บทที่ 2
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เพื่อศึกษาปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี ผู้วิจัยนำเสนอแนวคิด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารท้องถิ่น
2. การกระจายอำนาจและการจัดสรรพันธกิจให้ท้องถิ่น
3. การกระจายอำนาจทางการศึกษาและการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารท้องถิ่น

1.1 ความหมายของการปกครองและการบริหารท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือนิยามไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วความหมายหรือคำนิยามเหล่านั้นต่างก็มีหลักสำคัญที่คล้ายคลึงกัน จะมีต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ดังนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523: 9-12) ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่หลายท่านได้นิยามไว้ ที่สำคัญได้แก่ นิยามของแดเนียล วิท (Daniel Wit) และวิลเลียม เอ. รอบสัน (William A. Robson) ซึ่งแดเนียล วิท ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่าถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและการบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน ส่วนวิลเลียม เอ. รอบสัน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในกิจการปกครองท้องถิ่นเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปและเคยดำรงตำแหน่งประธานสมาคม

การปกครองท้องถิ่นนานาชาติ ได้ให้นิยามคำว่า การปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นเอง ทั้งนี้ ประหยัด หงษ์ทองคำ ได้ให้ข้อสรุปว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึงการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งอาจมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม มีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง มีองค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

อุทัย หิรัญโต (2523: 4) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองจากรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานท้องถิ่น มีองค์การของท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526: 8) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

ส่วนความหมายของการบริหารท้องถิ่น มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2545: 46) ให้ความหมายว่า การบริหารท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางกระจายอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารซึ่งรวมทั้งการจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลและงบประมาณไปให้ประชาชนหรือหน่วยการบริหารของประชาชนในท้องถิ่น

รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2547: 58) ให้ความหมายว่า การบริหารท้องถิ่น หมายถึง การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชนใน

ท้องถิ่น ดำเนินการบริหารในระดับรองจากระดับชาติหรือระดับรัฐ การบริหารท้องถิ่นเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารประเทศได้กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองในรูปแบบของ การปกครองท้องถิ่น (local government) ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจปกครองตนเองตามที่ได้กระจายอำนาจจากรัฐบาลจะดำเนินการปกครองท้องถิ่นตนเองโดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชนในท้องถิ่น เรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ ภายใต้กรอบนโยบาย กฎหมาย และการกำกับดูแลของรัฐ

1.2 ความสำคัญของการปกครองและบริหารท้องถิ่น

จากแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นและการบริหารท้องถิ่น มีนักวิชาการได้อธิบายให้เห็นถึงความสำคัญของการปกครองและการบริหารท้องถิ่น ไว้ดังนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523: 13-16) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและมีส่วนร่วมในการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่น และมีส่วนร่วมกิจกรรมของท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

อุทัย หิรัญโต (2523: 6) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และเป็นการฝึกคนในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง จึงมีความสำคัญทั้งในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถานที่รวมชีวิต เศรษฐกิจและสังคมของชาติ เป็นชุมชนศูนย์รวมของสังคม หากหน่วยการปกครองท้องถิ่นบริหารงานมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จะเป็นวิถีทางที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นศูนย์กลางของสังคม การเมืองตลอดจนการเศรษฐกิจ พาณิชยกรรม และการศึกษาในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญเป็นอันมาก

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526: 9-11) ได้อธิบายว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น เป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น และการพัฒนาทางการเมือง เป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539: 14) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่

ประชาชน ทำให้ท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเอง (Self Government) เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล สนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต และสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทพึ่งตนเอง

โกวิทย์ พวงงาม (2542: 8-9) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเองและเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น มีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

ปธาน สุวรรณมงคล (2547: 6) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชน เป็นสถาบันทางการเมืองที่ให้ความรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เป็นรูปแบบการปกครองที่มีขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการบริหารประเทศ เป็นสัญลักษณ์ของการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และยังเป็นการแสดงถึงการต่อต้านการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางของผู้มีอำนาจรัฐ

รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2547: 60-62) ได้จำแนกความสำคัญของการบริหารท้องถิ่นออกเป็น 3 ด้าน คือ (1) ความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและการพัฒนาท้องถิ่น (2) ความสำคัญต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ และ (3) ความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาประชาสังคม

2. การกระจายอำนาจและการจัดสรรพันธกิจให้ท้องถิ่น

2.1 การกระจายอำนาจ

ในเรื่องการกระจายอำนาจ ได้มีผู้อธิบายความหมาย ลักษณะ และหลักการที่สำคัญไว้ดังนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523: 5) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจมี 2 ความหมาย คือ (1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกระจายอำนาจตามความหมายนี้ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใด เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ

อุทัย หิรัญโต (2523: 14-15) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารนั้น หมายถึง การมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงไป หรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายบังคับบัญชา สำหรับการกระจายอำนาจตามความหมายของวิชารัฐศาสตร์ หมายถึงการที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการ แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526: 6) ได้สรุปว่าการกระจายอำนาจทางการปกครอง จะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ (1) ต้องให้องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจมีการเลือกตั้ง (election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของท้องถิ่น (2) ต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย (3) มีอิสระหรือสิทธิในการปกครองตนเอง (autonomy) ได้ เช่นการกำหนดนโยบาย การดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นความต้องการของท้องถิ่น โดยไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐ (4) มีอำนาจในการตราข้อบัญญัติ เพื่อดำเนินงานและควบคุมการปฏิบัติงาน (5) มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยชอบด้วยกฎหมาย (6) มีอำนาจในการจัดหาตั้งบุคคลเข้ามาดำเนินการในการปกครองท้องถิ่น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ (7) มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบภายในอาณาเขต (territory) ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง

โกวิทย์ พวงงาม (2542: 13) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้น เห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ (1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร (2) การกระจายอำนาจตามบริการ หรือกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างอิสระ โดย

ปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2544: 290–291) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นการบริหารการปกครองโดยที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง การกระจายอำนาจมีองค์ประกอบทั่วไป 4 ประการคือ (1) มีฐานะเป็นนิติบุคคล (2) มีอิสระในการบริหารงาน (3) มีงบประมาณของตนเอง และ (4) คณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่น

รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2547: 66) อธิบายว่า การกระจายอำนาจ เป็นหลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ มอบอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวนี้แทนประชาชนและดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างเป็นอิสระ

2.2 การจัดสรรพันธกิจให้ท้องถิ่น

ในเรื่องการจัดสรรพันธกิจให้ท้องถิ่น ได้มีผู้อธิบายหลักการและแนวทางไว้ดังนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2537: 122-131) มีความเห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นกิจกรรมที่ประชาชนจะต้องมีบทบาทเข้ามารับภาระหน้าที่บางประการจากรัฐไปจัดทำ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงต้องพิจารณาถึงความสามารถและความพร้อมของประชาชนและท้องถิ่นควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ ได้แก่ (1) ความพร้อมในด้านการเงินการคลังของท้องถิ่น ถ้าองค์กรใดไม่มีปัญหาด้านการเงิน องค์กรนั้นย่อมมีโอกาสที่จะปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) ความพร้อมของประชาชนในด้านการเมือง ต้องพิจารณาถึงความรู้ทางการเมืองเบื้องต้น หรือการปกครองตนเองของประชาชน (3) ความพร้อมหรือความสามารถของประชาชนในการบริหารกิจการในหน้าที่ ประชาชนในท้องถิ่นที่จะรับการกระจายอำนาจได้อย่างน้อยจะต้องมีความรู้ ความสามารถที่จะรับผิดชอบบริหารงานในหน้าที่ได้เป็นอย่างดี มิฉะนั้นการกระจายอำนาจจะเป็นผลร้ายแก่ท้องถิ่น

สำหรับภารกิจที่ควรจัดสรรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523:59) ได้อธิบายว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญขึ้น และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น น้ำสะอาด ไฟฟ้า ตลาด การศึกษา การสาธารณสุข การกำจัดขยะมูลฝอย ฯลฯ หรือกล่าว

อีกนัยหนึ่งได้ว่า หน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็คือการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีสุขภาพพลานามัยดี มีความปลอดภัยและมั่นคงในชีวิต ตลอดจนการอาชีพ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย

ตระกูล มีชัย (2538: 6) มีความเห็นว่ากิจการที่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นกิจการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนอันเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งต้องการการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การรักษาพยาบาล การก่อสร้าง กิจการสวนสาธารณะ

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539: 18) มีความเห็นว่าการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้ท้องถิ่นควรคำนึงถึงหลักการ ดังนี้ (1) การพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ (2) การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ (3) เป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง

โกวิทย์ พวงงาม (2542: 9) เห็นว่าการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ดำเนินการมีข้อพิจารณา ดังนี้ (1) เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น (2) เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง (3) เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เช่น บริการสาธารณสุข การสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น (4) เป็นงานที่เกี่ยวการพาณิชย์ท้องถิ่น เช่น ตลาด โรงจำนำ และงานต่าง ๆ ที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชน

รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546: 53-55) อธิบายว่า การจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ท้องถิ่น มีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ (1) หลักประโยชน์สาธารณะ ภารกิจที่จัดสรรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น จะต้องเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น เป็นภารกิจที่มีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (2) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ การจัดสรรภารกิจให้เป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการจัดการ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าสามารถปฏิบัติภารกิจได้และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีปัจจัยที่จะต้องพิจารณาควบคู่กันไป 2 ประการคือ ลักษณะของภารกิจ และความสามารถของท้องถิ่น

สำหรับภารกิจที่ควรจัดสรรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น เห็นว่าอำนาจหน้าที่ที่สมควรจัดสรรและกำหนดเป็นความรับผิดชอบของท้องถิ่น ได้แก่ (1) การบริการสาธารณะที่เป็นการสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน (2) การรักษาความสงบ

เรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัย (3) การจัดสวัสดิการสังคมและการประชาสงเคราะห์ (4) การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม (5) การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น (6) การอำนวยความสะดวกและการบริการประชาชน (7) การพัฒนาท้องถิ่น

3. การกระจายอำนาจทางการศึกษาและการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 การกระจายอำนาจทางการศึกษา

สนิท เหลืองภิรมย์ และคณะ (2537: 7-11) อธิบายถึงการจัดการศึกษาท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมาว่า เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 กำหนดให้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาและทรัพย์สินของโรงเรียนมาเป็นของเทศบาล รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกามอบอำนาจจัดการประถมศึกษาให้เทศบาลรับไปดำเนินการ จนกระทั่ง พ.ศ. 2486 กระทรวงศึกษาธิการจึงได้รับโอนโรงเรียนกลับไปดำเนินการอีกครั้ง ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กระทรวงศึกษาธิการจึงได้โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลให้เทศบาลรับไปดำเนินการ ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่จัดการศึกษาภายในจังหวัด (มาตรา 31(2)) จึงได้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมาใน พ.ศ. 2509 จึงได้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการโอนการศึกษาประชาบาลไปขึ้นกับหน่วยงานท้องถิ่น จนกระทั่งใน พ.ศ. 2523 ได้โอนโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (ส.ป.ช.) กระทรวงศึกษาธิการ

นอกจากนั้น ยังได้สรุปหลักการจัดการศึกษาท้องถิ่นในปัจจุบันไว้ดังนี้ (1) หลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมได้รวมอำนาจไว้ในราชการส่วนกลางให้ไปอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่น (2) หลักการมอบภาระหน้าที่ในการจัดการศึกษาท้องถิ่น ให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นและประชาชน (3) หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาท้องถิ่น รัฐบาลจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องก็เฉพาะในสิ่งที่ท้องถิ่นและประชาชนยังช่วยตนเองไม่ได้

ส่วนวิธีการจัดการศึกษาท้องถิ่นได้อธิบายว่า ทางราชการได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาท้องถิ่นโดยกำหนดให้ส่วนกลางมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของหน่วยท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาโดยตรง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามีหน้าที่ ดังนี้ (1) กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่และความรับผิดชอบควบคุมส่งเสริมในด้านธุรการเกี่ยวกับนโยบายและการจัดการศึกษาท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมาย จัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เป็นหน่วยประสานงานกับหน่วยราชการอื่น (2) กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมและส่งเสริมงานด้านวิชาการและมาตรฐานการศึกษาท้องถิ่น พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับคุณวุฒิครู คุณภาพการศึกษา การกำหนดหลักสูตรแบบเรียน เป็นต้น (3) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) มีหน้าที่ส่งเสริมและวางนโยบายด้านบริหารงานบุคคล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไว้ในมาตรา 43 ว่าการจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน และในมาตรา 289 ได้บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 9 (2) กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในมาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษา

ชนกณัฐ วังแดง (2548: 14) ได้รายงานพิเศษในการจัดรับฟังความคิดเห็นสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของ สกศ. ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มจัดการศึกษาเพิ่มขึ้นทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และอัธยาศัย ทั้งนี้ เนื่องจากนโยบายการกระจายอำนาจโดยสัดส่วนผู้เรียนในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 5.73 ในปี 2543 มาเป็นร้อยละ 10.85 ในปี 2547 โดยสัดส่วนที่สูงขึ้นเป็นผู้เรียนในระดับก่อนประถมศึกษา ซึ่งรับโอนจากหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2546 สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับอื่นๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ในส่วนของคุณภาพจากการประเมินผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนในระดับชาตินั้น พบว่าสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงกับสถานศึกษาของภาครัฐ และจากการประเมินคุณภาพภายนอก พบว่า ร้อยละของสถานศึกษาที่มีผลการประเมินระดับดี (7 มาตรฐาน

ด้านผู้เรียน) นั้น สถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงกว่าสถานศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทุกมาตรฐาน และสูงกว่าสถานศึกษาของเอกชนสองมาตรฐาน

3.2 การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2545: 200-201, 243-244) ได้กำหนดลักษณะภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 4 ลักษณะ คือ (1) ภารกิจที่ซ้ำซ้อน หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้ว (2) ภารกิจที่จัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น (3) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง และมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย (4) ภารกิจตามนโยบายรัฐบาล และได้กำหนดภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 6 ด้าน คือ (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย (4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว (5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

สำราญ ชวนวัน และคณะ (2547: 9-10) ได้อธิบายว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการศึกษา และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 42 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย และได้มาตรฐานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2544 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาปฐมวัย (อนุบาล 4-6 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่

กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนด

ชนกณัฐ วังแดง (2548: 14) ได้รายงานพิเศษในการจัดรับฟังความคิดเห็นสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของ สกศ. ว่าประเด็นการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้มีการถ่ายโอนแต่อย่างใด เนื่องจากเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในหลายประการ ทั้งหลักเกณฑ์วิธีการประเมิน ความไม่มั่นใจในสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของผู้บริหารและครูว่าจะได้รับเหมือนเดิมหรือไม่ การไม่เข้าใจและมองไม่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ความแตกต่างด้านความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเหตุปัจจัยอื่นๆ เป็นผลให้เกิดการชะลอการถ่ายโอนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2548: 24-27) อธิบายถึงการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศใช้เมื่อ 2 ธันวาคม 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศใช้เมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 2545 แต่กระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 เมื่อ 29 กันยายน 2547 เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา ต่อมาเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงศึกษาธิการชะลอการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเกณฑ์ประเมินความพร้อมและเงื่อนไขการประเมิน สถานภาพของสถานศึกษา สถานภาพของบุคลากรที่จะถ่ายโอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ชัดเจนหลายประการ องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งที่ได้ขอยื่นประเมินความพร้อมต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ต่อมาเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้แจ้งให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลหัวดง อำเภอเมือง จังหวัดพิจิตร ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองพิษณุโลก ที่ให้ชะลอการถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2547 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพิจารณารายละเอียดวิธีการและแนวทางการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 ให้การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามความสมัครใจทั้งสองฝ่ายรวมทั้งคำนึงถึงความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น คุณภาพการศึกษาและประโยชน์ที่นักเรียนจะได้รับเป็นสำคัญ รวมทั้งให้กระทรวงศึกษาธิการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับแนวทางการถ่ายโอนตามมติของคณะรัฐมนตรีด้วย ในปีแรกที่จะมีการถ่ายโอน (ปี 2549) ให้กำหนดจำนวนสถานศึกษาที่จะถ่ายโอนไว้ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอเป็นการนำร่อง ดังนี้ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด รับโอนได้ไม่เกิน 3 โรง (2) เมืองพัทยา และเทศบาล ที่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน 2 โรง และ (3) เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่เคยจัดการศึกษารับโอนได้ไม่เกิน 1 โรงในระดับประถมศึกษา (4) กรุงเทพมหานคร กระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันพิจารณาจำนวนสถานศึกษาที่จะรับถ่ายโอน สำหรับระยะเวลาการขอยื่นประเมินความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นประเมินความพร้อมก่อนเปิดภาคเรียน 180 วัน ในปีการศึกษา 2549 มีโรงเรียนถ่ายโอนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 69 โรงเรียน

สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัด และระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดไว้หลายกรณี การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ใช้เกณฑ์ประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ กรณีที่ไม่เคยจัดการศึกษาและขอรับโอนการจัดการศึกษาทั่วไปเว้นแต่การศึกษาสงเคราะห์ (กรณี 3.1) โดยมีเงื่อนไขและเกณฑ์ประเมินความพร้อม ดังนี้

1. เงื่อนไขบังคับก่อนการประเมินความพร้อม ซึ่งถือเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพียงพอในการจัดการศึกษา จะต้องมีรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินกู้จากรัฐ (ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) เฉลี่ย 3 ปีงบประมาณย้อนหลัง (ไม่รวมปีงบประมาณปัจจุบัน) ดังนี้

1.1 ระดับ 1 ปีละไม่เกิน 5 ล้านบาท ให้จัดและรับโอนการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐ เพื่อเตรียมความพร้อมในอนาคต หรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา

1.2 ระดับ 2 ปีละเกินกว่า 5 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 10 ล้านบาท ให้จัดและรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมศึกษา) และรับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวน 300 คนขึ้นไป

1.3 ระดับ 3 ปีละเกินกว่า 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 20 ล้านบาท ให้จัดและรับโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา) และรับโอนสถานศึกษา

ระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป เว้นแต่ที่กำหนดไว้สำหรับระดับ 4

1.4 ระดับ 4 ปีละเกินกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาสงเคราะห์ การศึกษาเพื่อคนพิการ การศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา และรับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา และสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในการศึกษาระดับพื้นฐานตามที่แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

2. เกณฑ์ประเมินความพร้อมที่ใช้มี 5 องค์ประกอบ 6 ตัวชี้วัด ดังนี้

2.1 องค์ประกอบที่ 1 ประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหรือมีส่วนร่วมจัดการศึกษา มีตัวชี้วัด 2 ตัวชี้วัด คือ

2.1.1 ตัวชี้วัดที่ 1 ระยะเวลาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหรือมีส่วนร่วมหรือส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษา จนถึงปีที่ประเมิน

2.1.2 ตัวชี้วัดที่ 4 การส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษานั้นก่อนขอรับโอน เช่น ด้านทรัพย์สิน ด้านวิชาการ ด้านบริหารและกิจกรรม ด้านอื่น ๆ

2.2 องค์ประกอบที่ 2 แผนการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาหรือแผนการจัดการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับระดับ ประเภทและรูปแบบการศึกษา มี 1 ตัวชี้วัด คือ

2.2.1 ตัวชี้วัดที่ 5 การมีแผนในลักษณะแผนกลยุทธ์เพื่อเตรียมความพร้อมการจัดการศึกษา

2.3 องค์ประกอบที่ 3 วิธีการบริหารและการจัดการศึกษา มี 1 ตัวชี้วัด คือ

2.3.1 ตัวชี้วัดที่ 8 รูปแบบวิธีการบริหารและการจัดการศึกษา

2.4 องค์ประกอบที่ 4 การจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษา มี 1 ตัวชี้วัด คือ

2.4.1 ตัวชี้วัดที่ 9 สัดส่วนการใช้รายได้ (รวมเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินกู้แต่ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐ) เพื่อการศึกษาเฉลี่ย 3 ปีงบประมาณย้อนหลัง (ไม่รวมปีงบประมาณที่ประเมิน)

2.5 องค์ประกอบที่ 6 ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 1 ตัวชี้วัด คือ

2.5.1 ตัวชี้วัดที่ 11 ความเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ระดับความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ดังนี้

3.1 ระดับเฉลี่ยไม่ถึง 1.50 มีความพร้อมระดับต่ำ ให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐไปก่อนเพื่อเตรียมความพร้อมจัดการศึกษาเองในอนาคต หรืออาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา

3.2 ระดับเฉลี่ย 1.50 แต่ไม่ถึง 2.10 มีความพร้อมระดับปานกลาง ให้จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา หรือรับโอนสถานศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป

3.3 ระดับเฉลี่ย 2.10 แต่ไม่ถึง 2.70 มีความพร้อมระดับสูง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานยกเว้นระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา หรือรับโอนสถานศึกษาทั่วไปของรัฐและสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป หรืออาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา

3.4 ระดับเฉลี่ย 2.70 ขึ้นไป มีความพร้อมระดับสูงมาก ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานรวมทั้งระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษา หรือรับโอนสถานศึกษาทั่วไปและสถานศึกษาพิเศษของรัฐ (สำหรับการโอนสถานศึกษาพิเศษขึ้นอยู่กับความตกลงเป็นกรณี ๆ ไป) หรืออาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดการศึกษา

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยต่างๆ และพบว่ามีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ และคณะ (2542) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเกือบทั้งหมดต้องการจัดการศึกษาด้วยตนเอง เนื่องจากจะทำให้การศึกษาสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วยตนเอง สำหรับอำนาจการบริหารจัดการที่ต้องการนั้นต้องการอำนาจการบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานงบประมาณ ส่วนระดับการศึกษาที่ต้องการจัดเห็นว่าขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง ปัญหาและอุปสรรคที่เห็นว่าจะเกิดขึ้น คือปัญหาการยอมรับจากภายนอกเกี่ยวกับความรู้ และความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล

ทวีสิทธิ์ ดำรักษ์ และคณะ (2542) ได้ศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าในแง่กฎหมาย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยังไม่ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา และมีผู้เข้าใจหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติน้อยมาก โดยไม่ทราบว่าจะจัดการศึกษาในระดับใด หรือทุกระดับตามความพร้อม ส่วนในแง่การปฏิรูปยังไม่มีการเตรียมความพร้อมที่ดีพอ โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีส่วนงานใดที่เตรียมรับผิดชอบด้านการจัดการศึกษา และองค์การบริหารส่วนตำบลเริ่มข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น

ประยูร ศรีประสาธน์ และคณะ (2543) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอนุบาลหรือเด็กเล็ก ส่วนระดับอื่น ๆ ยังไม่พร้อม แต่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมจัดได้ทุกระดับในลักษณะจัดสรรงบประมาณสนับสนุน ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในด้านความพร้อม คือ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจด้านการจัดการศึกษา และมีรายได้น้อย

ดำรง ทวีมาและคณะ (2544) ได้ศึกษาเรื่อง การเตรียมความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา 4 จังหวัด ได้แก่ ลำพูน หนองคาย แม่ฮ่องสอน และอุดรธานี พบว่า ทุกฝ่ายเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจการบริหารการจัดการศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล แต่องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมที่จะรับโอนภารกิจด้านการศึกษา

ประภาพรรณ ไชยวงษ์ (2544) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยมากกว่าในระบบ เช่น จัดอบรม นันทนาการ ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน เป็นต้น และพบว่าผู้บริหารสถานศึกษาคาดหวังให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา แต่องค์การบริหารส่วนตำบลคาดหวังว่าจะจัดการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โดยจัดการศึกษาร่วมกันทั้ง 3 รูปแบบ ในด้านความพร้อม เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและพร้อมที่จะมีส่วนร่วมจัดการศึกษาทั้งระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา ในขณะที่ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมจัดในระดับก่อนประถมศึกษา สำหรับปัจจัยส่งเสริมในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาที่สำคัญคือการที่สถานศึกษาเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมจัดการศึกษา และมีความสัมพันธ์ที่ดี

ส่วนปัญหาอุปสรรคคือ ประสบการณ์ในการจัดการศึกษาของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล

วริศรา คำนึงธรรม (2546) ได้ศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการรองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี เขต 1 พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง แต่เมื่อพิจารณารายกลุ่ม พบว่า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่า มีความพร้อมระดับปานกลาง ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้แทนที่เกี่ยวข้อง เห็นว่า มีความพร้อมระดับน้อย ส่วนผู้นำชุมชน เห็นว่า มีความพร้อมระดับปานกลาง

แอนนา หงษ์สามสิบเจ็ด (2546) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดแพร่ พบว่า ในภาพรวมและรายด้านทุกด้านมีส่วนร่วมอยู่ในระดับร่วมรับรู้ ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดการศึกษาที่ผ่านมายังเป็นการกำหนดโดยภาครัฐเป็นส่วนใหญ่และยังไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากนัก ในด้านปัญหาและอุปสรรค พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความพร้อม ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในด้านการวางแผน

สำราญ ชวนวัน และคณะ (2547) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาความพร้อมเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตตรวจราชการที่ 4 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มีความพร้อมในการจัดการศึกษาเองภายใน 3 ปี และพร้อมรับโอนสถานศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการภายใน 3 ปี ปัญหาอุปสรรคคือ ขาดบุคลากรที่เชี่ยวชาญ ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ในการบริหารจัดการศึกษา และขาดแคลนงบประมาณด้านความพร้อม การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่เป็นรูปธรรมชัดเจน และ มีการจัดสรรรายได้เพื่อการศึกษาแตกต่างกันออกไป ตามจำนวนรายได้ของแต่ละแห่ง โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ (2547) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การศึกษาความพร้อมเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กส่วนใหญ่ไม่มีแผนกลยุทธ์/แผนพัฒนา และองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่มีโครงสร้างการบริหารการศึกษา ในด้านงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบลสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษา ตั้งแต่ 25,001-50,000 บาทต่อปี ซึ่งน้อยกว่าร้อยละ 5 ของรายได้ต่อปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่เคยจัดการศึกษา ไม่พร้อมที่จะรับโอนสถานศึกษา ส่วนข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การมีรายได้น้อย บุคลากรส่วนมาก

ขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการศึกษา มีความต้องการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน จึงยังไม่ให้ความสนใจและยังไม่พร้อมที่จะรับการกระจายอำนาจทางการศึกษามาดำเนินการ

สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547) ได้ศึกษาวิจัยความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจและกำกับดูแล ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ประสบการณ์ในการดำเนินงานมีผลต่อการถ่ายโอนภารกิจ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสบการณ์ในภารกิจถ่ายโอน อยู่ระดับปานกลาง สภาพแวดล้อมภายนอกที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการรับถ่ายโอนภารกิจ อยู่ในระดับต่ำ ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าสามารถปฏิบัติงานภารกิจถ่ายโอน อยู่ในระดับปานกลาง ความพร้อมของผู้บริหารในการปฏิบัติงานในภารกิจที่ถ่ายโอน อยู่ในระดับปานกลาง ความพร้อมของพนักงานส่วนตำบลในการปฏิบัติงานภารกิจถ่ายโอน อยู่ในระดับสูง และความพร้อมด้านการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ อยู่ในระดับปานกลาง