

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อวางพื้นฐานความคิดนำไปสู่
กรอบการวิจัยให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ผู้วิจัยนำเสนอเนื้อหาสาระลำดับดังนี้

1. เอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.1 แนวคิดและหลักการในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.1 แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ

1.1.2 นโยบายกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.1.3 การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ

1.1.4 นโยบายรัฐบาลกับการกระจายอำนาจ

1.1.5 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.1 รูปแบบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.2 อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริหารการสาธารณะขององค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่น

1.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา

1.3.1 การจัดการศึกษาของไทยตามบัญญัติแห่งกฎหมาย

1.3.2 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. เอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.1 แนวคิดและหลักการในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.1 แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ

สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2543 : 4) ได้ให้แนวคิดและหลักการการกระจายอำนาจ ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือการบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นหรือโอนการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่น และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง
2. เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น
3. เป็นการส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง
4. เป็นการส่งเสริมและพัฒนากิจการในเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาระดับชาติต่อไป
5. เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

1.1.2 นโยบายกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543) มีบทบัญญัติที่กำหนดเป็นนโยบายและหลักการที่สำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78)

2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ภายใต้บังคับของมาตรา 1 (มาตรา 1 ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้) รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282)

3. สิทธิจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 283 วรรคแรก)

4. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 284 วรรคแรก)

5. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 อำนาจหน้าที่ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา 284 วรรคสอง)

5.2 การพัฒนาการกระจายอำนาจของรัฐ ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ที่มีสาระเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร และการมีคณะกรรมการทำหน้าที่ดังกล่าว (มาตรา 284 วรรคสอง)

5.3 การกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ (มาตรา 283 วรรคสอง)

6. โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 285)

6.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

6.2 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

6.3 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

6.4 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

6.5 สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

6.6 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้

7. การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดได้ตำแหน่งต่อไป ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง การลงคะแนนเสียงต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 286)

8. การริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องนั้นต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งตรวจสอบให้เป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 287)

9. การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

9.1 การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งและการให้พนักงานลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288 วรรคแรก)

9.2 คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบ 3 ฝ่ายที่มีจำนวนเท่ากันคือ ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288 วรรคสอง)

9.3 การบริหารงานบุคคล การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 289(8) วรรคสาม)

10. หน้าที่ต่อศิลปะ จารีตประเพณีท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 289 วรรคแรก)

11. สิทธิการจัดการศึกษาและการฝึกอาชีพ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง

คำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย (มาตรา 289 วรรคสอง และวรรคสาม)

(มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย)

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(มาตรา 81 รัฐต้องการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ)

12. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 290)

12.1 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

12.2 การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

12.3 การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

1.1.3 การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ

ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 รวม 9 มาตรา ซึ่งเนื้อหาสาระโดยสรุปดังนี้

หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 282 รัฐต้องให้อิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็น

มาตรา 284 ให้มีกฎหมายและคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะ และจัดสรรสัดส่วนภาวชิ้อาระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมาจากมติของสภาท้องถิ่น

มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงในท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 สามารถลงมติถอดสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งได้

มาตรา 287 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนต้องการได้

มาตรา 288 ให้มีกฎหมายและคณะกรรมการเพื่อดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและมีสิทธิจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมจัดการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม

1.1.4 นโยบายรัฐบาลกับการกระจายอำนาจ

นโยบายรัฐบาล ฯพณฯ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543 : 2) มีดังนี้

1. เน้นกระจายอำนาจทางการคลังและการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระ

2. ส่งเสริมให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีความชัดเจนและเหมาะสม ควบคู่กับการเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่น

3. สนับสนุนให้ประชาชน ภาคประชาสังคมและองค์กรเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีระบบตรวจสอบและประเมินผลที่ดี

1.1.5 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบรัฐสภา แบ่งแยกอำนาจในการบริหารประเทศออกเป็น 3 ฝ่าย เพื่อให้ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันคือ อำนาจการบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีโดยมีข้าราชการเป็นกลไกเครื่องมือในการบริหาร อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภาและอำนาจตุลาการผ่านทางศาลยุติธรรมและจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลางได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้แก่ จังหวัด และอำเภอ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา หลักในการจัดระเบียบในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐรวม (Union State) เช่น อเมริกา มักใช้หลักสำคัญ 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจการปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น ไทย มักนิยมใช้หลักสำคัญ 3 หลัก (ซูวส์ ฉายะบุตร, 2539 : 15) คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

จากการศึกษาหลักการรวมอำนาจการปกครอง (ประยูร กาญจนดุล, 2523 : 30 - 38) หมายถึง หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางโดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นสายการบังคับบัญชาครอบคลุมทั่วประเทศ

การรวมอำนาจการปกครองไว้ในส่วนกลางมีลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ

1. มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางเพื่อที่จะได้ใช้กำลังนั้นบังคับใช้ได้โดยเด็ดขาดและทันทั่วทั้ง

2. มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระเบียบหรือแก้ไขเพิกถอนการกระทำต่าง ๆ ไว้ในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เช่น การบริหารการคลัง การป้องกันประเทศ การเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ ให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางซึ่งเป็นหัวหน้ากระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายได้ทั่วอาณาเขตประเทศ อำนาจนี้ย่อมมีอยู่ทั่วในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องรับฟังคำสั่งจากหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง

3. มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันลงไป คือให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมาตามลำดับ โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ อำนาจผู้บังคับบัญชา มี 4 ประเภท คือ อำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่ง อำนาจที่จะควบคุมกิจการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ อำนาจที่จะลงโทษทางวินัยเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยและอำนาจที่จะทำให้ความดีความชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง หมายถึง หลักการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนไปให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยราชการส่วนกลางที่เป็นตัวแทน ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์การนิติบุคคลซึ่งมีเจ้าหน้าที่ งบประมาณ ทรัพย์สินของตนเองต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น
2. มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดจากประชาชนในท้องถิ่น
3. มีอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจและดำเนินการได้เอง
4. มีงบประมาณและรายได้ของท้องถิ่นซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง เช่น รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตลอดจนเงินอุดหนุน
5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของท้องถิ่นเป็นของตนเอง โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่ขึ้นหรือสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง

ประเทศไทยแม้จะมีรูปแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมาช้านานตั้งแต่จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมในปี 2440 แล้วก็ตาม มีผู้วิจารณ์ว่ารัฐบาลทุกสมัยไม่มีความจริงใจที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจปกครองตนเอง มีความพยายามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเติบโต โดยเฉพาะข้าราชการสังกัดส่วนกลางในกระทรวงมหาดไทย โดยอ้างว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเองเพราะมีการศึกษาดำ หรือเหตุผลด้านความมั่นคงเกรงจะแบ่งแยกดินแดน ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เติบโตเท่าที่ควรและปัจจัยสำคัญคือ ไม่กระจายอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร เงินงบประมาณให้ส่วนท้องถิ่นได้บริหารอย่างเพียงพอ แม้ในสมัยปัจจุบันเงินงบประมาณแผ่นดินร้อยละ 92 ราชการส่วนกลางเป็นผู้ใช้จ่ายเหลือให้ส่วนท้องถิ่นเพียงร้อยละ 8 เท่านั้น แม้กระแสโลกาภิวัตน์ของสังคมโลกแผ่กระจายทั่วโลกประกอบกับการปกครองประเทศที่รวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาช้านานไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศที่ขยายตัวซับซ้อน

ตามจำนวนประชากรของประเทศที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองในหมู่ประชาชนผลักดันให้มีบทบัญญัติกระจายอำนาจการปกครองทุกด้านสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังมาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543 : 1) รัฐสภาจึงตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยังกำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจ มีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจ โดยคณะกรรมการดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนการกระจายอำนาจแล้วเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2543 : 1) สรุปสาระสำคัญดังนี้

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่มาของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งกล่าวถึงการถ่ายโอนภารกิจในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 – 2547) ซึ่งเป็นไปตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และช่วงหลังการถ่ายโอนใน 4 ปี แรกสิ้นสุด จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548 – 2553) เป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลง มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ รวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเป้าหมายสุดท้ายในช่วงเวลาหลังปีที่ 10 (พ.ศ. 2544 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นรวมทั้งมีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล การตรวจสอบ สนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. สำหรับกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยึดหลักการ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการกระจายอำนาจโดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยมีรูปแบบการถ่ายโอน ซึ่งได้กำหนดไว้ 3 ลักษณะคือ ภารกิจที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐและรัฐยังคงดำเนินการแต่ท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้

3. ระยะเวลาการถ่ายโอนแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ช่วง 1-4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 – 2547) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ทันทีและแล้วเสร็จภายใน 4 ปี เป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1 – 10 ปี (พ.ศ. 2544 – 2553) เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปีแรก ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 30(2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าว ส่วนผลการพิจารณาการถ่ายโอนได้กำหนดภารกิจที่จะทำการถ่ายโอนไว้ 6 ด้าน โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผน การกระจายอำนาจฯ หลักการทั่วไป รูปแบบการถ่ายโอนและระยะเวลาของการถ่ายโอน โดยจำแนกงานในแต่ละด้านที่จะต้องถ่ายโอน ข้อกฎหมายหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ลักษณะภารกิจ รูปแบบขอบเขตระยะเวลาและเงื่อนไขในการถ่ายโอนซึ่งไม่จำเป็นต้องถ่ายโอนไปพร้อมกัน ขึ้นอยู่กับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทที่จะรับการถ่ายโอนรวมทั้งสร้างกลไกและระบบควบคุมคุณภาพมาตรฐานมารองรับตลอดจนปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

สำหรับแผนปฏิบัติการให้มีสาระสำคัญอย่างน้อย ดังนี้ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

4. ในส่วนของการกระจายอำนาจการเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักแนวทางการปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ

จัดหาเอง ปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรรหรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรเงินอุดหนุนให้กระทำในลักษณะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการถ่ายโอนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการถ่ายโอน เงินอุดหนุนเฉพาะด้าน เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนสมทบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งการทบทวนการจัดสรรรายได้และมาตรการเสริมวินัยทางการเงินและการคลัง ตลอดจนแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาชนและภาคประชาสังคม ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ โดยมีการเตรียมความพร้อมการปรับโครงสร้างภายในองค์กร การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัด เพื่อรองรับการถ่ายโอนซึ่งในภารกิจบางด้านต้องการความชำนาญในวิชาชีพเฉพาะและความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องจัดให้มีคณะกรรมการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะด้านระดับจังหวัดโดยให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับพื้นที่ในเขตจังหวัดแทนคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัดได้ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเฉพาะด้านหรือคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับพื้นที่ที่อาจมีมติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้นทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

5. แผนการกระจายอำนาจ ดังกล่าวได้กำหนดให้มีการปรับปรุงระบบการวางแผนระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบติดตามตรวจสอบและระบบข้อมูล รวมทั้งการกำกับดูแล การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ กลไกการกำกับดูแล ตลอดจนการสร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

เมื่อแผนแม่บทกระจายอำนาจได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะอนุกรรมการได้วางแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจในด้านบริการสาธารณะนั้นมีการจัดการศึกษาอยู่ด้วย โดยสาระให้โอนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในไม่เกิน 10 ปี ก่อให้เกิดกระแสการคัดค้านขององค์การข้าราชการครูประถมศึกษา ดังที่ได้นำเสนอในบทที่ว่าด้วยสภาพปัจจุบันและปัญหาแล้ว

1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รูปแบบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543 : 50 - 69) ซึ่งการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบันแบ่งออกเป็น

1.2.1 รูปแบบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ

1.2.1.1 รูปแบบทั่วไป

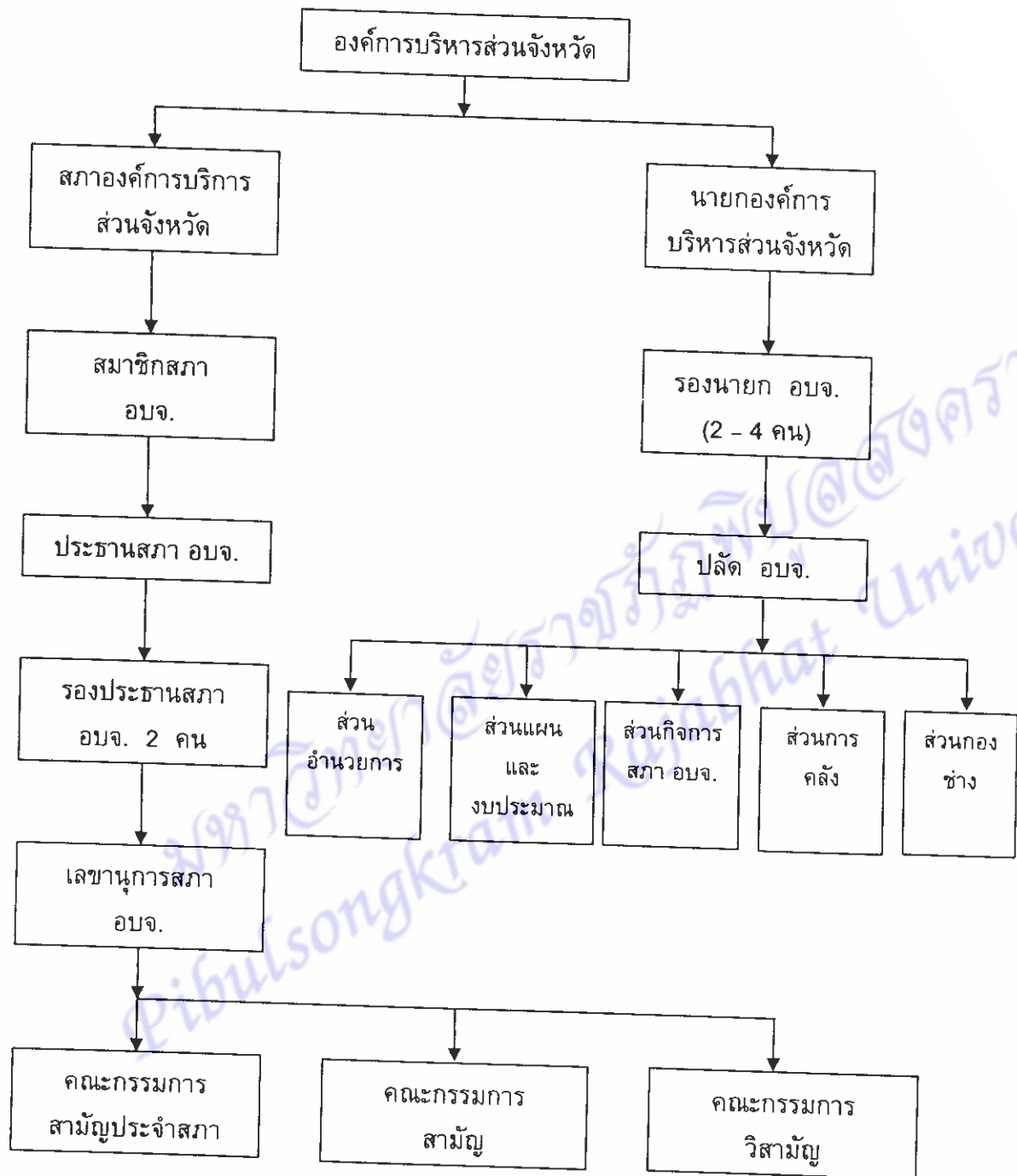
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้จังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด ซึ่งมีโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งซึ่งเป็นสมาชิกสภาที่ได้รับเลือกจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตาราง 1 แสดงจำนวนสมาชิกและผู้บริหารส่วนจังหวัด

จำนวนสมาชิกและผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจำแนกตามเกณฑ์ราษฎร

จำนวนราษฎร	จำนวนสมาชิก อบจ.	จำนวนรองนายก อบจ.
ไม่เกิน 500,000	24 คน	2 คน
เกิน 500,000 - ไม่เกิน 1,000,000 คน	30 คน	2 คน
เกิน 1,000,000 - ไม่เกิน 1,500,000 คน	36 คน	3 คน
เกิน 1,500,000 - ไม่เกิน 2,000,000 คน	42 คน	3 คน
มากกว่า 2,000,000 คน	48 คน	4 คน



แผนภูมิ 1 แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาตามลำดับ

ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

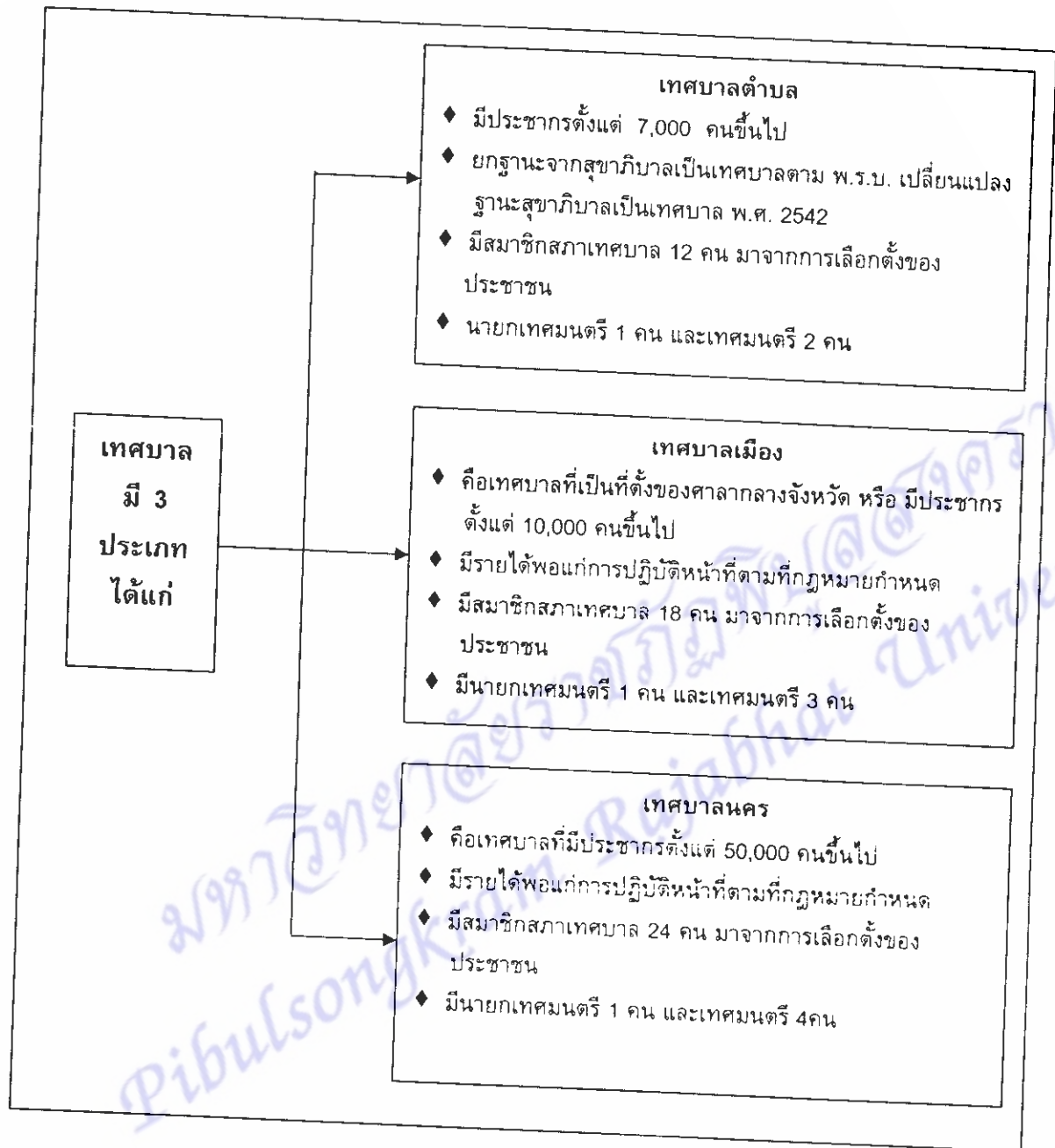
การบริหารงานบุคคลของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การกำกับดูแลการบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด ซึ่งการแบ่งหน่วยงานให้คำนึงถึงภาระงาน และเงินรายได้ ซึ่งไม่รวมเงินอุดหนุนด้วย

2. เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543

การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งเป็นเทศบาลประกอบด้วย 3 ประการ ดังนี้

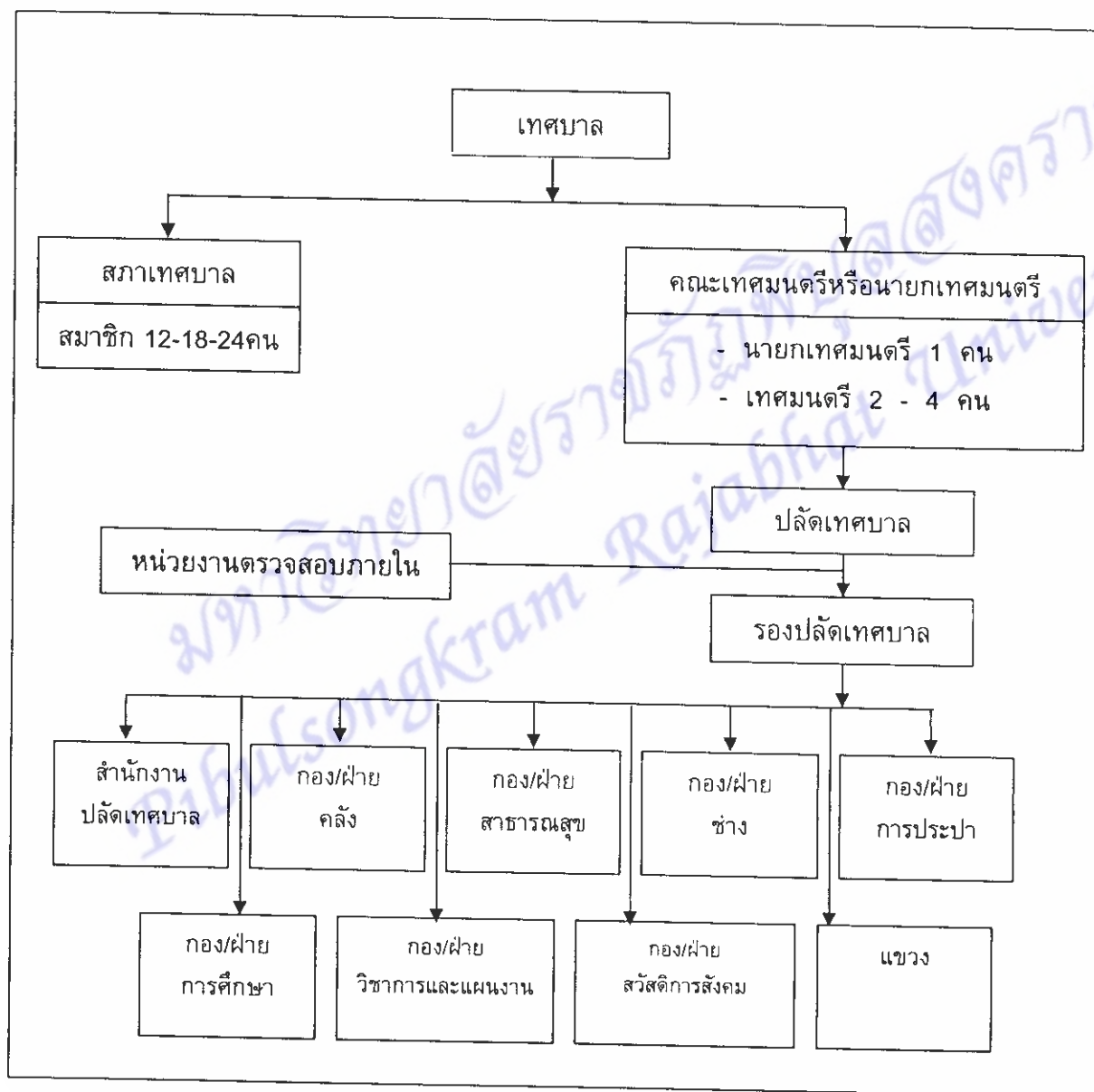
1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากการเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดและงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้น ว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็ว



แผนภูมิ 2 แสดงประเภทเทศบาลและเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล รวมทั้งสมาชิกและผู้บริหารเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยเทศบาลและฝ่ายบริหาร ซึ่งปัจจุบันนี้ฝ่ายบริหารมีที่มา 2 ทาง คือ

1. ถ้าเป็นคณะเทศมนตรีนั้นจะมาจากมติของสภาเทศบาลหรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชน
2. ถ้าเป็นนายกเทศมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน



แผนภูมิ 3 แสดงโครงสร้างของเทศบาล

3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

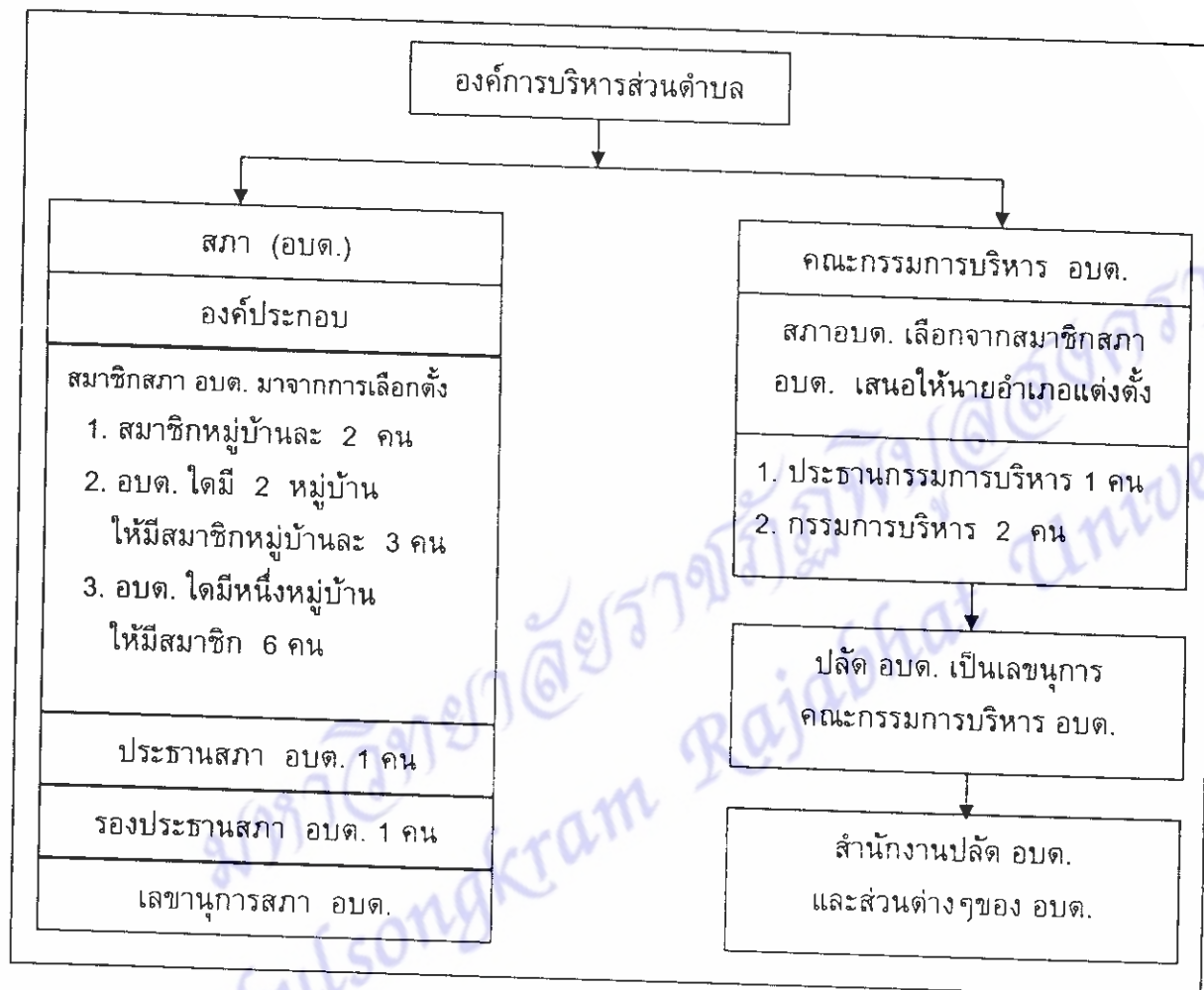
องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้บัญญัติให้สภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ย 3 ปี ย้อนหลังเกิน 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตหมู่บ้านๆ ละ 3 คน และคณะกรรมการบริหาร มาจากมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหาร และสมาชิกอีก 2 คน เป็นกรรมการบริหาร

โดยมีโครงสร้างการบริหารคล้ายระบบการปกครองของประเทศคือ มีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือก สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนบ้านละ 2 คน คณะกรรมการบริหารส่วนตำบลมีจำนวน 3 คน คือ ประธานกรรมการบริหารและกรรมการบริหาร 2 คน โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการ คณะกรรมการบริหารสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม 2542 เป็นต้นไป จำนวนสมาชิก อบต. จะเหลือหมู่บ้านละ 2 คนเท่ากันทุกหมู่บ้าน (ไม่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลเป็นสมาชิก อบต. อีกต่อไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 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 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้



แผนภูมิ 4 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในวันที่ 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

อบต. ชั้น 1 มี

74 แห่ง

อบต. ชั้น 2 มี

79 แห่ง

อบต. ชั้น 3 มี	206 แห่ง
อบต. ชั้น 4 มี	842 แห่ง
อบต. ชั้น 5 มี	5,545 แห่ง

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

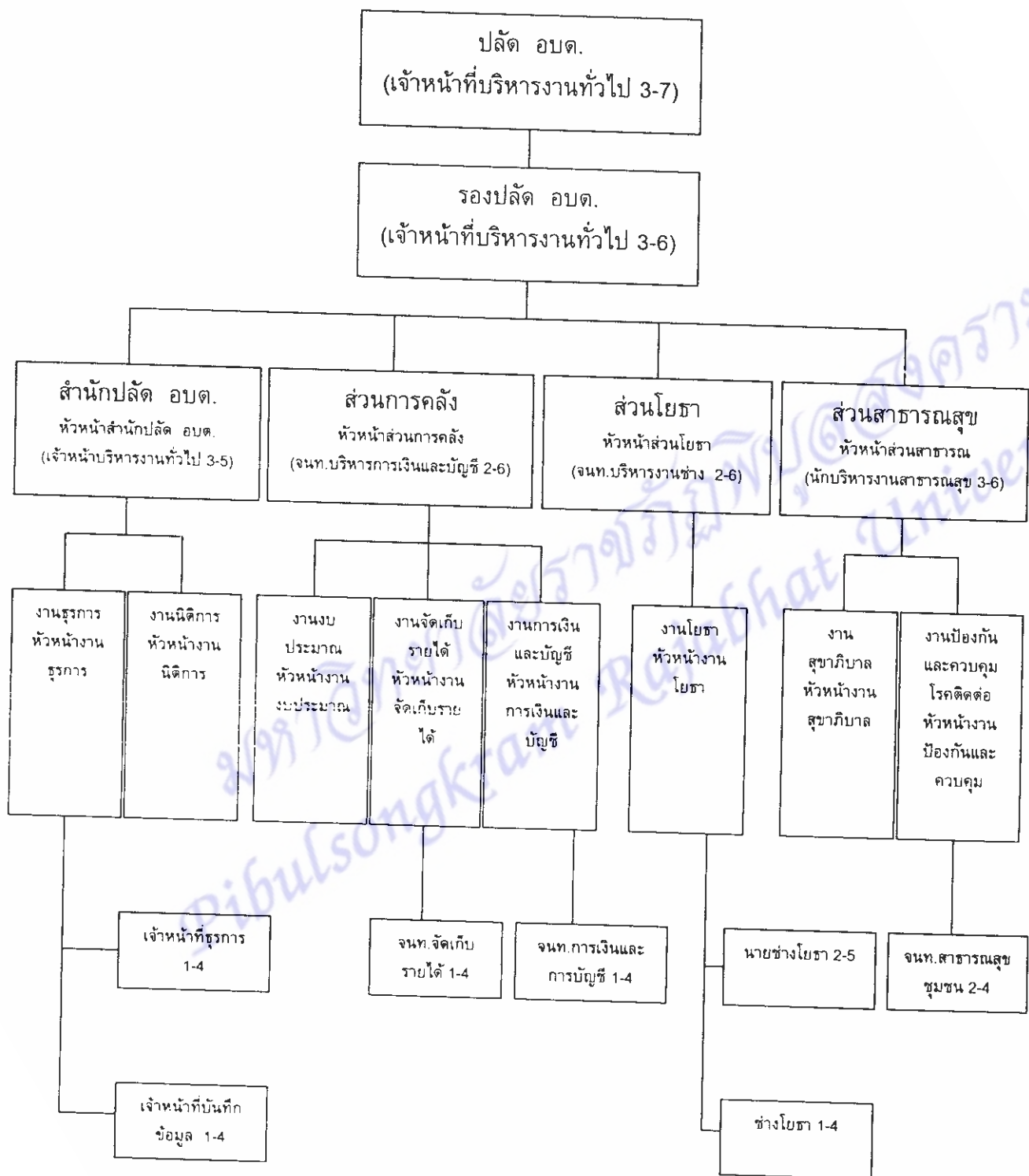
1. ด้านเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ด้านการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. ด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. ด้านการบริหารและการจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบล

พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นประจำองค์การบริหารส่วนตำบลโดยได้แบ่งโครงสร้างพนักงานส่วนตำบล ออกเป็นสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนคลัง ส่วนโยธาและส่วนสาธารณสุข

ตาราง 2 แสดงชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลและจำนวนพนักงานของแต่ละชั้น

ชั้น อบต.	จำนวนพนักงาน อบต.
อบต. ชั้น 1	21 คน
อบต. ชั้น 2	12 คน
อบต. ชั้น 3	6 คน
อบต. ชั้น 4	4 คน
อบต. ชั้น 5	3 คน

สำหรับแผนภูมิโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ และพนักงานส่วนท้องถิ่น ดังนี้



แผนภูมิ 5 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ว่าชั้นใดก็ตามจะมีแหล่งที่มาของรายได้จาก 3 ประเภท คือ

1. เป็นรายได้ที่ อบต. จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ค่าภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับต่าง ๆ และรายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภคและการพาณิชย์ของ อบต. เอง

2. เป็นรายได้ซึ่งหน่วยงานอื่นมีหน้าที่จัดเก็บให้ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ใบอนุญาตเล่นการพนัน ภาษีรถยนต์ ค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบ่อบาดาล อากรการประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าจัดธรรมเนียมสิทธิและนิติกรรมที่ดินและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ

3. เป็นรายได้อุดหนุนของรัฐบาล หรือการจัดสรรให้โดยหน่วยงานของรัฐ

1.2.1.2 รูปแบบพิเศษ

1. กรุงเทพมหานคร (กทม.)

กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีโครงสร้างประกอบด้วย

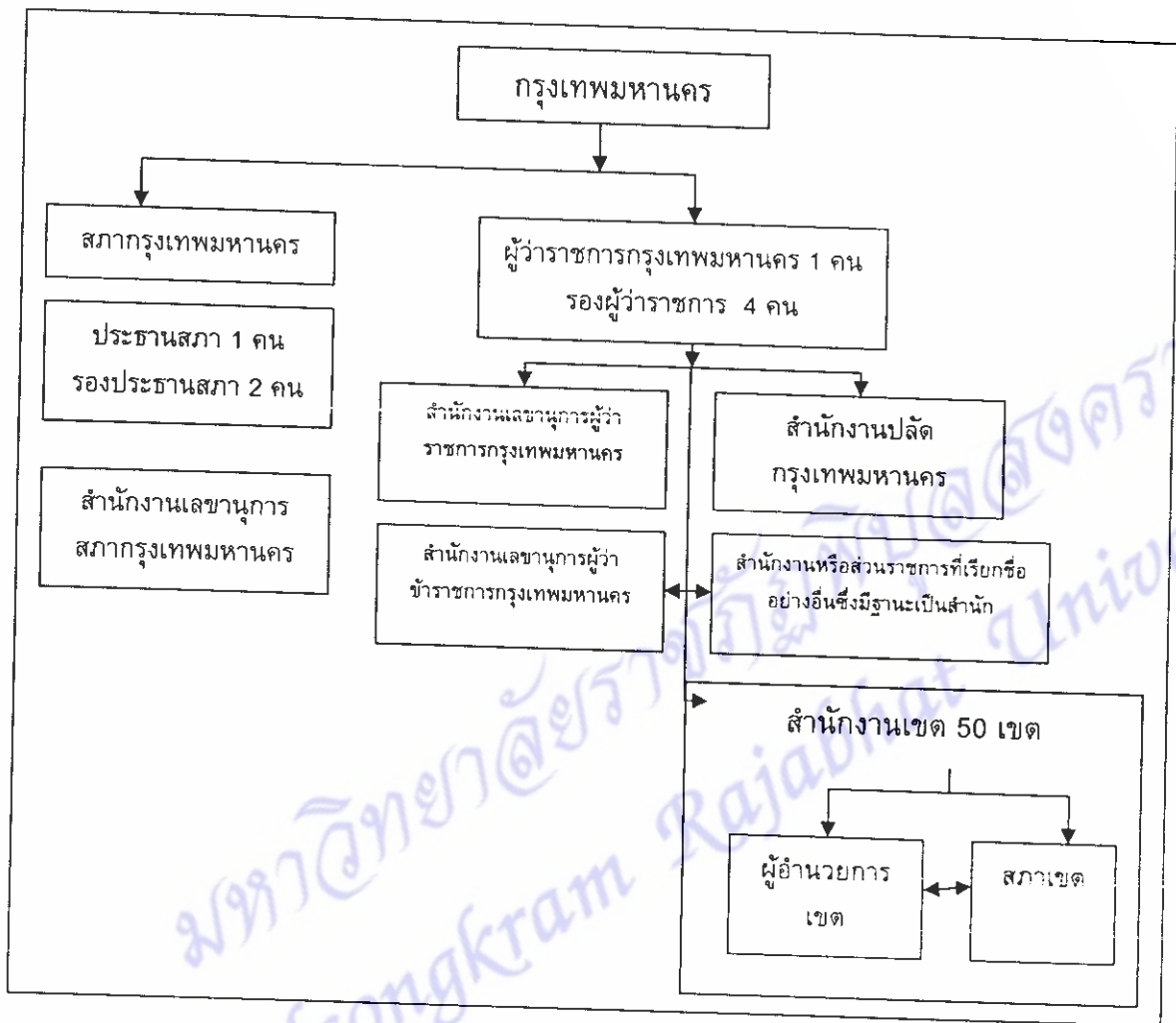
2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 1 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งกรุงเทพมหานครโดยใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรงและลับ นอกจากนี้ ยังมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีก 4 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

3. สภากรุงเทพมหานคร (สภ.) โดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละเขต โดยปัจจุบันมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 61 คน ซึ่ง สก. 1 คน ต่อจำนวนประชากร 100,000 คน

4. เขตและสภาเขต ประกอบด้วยสำนักงานและสภาเขต

4.1 สำนักงานเขต มีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานครเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติการภายในเขต

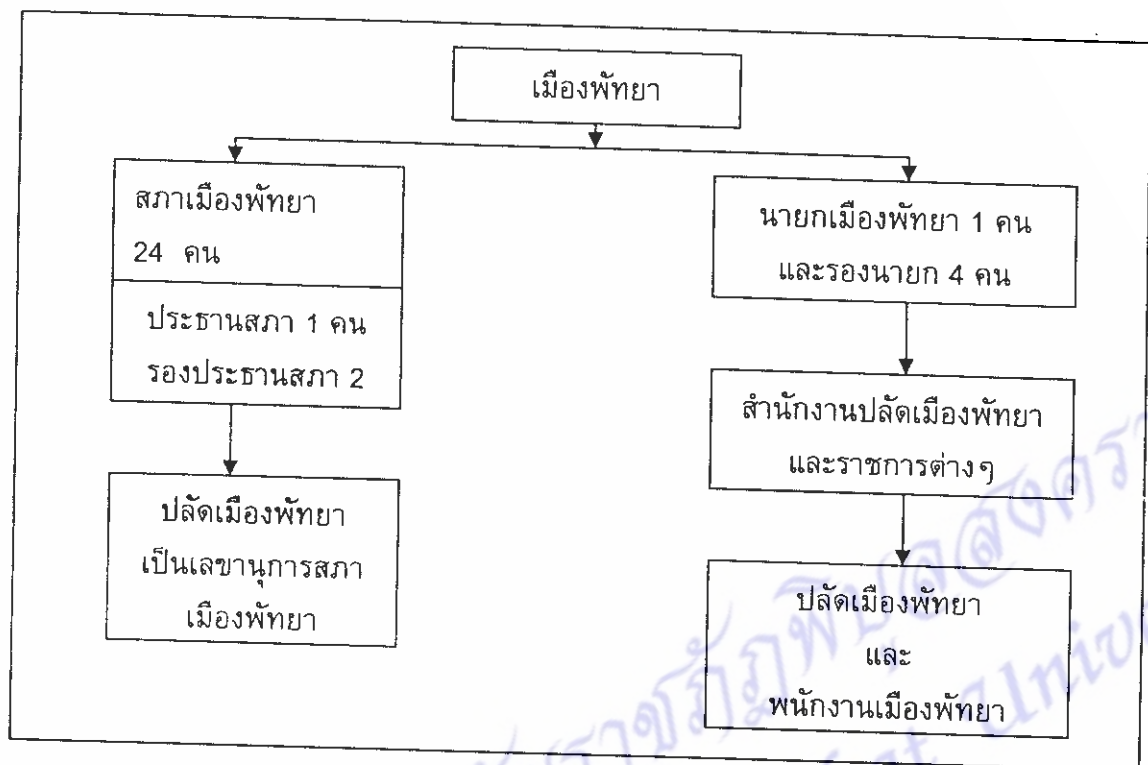
4.2 สภาเขต (สข.) ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขตซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน ตามเกณฑ์ประชากร หน้าที่ของสภาเขตเป็นสภาให้ข้อคิดเห็น ให้คำปรึกษาผู้อำนวยการเขต ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขต การดำเนินการของเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อราษฎร



แผนภูมิ 6 แสดงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร

2. เมืองพัทยา

เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 โดยแบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น สภาเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเมืองพัทยา มีจำนวนสมาชิกสภา 24 คน และนายกเมืองพัทยา เป็นผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเมืองพัทยา



แผนภูมิ 7 แสดงโครงสร้างของเมืองพัทยา

1.1.2.2 อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริหารการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารการสาธารณะไว้ตามมาตรา 16, 17 และ 18 กล่าวคือ

1. มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ท่าข้าม และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ

- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบ และการอนามัย
- โรงมหรสพ และสถานสถานอื่นๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- (31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ประกาศกำหนด
2. มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้
- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
 - (2) การสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
 - (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
 - (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (5) การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - (6) การจัดการศึกษา
 - (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
 - (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
 - (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
 - (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
 - (11) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
 - (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
 - (13) การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
 - (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
 - (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจกรรมไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
 - (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
 - (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
 - (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(24) จัดทำกิจกรรมใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ประกาศกำหนด

(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(28) จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ประกาศกำหนด

1.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการศึกษา

1.1.3.1 การจัดการศึกษาของไทยตามบัญญัติแห่งกฎหมาย

การศึกษาของไทยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2540 : 10) ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ในการจัดการศึกษาอบรมให้แก่ประชาชนไว้ในหลายมาตรา กล่าวคือ มาตรา 43 ระบุว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกัน

ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับ มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาให้เกิดความรู้ คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ อีกทั้งบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองตนเองและตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นตามมาตรา 283 ระบุว่าท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำตามกฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ 1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง 2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองเป็นสำคัญ 3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทน ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาษีอากรตาม 1) และ 2) แล้วคณะกรรมการจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลา ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ การดำเนินการ ตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้และมาตรา 289 ได้ให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาและฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นและให้เข้าไปมีส่วนร่วมการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ต่อมาเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 81 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษา

แห่งชาติ พ.ศ. 2542 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2542 : 4 -13) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542 ซึ่งได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ดังนี้ มาตราที่ 8 ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตราที่ 9 มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษารวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อมาในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 ได้มีการประกาศให้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2542 : 48) มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (9) การจัดการศึกษา (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มาตรา 17 ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ (6) การจัดการศึกษา และมาตรา 30 ให้รัฐดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือท้องถิ่นจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นตามความจำเป็นและความต้องการ (ทั้งนี้ การถ่ายโอนภารกิจของรัฐ แก่ท้องถิ่นต้องดำเนินการภายใน 4 ปี และไม่เกิน 10 ปี นอกจากนี้ รัฐต้องจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ ภายในปีงบประมาณ 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้าภายในปีงบประมาณ 2549)

จากการศึกษาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2523 : 6) ในมาตรา 50, 53, 56 ระบุว่าเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครมีหน้าที่ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม รวมทั้งหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2537 : 26) ในมาตรา 66 ระบุว่าองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในพัฒนาตำบลในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมและส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ดังนั้นคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 36 คน (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543 : 1 - 2) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ปลัดกระทรวงการ ศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการยกร่างแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและรายงานต่อรัฐสภาประกาศบังคับใช้ต่อไป

ดังนั้น จึงมีแนวโน้มว่าการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยในอนาคตนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานมีส่วนร่วมดำเนินการจัดการศึกษามากขึ้น

1.1.3.2 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic Education) เป็นคำที่มีความหมายหลากหลาย ดังนี้ องค์การยูเนสโก ซึ่งเป็นศูนย์รวมนานาชาติในด้านการศึกษาได้ให้นิยามว่า การศึกษาสำหรับคน ทุกเพศทุกวัยให้มีโอกาสได้เรียนรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์แก่ชีวิต ปลุกฝังให้เกิดความอยากรเรียนรู้ มีทักษะในการเรียนรู้ด้วยตนเอง รู้จักถาม สังเกต วิเคราะห์ ตระหนักว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนมีความรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น (Fauve,1972) อีกทั้งในที่ประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (World Conference on Education For All : WCEFA) ซึ่งจัดขึ้น ณ โรงแรมจอมเทียนประเทศไทยเมื่อปี 1990 ได้ให้ความหมาย การศึกษาขั้นพื้นฐานว่าหมายถึง การศึกษาที่มุ่งให้ตอบสนองความต้องการทางการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการเรียนการสอนในระดับต้น ซึ่งเป็นพื้นฐานให้แก่การเรียนรู้ขั้นต่อไป เช่น การศึกษาสำหรับเด็กวัยเริ่มต้น การศึกษาระดับประถมศึกษาสอนให้รู้หนังสือทักษะความรู้ทั่วไป ทักษะเพื่อการดำรงชีวิตสำหรับเยาวชนในบางประเทศ การศึกษาขั้นพื้นฐานยังขยายขอบเขตไปถึงระดับมัธยมศึกษาด้วย (Fauve,1972) และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กล่าวไว้ในหมวดที่ 3 แนวนโยบายการศึกษาว่าให้การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน รัฐพึงเร่งรัดและขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชนอย่างทั่วถึงเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น ข้อความนี้แสดงให้เห็นว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานมีขอบเขตคลุมถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ระบุไว้ในมาตรา 43 ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นการยืนยันว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานมีขอบเขตขยายถึง

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายโดยใช้เวลาเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นเวลาสิบสองปี

การศึกษาขั้นตอนพื้นฐานเป็นการศึกษาที่รัฐจัดให้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย สำหรับประเทศในภาคพื้นเอเชียส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทย จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 6 ปี และต่ำกว่าบางประเทศจัดการศึกษาสูงกว่า 6 ปี เช่นประเทศมาเลเซียและ ศรีลังกาจัดการศึกษา 11 ปี ประเทศบรูไนและประเทศบาเรนห์จัดการศึกษา 12 ปี ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี เช่นประเทศเยอรมัน อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น อเมริกาและแคนาดา สำหรับการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่ให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น ในอเมริกาเรียกเขตการศึกษา (School District) มีคณะกรรมการบริหารเรียกว่า สภาโรงเรียนหรือสภาเขต (School Board หรือ District Board) ในประเทศอังกฤษเรียกว่า Local Education Authorities ในญี่ปุ่นเรียกว่า Prefecture ในมาเลเซียเป็นหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ รัฐบาลกลางทำหน้าที่ด้านวิชาการเป็นส่วนใหญ่ ประเทศเหล่านี้สามารถลดงานบริหารลงและลดเงินงบประมาณด้านบริหารเหล่านั้นลงได้เป็นจำนวนมาก สามารถนำเอาเงินเหล่านั้นมาเพิ่มให้กับโรงเรียนในการพัฒนาเด็กและเยาวชนของชาติ กรณีประเทศนิวซีแลนด์นั้นให้โรงเรียนบริหารงานทุกอย่างทั้งด้านการบริหารงานบุคคล บริหารเงิน งบประมาณ และบริหารด้านวิชาการล้วนอยู่ที่ระดับโรงเรียน นิวซีแลนด์จึงมีองค์การการศึกษาเพียงที่โรงเรียนและกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น

การบริหารจัดการศึกษาของเกือบทุกประเทศในซีกโลกตะวันตกนั้น กำลังมุ่งเน้นให้โรงเรียน/สถานศึกษาบริหารจัดการการศึกษาเอง ในขณะที่ส่วนกลางมุ่งเน้นความรับผิดชอบงานด้านวิชาการและการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาหรือเพิ่มความรับผิดชอบหรือประกันในคุณภาพการศึกษาเบื้องต้นสำหรับสมาชิกใหม่ในสังคมเพื่อบ่มเพาะเสริมสร้างความงอกงามทางสติปัญญา จริยธรรม ร่างกาย อารมณ์ สังคมทักษะด้านต่าง ๆ เพื่อประกอบอาชีพสร้างงานสร้างรายได้ดำรงตนอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างมีความสุขและพัฒนาชาติให้รุ่งเรืองต่อไป จากการจัดการศึกษาที่ผ่านมาประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีโอกาสได้เรียนเพียงการศึกษาภาคบังคับเท่านั้นซึ่งเป็นการศึกษาที่รัฐจัดให้เปล่า ส่วนจำนวนปีที่ศึกษาขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่รัฐพึงมีอยู่ในขณะนั้น ประเทศไทยมีกฎหมายบังคับให้ประชาชนที่มีอายุถึงเกณฑ์ที่กำหนดเข้ารับราชการศึกษาระดับพื้นฐานตั้งแต่ปี 2464 สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นต้นมา เนื่องจากการจัดการศึกษาดังกล่าวเป็นการศึกษาแบบให้เปล่ารัฐต้องใช้จ่ายเงินลงทุนในอัตราที่สูงมากเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติที่รัฐหาได้ในแต่ละปี ในรูปของวัสดุอุปกรณ์การเรียน อาคารห้องเรียน เงินเดือน ค่าจ้างของครู อาจารย์ ดังนั้น

ในระยะแรกจนถึงปี 2533 รัฐจึงจัดการศึกษาให้ประชาชนเรียนเพียง 4 ปี (ประถมศึกษาปีที่ 4) เมื่อฐานะทางการคลังของประเทศมั่นคงดีขึ้นรัฐจึงขยายจำนวนปีในการศึกษาภาคบังคับมากขึ้นเป็น 6 ปี (ประถมศึกษาปีที่ 6) ตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมาถึงปัจจุบันต่อมามีรัฐบาลชุด นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ตระหนักในความสำคัญของการศึกษาที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ ให้เจริญก้าวหน้าจึงมีโครงการนำร่องขยายฐานจำนวนปีในการศึกษาเพิ่มเป็น 9 ปี ในโครงการนำร่องขยายโอกาสทางการศึกษา ซึ่งไม่มีการบังคับให้เรียนแต่มีระบบเสริมแรงจูงใจให้เรียนต่อ เช่น จัดยานพาหนะรับส่งนักเรียนจากบ้านถึงโรงเรียน จัดหาแบบเรียนให้ยืม จัดสรรทุนการศึกษาต่าง ๆ โดยลดภาระค่าใช้จ่ายผู้ปกครองให้เหลือน้อยที่สุดจนสามารถเพิ่มจำนวนอัตราเรียนต่อชั้น ม.1 ได้ในอัตราสูงประมาณร้อยละ 80 ของนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาชั้น ป.6 เป็นเวลาหลายปี ติดต่อกันและมีแนวโน้มจะเพิ่มมากยิ่งขึ้น

กระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การศึกษาและเทคโนโลยีของประชาคมโลกก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว มีการแข่งขันกันมากขึ้นในเวทีการค้าโลก เป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลไทยเพิ่มจำนวนปีในการให้ประชาชนเข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยกาลต่อมารัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 17 มีบทบัญญัติให้ขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปี นับจากอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหกหรือสอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับและมีบทบัญญัติให้รัฐบาลบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยบังคับใช้ภายในไม่เกิน 5 ปี นับจากวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ (ภายในเดือนตุลาคม 2545) (พนัส หันนาคินทร์, 2542 : 3 - 5)

โดยสรุปการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสำคัญยิ่งในการพัฒนาคุณภาพของประชากรในชาติให้สูงขึ้น ประเทศชาติจะพัฒนาเจริญรุ่งเรืองมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับคุณภาพมาตรฐานของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบกับประชากรส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาเพียงระดับการศึกษาภาคบังคับที่รัฐจัดให้เปล่าเท่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพที่อ่อนแอของประเทศไทยในเวทีการแข่งขันทางการค้าในระดับโลก

1.1.3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาจะมีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ในราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่จัดการศึกษา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยกร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543 : 35) กำหนดให้ถ่ายโอนระดับการศึกษาแก่ระดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การศึกษาก่อนวัยเรียนและระดับประถมศึกษา ถ่ายโอนให้เทศบาลและ อบต. ในเขตพื้นที่ที่ตั้งอยู่ (ยกเว้นโรงเรียนที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดน)
2. การศึกษาระดับมัธยมศึกษาถ่ายโอนให้เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและ อบจ. (ในกรณีอยู่นอกเขตเทศบาล)
3. การศึกษาระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา (อาชีวศึกษา) ถ่ายโอนให้ อบจ. แต่ถ้าเทศบาลดำเนินการอยู่แล้วก็ดำเนินการต่อไปได้ และ
4. การศึกษาระดับอุดมศึกษารัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่ถ้าท้องถิ่นมีความประสงค์ที่จะดำเนินการก็สามารถที่จะดำเนินการได้โดยการศึกษา ก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาให้ท้องถิ่นดำเนินการเองหรือท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ ส่วนการศึกษาระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา รัฐดำเนินการและเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นดำเนินการเองได้หรืออาจซื้อบริการโดยส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ควบคุมกำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานกลางของหลักสูตรและเริ่มถ่ายโอนในปีงบประมาณ 2545 – 2549 ให้แก่เทศบาล เมืองและเทศบาลนคร อบต. ชั้น 1 - 2 อบจ. กทม. พัทยา โดยมีเงื่อนไขว่าท้องถิ่นโดยยังไม่พร้อมให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทน ต่อมาในปีงบประมาณ 2547 – 2553 จึงโอนภารกิจให้กับ อบต. ชั้น 3 – 5 และเทศบาลตำบลพร้อมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาระดับจังหวัด (Provincial Education Board) ประกอบด้วยพหุภาคี เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารสถานศึกษา ประชาชน และส่วนราชการ มีหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรฐานของจังหวัด กำกับดูแลการสอนและพัฒนาคุณภาพของผู้สอนและจัดสรรงบประมาณในการจัดการศึกษาของจังหวัด

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 งานวิจัยในประเทศ

สฤษดี มินทะ (2536 : 162) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาในสังคมไทย : แนวคิด ปัญหา อุปสรรคและแนวทางในอนาคตผู้วิจัยได้กล่าวถึงแนวทางการจัดการศึกษา โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมไทยในด้านการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น การจัดการศึกษาเพื่อให้ประชาชนพึ่งตนเองได้ จะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่ โดยรัฐจะต้องกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น หรือต้องยอมรับการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในการดำเนินการจัดการศึกษาในโรงเรียน ดังนั้นสถานศึกษาต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานทางการศึกษา และประชาชนเองต้องตระหนักถึงศักยภาพและผลักดันตนเอง

วรรณวิไล วรวิโกษิต (2540 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาการมีส่วนร่วมของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนในภาคกลาง ผลการวิจัยพบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนโดยรวมและรายกิจกรรมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนโดยการเปรียบเทียบรายคู่ ระหว่างการศึกษาสายสามัญ การศึกษาสายอาชีพ การศึกษาตาม อรรถาศัย และการจัดตั้งศูนย์การเรียน พบว่า แต่ละกิจกรรมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ยกเว้นการศึกษา สายอาชีพและการศึกษาตาม อรรถาศัย ที่แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกับตัวแปรต้น พบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอายุต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนโดยรวมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณารายกิจกรรมพบว่า การศึกษาตามอรรถาศัย แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ .01 กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีรายได้ต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนโดยรวมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณารายกิจกรรมพบว่า การศึกษาสายสามัญและการจัดตั้งศูนย์การเรียน แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีระยะเวลา ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการศึกษา นอกโรงเรียนโดยรวมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณารายกิจกรรมพบว่า การศึกษาตามอรรถาศัย แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีระดับการศึกษา ที่มาของการดำรงตำแหน่งและอาชีพต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนโดยรวมและรายกิจกรรมแตกต่างกัน อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

วิวัฒน์ แนวจันทร์ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา เรื่อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา พบว่า ระบบบริหารการศึกษาของไทย เป็นระบบรวมอำนาจมาโดยตลอดและมีการบริหารงานที่สับสนตั้งแต่เริ่มต้นจนปัจจุบัน ตลอดจนขาดความเสมอภาคทางการศึกษา และเมื่อเกิดมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้บัญญัติให้ความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นก็ต้องมีการจัดทำกฎหมาย เพื่ออนุวัติการ ให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว ปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า ประเทศไทยมีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญในการ กำหนดทิศทางของการจัดการศึกษาของชาติ และ

ในการดำเนินการบังคับให้เป็นไป ตามกฎหมายนี้ แนนอนที่จะต้องกระทบต่อโครงสร้างอำนาจ การจัดการศึกษาที่มีอยู่ เดิมของกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย รวมทั้งกระทบต่อ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาอีกด้วย ดังนั้นควรมีการปรับรูปแบบ การกระจายอำนาจและมีกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นในด้านการจัดการศึกษา โดยเริ่มต้นจากท้องถิ่น ที่มีขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมาย การศึกษาและกฎหมายกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ การศึกษากระทำโดยการวิจัยเอกสาร ซึ่งศึกษาข้อมูลจากตำรา บทความ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ผล พบว่า 1. อำนาจการจัดการ การศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการรับรองโดย รัฐธรรมนูญ และไม่ได้ขัดหรือแย้งกับ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่กลับส่งเสริมซึ่งกันและกัน 2. บทบัญญัติในมาตรา 42 ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในเรื่องการ กระจายอำนาจเป็นเรื่องของการกระจาย อำนาจแบบแบ่งอำนาจจึงไม่ขัดกับ รัฐธรรมนูญ 3. สถานะของเขตพื้นที่การศึกษาที่จัดตั้งขึ้นมามีความ มีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง 4. ความเป็นอิสระของโรงเรียนของรัฐสามารถกระทำ ได้โดยไม่ต้องเขียน กฎหมายระบุให้เป็นนิติบุคคล เพียงแต่วางกรอบความเป็นอิสระด้านต่าง ๆ ไว้ใน กฎหมายก็เพียงพอ ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนวคิดที่ว่า ในด้านการจัดการศึกษาควร ถ่ายโอน อำนาจไปให้ท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นสามารถทำได้หากส่วนกลางถ่ายโอนอำนาจไปให้ โดยที่ กฎหมายก็ได้ให้การรับรองและมีความส่งเสริมกันอยู่แล้ว ตลอดจนในเรื่องของ การกระจายอำนาจ ไปยังเขตพื้นที่การศึกษาที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นควรมีการทำให้ประชาชน และผู้เกี่ยวข้องทราบว่าเป็นเรื่อง ของการกระจายอำนาจในแบบการแบ่งอำนาจเท่านั้น จึงไม่มีส่วนขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญอย่างที่มี ผู้เข้าใจผิด และการจะทำให้เขตพื้นที่ การศึกษามีความอิสระได้นั้นก็ควรให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็น ส่วนหนึ่งของราชการ ส่วนกลางไม่จำเป็นต้องไปขึ้นกับราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นเพื่อ ลดปัญหาความ ลำบากในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนโรงเรียนของรัฐหากจะให้ความเป็นอิสระควร กำหนดกรอบของความเป็นอิสระลงไปในกฎหมายแทน ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้เป็น นิติบุคคลอีกเพื่อ มิให้เกิดปัญหานิติบุคคลของรัฐที่มีมากจนก่อให้เกิดปัญหากับระบบ กฎหมายมหาชนดังเช่นที่เป็นอยู่ ทุกวันนี้

ศิริธรรม จันทพันธ์ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพร้อมในการดำเนินการจัด การศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลในเขต จังหวัดยะลา ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลในเขต จังหวัดยะลาส่วนใหญ่มีความพร้อมในการดำเนินการจัด การศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในระดับต่ำ โดยกลุ่มเทศบาลที่มี สถานศึกษาในสังกัดแล้ว พบว่า เทศบาลนครยะลามีความพร้อมระดับปานกลาง เทศบาลตำบลเบตง มีความพร้อมในระดับต่ำ

สำหรับกลุ่มเทศบาลที่ไม่มีสถานศึกษาในสังกัด พบว่าทั้งสองเทศบาล มีความพร้อมในระดับต่ำ ทั้งนี้สรุปค่าคะแนนความพร้อมและเรียงลำดับความพร้อมของเทศบาล กรณีศึกษาได้ดังนี้ เทศบาลนครยะลา มีความพร้อมในระดับสูงที่สุด (ปานกลาง - 74.51%) รองลงมาคือ เทศบาลตำบลลำไ้มีความพร้อมในระดับต่ำ (ต่ำ - 50.03%) รองลงมาคือเทศบาล ตำบลเบตงมีความพร้อมในระดับต่ำ (ต่ำ - 45.29%) และสุดท้ายคือเทศบาลตำบลยะหามีความพร้อม ในระดับต่ำ (ต่ำ - 43.81%) ข้อเสนอแนะ คือ ควรปรับปรุงพื้นที่เขตความรับผิดชอบให้เหมาะสม กับจำนวนประชากรและรายได้ ควรเร่งพัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ ระบบให้มีความพร้อม ควรสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มในเขตพื้นที่ ควรส่งเสริมธุรกิจในพื้นที่ให้เติบโตมากขึ้น ควรให้อิสระในการบริหารงานบุคคลแก่เทศบาล ให้สิทธิเทศบาลในการสรรหาบุคลากรให้เพียงพอใน พื้นที่ที่ยังขาดพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ควรสร้างระบบทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถานศึกษา ระหว่างท้องถิ่น ควรหาแหล่งสนับสนุน อุปกรณ์ อาคาร สถานที่จากแหล่งทุนอื่นๆ และควรพัฒนาการบริหารงบประมาณให้สามารถจัดเก็บรายได้ให้มากขึ้น

สุภาพร เกิดฤทธิ์ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า 1. ผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นผู้แทนขององค์กรท้องถิ่น เทศบาล ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จำนวน 2 ใน 3 รวมทั้งสิ้น 107 คน 2. สถานการณ์ความรู้เกี่ยวกับโครงการอาหารกลางวันในพื้นที่ของเทศบาลที่รับผิดชอบ พบว่า มีความรู้เพียงร้อยละ 50.65 3. ความคิดเห็นที่มีต่อความพร้อมในการจัดโครงการอาหารกลางวัน โดยตรวจสอบความ คิดเห็น พบว่า ด้านความรับผิดชอบในการจัดโครงการอาหารกลางวัน อยู่ในระดับมาก 12 เทศบาล (ร้อยละ 85) อยู่ในระดับปานกลาง 2 เทศบาล (ร้อยละ 15) ด้านการจัดหาและการจัดการ งบประมาณ อยู่ในระดับมาก 11 เทศบาล (ร้อยละ 78) อยู่ในระดับปานกลาง 3 เทศบาล (ร้อยละ 22) และด้านการเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก 2 เทศบาล (ร้อยละ 15) อยู่ในระดับปานกลาง 12 เทศบาล (ร้อยละ 85) ข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้ 1. ต้องมีกระบวนการจัดหาความรู้เกี่ยวกับโครงการอาหารกลางวันโดยหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีความรู้เพียงร้อยละ 50 2. ควรมีกระบวนการจัดการหาความรู้ทางด้านการบริหาร จัดการ เพื่อให้ก่อประโยชน์สูงสุด ในการพัฒนาขั้นพื้นฐานของทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งองค์กรส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลต้องเป็นหน่วยงาน หลักในการพัฒนาด้านต่างๆ ตามพระราชบัญญัติกำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประภาพรณ ไชยวงศ์ (บทคัดย่อ, 2544) ได้ศึกษาการวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผลการวิจัย สรุปจากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและกรณีศึกษาพบว่า 1) บทบาท ที่ปฏิบัติจริง : อบต. ส่วนใหญ่จัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยมากกว่า การศึกษาในระบบ การศึกษาในระบบจัดระดับก่อนประถมศึกษา การศึกษานอกระบบที่จัดมากที่สุดคือจัดอบรมด้านสิ่งแวดล้อมการศึกษาตามอัธยาศัยครอบคลุมการจัดศูนย์กีฬา นันทนาการ และที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน เรื่องที่ดำเนินการส่วนใหญ่คือ การป้องกัน และแก้ไขปัญหาเด็กนักเรียน และการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนส่งเด็กเข้าเรียน สำหรับการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา อบต. ส่วนใหญ่ ร่วมจัดในระดับก่อนประถมศึกษา และประถมศึกษา ทั้ง 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย 2) ความคาดหวัง : ผู้บริหารสถานศึกษาคาดหวังให้ อบต. จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และประถมศึกษา แต่ อบต. ส่วนใหญ่คาดหวังถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สำหรับการมีส่วนร่วม ทั้ง 2 กลุ่มคาดหวังให้ อบต. ร่วมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยจัดและมีส่วนร่วมจัดการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบ และดำเนินการทั้งด้านงานวิชาการงานงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป 3) ความพร้อม : ในปี 2544 อบต. เห็นว่า อบต. พร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและพร้อมมีส่วนร่วมทั้งระดับก่อน ประถมศึกษาและประถมศึกษา แต่ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่า อบต. ไม่พร้อมทั้งในการจัด และมีส่วนร่วมจัดการศึกษาทุกระดับ ในปี 2549 ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่า อบต. พร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา แต่ อบต. เห็นว่ามีความพร้อมถึงระดับประถมศึกษา และทั้ง 2 กลุ่มเห็นว่า ในปีดังกล่าว อบต. มีความพร้อมเพิ่มขึ้นทั้งในการจัดและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาทุกระดับและทุกรูปแบบ โดยภาพรวมการปฏิบัติจริง ความคาดหวัง และความพร้อมด้านวิชาการของ อบต. อยู่ในระดับน้อย 4) ปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยอุปสรรคในการจัดการและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา : ปัจจัยส่งเสริมส่วนใหญ่ ได้แก่ สถานศึกษา เปิดโอกาสให้ อบต. มีส่วนร่วมจัดการศึกษา และความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารสถานศึกษา กับ อบต. ปัจจัยอุปสรรค คือ ประสพการณ์ในการจัดการศึกษาของสมาชิกสภา อบต. ผู้บริหาร และบุคลากรของ อบต. อย่างไรก็ตามจากกรณีศึกษา พบว่า ภาวะผู้นำวิสัยทัศน์ ทางการศึกษา และการเห็นความสำคัญของการศึกษาของผู้บริหาร อบต. เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการจัดและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของ อบต.

ชฎิล นิ่มนวล (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาแนวทางการเตรียมความพร้อมในการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า 1) ความพร้อมในกระบวนการบริหารการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยภาพรวมมีความพร้อมอยู่ใน ระดับมาก เมื่อพิจารณาในรายด้าน พบว่า ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านบริหารงานทั่วไปมีความ

พร้อม ในระดับมาก มีเพียงด้านบริหารงานวิชาการที่มีความพร้อม ระดับปานกลาง สำหรับ ความพร้อมของเทศบาลในการบริหารการศึกษาโดยภาพรวมและทุกรายด้าน พบว่า มีความพร้อม อยู่ในระดับมาก 2) ความพร้อมในการบริหารการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) กับเทศบาลมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 3) แนวทางในการเตรียมความพร้อม ในการบริหารการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านวิชาการควรมีการเตรียมความพร้อม ด้วยการจัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและครู โดยเชิญวิทยากรที่มีความรู้ มีประสบการณ์ มาเป็นผู้ให้ความรู้ ด้านงบประมาณควรเตรียมความพร้อมด้วยการจัดประชุมชี้แจงแก่คณะผู้บริหาร และ ชุมชน ด้านการบริหารงานบุคคลควรเตรียมความพร้อมด้วยการประชุมชี้แจงแก่คณะผู้บริหาร และโรงเรียนในสังกัดด้วยความโปร่งใส ความเสมอภาคและความยุติธรรม ด้านการบริหารงานทั่วไป ควรเตรียมความพร้อมด้วยการจัดการฝึกอบรมให้แก่ คณะผู้บริหาร

2.2 งานวิจัยต่างประเทศ

เชสเตอร์ (Chester, 1966 : 413) ได้วิจัยเรื่อง บทบาทของผู้บริหารองค์กรท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย พบว่า ผู้บริหารมีบทบาทมากในการวางแผนนโยบาย ส่วนการกระจายงบประมาณได้ใช้รูปแบบมติของคณะกรรมการ โดยประชาชนกับคณะกรรมการ บริหารมีความคิดเห็นแตกต่างกันในเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการบริหาร การตัดสินใจของผู้บริหาร

แมคคาร์ธี (McCarthy, 1971 : 705 - A) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็นของ ประชาชนกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่น รัฐโอไฮโอ พบว่า การจัดสรรงบประมาณให้แก่ สถานศึกษายังไม่ชัดเจน ไม่มีการประชาสัมพันธ์นโยบายในการจัดการศึกษา มีความต้องการให้มี การจัดระดับของสถานศึกษา มีความต้องการให้ประเมินคุณภาพของหลักสูตรและครูผู้สอน

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

