

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเอกสารและงานวิจัยต่างๆ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการสร้างความรู้ ความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวข้อง และเป็นประโยชน์ในการกำหนดกรอบแนวคิดเบื้องต้นของการวิจัย โดยได้ศึกษาสาระสำคัญในหัวข้อต่างๆ ต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษา
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของบทบาทจะเห็นได้ว่า มีนักวิชาการหลายท่านที่กล่าวถึงความหมายของบทบาทไว้ ซึ่งมีทั้งส่วนที่เหมือนและแตกต่างกัน Allport (1961 : 181) และ Kuper (1996 : 749) มีความเห็นว่า บทบาทเป็นพฤติกรรมที่สังคมคาดหวังจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางสังคม ส่วน Good (1973 : 502) ได้ให้ความหมายครอบคลุมทั้งบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวัง โดยกล่าวว่า บทบาท หมายถึง 1) ลักษณะของพฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกในกลุ่ม 2) รูปแบบของพฤติกรรมที่คาดหวังตามตำแหน่งหน้าที่หรือการแสดงออกของบุคคลตามความมุ่งหวังของสังคม สำหรับ Sill (1968 : 546) ให้ความหมายไปในแนวทางเดียวกันว่า บทบาท คือ พฤติกรรมที่คาดหวังต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งหรืออยู่ในสถานภาพหนึ่งๆ โดยได้ขยายความเพิ่มเติมว่าเป็นความคาดหวัง (Expectation) ที่บุคคลยึดถือเกี่ยวกับพฤติกรรมที่เหมาะสมกับผู้ดำรงตำแหน่ง และการแสดงบทบาท (Enactment) ของบุคคลซึ่งถูกกำหนดให้แสดงบทบาทในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง

Broom และ Selznick (1977) ได้จำแนกประเภทของบทบาทไว้ 3 ประเภท คือ

1. บทบาทในอุดมคติ เป็นบทบาทที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ตามตำแหน่งทางสังคม

2. บทบาทที่ควรกระทำ เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลควรกระทำตามตำแหน่งที่ได้รับ ซึ่งอาจจะไม่เหมือนบทบาทในอุดมคติ หรืออาจจะแตกต่างกันในแต่ละบุคคล

3. บทบาทที่ปฏิบัติจริง เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงซึ่งขึ้นอยู่กับความเชื่อ ความคาดหวัง และการรับรู้ของแต่ละบุคคล ตลอดจนความกดดันและโอกาสในแต่ละสังคม รวมถึงบุคลิกภาพและประสบการณ์ของแต่ละบุคคลด้วย

สำหรับอรุณ รักธรรม (2526: 18) ได้แบ่งประเภทของบทบาทในการบริหารเชิงจิตวิทยาไว้ 3 ประเภท ซึ่งโดยเนื้อหาของแต่ละประเภทจะมีความสอดคล้องกับประเภทที่ Broom และ Selznick จำแนกไว้ แม้ว่าชื่อของแต่ละประเภทอาจไม่ตรงกัน นั่นคือ 1) บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Actual Role) คือ บทบาทจริงหรือพฤติกรรมแท้จริงที่บุคคลปฏิบัติ ซึ่งจะถูกรับรองโดยอารมณ์ ทัศนคติ พฤติกรรมส่วนตัว 2) บทบาทที่องค์การกำหนด (Role Prescription) บทบาทนี้จะคล้ายกับบทบาทในอุดมคติ โดยอรุณ รักธรรม ให้ความหมายว่า เป็นขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งองค์การกำหนดให้ และ 3) บทบาทที่คาดหวัง (Role Expectation) บทบาทนี้ มีความหมายคล้ายคลึงกับบทบาทที่ควรกระทำ แต่อรุณ รักธรรม แบ่งเป็นความคาดหวังที่บุคคลอื่นมีต่อตนเอง และความคาดหวังของตนเอง

นอกจากนั้น Cohen (1979: 35) กล่าวถึง บทบาทที่ปฏิบัติจริงว่า คือ การที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติจริงตามตำแหน่งของบุคคลนั้น ความไม่สอดคล้องของบทบาทที่คาดหวังกับบทบาทที่ปฏิบัติจริงอาจเนื่องมาจากความไม่เข้าใจในบทบาท ความไม่เห็นด้วยกับบทบาทที่คาดหวังไว้และไม่มีความสามารถที่จะแสดงบทบาทนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาบทบาทของ อบต. ที่เป็นบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวัง โดยบทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึง พฤติกรรมที่ปฏิบัติจริงตามสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบตามตำแหน่งของบุคคล และความมุ่งหวังของบุคคลและสังคม หรือตามความเชื่อ ความคาดหวังและการรับรู้ของบุคคล ส่วนบทบาทที่คาดหวัง หมายถึง พฤติกรรมหรือกิจกรรมที่เป็นความคาดหวังทั้งของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งใน อบต. และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน และผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียนอำเภอ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษา

นักวิชาการ ได้จำแนกงานบริหารสถานศึกษาในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่มีการจัดกลุ่มงานที่แตกต่างกันออกไป ตัวอย่าง เช่น

Campbell และ Gregg (1957) แบ่งงานการบริหารโรงเรียนออกเป็น 6 ด้าน คือ

1. งานด้านหลักสูตรและการสอน
2. งานบริหารบุคลากรทางการสอน

3. งานบริการนักเรียน
4. งานด้านอาคารสถานที่
5. งานด้านงบประมาณและธุรการ
6. งานความสัมพันธ์กับชุมชน

Kimbrough และ Nunnery (1988 : 44) กล่าวถึงภาระงานในโรงเรียน โดย

จำแนกออกเป็น 9 ด้าน คือ

1. งานการจัดโครงสร้างองค์การ (Organizational Structure)
2. งานบริหารหลักสูตรและการเรียนการสอน (Administration of Curriculum Instruction)
3. งานการเงินทางการศึกษา (Finance of Education)
4. งานบริการสนับสนุนการจัดการของสถานศึกษา (Business Management Support Services)
5. งานบริหารงานบุคคล (Staff Personnel Services)
6. งานบริการนักเรียน (Pupil Personnel Services)
7. งานอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก (Buildings and Facilities)
8. งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (School – Community Relations)

9. ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability to the Public)

สำหรับงานบริหารสถานศึกษาในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้จำแนกงานบริหารสถานศึกษาออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และงานบริหารทั่วไป โดยได้กำหนดหน้าที่ของสถานศึกษา ไว้ดังนี้

1. งานวิชาการ ประกอบด้วย

1.1 การจัดการศึกษาของสถานศึกษา ต้องยึดหลักว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด และต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพ

1.2 การจัดกระบวนการเรียนรู้ ให้สถานศึกษาดำเนินการ จัดเนื้อหาสาระ และกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจ และความถนัดของผู้เรียน ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และการประยุกต์ความรู้มาใช้จัดการกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติ ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่าน และใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง จัดการเรียนการสอนโดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่างๆ อย่างสมดุล จัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียน และอำนวยความสะดวกในการเรียนรู้แก่ผู้เรียน และจัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ตลอดเวลาและทุกสถานที่

1.3 การประเมินผู้เรียน ให้สถานศึกษาพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การร่วมกิจกรรม และการทดสอบ รวมทั้งให้ใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดสรร โอกาสเข้าศึกษาต่อ โดยนำผลการประเมินผู้เรียนมาประกอบการพิจารณาด้วย

1.4 การจัดทำสาระหลักสูตร ให้สถานศึกษาจัดทำสาระหลักสูตรในส่วนที่ เกี่ยวกับปัญหาในชุมชน และการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาร่วมจัดการศึกษา

1.5 ให้สถานศึกษาจัดกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็ง ของชุมชน

1.6 ให้สถานศึกษาพัฒนาการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียน

1.7 ให้สถานศึกษาจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายใน และให้ถือว่า การ ประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชน

1.8 สถานศึกษาต้องได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกอย่างน้อย 1 ครั้ง ใน ทุก 5 ปี

1.9 ให้สถานศึกษาระดมทรัพยากรบุคคลให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

2. งานงบประมาณ ได้กำหนดให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงบประมาณ ของตนเอง และให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากร

3. งานบุคคล ให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของตนเอง

4. งานบริหารทั่วไป ให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงานทั่วไป

ในการศึกษาบทบาทของ อบต. ผู้วิจัยได้พิจารณางานบริหารสถานศึกษา 4 ด้าน ตามแนวปฏิรูปการศึกษาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ งานวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายและรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2523: 4) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาล มอบอำนาจให้หน่วยปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่น หนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น

หรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (ม.ป.ป.: 36) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น (local government) เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจปกครอง(decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่ยึดหลักของการกระจายอำนาจเพื่อประโยชน์ของรัฐและท้องถิ่น เน้นผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการ และแก้ปัญหาด้วยตนเอง

การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 มาตรา 70 ได้แบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 85-86) ต่อมาในปี 2537 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้มีการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น อีก 1 รูปแบบ คือ อบต. หลังจากนั้นได้มีการออกพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมี 5 รูปแบบ คือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) กรุงเทพมหานคร 4) เมืองพัทยา และ 5) องค์การบริหารส่วนตำบล โดยทุกรูปแบบสามารถจัดการศึกษาได้ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของ อบต.

2. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่เริ่มมาจากการปกครองในระดับตำบลซึ่งมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 และได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอด เป็นเวลากว่า 100 ปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของตำบล จนกระทั่งปี 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งได้ปรับปรุงฐานะของสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคลและยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นและประชาชนให้มากยิ่งขึ้น อันจะเป็นรากฐานสำคัญในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล และ การศึกษาดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 66 – 67 (กรมการปกครอง, 2539ก:13-15) โดยมาตรา 66 ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ส่วนมาตรา 67 ได้ระบุรายละเอียดหน้าที่ของ อบต. ไว้ 9 ประการ โดยครอบคลุมหน้าที่ทางการศึกษา ในข้อที่ (5) ความว่า ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

ในด้านสถานะของ อบต. อบต. เป็น นิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การเป็นนิติบุคคล ส่งผลให้ อบต. มีอำนาจในการออกคำสั่งตามกฎหมาย ส่วนการเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ อบต. เป็นหน่วยราชการท้องถิ่นที่มีรายได้ของตนเองจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม มีอำนาจใช้จ่ายงบประมาณของตนเองและออกข้อบังคับใช้ในเขตตำบลตามที่กฎหมายกำหนด มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจทำกิจกรรมของ อบต. มีสถานที่ทำงานและทรัพย์สินจากรายได้ของ อบต. มีพนักงานและลูกจ้างของตนเอง ต้องปฏิบัติงานตามข้อบังคับและกฎหมายที่กำหนดไว้ ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายหากการกระทำใดๆ ที่ผิดกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่ราชการกำหนดเช่นเดียวกับเทศบาลและสุขาภิบาล แม้จะมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจแต่ก็ไม่ได้หมายถึงการแยกตัวออกเป็นอิสระจากรัฐบาล อบต. ยังอยู่ภายใต้กฎหมายและการกำกับดูแลของรัฐบาล (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2540: 6-7)

จะเห็นได้ว่า อบต. มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่น ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเพื่อความเจริญของท้องถิ่นในทุกด้าน อบต. จึงเป็นองค์กรที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจลงสู่หน่วยการบริหารระดับตำบลซึ่งส่งผลให้ อบต. เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล ประชาชนจะได้รับประโยชน์ จาก อบต. ในด้านการพัฒนาตำบลซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดและกระแสประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานโดยผ่านผู้แทนของตนในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เป็นที่เชื่อได้ว่าความเจริญและการพัฒนาในทิศทางที่ดีของ อบต. จะส่งผลให้เกิดความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในภาพรวมของประเทศต่อไป

ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

1. การจัดชั้นของ อบต.

จากข้อมูลของศูนย์ข้อมูลกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครองมี อบต. จำนวน 6,745 แห่ง สำหรับการจัดชั้น อบต. มี 5 ชั้น จำแนกตามรายได้ของ อบต. โดยในปี 2544 มีจำนวน อบต. ในแต่ละชั้น ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2544)

| | |
|------------------------------------|------------------|
| ชั้น 1 รายได้เกิน 20 ล้านบาทขึ้นไป | จำนวน 74 แห่ง |
| ชั้น 2 รายได้ 12 - 20 ล้านบาท | จำนวน 78 แห่ง |
| ชั้น 3 รายได้ 6 - 12 ล้านบาท | จำนวน 205 แห่ง |
| ชั้น 4 รายได้ 3 - 6 ล้านบาท | จำนวน 843 แห่ง |
| ชั้น 5 รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท | จำนวน 5,545 แห่ง |

จะเห็นได้ว่า อบต. ส่วนใหญ่ คือ ประมาณร้อยละ 82 เป็น อบต. ชั้น 5 ซึ่งมีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท

2. โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไม่ได้กำหนดให้มีส่วนงานด้านการศึกษาไว้ในโครงสร้างองค์การ อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลเรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และวิธีปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล และกิจกรรมอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 ซึ่งระบุให้มีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

สำหรับส่วนราชการที่ อบต. อาจประกาศกำหนดได้ตามความเหมาะสมของแต่ละ อบต. ได้แก่ กองหรือส่วนส่งเสริมการเกษตร กองหรือส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม กองหรือส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และกองหรือส่วนราชการอื่นตามความต้องการและความเหมาะสมของ อบต. ดังนั้นจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ อบต. มีส่วนงานด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมได้

3. การบริหารงานบุคคลของ อบต.

การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อบต. เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้ดำเนินการจัดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น(ก.ถ.) คณะกรรมการกลางพนักงาน

ส่วนตำบล (ก.อบต.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต. จังหวัด) ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของ อบต.

จากข้อมูลที่ปรากฏ บุคลากรของ อบต. ส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาไม่สูงนัก จากการแถลงข่าวของกรมการปกครอง เมื่อเดือนพฤษภาคม 2541 มีสมาชิกสภา อบต. ที่มีระดับการศึกษา ป.1 - ป.4 ร้อยละ 59.8 ป.5 - ป.7 ร้อยละ 14.9 มัธยมศึกษา ร้อยละ 9.29 ปริญญาตรี ร้อยละ 1.28 และไม่จบการศึกษาร้อยละ 0.79 จากการศึกษาที่บุคลากรส่วนใหญ่ของ อบต. มีวุฒิเพียงระดับประถมศึกษา (สาโรช คัชมาตย์, 2541: 17) กรมการปกครองจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญและได้มีการพัฒนาบุคลากรมาโดยตลอด รวมทั้งร่วมกับกรมการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) จัดทำโครงการหลักสูตรการจัดการศึกษาและยกระดับคุณภาพชีวิตของบุคลากร เพื่อยกระดับการศึกษาของบุคลากรของ อบต. และจัดทำหลักสูตรพิเศษสำหรับสมาชิกสภา อบต. ที่สามารถนำประสบการณ์ในการบริหารงานมาปรับเทียบโอน

4. การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาแก่ อบต.

ในปีงบประมาณ 2544 อบต. เริ่มมีบทบาทด้านการศึกษามากขึ้นโดยได้มีโครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึง อบต. ด้วย โดยให้ อบต. จัดซื้อนมตามระเบียบพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับนักเรียนก่อนประถมศึกษาถึงประถมศึกษาปีที่ 4 ทุกคน คนละ 5 บาทต่อวัน 200 วันต่อปี สำหรับปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลสนับสนุน 230 วัน และให้ท้องถิ่นสนับสนุน 30 วันรวมเป็น 260 วัน รวมทั้งยังมีโครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารกลางวันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึง อบต. ด้วย โดยให้ อบต. จัดซื้อจัดจ้างให้โรงเรียน ซึ่งจัดสรรงบประมาณให้ร้อยละ 30 ของนักเรียนก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา คนละ 6 บาทต่อวัน 200 วันต่อปี นอกจากนี้ ในส่วนของกรมพลศึกษาได้มีการถ่ายโอนภารกิจการส่งเสริมกีฬาหมู่บ้านและชุมชน (อุปกรณ์กีฬาและการก่อสร้างลานกีฬา เอนกประสงค์) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2544ข)

นอกจากนี้ยังมีโครงการถ่ายโอนกิจกรรมการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (3 ขวบ) โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีนโยบายถ่ายโอนกิจกรรมการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (3 ขวบ) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีเป้าหมายให้ทุกโรงเรียนไม่จัดอนุบาล 3 ขวบ และให้การสนับสนุนด้านวิชาการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการจัดอนุบาล 3 ขวบ ทั้งนี้ได้ประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย และให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2544: 1-2)

1) ด้านอาคารสถานที่ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดขาดอาคารสถานที่ในการจัดอนุบาล 3 ขวบ และประสงค์จะขอใช้อาคารสถานที่ของสถานศึกษาให้ดำเนินการได้ตามระเบียบ

2) ด้านครู หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะขอให้ครูหรือผู้สอนเดิม ดำเนินการสอนไปก่อน ในระหว่างที่ยังไม่สามารถจ้างครูผู้สอนอื่นมาทดแทนได้ ก็ให้สถานศึกษา ให้ความร่วมมือ

3) ด้านวิชาการ ให้สถานศึกษาให้การสนับสนุนด้านวิชาการทั้งในด้านการเป็น ห้องเรียนต้นแบบ และสนับสนุนเอกสารสื่อต่าง ๆ

ทั้งนี้ได้จัดสรรเงินอุดหนุนค่าวัสดุการศึกษาให้ อบต. เพื่อจัดซื้อวัสดุให้แก่นักเรียน อนุบาล 3 ขวบ ตั้งแต่ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2543

สำหรับการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการตามแผนปฏิบัติการกำหนด ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2544) มีดังนี้

1) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ถ่ายโอนภารกิจการศึกษา ก่อนวัยเรียน หรือปฐมวัย (อนุบาล 4 – 6 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก ประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม และโครงการถ่ายโอน กิจกรรมการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (วัสดุการศึกษา) และโครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหาร เสริม (นม) ให้ เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. กทม. ในปี 2544

2) กรมสามัญศึกษา ถ่ายโอนภารกิจการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับมัธยมศึกษา) ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท โครงการพัฒนาการศึกษาพิเศษ (เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม - นม) โครงการการศึกษาเพื่อคนพิการ (เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม - นม) งานการศึกษาพิเศษและงาน ศึกษาสงเคราะห์ (เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม - นม) ให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. กทม. ในปี 2544

3) สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ถ่ายโอนอาหารกลางวันให้เทศบาลเมืองพัทยา อบต. อบจ. กทม. ในปี 2544

4) กรมการศาสนา ถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษาให้เทศบาล อบต. อบจ. ในปี 2545 และถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริมนม ในปี 2544

5) กรมการศึกษานอกโรงเรียน ถ่ายโอนที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน และห้องสมุด ประชาชนตำบลให้ เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. กทม. ในปี 2545 และถ่ายโอนห้องสมุด ประจำอำเภอ / จังหวัด ให้ อบจ. ในปี 2545 ถ่ายโอนศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ หรือบริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อผ่าน เกณฑ์ประเมินความพร้อม

6) กรมอาชีวศึกษา ถ่ายโอนการจัดการศึกษานอกระบบ โครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ของชาวไทย 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการพัฒนาการศึกษาชุมชนบนพื้นที่สูง ให้ อบจ. ในปี 2546

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม

ชูชาติ พวงสมจิตร์ (2540 : 266 - 273) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑลกรุงเทพมหานคร พบว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน ประกอบด้วย ปัจจัยทั้ง 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ได้แก่ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ คือ โครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมและอยู่ในช่วงภาวะเศรษฐกิจดี ปัจจัยทางด้านการเมืองการปกครองที่ช่วยกระตุ้นให้นักการเมืองท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม และปัจจัยด้านสังคมวัฒนธรรม
2. กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน เช่น ความศรัทธา ความรู้สึกเป็นเจ้าของ และความเป็นห่วงสวัสดิภาพของลูกหลาน เป็นต้น
3. กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน ได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับบุคลากรของโรงเรียน เช่น ผู้บริหารรุ่นก่อนสร้างศรัทธาไว้ ผู้บริหารและครูมีความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน เป็นต้น ปัจจัยเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของโรงเรียน เช่น โรงเรียนเป็นผู้เข้าไปขอความร่วมมือจากชุมชน โรงเรียนสร้างระบบที่เอื้อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นต้น ปัจจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของโรงเรียน เช่น โรงเรียนมีแผนงานที่ดี และมีความน่าเชื่อถือ เป็นต้น

ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียน ประกอบด้วย ปัจจัยทั้ง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน และกลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียนเช่นเดียวกัน แต่มีลักษณะที่เป็นในทางลบ

นอกจากนี้ยังได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของโรงเรียนกับชุมชน ซึ่งพบว่า เรื่องที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม คือ การร่วมคิดและตัดสินใจ การร่วมสนับสนุนและดำเนินงาน การร่วมควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงาน และการร่วมรับบริการและประโยชน์ โดยเรื่องที่เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การบริจาคเงินและวัสดุสิ่งของ สำหรับวิธีการในการมีส่วนร่วมมี 2 วิธี คือ การมีส่วนร่วมโดยความสมัครใจ และการมีส่วนร่วมโดยถูกชักจูง

เมตต์ เมตต์การุณจิต (2541: 85-89) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนเทศบาลในจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม มี 2 กลุ่ม คือ

1. ปัจจัยเกี่ยวกับกรรมการศึกษา ได้แก่ เวลาที่อาศัยในชุมชน การมีถิ่นกำเนิดในและ / หรือมีที่พักอาศัยในชุมชน การเป็นศิษย์เก่า การมีบุตรหลานเรียนอยู่ในชุมชน ความคาดหวังต่อโรงเรียน การมีสัมพันธ์กับโรงเรียน และความห่วงใยต่อสวัสดิภาพเด็ก

2. ปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน ได้แก่ 1) คุณลักษณะของผู้บริหารด้านความเป็นผู้นำ มีมนุษยสัมพันธ์ ซื่อสัตย์ และเป็นคนในท้องถิ่น 2) คุณลักษณะของครู คือ มีความประพฤติดี มีความรู้ความสามารถ เอาใจใส่เด็ก มีมนุษยสัมพันธ์ดี และเสียสละ 3) การปฏิบัติของโรงเรียนต่อกรรมการศึกษา คือ การให้เกียรติและให้โอกาสในการมีส่วนร่วมและการเข้าร่วมกิจกรรมกับชุมชน 4) การปฏิบัติงานของครู คือ การเอาใจใส่ต่อการเรียนการสอนและความสามัคคีในหมู่ครู 5) ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน คือ ความมีชื่อเสียง และการบริหารการเงินที่โปร่งใส

ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมมี 2 กลุ่ม เช่นเดียวกัน คือ

1. ปัจจัยเกี่ยวกับกรรมการศึกษา ได้แก่ การไม่มีเวลา การไม่มีถิ่นกำเนิด และ / หรือไม่มีที่พักอาศัยในท้องถิ่น

2. ปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน ได้แก่ ผู้บริหารขาดความเป็นผู้นำ ไม่มีมนุษยสัมพันธ์ และไม่เป็นคนในท้องถิ่น

สมหวัง คันธรส (2543: 70-71) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ของรูปแบบการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

1. ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น พบว่า ส่วนใหญ่ของทุกกลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาในระดับอำเภอ กลุ่มเจ้าหน้าที่และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน ต่างเห็นด้วยที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียนใน 4 ด้าน คือ ด้านกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในท้องถิ่น ด้านการสนับสนุนงบประมาณการจัดการศึกษา ด้านการเป็นที่ปรึกษา/ให้ข้อเสนอแนะในการจัดการศึกษาของโรงเรียน และด้านการติดตาม ตรวจสอบมาตรฐานการจัดการศึกษาและผลการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยเห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้แทนประชาชนย่อมทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี

2) ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น พบว่า ส่วนใหญ่ของทุกกลุ่มเห็นว่าปัจจุบันนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีความพร้อม โดยต่างเห็นว่ายังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านการศึกษา และองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะไปช่วยเหลือด้านการศึกษาอย่างเต็มที่ตามความต้องการของโรงเรียนได้ ซึ่งทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่าองค์การบริหารส่วนตำบล

จะเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงนั้น ขึ้นกับปัจจัยเงื่อนไขสำคัญ คือ มีรายได้หรือได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้น หรือมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการศึกษาเพียงพอและมีคุณภาพ

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล

สำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตการศึกษา 1 (2540: 56-57) ได้ทำการวิจัย เรื่องการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการจัดและพัฒนาการศึกษาในโรงเรียน เขตการศึกษา 1 พบว่า สมาชิก อบต. ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการจัดและพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนในลักษณะของการร่วมเสนอข้อมูลและความคิดเห็น และมีพฤติกรรมมีส่วนร่วมในด้านการวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีส่วนร่วมในการเสนอแนะการจัดการศึกษาเพื่ออาชีพ การเร่งรัดให้ชุมชนส่งบุตรหลานเข้าศึกษา และเสนอแนะให้โรงเรียนปรับปรุงระบบและกระบวนการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน นอกจากนี้ยังเห็นว่าการที่ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนจะช่วยลดค่าใช้จ่ายของรัฐ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาอย่างจริงจังจะทำให้การศึกษาของชุมชนมีคุณภาพมากขึ้น

วีระพงศ์ เดชบุญ และคณะ (2540: 65-68) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล เขตการศึกษา 10 พบว่า ผู้นำของ อบต. ซึ่งได้แก่ ประธานคณะกรรมการบริหาร อบต. ประธานสภา อบต. และปลัด อบต. เห็นว่า อบต. มีความพร้อมในด้านการเห็นประโยชน์ของการศึกษาอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านความรู้เรื่องการศึกษา การมีส่วนร่วมจัดการศึกษาและความพร้อมในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่ามีปัญหางบประมาณมีจำกัด บุคลากรขาดความรู้ด้านการศึกษา การประสานงานระหว่างโรงเรียนกับ อบต. มีน้อย และขาดการวางแผนร่วมกัน

พงษ์ศักดิ์ ศรีวรกุล (2541: บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษา เขตการศึกษา 9 พบว่า อบต. ส่วนใหญ่เข้าใจสภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาการศึกษา และยังไม่ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาโดยตรง แต่จะจัดสรรงบประมาณที่ให้ผลทางอ้อม เช่น การส่งเสริมกีฬาและประเพณี ส่วนในด้านการดำเนินกิจกรรมสนับสนุนการพัฒนาการศึกษานั้น อบต. ส่วนใหญ่ยังไม่ได้แสดงบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาการศึกษา แต่สิ่งที่ทำส่วนใหญ่เป็นการรณรงค์ให้เยาวชนได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านเห็นความสำคัญของการศึกษา การปรับปรุงบริเวณโรงเรียน อาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาการเรียนการสอน

ศิริกาญจน์ โกศล (2542: 175-176) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนเพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีข้อค้นพบเกี่ยวกับ อบต. พบว่า กรรมการโรงเรียนของโรงเรียนชุมชนพัฒนา ได้แต่งตั้งจากสมาชิกของ อบต. เป็นส่วนใหญ่ ส่วนความสามารถของ อบต. ในการสนับสนุนด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยังมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ เนื่องจากเป็น อบต. ที่มีรายได้น้อย และเพิ่งเริ่มดำเนินการบริหารงานทำให้การบริหารงานยังมีลักษณะการลองผิดลองถูก นอกจากนี้ อบต. ยังเน้นการนำงบประมาณทั้งตำบลมาใช้ร่วมกันเป็นโครงการใหญ่ไม่ได้แบ่งให้แต่ละหมู่บ้านนำไปพัฒนาหมู่บ้านตามความจำเป็นทำให้ อบต. เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนในการจัดการศึกษาในรูปแบบขององค์กรน้อย แต่เข้ามาร่วมในฐานะของผู้นำชุมชนซึ่งเป็นฐานะเฉพาะตัว และในการเป็นคณะกรรมการโรงเรียนจะมีส่วนร่วมมากโดยเฉพาะในด้านการพัฒนาอาคารสถานที่และบริเวณโรงเรียน ส่วนในด้านการเรียนการสอน อบต. ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากขาดความรู้ในด้านการจัดการศึกษา

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ และคณะ (2542: 21) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้แทน อบต. เกือบทั้งหมดต้องการจัดการศึกษาด้วยตนเอง เนื่องจากจะทำให้การศึกษาสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วยตนเอง สำหรับอำนาจการบริหารจัดการที่ต้องการนั้นต้องการอำนาจการบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานงบประมาณ ส่วนระดับการศึกษาที่ต้องการจัดเห็นว่าขึ้นอยู่กับความพร้อมของ อบต. แต่ละแห่ง ในด้านปัญหาอุปสรรคที่เห็นว่าอาจเกิดขึ้น คือ ปัญหาการยอมรับจากภายนอกเกี่ยวกับความรู้และความสามารถของ อบต. ซึ่งเป็นเรื่องที่ อบต. แต่ละแห่งจะต้องพัฒนาตนเอง

ทวีสิทธิ์ ดำรงค์ และคณะ (2542: 29-30) ได้ศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับองค์กรบริหารส่วนตำบล พบว่า

1. ในแง่กฎหมาย พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยังไม่ได้กำหนดให้ อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและมีผู้เข้าใจหลักการหรือเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติน้อยมาก โดยไม่ทราบว่าเป็นอนาคตจะมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดหรือทุกระดับตามความพร้อม
2. ในแง่การปฏิบัติยังไม่มีเตรียมความพร้อมที่ดีพอ โครงสร้างองค์กรของ อบต. ไม่มีส่วนงานใดที่เตรียมรับผิดชอบด้านการศึกษา ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นยังเข้าใจไม่ตรงกันอาจเป็นเพราะไม่มีเอกภาพและความชัดเจนด้านนโยบาย นอกจากนี้สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และทัศนคติทั้งในระดับท้องถิ่นและภูมิภาคยังไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจการศึกษาไปให้ส่วนท้องถิ่น ประชาชน และ อบต. มักจะคำนึงถึงเรื่องปากท้อง รายได้ สุขภาพ

ราคาพืชผลตกต่ำ และการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการจัดการศึกษา และเห็นว่าการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของรัฐที่จะต้องจัดให้ แต่ยินดีที่จะมีส่วนร่วมให้มากขึ้น หากจะถ่ายโอนอำนาจก็ควรจะต้องโอนงบประมาณและบุคลากรให้ด้วย

อย่างไรก็ดี พบว่า อบต. หลายแห่งเริ่มเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น มีส่วนร่วมในศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการฝึกอาชีพ แต่หน่วยงานของรัฐก็ยังมีบทบาทสำคัญทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ ส่วนการศึกษาในระบบสมาชิกสภาหรือกรรมการบริหาร อบต. ก็มีส่วนร่วมแต่น้อย เช่น การร่วมเป็นกรรมการโรงเรียนและจัดทำธรรมเนียมโรงเรียน

พิบูลย์พันธ์ สาทอง (2542: 126-133) ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาบทบาทด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตอำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี พบว่า

1. อบต. มีการปฏิบัติงานด้านการศึกษาในระดับมากในด้านการช่วยเหลือสนับสนุนการจัดกิจกรรมรณรงค์จัดสิ่งแวดล้อม รณรงค์ให้ผู้ปกครองตระหนักถึงความสำคัญ และสนับสนุนให้บุตรหลานได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสนับสนุนการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในโรงเรียน สำหรับปัญหาในการปฏิบัติงานด้านการศึกษานั้น เห็นว่าเรื่องที่มีปัญหาในระดับมากคือ การที่ อบต. ไม่สามารถตั้งโรงเรียนเองได้ เพราะใช้งบประมาณมาก และเห็นว่าเรื่องที่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง คือ สมาชิก อบต. ไม่มีประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษา มีงบประมาณจำกัด รวมทั้งเห็นว่าปัญหาด้านการศึกษาไม่ใช่เรื่องเร่งด่วนของท้องถิ่น

2. สมาชิก อบต. เห็นว่า อบต. ควรจะมีส่วนร่วมดูแลมาตรฐานคุณภาพการศึกษา สนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ควรเป็นกรรมการโรงเรียนโดยตำแหน่ง จัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาในรูปของศูนย์ดูแลเด็กก่อนวัยเรียนอยู่ในระดับมาก

จากผลงานวิจัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า อบต. มีการปฏิบัติงานทางการศึกษาในด้านการรณรงค์ให้ผู้ปกครองตระหนักถึงความสำคัญและสนับสนุนบุตรหลานให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การเป็นกรรมการโรงเรียน การกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในท้องถิ่น การสนับสนุนการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในโรงเรียน การปรับปรุงบริเวณโรงเรียน อาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการศึกษา การร่วมวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน การสนับสนุนงบประมาณการจัดการศึกษา การเป็นที่ปรึกษา การจัดการศึกษาของโรงเรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน การติดตามตรวจสอบมาตรฐานการจัดการศึกษา และการช่วยเหลือสนับสนุนการจัดกิจกรรมรณรงค์จัดสิ่งแวดล้อม

สำหรับปัญหาการปฏิบัติงานทางการศึกษาของ อบต. ได้แก่ การมีงบประมาณหรือรายได้ที่จำกัด สมาชิก อบต. ไม่มีประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการศึกษา การศึกษาไม่ใช่เรื่องเร่งด่วนของท้องถิ่น ยังไม่มีการเตรียมความพร้อมให้กับ อบต. ที่ดีพอ ไม่มีส่วนงานใดที่เตรียมรับผิดชอบด้านการศึกษา หน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นยังมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในการกระจายอำนาจ สภาพแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจการเมือง และทัศนคติระดับท้องถิ่นและภูมิภาคไม่เกื้อกูลต่อการกระจายอำนาจการศึกษาไปให้ส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนอำนาจต้องโอนงบประมาณและบุคลากรให้ด้วย การประสานงานระหว่าง อบต. กับโรงเรียนมีน้อย และขาดการวางแผนร่วมกัน ส่วนความพร้อมในการจัดการศึกษาของ อบต. พบว่า อบต. มีความพร้อมในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาในระดับปานกลาง ส่วนสาเหตุที่ยังไม่มีความพร้อมเนื่องจากขาดบุคลากรที่เข้าใจการศึกษา และมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะช่วยเหลือการศึกษา ซึ่งเป็นปัจจัยเงื่อนไขที่สำคัญในการจัดการศึกษาของ อบต.

กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เอกสาร และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์บทบาทของ อบต. ในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ดังนี้ :

1. บทบาทของ อบต. ศึกษาในเรื่องบทบาทที่ปฏิบัติจริง และบทบาทที่คาดหวัง
2. บทบาทที่ อบต. ปฏิบัติจริง และความคาดหวังของ อบต. และผู้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับบทบาทของ อบต. ในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ศึกษาในเรื่อง ระดับ ประเภท รูปแบบการจัดการศึกษา เรื่องที่ อบต. ดำเนินการในการจัดการศึกษา วิธีการหรือลักษณะที่มีส่วนร่วม และเรื่องที่มีส่วนร่วม
3. ความพร้อมของ อบต. ในการจัดการศึกษา ศึกษาในเรื่อง ระดับ ประเภท รูปแบบการจัดการศึกษา และเรื่องที่ อบต. ดำเนินการในการจัด ส่วนความพร้อมของ อบต. ในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ศึกษาในเรื่อง ระดับ ประเภท รูปแบบการจัดการศึกษา วิธีการหรือลักษณะที่มีส่วนร่วม และเรื่องที่มีส่วนร่วม
4. ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ศึกษาในเรื่อง ปัจจัยเกี่ยวกับ อบต. ปัจจัยเกี่ยวกับสถานศึกษา และปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม