2543: 7-8) ได้ให้ความหมายถึงการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การแบ่งอำนาจการปกครองที่เรียกว่า Decentralization และการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution) หมายความว่า การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนี้ มีหลักการสำคัญที่ว่า จะต้องเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งอำนาจการเมืองและอำนาจในการบริหาร

หลักการสำคัญของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง จะต้องประกอบไปด้วย หลักการดังนี้

1. ต้องให้องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้นให้มีการเลือกตั้ง เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วม เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของท้องถิ่น
2. ต้องให้มีองค์กรในการบริหาร หรือการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น โดยต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรเป็นอิสระ หรือสิทธิในการปกครองตนเอง
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรจะต้องมีอำนาจในการดำเนินตามข้อบัญญัติเพื่อการดำเนินงานและควบคุมให้มีการปฏิบัติตามข้อบัญญัตินั้นๆ
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้
6. ภายในการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องมีความอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา คือการมีอำนาจในการจัดหาตัวบุคคลเข้าดำเนินการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น
7. องค์กรนั้นจะต้องมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบภายในอาณาเขตที่กำหนดขึ้น โดยรัฐบาลกลาง

ข. การกระจายอำนาจการปกครอง

หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ หรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น สำหรับรูปแบบรัฐเดี่ยวมักนิยมใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง และหลักการ

กระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งจะมีหลักการที่ขึ้นอยู่กับวิธีการและขีดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางที่อาจมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันหรือให้อิสระกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาก โดยส่วนมากทำหน้าที่ควบคุมดูแลเท่านั้น (วิญญู อังคนารักษ์, 2544: 20)

วิวัฒนาการของการบริหารราชการแผ่นดินประเทศต่างๆ อาจมีแตกต่างกันไป ทั้งในทางรวมอำนาจเข้าไว้ในส่วนกลางมากขึ้น หรือกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น แล้วแต่สถานการณ์ของประเทศนั้นๆ ทั้งสถานการณ์ทางการเมือง ความรู้ความสามารถของประชาชนในการปกครองตนเอง

หลักการรวมอำนาจการปกครอง หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยงานการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่างๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางโดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ (วิญญู อังคนารักษ์, 2544: 20-22)

-มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง

-มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง หรือเป็นการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระวัง หรือแก้ไข เพิกถอนการกระทำต่างๆ ไว้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

-มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป

หลักการแบ่งมอบอำนาจการปกครอง หมายถึง หลักการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนไปให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นตัวแทนซึ่งได้ส่งออกไปประจำอยู่ในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ดำเนินการวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างอันมิได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียส่วนรวมได้เองตามระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลางกำหนด

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับในการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น

ตามหลักการในการปกครองประเทศหรือการบริหารประเทศ รัฐบาลย่อมเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ แต่การที่จะบริหารประเทศให้มีความมั่นคงทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และสามารถดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึง รัฐบาลจะต้องใช้หลักการและแนวความคิดในการกระจายอำนาจ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองด้วย

หลักการกระจายอำนาจปกครอง (ประยูร กาญจนกุล, 2543: 42-45) หมายถึง การกระจายอำนาจในทางการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่าง โอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

ค. ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญๆ ดังนี้ (ประยูร กาญจนกุล, 2543: 45-46)

1. มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มี หน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง สำหรับส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน การเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้น ต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง
4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ
5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

สรุป แนวคิดการกระจายอำนาจถือได้ว่าเป็นการโอนอำนาจจากส่วนกลางมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจในการปฏิบัติงานด้วยตนเอง อีกทั้งเสริมสร้างอำนาจในการบริหารจัดการงานท้องถิ่นให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก. ความเป็นมาของการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกับมาตรา 43 และมาตรา 289 กำหนดว่า การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ (สำนักงานการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2548: 3)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 และมาตรา 42 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 21 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น โดยให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประสานส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎกระทรวงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นของตน โดยถือว่าการจัดการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริการสาธารณะด้วย

นอกจากนี้ มาตรา 30 และมาตรา 32 ของ พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแผนทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ด้านการศึกษา โดยสรุปดังนี้ (สำนักงานการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2548: 5-6)

1. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 กำหนดให้ภารกิจจัดการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ เป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน



ให้ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดขอบเขตการถ่ายโอน ดังนี้

(1) ให้กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาในระดับชาติและในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ประเมินผลความพร้อมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินที่กำหนด รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา

(2) ให้กระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาพร้อมทั้งเร่งรัดในการสร้างความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาได้เอง โดยกำหนดให้มีคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ โดยเฉพาะและให้มีการรายงานความก้าวหน้าให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทราบอย่างต่อเนื่อง

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจร่วมกันจัดการศึกษา โดยอาจดำเนินการรูปของ สหการได้

(4) ภารกิจด้านการจัดการศึกษาที่จะถ่ายโอน มีดังนี้

1) การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือระดับปฐมวัย (อายุ 4-6 ปี)

2) การศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ การศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ยกเว้นการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะพิเศษ 9 ประเภทตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขอรับการถ่ายโอน จะต้องชี้แจงและเกณฑ์การประเมินความพร้อมเพิ่มเติมเป็นพิเศษ และให้ตกลงกันเป็นกรณีไป

ข. การถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) การถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษา การถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษา ได้แก่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ โอนสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับหรือประเภทใด หรือหลายระดับหรือหลายประเภทและการบริหารการศึกษาจากสถานศึกษาในสังกัดสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสถานศึกษาต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ (สำนักงานการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2548: 7)

1. จัดทำบัญชีถ่ายโอนภารกิจพร้อมเอกสารหลักฐาน โดยให้ครอบคลุมถึงภารกิจในการบริหารจัดการของสถานศึกษาทั้ง 4 ด้าน

1.1 ด้านการบริหารวิชาการ

1.2 ด้านการบริหารงบประมาณ

1.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

1.4 ด้านการบริหารทั่วไป

2. การจัดทำบัญชีดังกล่าว ให้ใช้แบบตามที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

2) การถ่ายโอนสินทรัพย์ การถ่ายโอนสินทรัพย์ คือ การถ่ายโอนทรัพย์สินและหนี้สินของสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการดังนี้

2.1 สถานศึกษาสำรวจและจัดทำรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสถานศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบันพร้อมเอกสารหลักฐาน ตามแบบที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

2.2 กรณีทรัพย์สินบางรายการที่ต้องจดทะเบียนตามกฎหมาย ให้ดำเนินการตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดในการถ่ายโอนทรัพย์สินของสถานศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาเท่านั้น มิให้นำทรัพย์สินดังกล่าวไปแสวงหาประโยชน์อื่นใด ที่ขัดกับวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา

3) การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษารายการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษา คือ การถ่ายโอนบุคลากรในสถานศึกษาที่มีการถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีความสมัครใจที่จะโอนไปเป็นพนักงานครูส่วนท้องถิ่น มีแนวทางการดำเนินการดังนี้ (สำนักงานการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2548: 7 – 9)

3.1 สอบถามความสมัครใจของบุคลากรในสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนและเปิดโอกาสสำหรับบุคลากรสถานศึกษาอื่นด้วย

3.2 จัดทำบัญชีรายชื่อบุคลากรในสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอน โดยแยกเป็น กลุ่มดังนี้

- (1) บุคลากรที่ประสงค์จะถ่ายโอนไปสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) บุคลากรที่ไม่ประสงค์จะถ่ายโอนไปสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จำแนกเป็น

2.1 ขอย้ายไปสถานศึกษาอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ

2.2 ขอช่วยราชการเพื่อหาข้อมูลก่อนตัดสินใจ

3.3 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องส่งมอบบัญชีรายชื่อบุคลากรในสถานศึกษาอื่น ที่ประสงค์จะโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติงานในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำเอกสารการถ่ายโอน ภารกิจ สิทธิประโยชน์ และบุคลากรด้านการศึกษา ควรจัดทำเป็น 3 ฉบับ เพื่อเก็บไว้ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอรับโอน และสถานศึกษาแห่งละ 1 ฉบับสำหรับวัน เวลา สถานที่ และผู้มีอำนาจลงนามในการถ่ายโอนให้เป็นไปตามสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ สิทธิประโยชน์ และบุคลากรด้านการศึกษาแล้ว ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารายงานผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบดังนี้

1. การถ่ายโอนภารกิจให้กรมเจ้าสังกัด กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ
2. การถ่ายโอนสิทธิประโยชน์ให้รายงานสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมเจ้าสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้รายงานสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ

จากแนวคิดการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาได้นำมาประกอบการศึกษาครั้งนี้ เพราะภารกิจด้านการจัดการศึกษา เป็นภารกิจหนึ่งที่ถ่ายโอนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะเห็นได้ว่า มีการกำหนดหลักการสิ่งที่จะถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย อาทิ ทรัพย์สิน บุคลากร และภารกิจการจัดการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับประเด็นที่ผู้ศึกษาต้องการศึกษา คือ การตัดสินใจของข้าราชการในการลงคะแนนเสียงสมัครใจไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ค. แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ได้กำหนดแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548: 5 -12)

1) หลักการถ่ายโอนบุคลากร หลักการถ่ายโอนบุคลากร ประกอบด้วย

1. ยึดหลักการ “สถานศึกษาไป บุคลากรสมัครใจ อัตราตามตัว ไป” เพื่อให้การเรียนการสอนพัฒนาไปอย่างราบรื่นและบุคลากรมีหลักประกันความก้าวหน้าและคุณภาพชีวิต การทำงานที่ดี โดยรัฐจัดสรรอัตราที่ขาดให้แก่ อปท. ตามกรอบอัตรากำลัง
2. สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนให้อปท. ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้อปท.
3. กระบวนการถ่ายโอนต้องมีความยืดหยุ่น คล่องตัว ราบรื่น และจงใจ เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างต่อเนื่อง และเกิดประโยชน์แก่ผู้รับบริการทางการศึกษา
4. สิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าของบุคลากรที่ถ่ายโอนต้องไม่ต่ำกว่าที่บุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.) ได้รับ
5. รัฐบาลควรมีนโยบายการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด โดยมีเงินชดเชยรองรับการถ่ายโอน

2) หลักเกณฑ์การถ่ายโอน

หลักเกณฑ์การถ่ายโอนจะเริ่มมีการถ่ายโอนบุคลากรของ ศธ. ให้แก่ อปท. เมื่อผ่านเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. สถานศึกษาสมัครใจที่จะโอนไปสังกัด อปท.
2. อปท. ผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อปท. พ.ศ. 2547 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 สำหรับสถานศึกษาในสังกัด สพฐ. และหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่ ศธ. กำหนด สำหรับสถานศึกษาในสังกัดส่วนราชการอื่นที่มีการถ่ายโอน ทั้งนี้ ไม่รวมการถ่ายโอนห้องสมุดประชาชน
3. มีการสอบถามความสมัครใจของบุคลากรที่เกี่ยวข้องแล้ว

3) วิธีการถ่ายโอน

วิธีการถ่ายโอน จะดำเนินการตามความสมัครใจของบุคลากร รวม 4 วิธี ดังนี้

1. โอน ไปเป็นข้าราชการหรือพนักงานในสังกัด อปท.
2. ย้าย จำแนกเป็น 2 กรณี คือ
 - 2.1 ย้ายสับเปลี่ยน กับบุคลากรในสถานศึกษาอื่นของ ศร.
 - 2.2 ย้ายไปดำรงตำแหน่งในสถานศึกษาอื่นของ ศร.
3. ช่วยราชการ จำแนกเป็น

3.1 กรณีบุคลากรประสงค์จะปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนต่อไปอีก ระยะเวลาหนึ่งเพื่อหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ให้ช่วยราชการได้ไม่เกิน 5 ปีการศึกษา นับแต่วันที่มีการถ่ายโอนสถานศึกษา หากมีความจำเป็นอาจขยายระยะเวลาช่วยราชการต่อไปได้ ครั้งละ 1 ปี การศึกษา ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาต่อการบริหารงานของ อปท. และขวัญกำลังใจของบุคลากรที่ไปช่วยราชการ

3.2 กรณีบุคลากรประสงค์ขอย้ายไปดำรงตำแหน่งในสถานศึกษาอื่นของ ศร. แต่ อปท. ยังมีได้กำหนดตำแหน่งทดแทน หรือยังสรรหาบุคลากรมาทดแทนไม่ได้ ในระยะแรกที่มีการถ่ายโอนสถานศึกษา หาก อปท. ยังมีได้กำหนดตำแหน่งทดแทนหรือยังไม่สามารถสรรหาบุคลากรมาทดแทนบุคลากรที่ขอย้ายไปดำรงตำแหน่งในสถานศึกษาอื่น ศร. ต้องให้บุคลากรในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่ อปท. ช่วยราชการในสถานศึกษาเดิมต่อไปก่อนไม่เกิน 1 ปีการศึกษานับแต่วันที่มีการถ่ายโอนสถานศึกษา เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อการเรียนการสอนในสถานศึกษานั้น หาก อปท. ยังไม่สามารถหาบุคลากรมาทดแทนได้ภายในกำหนด ศร. ต้องให้บุคลากรดังกล่าว ย้ายไปสถานศึกษาอื่นของ ศร. ตามความประสงค์

4. เกษียณอายุราชการก่อนกำหนด

4) การส่งมอบบัญชีรายชื่อบุคลากรในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่ อปท.

ให้หน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคลากรในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่ อปท. ส่งมอบให้ อปท. โดยแยกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

- (1) บุคลากรที่ประสงค์จะถ่ายโอนไปสังกัด อปท.
- (2) บุคลากรที่ไม่ประสงค์จะถ่ายโอนไปสังกัด อปท. จำแนกเป็น
 - 2.1 ขอย้ายไปสถานศึกษาอื่นของ ศร.
 - 2.2 ขอช่วยราชการเพื่อหาข้อมูลก่อนตัดสินใจ

ทั้งนี้ ให้ส่งมอบบัญชีดังกล่าวให้ อปท. ที่ได้รับการถ่ายโอนสถานศึกษานั้น ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ อปท. ผ่านการประเมิน

สำหรับการส่งมอบบัญชีรายชื่อของบุคลากรในสถานศึกษาอื่นที่ประสงค์จะขอโอนไปสังกัด อปท. เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาที่ถ่ายโอน เห็นควรให้หน่วยงานต้นสังกัดส่งมอบบัญชีดังกล่าวให้ อปท. โดยเร็ว เมื่อ อปท. ได้รับบัญชีรายชื่อดังกล่าวแล้ว หากมีบุคลากรของ ศธ. ในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนประสงค์จะขอย้ายสับเปลี่ยนกับบุคลากรในบัญชีรายชื่อ ให้ ศธ. ดำเนินการย้ายสับเปลี่ยนให้เป็นที่เรียบร้อยตามความประสงค์ของบุคลากรเหล่านั้น

ภายหลังการส่งมอบบัญชีรายชื่อบุคลากรในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไม่เกิน 5 ปีการศึกษา หากมีบุคลากรของ ศธ. ในสถานศึกษาอื่นประสงค์จะขอโอนไปสังกัด อปท. ให้เป็นดุลยพินิจของ อปท. ที่จะพิจารณารับโอนบุคลากรดังกล่าว ทั้งนี้ หาก อปท. รับโอน ให้บุคลากรดังกล่าวได้รับสิทธิเช่นเดียวกับบุคลากรของ ศธ. ที่ถ่ายโอนมาพร้อมกับการถ่ายโอนสถานศึกษา

5) กลไกการถ่ายโอน

กำหนดให้ส่วนราชการและคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่เป็นกลไกการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาทั้งในระดับชาติ ระดับส่วนราชการ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณด้านการศึกษาของ ศธ. กรุงเทพมหานคร และระดับจังหวัด โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ตามที่คณะอนุกรรมการฯ กำหนด เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ การจัดสรรกำลังคน และงบประมาณด้านการศึกษาของสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่ อปท. ดูแลเรื่องระบบคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ถ่ายโอนในช่วงก่อนสมศ.ประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของ อปท. รวมทั้งแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจเกิดจากการถ่ายโอน และประสานส่วนราชการหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การถ่ายโอนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

6) การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาที่ถ่ายโอน

โดยที่ในระยะแรกที่มีการถ่ายโอนสถานศึกษา บุคลากรในสถานศึกษาดังกล่าวอาจประกอบด้วยบุคลากรของศธ. ที่ไปช่วยราชการ และบุคลากรของ อปท. ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการศึกษา จึงกำหนดให้การบริหารบุคคลในสถานศึกษาดังกล่าวดำเนินการดังนี้

1. กรณีบุคลากรสังกัด ศธ. ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัด ศธ.
2. กรณีบุคลากรสังกัด อปท. ให้ดำเนินการตามมาตรฐานหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

3. การบังคับบัญชาและควบคุมการปฏิบัติงานในสถานศึกษาที่ถ่ายโอน

3.1 กรณีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นบุคลากรสังกัด อปท. ให้ ศร. เสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อให้ ศร. กำหนดระเบียบว่าด้วยการมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัด อปท. ตามมาตรา 45 (7) ของ พ.ร.บ. บริหารราชการ ศร. พ.ศ. 2546 ให้ผู้บริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนสามารถบังคับบัญชาและดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการสังกัด ศร. ที่ช่วยราชการในสถานศึกษาได้

3.2 กรณีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นบุคลากรสังกัด ศร. ให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของ อปท. ที่เกี่ยวข้องดำเนินการกำหนดมาตรฐานหลักเกณฑ์ เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นมอบอำนาจให้ผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นข้าราชการของ ศร. มีอำนาจสั่งการ หรือเสนอความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในส่วนที่เป็นอำนาจของผู้บริหารสถานศึกษาตามมาตรฐานหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแก่บุคลากรของ อปท. รวมทั้งมอบอำนาจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการมอบอำนาจของ ศร. ตามข้อ 8.3.1 เพื่อให้การบริหารสถานศึกษาดำเนินไปด้วยความราบรื่นและคล่องตัว

7) หลักประกันสำหรับลูกจ้าง

ในช่วงแรกที่ถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่ อปท. หากมีบุคลากรที่เป็นลูกจ้าง ทั้งที่จ้างจากเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณซึ่งต้องถ่ายโอนไปพร้อมสถานศึกษา อปท. ต้องจ้างลูกจ้างเหล่านี้ต่อไปจนครบกำหนดสัญญาจ้าง โดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. เมื่อครบกำหนดสัญญาจ้างแล้ว หากมีความจำเป็นต้องจ้างลูกจ้างประเภทดังกล่าวเพื่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน ให้ อปท. พิจารณาจ้างลูกจ้างที่เคยปฏิบัติงานอยู่เดิมก่อน โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างดังกล่าวตามหลักเกณฑ์พนักงานจ้างของ อปท. โดยรัฐจะพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. เฉพาะที่เป็นตำแหน่งหลักตามความสามารถทางการคลังของ อปท. แต่ละแห่ง สำหรับครุอัตราจ้างที่ได้ต่อสัญญากรณีนี้ ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะพนักงานจ้างตามภารกิจของ อปท. ต่อไป

8) สถานภาพ สิทธิประโยชน์ และความก้าวหน้าของบุคลากรที่ถ่ายโอน

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีสถานภาพตามความสมัครใจ 3 กรณี ดังนี้

1. กรณีประสงค์ขอโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเปลี่ยนสภาพเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน

2. กรณีไม่สมัครใจโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ประสงค์ จะขอช่วยราชการอยู่ในสถานศึกษาเดิม จะยังคงมีสภาพเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

3. กรณีไม่ประสงค์ขอโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขอย้ายไปอยู่ในสถานศึกษาอื่นสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กรณีนี้ก็จะยังคงมีสภาพเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเช่นเดิม

ข้าราชการครูหรือพนักงานครูและผู้บริหารสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง มีสิทธิได้รับเงินเดือนตลอดจนเงินเพิ่มอื่นๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือนจากงบประมาณเงินอุดหนุนของรัฐ ประกอบกับคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงาน

บุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) และกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูของกระทรวงศึกษาธิการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ โดยอนุโลม นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดเป็นหลักการให้บุคลากรที่ถ่ายโอนต้องได้รับสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าไม่ต่ำกว่าที่บุคลากรกระทรวงศึกษาธิการเคยได้รับ ดังนั้น เงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินเพิ่มเพื่อการครองชีพชั่วคราว เงินเพิ่มสำหรับครูการศึกษาพิเศษ ฯลฯ ตลอดจนถึงสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้รับ ข้าราชการครูและพนักงานครูส่วนท้องถิ่นก็จะได้รับเช่นเดียวกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการอย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีศักยภาพความพร้อมและนโยบายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะมีผลให้ข้าราชการและพนักงานครูส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง อาจได้รับสวัสดิการสิทธิประโยชน์ และความก้าวหน้าแตกต่างกันได้ตามศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในส่วนการเป็นสมาชิก กบข. ตาม พ.ร.บ.กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 4)พ.ศ. 2549 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2549 ได้กำหนดให้สมาชิก กบข. ที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงมีสถานภาพการเป็นสมาชิก กบข.ต่อไปได้ จึงมีผลให้ข้าราชการครูที่เป็นสมาชิก กบข.เมื่อโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงสภาพเป็นสมาชิก กบข.เหมือนเดิมทุกประการ

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า แนวคิดการถ่ายโอนบุคลากรด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดหลักการถ่ายโอนบุคลากรไว้ โดยบุคลากรทางการศึกษาจะถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของบุคคลที่จะไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดทุกประการ

2.5 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จตุพร มีณรงค์ (2548) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่ทำให้บุคลากรครูยอมรับการถ่ายโอนการศึกษา ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ทำให้บุคลากรครูยอมรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษา ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุและอุปกรณ์ ด้านวิชาการและงานบริหารทั่วไป พบว่าโดยภาพรวมบุคลากรครูเห็นว่าทุกปัจจัยมีความสำคัญอยู่ในระดับดีมากทุกด้านและทุกประเด็น

แนวทางการจัดปัจจัยที่ทำให้บุคลากรครูยอมรับการถ่ายโอนการศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบัน ด้านบุคลากรคือ บุคลากรของ อบต. ที่รับผิดชอบงานการศึกษาควรมีการวางแผนการใช้งบประมาณอย่างรอบคอบและรัดกุม ปัจจัยด้านวัสดุ และอุปกรณ์คือ ควรมีการวางแผนเกี่ยวกับการจัดหาวัสดุและครุภัณฑ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย และปัจจัยด้านงานวิชาการ และการบริหารงานทั่วไป คือ การปลูกฝังให้นักเรียนอนุรักษ์ประเพณีและวัฒนธรรมที่ดีงามแต่ละท้องถิ่นไว้เพื่อสืบทอดสิ่งที่ดีงามต่อๆ กันไป

ประพันธ์ ดิอุด (2549) ศึกษาเรื่อง การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาในการเตรียมความพร้อม เพื่อรองรับภารกิจจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระบุปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาคั้งนี้ คือ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาด้านการบริหารจัดการ ด้านงบประมาณ และด้านอาคาร/สถานที่/เครื่องมือเครื่องใช้ อยู่ในระดับปานกลาง ขณะที่ด้านบุคลากรอยู่ในระดับน้อย ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา พบว่า ขาดแคลนบุคลากรด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และหน่วยงานส่วนกลางไม่ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือด้านการฝึกอบรม และงบประมาณอย่างเพียงพอ ผู้บริหารยังไม่ให้ความสำคัญในด้านการถ่ายโอนสถานศึกษา และปัญหาการต่อต้านจากองค์กรครูในพื้นที่ และจากการสำรวจความพึงพอใจของบุคลากรทางการศึกษาต่อความต้องการที่จะถ่ายโอนไปสังกัดหน่วยงานภาครัฐนั้น พบว่า บุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่มีความต้องการถ่ายโอนไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และเหตุผลที่ได้ต้องการถ่ายโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบุคลากรที่มีความชำนาญด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนน้อย

และไม่เคยมีประสบการณ์ด้านการจัดการศึกษามาก่อน และผู้บริหาร (ฝ่ายการเมือง) อาจทำให้การจัดการศึกษาถูกแทรกแซง ไม่มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ยากจากงานวิจัยของ ประพันธ์ ดีอุดม จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยามีความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มากนัก อีกทั้งครูและบุคลากรทางการศึกษายังไม่มั่นใจที่จะไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีความต้องการถ่ายโอนไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ปวีณา รูปทอง (2546) ได้ทำการวิจัยเรื่องความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ จากผลการวิจัยพบว่า

1. ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่มีความเห็นว่าไม่เห็นด้วยต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยของ อบต. ในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ ขณะที่สมาชิกสภาอบต. ส่วนใหญ่เห็นด้วย
2. กรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลของอบต. ในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ มีความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยอยู่ในระดับปานกลาง
3. อบต. ในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ มีศักยภาพในการกำหนดนโยบายหรือแผนงานด้านการจัดการศึกษาระดับต่ำ
4. ความคิดเห็นที่มีต่อความพร้อมในการจัดการศึกษามีความสัมพันธ์กับความแตกต่างของอาชีพ คือ สมาชิกสภา อบต. กับผู้บริหารสถานศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ โดยสมาชิกสภา อบต. ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นไปในทางเห็นด้วยแต่ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่มีความคิดเห็นไปในทางไม่เห็นด้วย

วสันต์ สมัครรัฐกิจ (2549) ศึกษาเรื่อง ความพร้อมการถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรับถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาเปรียบเทียบความพร้อมในการรับถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมในการรับถ่ายโอนงานด้านจัดการการศึกษาโดยภาพรวมส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลางแต่เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีระดับความพร้อมอยู่ในระดับปานกลาง 3 ด้านและมีความพร้อมต่ำ 1 ด้าน ด้านที่มีความพร้อมปานกลาง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านการจัดการ ส่วนด้านที่มีความพร้อมต่ำ 1 ด้าน คือ ด้านวัสดุอุปกรณ์ โดยมีความพร้อมด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์และด้านจัดการตามลำดับ

วัชร ภาโนชิต (2546) ได้ศึกษาทัศนคติในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ที่รับผิดชอบในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาในด้านลักษณะของหน่วยงานด้านการปฏิบัติ ตามนโยบายของนัก

ปฏิบัติด้านการบังคับบัญชา ด้านการติดต่อ ด้านสถานภาพ เศรษฐกิจและสังคม ด้านสภาพแวดล้อม ทางการเมือง ด้านมาตรฐาน ด้านทรัพยากร และด้านความคิดอ่านและจิตใจของผู้ปฏิบัติอยู่ในระดับ ปานกลางทุกด้าน ส่วนข้อเสนอแนะ พบว่า ควรมีทรัพยากร อาทิ งบประมาณ เครื่อง อุปกรณ์ และ เทคโนโลยีที่ทันสมัย อย่างเพียงพอ มีมาตรฐานในการบริหารงาน งานวางแผนการดำเนินงานอย่าง ชัดเจน มีการติดต่อประสานงานอย่างมีระบบ และมีคุณภาพการบังคับบัญชาแบบมีส่วนร่วม ลักษณะของหน่วยงานควรมีโครงสร้างที่เอื้อ สอดคล้อง และความพร้อมในการจัดการศึกษา มีการ สนับสนุนจากกลุ่มผู้นำองค์กร ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบ สร้างค่านิยมให้ครูและ บุคลากรในการถ่ายโอน การจัดการศึกษาและกำกับติดตามการปฏิบัติงานของครูและบุคลากร ทางการศึกษาอย่างจริงจัง ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาของ วัชระ ภา โนจิต จะเห็นได้ว่า ความคิดเห็นของผู้บริหารที่รับผิดชอบใน การถ่ายโอนการจัดการการศึกษาส่วนใหญ่มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในด้าน การจัดการศึกษาไม่มากนัก ซึ่งปัจจัยนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ย่อมส่งผลต่อความสนใจไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น สรุปได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้บุคลากรครูยอมรับการ ถ่ายโอนการจัดการศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ปัจจัยด้านบุคลากร ด้าน งบประมาณ ด้านวัสดุและอุปกรณ์ ด้านวิชาการและงานบริหารทั่วไป และผู้บริหารสถานศึกษา ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการกำหนดนโยบายหรือแผนงานด้านการจัดการศึกษาใน ระดับต่ำ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการรับถ่ายโอนงานด้านจัดการการศึกษา ในระดับปานกลาง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านการจัดการ ส่วนด้านที่มีความ พร้อมต่ำ 1 ด้าน คือ ด้านวัสดุอุปกรณ์ นอกจากนี้ผู้บริหารที่รับผิดชอบในการถ่ายโอนการจัดการ การศึกษาส่วนใหญ่มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในด้านการจัดการศึกษาไม่มาก นักซึ่งอาจจะส่งผลต่อความสนใจต่อการโอนย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้



2.6 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

