

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การศึกษารั้ครั้งนี้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จึงได้ดำเนินการค้นคว้าเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามหัวข้อเรื่อง ดังต่อไปนี้

1. การจัดการศึกษาของไทยในเวทีโลก
2. การจัดการศึกษาของไทยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
3. การจัดการศึกษาระดับพื้นฐาน
4. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
5. องค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการศึกษา
6. กระบวนการกลุ่มสัมพันธ์ (Focus Groups)
7. การบริหารโดยองค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการ
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การจัดการศึกษาของไทยในเวทีโลก

การศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญสำหรับประชาชนทุกประเทศในโลกเพราะเป็นการเรียนรู้ ศิลปะ วิทยาการ ประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณี วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินชีวิต พัฒนาสังคมและประเทศชาติให้เจริญสืบไป โลกยุคปัจจุบันเป็นยุคแห่งข้อมูลข่าวสาร โทรคมนาคม ที่ประชาคมทั่วทุกมุมโลกรู้เห็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆของโลกได้พร้อมเพรียงกันในเวลาจริงและสื่อสารถึงกันได้ในช่วงพริบตา ดังนั้นการพัฒนาประชากรของแต่ละประเทศจึงมีความสำคัญและมาตรวัดว่าประชากรของชาติมีความสามารถในการแข่งขันบนเวทีโลกอยู่ในระดับใดเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติโดยอ้างอิงผลการแข่งขันของสถาบันจัดการแข่งขันด้านวิชาการในระดับโลก เช่นองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ[ยูเนสโก] ปรากฏผลดังนี้

1. สภาพปัญหาด้านผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนไทยในการแข่งขันกับนานาชาติ
- จากผลการแข่งขันโอลิมปิกวิชาการระดับมัธยมศึกษาประจำปี 2542 โดยองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ[ยูเนสโก] สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

(2543, หน้า 18) ทั้งนี้จัดการแข่งขันใน 5 สาขาวิชา คือ คณิตศาสตร์ ฟิสิกส์ เคมี ชีววิทยา และ คอมพิวเตอร์ ปรากฏผลว่าประเทศไทยมีศักยภาพในการแข่งขันส่วนใหญ่อยู่ในลำดับท้ายของกลุ่มประเทศผู้นำของทวีปเอเชีย ในครั้งนี้คัดเลือกประเทศในเอเชียมาเปรียบเทียบจำนวน 5 ประเทศ คือ จีน เกาหลีใต้ ฮ่องกง สิงคโปร์และเวียดนาม โดยในวิชาคณิตศาสตร์ลำดับที่ 1 ได้แก่ประเทศจีน ทำคะแนนรวมได้ 182 คะแนน ลำดับที่ 3 ประเทศเวียดนามทำได้ 177 คะแนน ลำดับที่ 7 ประเทศเกาหลีทำได้ 164 คะแนน ลำดับที่ 12 ประเทศไต้หวันทำได้ 153 คะแนน ลำดับที่ 40 ประเทศ สิงคโปร์ทำได้ 58 คะแนน และลำดับที่ 47 ประเทศไทยทำได้ 39 คะแนน ส่วนวิชาฟิสิกส์ ลำดับที่ 5 ได้แก่ประเทศจีนทำได้ 214 คะแนน ลำดับที่ 6 ได้แก่ประเทศไต้หวันทำได้ 204 คะแนน ลำดับที่ 7 ได้แก่ประเทศเกาหลีทำได้ 203 คะแนน ลำดับที่ 14 ได้แก่ประเทศสิงคโปร์ทำได้ 155 คะแนน ลำดับที่ 18 ได้แก่ประเทศเวียดนามทำได้ 194 คะแนน และลำดับที่ 43 ได้แก่ประเทศไทยโดยทำได้ 85 คะแนน วิชาเคมี ลำดับที่ 2 ได้แก่ประเทศเกาหลี ลำดับที่ 4 ประเทศจีน ลำดับที่ 7 ประเทศไต้หวัน ลำดับที่ 15 ประเทศเวียดนาม ลำดับที่ 17 ประเทศไทยและลำดับที่ 19 ประเทศสิงคโปร์ วิชาชีววิทยา ลำดับที่ 1 ได้แก่ ประเทศจีน ลำดับที่ 2 ประเทศไต้หวัน ลำดับที่ 8 ประเทศเกาหลี ลำดับที่ 9 ประเทศไทย ลำดับที่ 26 ประเทศเวียดนาม วิชาคอมพิวเตอร์ ลำดับที่ 1 ประเทศเวียดนาม ลำดับที่ 3 ประเทศจีน ลำดับที่ 4 ประเทศเกาหลี ลำดับที่ 15 ประเทศไทย ลำดับที่ 23 ประเทศไต้หวัน และลำดับที่ 35 ประเทศสิงคโปร์

โดยสรุปภาพรวมประเทศไทยในเวทีแข่งขันทางวิชาการระดับโลกอยู่ในระดับปานกลาง ยังไม่มีความโดดเด่นเท่าที่ควร โดยเฉพาะวิชาคณิตศาสตร์และฟิสิกส์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของประเทศไทยในการแข่งขันบนเวทีการค้าเสรีในตลาดโลกอยู่ในลักษณะเสียเปรียบ สมควรที่ รัฐบาลและประชาชนทุกหมู่เหล่าจะเร่งรีบปฏิรูประบบการศึกษาให้นักเรียน นักศึกษา และประชาชนมีศักยภาพสูงสุดเพื่อขึ้นห้อยได้ในระดับแนวหน้าบนเวทีการแข่งขันการค้าโลก

2. แนวทางที่จะยกระดับการจัดการศึกษาของไทยมีดังนี้ ด้านหลักสูตร ควรปรับหลักสูตร ให้เชื่อมโยงกับชีวิตจริงและเชื่อมโยงทุกระดับการศึกษาทั้งประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา มีหลักสูตรส่งเสริมผู้มีสติปัญญาพิเศษ หรือสนองความแตกต่างระหว่างบุคคล ด้านกระบวนการเรียนรู้ส่งเสริมให้ผู้เรียนแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รู้จากการปฏิบัติจริง มีความรัก ที่จะเรียนรู้อยู่เป็นนิตย์พร้อมทั้งปลูกฝังคุณธรรมและค่านิยมให้เด็กและเยาวชนมีจิตสำนึกที่ดี ค่อสังคม ด้านการวัดและประเมินผลควรตรวจสอบปรัญซึ่งเป็นตัวทำลายและสกัดกั้น ความคิดสร้างสรรค์ของนักเรียน อีกทั้งไม่สามารถคิดปัญหาเชิงวิเคราะห์ได้รอบด้าน ด้านบริหาร จัดการควรผสมผสานระหว่างมาตรฐานเนื้อหา มาตรฐานการสอนและมาตรฐานการวัด และประเมินผลโดยประกอบกันเข้าเป็น โปรแกรมที่ได้มาตรฐานภายใต้ระบบที่จัดไว้

อย่างมีมาตรฐาน ด้านครูผู้สอนควรมีการปรับปรุงสวัสดิการ ค่าตอบแทน การคัดเลือกผู้มีสติปัญญา
เลิศเข้าสู่ระบบ โดยเฉพาะครูสอนวิทยาศาสตร์ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานควรมีวุฒิปริญญา
ด้านวิทยาศาสตร์และมีทักษะในการสอน ด้านพ่อแม่ ผู้ปกครองควรณรงค์ให้เข้าใจ
ในวิทยาศาสตร์ ไม่ปิดกั้นจินตนาการเด็ก ส่งเสริมให้มีวิถีคิดและพฤติกรรมแบบวิทยาศาสตร์
ด้านสื่ออุปกรณ์ควรส่งเสริมเครือข่ายในการคิดค้นเผยแพร่สื่อทางอินเทอร์เน็ต โดยเปิดเว็บบอร์ด
(Web Board) แลกเปลี่ยนความรู้ได้ตลอดเวลา เช่น โครงการสกูลเน็ต (School Net) มีศูนย์เทคโนโลยี
แห่งชาติควบคุมมาตรฐานของสื่ออุปกรณ์และเพิ่มแหล่งความรู้ในระบบกระจายทุกภูมิภาค
เช่น พิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์และรณรงค์สื่อสารมวลชนเช่นหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์และวิทยุ
ให้ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์แก่ประชาชนอย่างสม่ำเสมอ

สรุปการจัดการศึกษาไทยควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้
การวัดผลประเมินผล การบริหารจัดการ ตลอดจนการคัดสรรผู้มีสติปัญญาเลิศมาเป็นครู
โดยใช้มาตรการด้านการเพิ่มค่าตอบแทนและสวัสดิการเทียบเท่าวิชาชีพแพทย์และวิศวกร เพื่อสร้าง
แรงจูงใจให้ผู้มีสติปัญญาเลิศเข้ามาประกอบวิชาชีพครูอันจะส่งผลให้ผู้เรียนเป็นประชากรที่มีคุณภาพ

การจัดการศึกษาของไทยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การศึกษาของไทยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติ
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2540
หน้า 10) ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ในการจัดการศึกษาอบรมให้แก่ประชาชนไว้ในหลาย
มาตรา กล่าวคือ มาตรา 43 ระบุว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า
12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริม
สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง
การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับ มาตรา 78 รัฐต้อง
กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษา
อบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการ
การศึกษาแห่งชาติ อีกทั้งบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองตนเอง
และจัดการศึกษา มาตรา 282 รัฐต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง
และตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นตามมาตรา 283 ระบุว่าท้องถิ่นใดมีลักษณะ
ที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำตามกฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ เป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ มาตรา 284 องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำหนด อำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมี สาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ 1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่าง รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง 2) การจัดสรร สัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ 3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทน ของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวน เท่ากัน ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาษี อากรตาม 1) และ 2) แล้ว คณะ กรรมการจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลา ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการ กำหนดอำนาจและหน้าที่ การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและ รายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้ และมาตรา 289 ได้ให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาและฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นและให้เข้าไปมี ส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ต่อมาเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 81 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2542 หน้า 4, 12, 13) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542 ซึ่งได้บัญญัติให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ดังนี้ มาตราที่ 8 ให้สังคม มีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา มาตราที่ 9 มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถ

จัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษารวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อมาในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2542 หน้า 48) มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (9) การจัดการศึกษา (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มาตรา 17 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ (6) การจัดการศึกษาและมาตรา 30 ให้รัฐดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือท้องถิ่น จัดสรรเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นตามความจำเป็นและความต้องการ(ทั้งนี้การถ่ายโอนภารกิจของรัฐแก่ท้องถิ่นต้องดำเนินการภายใน 4 ปี และไม่เกิน 10 ปี นอกจากนี้รัฐต้องจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบภายในปีงบประมาณ 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้าภายในปีงบประมาณ 2549)

จากการศึกษาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2523 หน้า 6) ในมาตรา 50, 53, 56 ระบุว่าเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีหน้าที่ให้ราษฎร ได้รับการศึกษาอบรม รวมทั้งหน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2537 หน้า 26) ในมาตรา 66 ระบุว่าองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมและส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ดังนั้นคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 36 คน (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543 หน้า 1-2) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ปลัดกระทรวง กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการยกร่างแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและรายงานต่อรัฐสภาประกาศบังคับใช้ ต่อไป

ดังนั้น จึงมีแนวโน้มว่าการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยในอนาคตนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานมีส่วนร่วมดำเนินการจัดการศึกษามากขึ้น

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic Education) เป็นคำที่มีความหมายหลากหลาย ดังนี้ องค์การยูเนสโก ซึ่งเป็นศูนย์รวมของนานาชาติในด้านการศึกษาคิดให้คำนิยามว่า การศึกษาสำหรับคนทุกเพศทุกวัย ให้มีโอกาสดูแลเรียนรู้ความรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์แก่ชีวิต ปลุกฝังให้เกิดความอยากรู้ อยากรู้ มีทักษะในการเรียนรู้ด้วยตนเอง รู้จักถาม สังเกต วิเคราะห์ ตระหนักว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน มีความรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น (Faure, 1972) อีกทั้งในที่ประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (World Conference on Education For All : WCEFA) ซึ่งจัดขึ้น ณ โรงแรมจอมเทียน ประเทศไทยเมื่อปี 1990 ได้ให้ความหมาย การศึกษาขั้นพื้นฐานว่าหมายถึง การศึกษาที่มุ่งให้ตอบสนองความต้องการทางการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการเรียนการสอนในระดับต้นซึ่งเป็นพื้นฐานให้แก่การเรียนรู้ขั้นต่อไป เช่น การศึกษาสำหรับเด็กวัยเริ่มต้น การศึกษาระดับประถมศึกษา การสอนให้รู้หนังสือทักษะความรู้ทั่วไป ทักษะเพื่อการดำรงชีวิตสำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่ ในบางประเทศ การศึกษาขั้นพื้นฐานยังขยายขอบเขต ไปถึงระดับมัธยมศึกษาด้วย (Faure, 1972) และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กล่าวไว้ในหมวดที่ 3 แผนนโยบายการศึกษาว่า ให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน รัฐพึงเร่งรัดและขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชนอย่างทั่วถึงเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น ข้อความนี้แสดงให้เห็นว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานมีขอบเขตคลุมถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ระบุไว้ในมาตรา 43 ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นการยืนยันว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานมีขอบเขตขยายถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายโดยใช้เวลาเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นเวลาสิบสองปี

การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาที่รัฐจัดให้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย สำหรับประเทศในภาคพื้นเอเชียส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทยจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 6 ปี และต่ำกว่า บางประเทศจัดการศึกษาสูงกว่า 6 ปี เช่น ประเทศมาเลเซียและศรีลังกา จัดการศึกษา 11 ปี ประเทศบรูไนและประเทศบาเรนจ์จัดการศึกษา 12 ปี ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี เช่น ประเทศเยอรมัน อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น อเมริกาและแคนาดา สำหรับการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นส่วนใหญ่ให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น ในอเมริกาเรียกเขตการศึกษา(School District) มีคณะกรรมการบริหารเรียกว่า

สภาโรงเรียนหรือสภาเขต (School Board หรือ District Board) ในประเทศอังกฤษเรียกว่า Local Education Authorities ในญี่ปุ่นเรียกว่า Prefecture ในมาเลเซียเป็นหน้าที่ของรัฐต่างๆ รัฐบาลกลางทำหน้าที่ด้านวิชาการเป็นส่วนใหญ่ ประเทศเหล่านี้สามารถลดงานบริหารลง และลดเงินงบประมาณด้านบริหารเหล่านั้นลงได้เป็นจำนวนมาก สามารถนำเอาเงินเหล่านั้นมาเพิ่มให้กับโรงเรียนในการพัฒนาเด็กและเยาวชนของชาติ กรณีประเทศนิวซีแลนด์นั้นให้โรงเรียนบริหารงานทุกอย่างทั้งด้านการบริหารงานบุคคล บริหารเงิน งบประมาณ และบริหารด้านวิชาการล้วนอยู่ที่ระดับโรงเรียน นิวซีแลนด์จึงมีองค์กรการศึกษาเพียงที่โรงเรียนและกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น

การบริหารจัดการศึกษาของเกือบทุกประเทศในซีกโลกตะวันตกนั้น กำลังมุ่งเน้นให้โรงเรียน/สถานศึกษาบริหารจัดการการศึกษาเอง ในขณะที่ส่วนกลางมุ่งเน้นความรับผิดชอบงานด้านวิชาการและการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาหรือเพิ่มความรับผิดชอบหรือประกันในคุณภาพการศึกษามากขึ้นเพราะการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาที่มีความสำคัญยิ่งของปวงชน เป็นการศึกษาเบื้องต้นสำหรับสมาชิกใหม่ในสังคมเพื่อบ่มเพาะเสริมสร้างความจงกมทางสติปัญญา จริยธรรม ร่างกาย อารมณ์ สังคมทักษะด้านต่างๆเพื่อประกอบอาชีพ สร้างงานสร้างรายได้ ดำรงตนอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม ได้อย่างมีความสุขและพัฒนาชาติให้รุ่งเรืองต่อไป จากการจัดการศึกษาที่ผ่านมาประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีโอกาสได้เรียนเพียงการศึกษาภาคบังคับเท่านั้นซึ่งเป็นการศึกษาที่รัฐจัดให้เปล่าส่วนจำนวนปีที่ศึกษาขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่รัฐพึงมีอยู่ในขณะนั้น ประเทศไทยมีกฎหมายบังคับให้ประชาชนที่มีอายุถึงเกณฑ์ที่กำหนดเข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐานตั้งแต่ปี 2464 สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นต้นมา เนื่องจากการจัดการศึกษาดังกล่าวเป็นการศึกษาแบบให้เปล่ารัฐต้องใช้จ่ายเงินลงทุนในอัตราส่วนที่สูงมาก เมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่รัฐหาได้ในแต่ละปี ในรูปของวัสดุอุปกรณ์การเรียน อาคารห้องเรียน เงินเดือน ค่าจ้างของครู อาจารย์ ดังนั้นในระยะแรกจนถึงปี 2523 รัฐจึงจัดการศึกษาให้ประชาชนเรียนเพียง 4 ปี (ประถมศึกษาปีที่ 4) เมื่อฐานะทางการคลังของประเทศมั่นคงดีขึ้น รัฐจึงขยายจำนวนปีในการศึกษาภาคบังคับมากขึ้นเป็น 6 ปี (ประถมศึกษาปีที่ 6) ตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน ต่อมาสมัยรัฐบาลชุนคนาชน พลิกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ตระหนักในความสำคัญของการศึกษาที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าจึงมีโครงการนำร่องขยายฐานจำนวนปีในการศึกษาเพิ่มขึ้นเป็น 9 ปี ในโครงการนำร่องขยายโอกาสทางการศึกษา ซึ่งไม่มี การบังคับให้เรียนแต่มีระบบเสริมแรงจูงใจให้เรียนต่อ เช่น จัดหายานพาหนะรับส่งนักเรียนจากบ้านถึงโรงเรียน จัดหาแบบเรียนให้ยืม จัดสรรทุนการศึกษาต่างๆ โดยลดภาระค่าใช้จ่ายผู้ปกครองให้เหลือน้อยที่สุดจนสามารถเพิ่มจำนวนอัตราเรียนต่อชั้น ม.1 ได้ในอัตราสูงประมาณร้อยละ 80 ของนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาชั้น ป.6 เป็นเวลาหลายปีติดต่อกันและมีแนวโน้มจะเพิ่มมากยิ่งขึ้น

กระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การศึกษาและเทคโนโลยีของประชาคมโลกก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว มีการแข่งขันกันมากขึ้นในเวทีการค้าโลก เป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลไทยเพิ่มจำนวนปีในการให้ประชาชนเข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยศาลต่อมารัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 17 มีบทบัญญัติให้ขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปี นับจากอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก หรือสอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับและมีบทบัญญัติให้รัฐบาลบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยบังคับใช้ ภายในไม่เกิน 5 ปี นับจากวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ (ภายในเดือน ตุลาคม 2545)

โดยสรุปการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสำคัญยิ่งในการพัฒนาคุณภาพของประชากรในชาติให้สูงขึ้น ประเทศชาติจะพัฒนาเจริญรุ่งเรืองมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับคุณภาพ มาตรฐานของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบกับประชากรส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาเพียงระดับการศึกษาภาคบังคับที่รัฐจัดให้เปล่าเท่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพที่อ่อนแอของประเทศไทยในเวทีการแข่งขันทางการค้าในระดับโลก

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบรัฐสภา แบ่งแยกอำนาจในการบริหารประเทศออกเป็น 3 ฝ่ายเพื่อให้ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันคือ อำนาจการบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี โดยมีข้าราชการเป็นกลไกเครื่องมือในการบริหาร อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภาและอำนาจตุลาการผ่านทางศาลยุติธรรมและจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลางได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้แก่จังหวัดและอำเภอ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา หลักในการจัดระเบียบในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐรวม (Union State) เช่น อเมริกา มักใช้หลักสำคัญ 2 หลักคือหลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น ไทย มักนิยมใช้หลักสำคัญ 3 หลัก (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 หน้า 15) คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

จากการศึกษาหลักการรวมอำนาจการปกครอง(ประยูร กาญจนกุล, 2523 หน้า 30-38) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจในการปกครอง

ไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางโดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นสายการบังคับบัญชาครอบคลุมทั่วประเทศ

การรวมอำนาจปกครองไว้ในส่วนกลาง มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางเพื่อที่จะได้ใช้กำลังนั้นบังคับใช้ได้โดยเด็ดขาดและทันทั่วทั้งที่
2. มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระเบียบหรือแก้ไข เพิกถอนการกระทำต่าง ๆ ไว้ในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เช่น การบริหารการคลัง การป้องกันประเทศ การเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ ให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางซึ่งเป็นหัวหน้ากระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายได้ทั่วอาณาเขตประเทศ อำนาจนี้ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องรับฟังคำสั่งจากหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง
3. มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันลงไป คือให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมาตามลำดับ โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ อำนาจผู้บังคับบัญชามี 4 ประเภท คือ อำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่ง อำนาจที่จะควบคุมกิจการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ อำนาจที่จะลงโทษทางวินัยเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และอำนาจที่จะให้ความดีความชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง หมายถึง หลักการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนไปให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยราชการส่วนกลางที่เป็นตัวแทนซึ่งได้ส่งออกไปประจำ ณ ส่วนภูมิภาคของประเทศ เช่น จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

หลักการกระจายอำนาจปกครอง(ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 หน้า 21) หมายถึง การกระจายอำนาจในการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชากรในท้องถิ่นบริหารจัดการ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์การนิติบุคคลซึ่งมีเจ้าหน้าที่ งบประมาณ ทรัพย์สินของตนเองต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น
2. มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดจากประชาชนในท้องถิ่น
3. มีอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจและดำเนินการได้เอง

4. มีงบประมาณและรายได้ของท้องถิ่นซึ่งแตกต่างหากจากส่วนกลาง เช่น รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตลอดจนเงินอุดหนุน

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของท้องถิ่นเป็นของตนเอง โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่ขึ้นหรือสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง

ประเทศไทยแม้จะมีรูปแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมาช้านานตั้งแต่จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมในปี 2440 แล้วก็ตาม มีผู้วิจารณ์ว่ารัฐบาลทุกสมัยไม่มีความจริงใจที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจปกครองตนเอง มีความพยายามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเติบโต โดยเฉพาะข้าราชการสังกัดส่วนกลางในกระทรวงมหาดไทย โดยอ้างว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเองเพราะมีการศึกษาต่ำ หรือเหตุผลด้านความมั่นคงเกรงจะแบ่งแยกดินแดน ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เติบโตเท่าที่ควรและปัจจัยสำคัญคือไม่กระจายอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร งบประมาณให้ส่วนท้องถิ่นได้บริหารอย่างเพียงพอ แม้ในสมัยปัจจุบันเงินงบประมาณแผ่นดินร้อยละ 92 ราชการส่วนกลางเป็นผู้ใช้จ่ายเหลือให้ส่วนท้องถิ่นเพียงร้อยละ 8 เท่านั้น เมื่อกระแสโลกาภิวัตน์ของสังคมโลกแผ่กระจายไปทั่วโลกประกอบกับการปกครองประเทศที่รวบอำนาจเข้าสู่ ส่วนกลางมาช้านานไม่สามารถแก้ไขปัญหของประเทศที่ย้ายตัวซับซ้อนตามจำนวนประชากรของประเทศที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองในหมู่ประชาชนผลักดันให้มีทบัญญัติกระจายอำนาจการปกครองทุกด้านสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดัง มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั้งประเทศ มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่ารัฐต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตาม เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543 หน้า1)รัฐสภาจึงตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยังกำหนดให้มีคณะกรรมการ

การกระจายอำนาจมีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจ โดยคณะกรรมการดังกล่าวเสนอ
คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนการกระจายอำนาจแล้วแล้วเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543
(สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2543 หน้า 1) สรุปสาระสำคัญดังนี้

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นเป็นที่มาของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิสัยทัศน์
การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งกล่าวถึงการถ่ายโอนภารกิจในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 - 2547)
ซึ่งเป็นไปตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และช่วงหลัง
การถ่ายโอนใน 4 ปีแรกสิ้นสุด จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548 - 2553) เป็นช่วง
ของการเปลี่ยนผ่าน มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ รวมถึงกฎหมาย
ต่างๆที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนอง
ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเป้าหมายสุดท้ายในช่วงเวลาหลังปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้น
ไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นรวมทั้งมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล
การตรวจสอบ สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะเป็นการปกครอง
ตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. สำหรับกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยึดหลักการ
3 ด้าน ได้แก่ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ ด้านการบริหารราชการ
แผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นรวมทั้งวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการกระจายอำนาจโดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจ
ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำหนดขอบเขตความรับ
ผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจฯ โดยมีรูปแบบการถ่ายโอน ซึ่งได้กำหนดไว้ 3 ลักษณะคือ ภารกิจที่ให้ท้องถิ่น
ดำเนินการ ท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐและรัฐยังคงดำเนินการแต่ท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้

3. ระยะเวลาการถ่ายโอนแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ช่วง 1-4 ปี แรก(พ.ศ. 2544 - 2547)
โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ทันที และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี
เป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30(1) แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ
ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1 - 10 ปี (พ.ศ. 2544-2553) เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจและ
หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปีแรก

ซึ่งเป็นไป ตามมาตรา 30 (2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าว ส่วนผลการพิจารณาการถ่ายโอนได้กำหนดภารกิจที่จะทำการถ่ายโอนไว้ 6 ด้าน โดยได้พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผน การกระจายอำนาจฯ หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอนและระยะเวลาของการถ่ายโอน โดยจำแนกงาน ในแต่ละด้านที่จะต้องถ่ายโอน ข้อกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ลักษณะภารกิจ รูปแบบขอบเขต ระยะเวลาและเงื่อนไขในการถ่ายโอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทที่จะรับการถ่ายโอนรวมทั้งสร้างกลไกและระบบ ควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับ ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

สำหรับแผนปฏิบัติการให้มีสาระสำคัญอย่างน้อย ดังนี้ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงาน ส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

4. ในส่วนของการกระจายอำนาจการเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดหลักการ แนวทางการปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ จัดหาเอง ปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรรหรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรเงินอุดหนุนให้กระทำในลักษณะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการถ่ายโอน เงินอุดหนุนเฉพาะด้าน เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนสมทบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการทบทวน การจัดสรรรายได้และมาตรการเสริมสร้างวินัยทางการเงินและการคลัง ตลอดจนแนวทางการถ่ายโอน บุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม ปรับปรุงประสิทธิภาพ การบริหารจัดการ โดยมีการเตรียมความพร้อมการปรับโครงสร้างภายในองค์กร การพัฒนาองค์กร ในระดับจังหวัดเพื่อรองรับการถ่ายโอนซึ่งในภารกิจบางด้านต้องการความชำนาญในวิชาชีพเฉพาะและ ความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องจัดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัด โดยให้มีอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะ เรื่องนั้น ๆ ในเขตจังหวัด หรือกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้มีคณะกรรมการ เฉพาะด้านระดับพื้นที่ในเขตจังหวัดแทนคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัดได้ ให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเฉพาะด้าน หรือคณะกรรมการเฉพาะด้าน

ระดับพื้นที่อาจมีมติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้นทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

5. แผนการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าวได้กำหนดให้มีการปรับปรุงระบบการวางแผนระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบ และระบบข้อมูล รวมทั้งการกำกับดูแล การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ กลไกการกำกับดูแล ตลอดจนการสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

เมื่อแผนแม่บทกระจายอำนาจได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วคณะอนุกรรมการได้วางแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจในด้านบริการสาธารณะนั้นมีการจัดการศึกษาอยู่ด้วย โดยสาระให้โอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในไม่เกิน 10 ปี ก่อให้เกิดกระแสการคัดค้านขององค์กรข้าราชการครูประถมศึกษา ดังที่ได้นำเสนอในบทที่ว่าด้วยสภาพปัจจุบันและปัญหาแล้ว

องค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการศึกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายกำหนด เพราะอยู่ในท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เกิดขึ้นจากการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในสามปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทถ้วนและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในวันที่ 26 พฤศจิกายน 2537 ได้มีการประกาศจัดตั้ง อบต. ดังนี้ ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2538 จำนวน 617 แห่ง ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2539 จำนวน 2,143 แห่ง ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 จำนวน 3,637 แห่ง และเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2542 จำนวน 350 แห่ง รวม 6,747 แห่ง แบ่งตามลำดับชั้น ดังนี้

2. 1 อบต. ชั้น 1 มี	74 แห่ง
2. 2 อบต. ชั้น 2 มี	79 แห่ง
2. 3 อบต. ชั้น 3 มี	206 แห่ง
2. 4 อบต. ชั้น 4 มี	842 แห่ง
2. 5 อบต. ชั้น 5 มี	5,545 แห่ง

พนักงานส่วนตำบล (ข้อมูล ณ 31 ธันวาคม 2541) จำนวน 21,982 คน มีเกณฑ์ในการจัดชั้น อบต. คำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ประกอบกัน คือ

1. ด้านเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ด้านการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. ด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. ด้านการบริหารและการจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบล

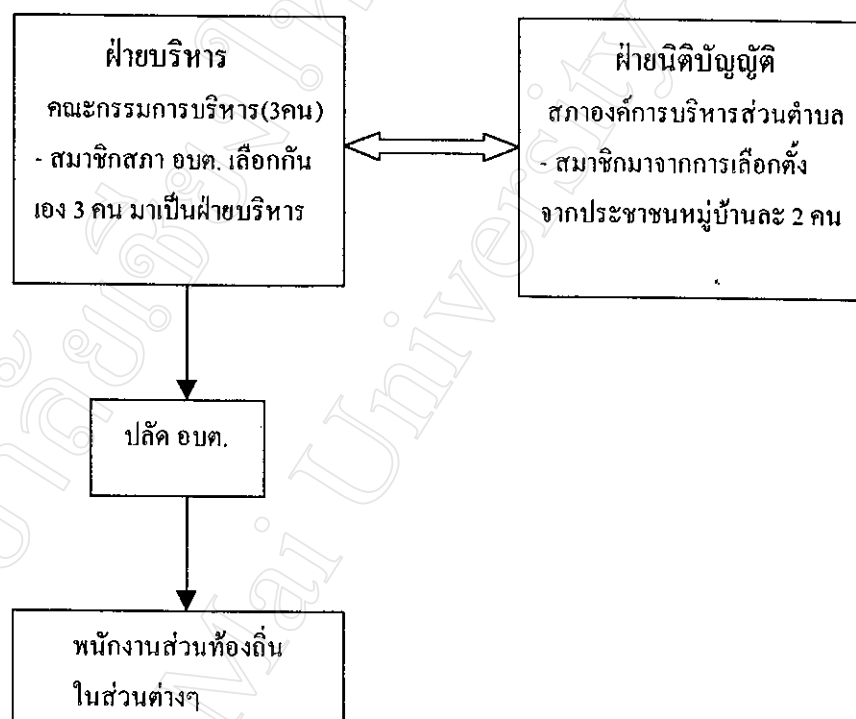
โดยมีโครงสร้างการบริหารคล้ายระบบการปกครองของประเทศคือมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวน 3 คน คือประธานกรรมการบริหารและกรรมการบริหาร 2 คน โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการ คณะกรรมการบริหารดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม 2542 เป็นต้นไป จำนวนสมาชิก อบต. จะเหลือหมู่บ้านละ 2 คนเท่ากันทุกหมู่บ้าน(ไม่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลเป็นสมาชิก อบต. อีกต่อไป ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45 และมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ซึ่งบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2542) บัญญัติว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวนสองคน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอนายอำเภอแต่งตั้งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร ซึ่งแก้ไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 285 ว่าคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้

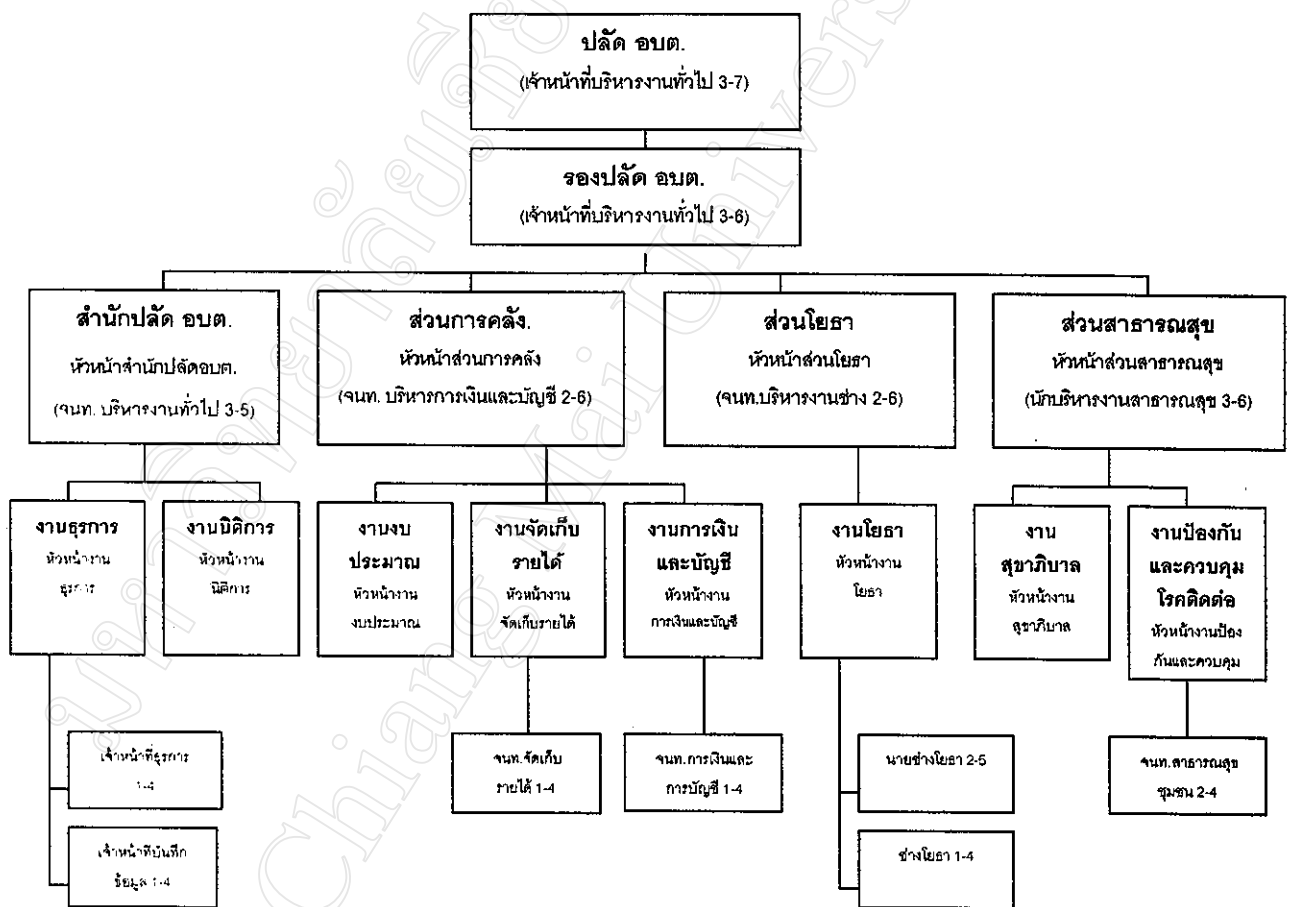
แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล



ที่มา : กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย , 2539 หน้า 37

สำหรับแผนภูมิโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 ประกอบด้วยส่วนต่างๆ และพนักงานส่วนท้องถิ่น ดังนี้

แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1



ที่มา : กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2539 หน้า 38

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ว่าชั้นใดก็ตามจะมีแหล่งที่มาของรายได้จาก 3 ประเภท คือ

1. เป็นรายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองจากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ ค่าภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับต่างๆและรายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภคและการพาณิชย์ของ อบต. เอง
2. เป็นรายได้ซึ่งหน่วยงานอื่นมีหน้าที่จัดเก็บให้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ใบอนุญาตเล่นการพนัน ภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อากรการประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมสิทธิและนิติกรรมที่ดินและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ
3. เป็นรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล หรือการจัดสรรให้โดยหน่วยงานของรัฐ

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาจะมีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่จัดการศึกษา การบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยกร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543 หน้า 35) กำหนดให้ถ่ายโอนระดับการศึกษาแก่ระดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- 1) การศึกษาก่อนวัยเรียนและระดับประถมศึกษา ถ่ายโอนให้เทศบาล และ อบต. ในเขตพื้นที่ที่ตั้งอยู่ (ยกเว้นโรงเรียนที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดน)
- 2) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา ถ่ายโอนให้ เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและ อบจ. (ในกรณีอยู่นอกเขตเทศบาล)
- 3) การศึกษาระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา (อาชีวศึกษา) ถ่ายโอนให้ อบจ. แต่ถ้าเทศบาลดำเนินการอยู่แล้วก็ดำเนินการต่อไปได้ และ
- 4) การศึกษาระดับอุดมศึกษารัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่ถ้าท้องถิ่นมีความประสงค์ที่จะดำเนินการก็สามารถที่จะดำเนินการได้โดยการศึกษา ก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาให้ท้องถิ่นดำเนินการเองหรือท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ ส่วนการศึกษาระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษารัฐดำเนินการและเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นดำเนินการเองได้ หรืออาจซื้อบริการ โดยส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ควบคุมกำกับดูแลและ

กำหนดมาตรฐานกลางของหลักสูตรและเริ่มถ่ายโอนในปีงบประมาณ 2545 – 2549 ให้แก่เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร อบต. ชั้น 1 – 2 อบจ. กทม. และเมืองพัทยา โดยมีเงื่อนไขว่าท้องถิ่นใดยังไม่พร้อมให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทน ต่อมาในปีงบประมาณ 2547 – 2553 จึงโอนภารกิจให้กับ อบต. ชั้น 3 – 5 และเทศบาลตำบล พร้อมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด (Provincial Education Board) ประกอบด้วยพหุภาคี เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษา ประชาชนและส่วนราชการ มีหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรฐานของจังหวัด กำกับดูแลการสอนและพัฒนาคุณภาพของผู้สอนและจัดสรรงบประมาณในการจัดการศึกษาของจังหวัด

คุณสมบัติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขครั้งที่ 3 พ.ศ. 2542 ได้ระบุถึงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นประเด็นที่นำไปสู่การศึกษาความพร้อมด้านบุคลากรตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

มาตรา 9 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. มีสัญชาติไทยอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. มีภูมิลำเนาซื้อตามทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นไม่น้อยกว่า 6 เดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
3. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
4. ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ดิฉะเสพยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด ไว้สำหรับคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
5. ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานองค์การของรัฐ
6. ไม่เป็นผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือสารวัตรกำนัน
7. ไม่ถูกไล่ออก หรือปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่
8. ไม่เคยถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล
9. ไม่เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยพัน โทษมาแล้ว ไม่ถึงสามปีในวันเลือกตั้งเว้นแต่โทษที่กระทำโดยประมาท

10. ไม่เป็นผู้มีความประพฤติในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม

11. ไม่เคยถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือสภาตำบลลงมติให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิก ซึ่งได้รับเลือกตั้ง เว้นแต่จะพ้น 5 ปี

มาตรา 11 สมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

มาตรา 47 ทวิ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้อง

1. มีคุณสมบัติตามมาตรา 9

2. ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ตนสมัครรับเลือกตั้งหรือในกิจการที่กระทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

มาตรา 48 องค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 49 ประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือกเป็นประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สรุปได้ว่าการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีลักษณะเปิดกว้างเพื่อเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชน แต่เมื่อคำนึงถึงศักยภาพของบุคคลในด้านบริหารจัดการศึกษาแล้วเห็นว่าควรกำหนดคุณสมบัติด้านการศึกษาระดับขั้นต่ำไม่น้อยกว่าระดับอนุปริญญาหรือเทียบเท่า สำหรับคณะกรรมการบริหาร และระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าสำหรับสมาชิกสภา อบต. ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภา อบต. ต้องรับผิดชอบบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงสมควรกำหนดคุณสมบัติด้านการศึกษาระดับขั้นต่ำไว้ให้เท่ากับและสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม (กระทรวงศึกษาธิการ , 2544 หน้า 1) ได้กำหนดองค์ประกอบ ดังนี้

1. หลักเกณฑ์ในการประเมินความพร้อม พิจารณาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศักยภาพในการบริหารงบประมาณ แผนจัดการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานที่กระทรวงการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมกำหนด

2. องค์ประกอบด้านความเหมาะสมพิจารณาจากสัดส่วนจำนวนสถานศึกษา กับจำนวนประชากรวัยเรียน ความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ การคมนาคม และการเดินทาง ของนักเรียน ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาในระดับต่างๆ และผลกระทบต่อการจัดการศึกษา ของหน่วยงานอื่น หรือภาคเอกชน

3. องค์ประกอบด้านความต้องการภายในท้องถิ่น พิจารณาจากประชาชนในท้องถิ่นเห็นด้วย และสนับสนุนให้จัดการศึกษา มติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดการศึกษา เห็นชอบให้ดำเนินการ ความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาในกรณีที่จะมีการถ่ายโอน การจัดการศึกษา

ส่วนวิธีการประเมิน นั้น ให้คณะกรรมการประเมินที่จัดตั้งตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ทำการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดการศึกษาและประกาศผลการประเมิน ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เมื่อผ่านการประเมินแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทำการ ตกลงโอนโรงเรียนกับหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียน สำหรับการโอนทรัพย์สินให้เป็นไปตาม ระเบียบของทางราชการ ส่วนการโอนบุคลากรให้เป็นไปด้วยความสมัครใจ

อนึ่งกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2544 หน้า 2-8) ได้ส่งแผนปฏิบัติการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาเพื่อพิจารณาประกาศใช้เป็นแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ ตามพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในแผนฯนั้น กำหนดสาระหลัก 4 ประการคือ 1) กำหนดลักษณะของสถานศึกษาที่ไม่ต้องมีการถ่ายโอน ให้แก่ท้องถิ่น 2) กำหนดลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนสถานศึกษา 3) กำหนดว่าด้วยการถ่ายโอนการศึกษาต้องเป็นไปตามความพร้อมตามหลักเกณฑ์ประเมิน ความพร้อมของท้องถิ่นที่กำหนดโดยกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ 4) กำหนดหลักเกณฑ์ว่าการถ่ายโอน จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อข้าราชการครูที่มีอยู่เดิม

หลักเกณฑ์ในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยสรุปมี 3 ด้าน คือ ด้านความพร้อม ด้านความเหมาะสมและด้านความต้องการภายในท้องถิ่น ส่วนวิธีการประเมินนั้น คณะกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติทำการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประสงค์จะจัดการศึกษา

กระบวนการกลุ่มสัมพันธ์ (Focus Groups)

ในการวิจัยครั้งนี้จะใช้กระบวนการกลุ่มสัมพันธ์ (Focus Groups) เพื่อนำเสนอผลการศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้ ดังนี้

กลุ่มสัมพันธ์โฟกัส เป็นการสนทนากลุ่มเพื่อหาข้อยุติและหาแนวทางร่วมกัน โดยการระดมสมองช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการทำงานและมีการตัดสินใจร่วมกัน กมล สดประเสริฐ (อ้างในกระทรวงศึกษาธิการ, 2540 หน้า 46-50) ได้กล่าวถึงกลุ่มสัมพันธ์ไว้ดังนี้

—กลุ่มที่มีจุดร่วม (Focus Groups) ปกติจะประกอบด้วยสมาชิกกลุ่มประมาณ 7 – 10 คน คนเหล่านี้ควรเป็นคนที่ไม่ค่อยคุ้นเคยกันมากนัก สมาชิกกลุ่มเหล่านี้เลือกมาตามคุณลักษณะที่มีส่วนร่วมในฐานะที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งของกลุ่มโฟกัสเอง

กลุ่มโฟกัสที่มีทักษะและการรับรู้ที่แตกต่างกัน แต่จะไม่มีการกดดันให้สมาชิกต้องกระทำการใด ๆ ทั้งในด้านการออกเสียงลงมติ การวางแผน และการหาข้อยุติ แต่จะใช้กลุ่มโฟกัสอภิปรายในเรื่องเดียวกันอย่างหลากหลาย เพื่อระบุแนวทางหรือรูปแบบของการรับรู้ต่อไป

กลุ่มโฟกัส จึงหมายถึงการอภิปรายที่ได้วางแผนอย่างระมัดระวังเพื่อให้ได้รับการเรียนรู้ในสาขาที่ตนเองสนใจ โดยผู้สัมภาษณ์ที่มีทักษะในการสัมภาษณ์เรียบง่าย ตามสบาย สนุก ตื่นเต้น ต่อการที่ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อกัน สมาชิกกลุ่มต่างมีอิทธิพลต่อกันโดยการสนองตอบต่อความคิดเห็นและข้อวิจารณ์ที่อภิปรายกัน

คุณลักษณะของกลุ่มโฟกัสตามปกติมีคุณลักษณะ 5 ประการ คือ (1) เป็นประชาชน (2) มีคุณลักษณะจำเพาะแน่นอน (3) สามารถให้ข้อมูล (4) เป็นเชิงคุณภาพ (5) เกิดจากการอภิปรายที่มีจุดร่วมหรือจุดโฟกัส

กลุ่มโฟกัสเป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่น่าสนใจแก่ผู้วิจัย มันจึงแตกต่างจากกลุ่มแบบอื่น ทำให้เกิดการใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ช่วยแสดงความคิดทางเจตคติ การรับรู้ความคิดเห็นต่าง ๆ ของสมาชิกผลลัพธ์เหล่านี้มาจากการถามแล้วเกิดการตอบสนอง จากการอภิปรายภายในกลุ่ม ก่อนมีการสอบวัดพฤติกรรมตอบสนอง กลุ่มโฟกัสนำเสนอภาพที่เป็นธรรมชาติตามที่กลุ่มกำลังปฏิบัติ นักวิจัยจะทำหน้าที่หลายอย่างในกลุ่มโฟกัส คือ เป็นทั้งผู้ดำเนินการ รับฟัง สังเกต เก็บข้อมูลและวิเคราะห์โดยใช้กระบวนการอนุมาน

กลุ่มโฟกัสมีการอภิปรายแบบมีจุดร่วม เรื่องที่อภิปรายนั้นมีการกำหนดและจัดลำดับอย่างระมัดระวังตามที่ได้วิเคราะห์สถานการณ์ไว้ การวิเคราะห์ดังกล่าวเจาะลึกในเหตุการณ์และประสบการณ์ในบริบทต่าง ๆ

องค์ประกอบในการสนทนากลุ่ม

1. บุคคลที่เกี่ยวข้อง

1.1 ผู้ดำเนินการสนทนา ต้องสุภาพ มีมนุษยสัมพันธ์ และมีบุคลิกภาพที่ดี

1.2 ความสามารถในการสร้างบรรยากาศ รู้ลึกความต้องการในวัตถุประสงค์ของการสนทนาเป็นอย่างดี

1.3 ผู้จัดบันทึกรายการสนทนา จะทำอย่างไรที่จะจดบันทึกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ผู้ช่วย เช่น ช่วยเตรียมสถานที่ ช่วยเปลี่ยนแถบบันทึกเสียง

2. แนวทางการสนทนากลุ่ม ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแปรต่างๆ ที่ครอบคลุมวัตถุประสงค์ในการทำวิจัยนั้นๆ

3. อุปกรณ์สนาม ควรเตรียมไว้ เช่น เทปบันทึกเสียง ถ่านวิทยุ สมุดบันทึก ดินสอ

4. การเตรียมบรรยากาศ เช่น เครื่องดื่ม ของขบเคี้ยว ซึ่งเตรียมบรรยากาศเป็นกันเอง

5. ของสมนาคุณแก่ผู้ร่วมสนทนาที่ได้เสียสละเวลา และเป็นการแสดงน้ำใจของผู้วิจัย

6. สถานที่และเวลา ควรเป็นสถานที่ใกล้เคียงการวิจัยนั้นๆ เช่น ศาลาประชาคม ศาลาวัด ใต้ต้นไม้ที่มีอากาศถ่ายเทได้สะดวก ส่วนระยะเวลาไม่ควรเกิน 2 ชั่วโมงต่อ 1 กลุ่ม

การเป็นผู้นำสนทนาที่ดี

1. ต้องมีความเชื่อมั่น ไม่ควรวิตกกังวล

2. กระตุ้นให้ผู้สนทนาแสดงความคิดเห็น

3. มีความเป็นกันเอง

4. ต้องควบคุมให้อยู่ในประเด็น

5. ต้องปิดการสนทนาก่อนเวลา เพื่อเชื่อมโยงความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสนทนาเข้าด้วยกันเพื่อนำไปสรุป

6. ต้องประเมินตนเอง ให้รู้ข้อดี ข้อเสีย ข้อบกพร่องของตนเอง เพื่อนำไปพัฒนาทักษะ

ในการสนทนาครั้งต่อไป

การใช้ (Focus Groups)

1. ก่อนการเริ่มโครงการ

2. ระหว่างดำเนินงานโครงการ

3. หลังสิ้นสุดโครงการ

การอภิปรายกลุ่มแบบ (Focus Groups) คือ การนำเอากระบวนการกลุ่มมาเป็นตัวกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมกลุ่มสนทนาแสดงความคิดเห็นและทัศนะของตนออกมา ซึ่งถ้าหากเป็นการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัวอาจไม่สามารถแสดงออกมาและหากผู้ศึกษาได้มีการวางแผน การเตรียมการที่ดี

และเลือกหัวข้อที่จะใช้ในการศึกษาเหมาะสม การอภิปรายกลุ่มแบบ (Focus Groups) ก็จะเป็นวิธีการที่สามารถให้คำตอบที่มีคุณค่าแก่ปัญหาที่ผู้ศึกษาต้องการ

สรุปได้ว่า กลุ่มสัมมนา (Focus Groups) เป็นการสนทนากลุ่มเพื่อหาแนวทางการรับรู้ร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อกันแล้วหาข้อยุติร่วมกัน ทำให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยจะใช้กลุ่มสัมมนาก่อนเริ่มโครงการ ระหว่างดำเนินงานโครงการ และหลังสิ้นสุดโครงการก็ได้

การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการ

เกษม ศิริสัมพันธ์ (อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สปช., 2528 หน้า 46) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่าการบริหารการศึกษาในปัจจุบันนี้ไม่มีรูปแบบใดดีไปกว่ารูปแบบคณะกรรมการซึ่งอาจจะไม่สะดวก ไม่คล่องตัว ไม่เด็ดขาด แต่ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน การพัฒนาการศึกษาของไทยคงไม่มีรูปแบบใดเหมาะสมกว่ารูปแบบของคณะกรรมการ สวัสดิ์ วงศ์วัจนสุนทร (2541 หน้า 10) กล่าวว่าไว้ว่าการบริหารงานโดยคณะกรรมการ เป็นการบริหารงานโดยคณะบุคคลที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ร่วมวางแผน การวินิจฉัยการอภิปรายแสดงความคิดเห็น และจะสำเร็จวัตถุประสงค์ได้โดยใช้เหตุผล 3 ประการ

ประการแรก การศึกษาเปิดโอกาสให้ประชาชน ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีส่วนรับผิดชอบ ทั้งปัจจุบันและอนาคต

ประการที่สอง การศึกษาเป็นการลงทุนอย่างมหาศาล ควรจัดอย่างมีประสิทธิภาพ และผู้เกี่ยวข้องเข้ามาควบคุมคุณภาพ

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมบริหารในรูปคณะกรรมการก่อความรู้สึกร่วมเกี่ยวกับบทบาทที่รับผิดชอบร่วมกัน

ข้อดีข้อเสียของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ

ข้อดีพอสรุปได้ดังนี้

1. คณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่ดีในการประสานงาน เพราะประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย
2. การวินิจฉัยปัญหาตัดสินโดยคณะบุคคลย่อมรอบคอบกว่าการตัดสินใจเพียงคนเดียว
3. มีความยุติธรรมมากกว่าเพราะมีการอภิปรายใช้เหตุผลและผลอย่างกว้างขวาง
4. เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยกลั่นกรองมาอย่างดี มีเหตุผลมากที่สุด

5. เป็นการนำเอาความรู้ความสามารถของคนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เพราะคณะกรรมการประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ

6. ระบบคณะกรรมการป้องกันการลำเอียง ความเข้าใจผิด

ข้อเสียของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ

1. เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน การนัดประชุมยังกรรมการมีมากเท่าไรยิ่งนัดประชุมยากขึ้น ทำให้มาไม่สม่ำเสมอ

2. สิ้นเปลืองเงินและเวลา เป็นค่าใช้จ่ายสูง การประชุมมีความคิดเห็นแตกต่างกัน ต้องอภิปรายมาก เปลืองเวลายาวนานขึ้น

3. ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการไม่มีผู้รับผิดชอบ

4. มีมูลเหตุก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งเกิดจากการโต้เถียงกันระหว่างคณะกรรมการ

การบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการมีทั้งข้อดีและข้อเสียดังที่กล่าวมา ควรที่จะปรับปรุงพัฒนาโดยพยายามปิดจุดบอดและเสริมจุดดีเพื่อบังเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานให้มากที่สุด เช่น ปิดจุดบอดกรณีพวกมากลากไป น้อยถกกันเป็นหมู่คณะเพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ โดยควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้าเป็นกรรมการในสัดส่วนที่เท่าเทียมกันกับข้าราชการ หรือพนักงานประจำซึ่งจะเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลมิให้กลุ่มบุคคลประพฤติในทางมิชอบน้อยลงได้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้เรื่องแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อาทิ ศักราช พิชาว (2540 หน้า 70-79) ศึกษาเรื่องทฤษฎีของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรมของจังหวัดน่าน เกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปการบริหารการศึกษา พบว่า การบริหารงานในระดับจังหวัดควรเป็นหน่วยงานเดียวที่สามารถกำหนดนโยบาย คู่มืองาน ด้านการศึกษาเพื่อเป็นเอกภาพ ควรมีกลไก ในการประสานงานเชื่อมโยงกันตลอดเวลาและแบ่งงาน ความรับผิดชอบให้ชัดเจน มีการกระจายอำนาจ มีการปฏิรูปการบริหารการศึกษาอย่างจริงจัง และกำหนดไว้เป็นกฎหมายอย่างชัดเจน สถานศึกษาควรสังกัดราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและรับรู้ปัญหา ความต้องการของท้องถิ่นอีกทั้งควรมีเอกภาพในด้านบริหารงาน บุคคล วิชาการ งบประมาณและรัฐควรจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นมากขึ้นในปีถัดมา นกคณ บุญมา

(2541 หน้า ข-ค) ได้วิจัยเรื่องปัญหาการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด เชียงใหม่ พบว่า มีปัญหาและผลกระทบต่อการพัฒนาเรื่องต่างๆ โดยรัฐยังคงควบคุมด้านงบประมาณ ทำให้ฐานะที่เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้รายได้มีไม่เพียงพอ กับรายจ่ายอีกทั้งคณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่มีวุฒิทางการศึกษาอยู่ในระดับต่ำกว่าก่อให้เกิดปัญหา ในการทำงานและต่อมา ไพรัตน์ รัตนดิถกุล และคณะ(2543 หน้า ข-ค) ศึกษาเรื่องความต้องการ การมีส่วนร่วมทางการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าต้องการ มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานด้านวิชาการ โดยร่วมจัดสภาพแวดล้อมของโรงเรียน เผยแพร่ข่าวสารการศึกษา ส่งเสริมพัฒนาครูให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน ร่วมสร้างพัฒนา หลักสูตร สนับสนุนเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ สนับสนุนงบประมาณ สนับสนุนให้บุคลากรของ อบต. เป็นผู้บริหารและจัดการศึกษา เช่นเดียวกับชัยวิทย์ มาลัย(2543 หน้า ง) ศึกษาเรื่องบทบาทของ องค์การบริหารส่วนตำบลในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 พบว่า สมาชิกสภา อบต. และพนักงาน อบต. ส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่ ของตนต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการศึกษาในท้องถิ่นของตน ส่วนระดับศักยภาพของ อบต. ส่วนใหญ่ ยังไม่มีความพร้อมเท่าที่ควรทั้งด้านบุคลากร และงบประมาณ และมณฑนา เป็งจันทร์ (2544 หน้า ง-จ) ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ องค์การบริหาร ส่วนตำบล อำเภอสันทรายจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ด้านการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสมาชิก อบต. ควรมีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน ควรสนับสนุนงบประมาณให้โรงเรียน จัดการศึกษาให้มีคุณภาพ ต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของโรงเรียนและแก้ไขปัญหาร่วมกัน ส่วนปัญหาในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นสมาชิก อบต. ขาดความรู้เกี่ยวกับแนวทาง ปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 ไม่มีการจัดองค์การรองรับ การจัดการศึกษา ขาดแคลนบุคลากรในการทำงาน ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์และเงินงบประมาณ ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย ขาดทักษะในการสื่อสารประสานงานกับคณะบุคคล องค์การชุมชน ขาดข้อมูล ความเคลื่อนไหวของโรงเรียน สมาชิกบางส่วนขาดความเสียสละต่อส่วนรวม เห็นแก่ประโยชน์ ส่วนตน

ส่วนการกระจายอำนาจทางการศึกษาของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จนั้น ผู้วิจัยได้ศึกษา เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อาทิ ความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาของเทศจีน ศรีสว่าง เลี้ยววาริณ (2541 หน้า 79) พบว่า เกิดจากวิสัยทัศน์ของผู้นำประเทศที่กล้าตัดสินใจเปลี่ยนแปลง พัฒนาบุคลากร เพื่อไปสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีแบบสังคมนิยมและก้าวทันอารยประเทศ มีการออก กฎหมายการศึกษาให้เอื้อต่อการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ อาทิ ระบบการศึกษา ระดับการศึกษา การจัดสรรงบประมาณ การกำหนดคุณสมบัติผู้สอน การตรวจสอบ การประเมินผล

การวิจัยเพื่อพัฒนาการศึกษา มีการปรับโครงสร้างองค์กรทางการศึกษาให้สถานศึกษาทำธุรกิจ เพื่อหารายได้มาสมทบงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐซึ่งมักไม่เพียงพอ เช่น โรงเรียนระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาจะมีธุรกิจโรงพิมพ์ ภัตตาคาร โรงเรียนมัธยมศึกษาจะมีโรงงานผลิตเสื้อผ้า โรงแรม ซึ่งนักศึกษาได้ปฏิบัติงานเรียนรู้จากการปฏิบัติงานจริง ในระดับอุดมศึกษาจะหารายได้สมทบ โดยการตั้งบริษัทคอมพิวเตอร์ผลิตโปรแกรมคอมพิวเตอร์ มีการลงทุนร่วมกับโรงงานผลิตยา ของบริษัทยาประเทศอเมริกา บริษัทสร้างรถยนต์ บริษัทสร้างเครื่องบิน อีกทั้งมีการลดหย่อนภาษี ให้แก่บุคคล สถานประกอบการที่บริจาคเงินสร้างอาคารสถานศึกษาให้รัฐตั้งแต่มูลค่า 100,000 หยวน ขึ้นไป นอกจากนี้รัฐยังจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาเพื่อให้ทุกคนช่วยเหลือบุคคลในสังคมให้มีการศึกษา โดยจัดเก็บภาษีในอัตราที่สอดคล้องกับรายได้ของประชาชน กระตุ้นให้ทุกคนมีจิตสำนึกต่อส่วนรวม ในการรับผิดชอบจัดการศึกษา มีการส่งเสริมการวิจัยเพื่อพัฒนาการศึกษาช่วยให้รัฐทราบจุดอ่อน และจุดแข็งของการศึกษาแต่ละระดับ ทำให้กำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาคุณภาพ การศึกษาของชาติได้อย่างดี มีการเร่งพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาโดยเฉพาะ อย่างยิ่งครู ซึ่งเป็นหัวใจ ในการพัฒนาบุคลากรทุกระดับของประเทศ โดยการยกฐานะความเป็นอยู่ได้รับเงินเดือนในสัดส่วน ที่เหมาะสมเมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่นๆ ส่งเสริม วิทยฐานะ ฝึกอบรมทุกระดับ เพิ่มขีดความสามารถ ในการสอนทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติพร้อม ๆ กัน และในทำนองเดียวกัน ฉันทนา จันทรบรรจง (2540 หน้า 148) ได้ศึกษาเรื่องการปฏิรูปการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นด้านการบริหารการศึกษา และงบประมาณ พบว่าประเทศญี่ปุ่นได้กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่จังหวัดและท้องถิ่น โดยพัฒนาระบบการบริหารของภูมิภาคและท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมี ประสิทธิภาพ เหมาะสมกับสภาพความต้องการของแต่ละภูมิภาคและท้องถิ่น พร้อมกับมีกฎหมาย ว่าด้วยการมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านการก่อสร้างอาคารเรียนและด้านเงินเดือนของครู ซึ่งเป็น เครื่องมือในการกำกับให้รัฐบาลกลางต้องเอาใจใส่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและคล้ายกับความสำเร็จ ในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ในขณะเดียวกัน กมล สดประเสริฐ (2540 หน้า 9) ก็ได้ศึกษาการปฏิรูปการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของมลรัฐ แต่ละมลรัฐจะมีกระทรวงศึกษาธิการและสภาการศึกษาทำหน้าที่ควบคุมดูแล โดยมีรัฐมนตรี ของมลรัฐทำหน้าที่บริหาร ในแต่ละมลรัฐมีเขตการศึกษา (School Districts) หลายสิบเขต แต่ละเขต มีคณะกรรมการ (Board Education) ทำหน้าที่บริหารจัดการ วิธีการบริหารจัดการศึกษาของแต่ละ มลรัฐแตกต่างกันไป บางมลรัฐยังคงรวบอำนาจไว้ บางมลรัฐได้กระจายอำนาจให้เป็นภาระหน้าที่ ของเขตการศึกษาและกระจายลงสู่โรงเรียน ซึ่งบริหารโดยสภาโรงเรียนในด้านต่างๆ ทั้งด้านการจัด การการสอน การพัฒนาโครงการพิเศษที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเฉพาะ การบริหารบุคลากร การปรับหลักสูตร การจัดสรรงบประมาณ และการบริหารสถานศึกษาและกำหนดบทบาทใหม่

นอกจากนี้ยังมีผลการศึกษาของธนาคารโลก โดยกัทธนันท์ พัฒิยะ (2542 หน้า 70 – 74) พบว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศต่างๆทั่วโลกมีทั้งประเทศที่ประสบความสำเร็จ และประเทศที่ประสบความสำเร็จล้มเหลว เพราะการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นกระบวนการ ที่ซับซ้อน ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงต่อวิธีการจัดระบบการศึกษา ซึ่งรวมถึง การวางแผนนโยบาย วิธีการสร้างรายได้ การใช้เงินงบประมาณ การฝึกอบรมครู การวางแผนหลักสูตร และการบริหารโรงเรียนในท้องถิ่น และที่สำคัญเป็นการเปลี่ยนค่านิยมพื้นฐานเป็นการศึกษา เพื่อมวลชน อีกทั้งการกระจายอำนาจทางการศึกษายังเป็นกระบวนการที่มีนัยทางการเมืองสูงมาก เพราะเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจอย่างขนานใหญ่ กระทบต่ออิทธิพลและความเป็นอยู่ของกลุ่ม สำคัญๆ เช่น ครู ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการศึกษาจะสำเร็จหรือล้มเหลวจึงอยู่ที่กระบวนการ ทางการเมืองมากกว่าตัวเนื้อหาของการปฏิรูปการศึกษาเอง

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว สรุปได้ว่าสมาชิก อบต. ส่วนใหญ่ ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ขาดองค์ความรู้ในด้านจัดการศึกษาเช่นการปฏิรูป ตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ การบริหารจัดการโรงเรียน ทักษะในการสื่อสาร การติดต่อประสานงานกับบุคคล คณะบุคคล องค์กรชุมชน เอกชน และส่วนราชการ ขาดข้อมูล ความเคลื่อนไหวในด้านวิชาการ ตลอดจนด้านอื่นๆจากโรงเรียน และหน่วยงานทางการศึกษา ประการสำคัญขาดแคลนงบประมาณ ที่จะนำมาสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงสมควร ที่จะศึกษาหาแนวทางพัฒนาความพร้อมของปัจจัยในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหาร ส่วนตำบล คือ ด้านการพัฒนาบุคลากร การงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ อาคาร สถานที่ และการบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา คือ ผู้เรียน เก่ง ดี มีคุณธรรม มีสัมมาชีพ มีความสุข และบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคมประเทศชาติสืบไป อีกทั้งการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยเนื้อแท้แล้วไม่ได้ช่วยให้การเรียนการสอนดีขึ้นแต่อย่างใดหรือแก้ไขปัญหาทางการศึกษา ได้ทั้งหมด อีกทั้งยังอาจเกิดผลข้างเคียงที่ไม่พึงปรารถนาอีกด้วย เช่น ทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวย กับคนจนขยายตัวกว้างขึ้น แต่การปฏิรูปการศึกษาที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐบาลทุกประเทศ เพื่อคืนการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการพร้อมทั้งแก้ไขปัญหามุมชนโดยคน ในชุมชนนั้น ตลอดจนพัฒนาท้องถิ่นให้เข้มแข็งเจริญรุดหน้าโดยคนในท้องถิ่นนั้นเป็นกำลังหลัก สำคัญในการริเริ่มพัฒนาอย่างยั่งยืนสืบไป