

2.2.2 กลุ่มประเทศที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจัดการบริหารงานบุคคลอย่างอิสระ โดยระบบนี้รัฐบาลกลางหรือองค์กรภาคเอกชนภายในท้องถิ่นมิได้มีบทบาทเกี่ยวข้องในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ตลอดจนมิได้มีส่วนกำหนดกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขการทำงานขององค์การบริหารงานบุคคลขึ้นอยู่กับการเมืองและอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ได้ง่าย ประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ ประเทศต่าง ๆ ในลาตินอเมริกา เคนยา และมลรัฐอินเดียนาของสหรัฐอเมริกา

2.2.3 กลุ่มประเทศที่องค์กรภาคเอกชน (Non - Government Organization) มีอิทธิพลหรือบทบาทต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชนดังกล่าว ได้แก่ สมาคมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สหภาพลูกจ้าง สมาคมวิชาชีพ เป็นต้น โดยองค์กรเหล่านี้ จะเป็นตัวแทนขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่น ในการเข้าร่วมเจรจาต่อรอง เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลรูปแบบนี้จึงมีลักษณะเป็น ระบบผสมผสาน เนื่องจากอำนาจทางการบริหารงานบุคคลจะถูกใช้ร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งกับองค์กรส่วนกลางในระดับชาติ โดยถือว่าบุคลากรในส่วนท้องถิ่นเป็นขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะจัดการกันเอง แต่ข้อกำหนดทางการบริหารต่าง ๆ จะถูกวางกรอบโดยอาศัยระบบคณะกรรมการ (Committee System) ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ภายใต้ระบบพหุภาคีหรือโดยองค์กรกลางที่เป็นองค์กรของรัฐที่มีอิสระจากรัฐบาลส่วนกลาง (Non - Departmental Organization) และบางประเทศนิยมดำเนินการ โดยองค์การมหาชน (Public Organization) ซึ่งประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ อังกฤษ นอร์เวย์ ฟินแลนด์ และนิวซีแลนด์ เป็นต้น

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในรัฐเดี่ยวบางประเทศ

รูปแบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรัฐเดี่ยวบางประเทศ อาทิ ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะดังนี้

1. ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ มีการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จัดอยู่ในประเภทที่ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเองอย่างเป็นเอกเทศ (Separate Personnel for Each Local Authority) โดยอำนาจในการบริหารงานบุคคลเป็นของสภาท้องถิ่น (Committee) เป็นองค์กรที่ดำเนินการ ประเทศอังกฤษจึงไม่มีเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการในส่วนกลางทำหน้าที่บริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้น โดยทั่วไปการแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น การกำหนดตำแหน่ง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงสามารถที่จะกระทำได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่องค์การบริหารส่วน

ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลบางอย่างที่รัฐบาลส่วนกลาง ได้กำหนดไว้ โดยกฎหมาย หรือเงื่อนไขที่เกิดจากการทำความตกลงขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กรณี ดังต่อไปนี้

1.1 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องแต่งตั้งพนักงานท้องถิ่นตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่ กฎหมายกำหนด อาทิ

กฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1972 (The Local Government Act) องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องแต่งตั้งพนักงาน 10 ประเภท ได้แก่ พนักงานตำรวจ พนักงานดับเพลิง ศึกษาธิการ ผู้อำนวยการสังคมบริการ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์สาธารณะ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์การเกษตร เจ้าหน้าที่ช่างตวง วัด เจ้าหน้าที่ตรวจสอบการคลัง ช่างเทคนิค และพนักงานสำรวจ

สำหรับ Greater London Council ตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจ ค.ศ.1964 (The Police Act) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องแต่งตั้งหัวหน้า รองหัวหน้า และผู้ช่วย หัวหน้าตำรวจท้องถิ่น ส่วนกฎหมายว่าด้วยระเบียบการประมงทะเล ค.ศ.1966 (The Sea Fisheries Regulation Act) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องแต่งตั้งพนักงานประมง

1.2 การแต่งตั้ง การถอดถอนพนักงานท้องถิ่นบางตำแหน่งต้องปรึกษาหารือหรือ ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง อาทิ

การแต่งตั้ง การถอดถอนหัวหน้าตำรวจท้องถิ่น ต้องได้รับความเห็นชอบจาก เจ้าหน้าที่ส่วนกลาง คือ Secretary of Home Office

การแต่งตั้งศึกษาธิการและเจ้าหน้าที่ดูแลเด็ก องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ต้อง ปรึกษากับ Secretary of State ก่อน

การถอดถอนพนักงานในตำแหน่งปลัด (Clerk) พนักงานเวชสุขภาพ และผู้ตรวจการ สาธารณสุขของ Borough Urban and Rural Districts นั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

การแต่งตั้งผู้อำนวยการบริการสังคม องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องปรึกษากับ Secretary of State for Social Services ก่อน

1.3 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องแต่งตั้งพนักงานบางตำแหน่ง ตามคุณสมบัติ ที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ พนักงานตำแหน่งเวชสุขภาพ และผู้ตรวจการสาธารณสุข ซึ่งถือว่าเป็น กรณียกเว้น เพราะโดยทั่วไปแล้วจะไม่มีกำหนดคุณสมบัติของพนักงานท้องถิ่นไว้ในกฎหมาย โดยเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่จะกำหนดคุณสมบัติของพนักงานแต่ละตำแหน่ง เอง แม้แต่ตำแหน่งสำคัญ เช่น ปลัด (Clerk) และเจ้าหน้าที่คลัง (Treasurer) กฎหมายก็เพียงแค่ กำหนดให้แต่งตั้งจากผู้ที่มีความเหมาะสม

1.4 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการทำงานแห่งชาติ (National Conditions of Service) ที่เกิดจากการเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) ระหว่าง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสมาคมของพนักงานท้องถิ่นผ่านทางสภาความร่วมมือแห่งชาติ (National Joint Council) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและผู้แทนของสมาคมพนักงานท้องถิ่น โดยมีประธานที่เป็นอิสระแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบการปกครองท้องถิ่น

โดยเงื่อนไขต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนำไปปรับใช้ ได้แก่ การบรรจุ แต่งตั้ง การคัดเลือก การฝึกอบรม เงินเดือนและเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นการหนุนช่วยอาชีพของพนักงาน ซึ่งการยอมรับที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเหล่านี้ปรากฏในกฎบัตร (Charter) ของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นที่ยอมรับทั่วไป และได้รับการปฏิบัติสืบต่อมาตั้งแต่ ค.ศ. 1946

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ อำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปนั้นเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีเฉพาะบางกรณีเท่านั้นที่อำนาจของรัฐในส่วนกลางเข้ามาเกี่ยวข้อง และเป็นการเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างจำกัดมาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ความมีอิสระในการบริหารงานบุคคลเป็นอย่างมากของ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษมีส่วนทำให้การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษเป็น การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงจนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

2. ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น มีการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1947 (Local Autonomy Law) โดยโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ไม่มีภูมิภาค แต่ประกอบด้วยส่วนกลางและท้องถิ่น 2 ชั้น คือ

2.1 จังหวัด (Prefectures) โดยมีชื่อเรียกต่าง ๆ คือ To (1 แห่ง) Do (1 แห่ง) Fu (2 แห่ง) และ Ken (43 แห่ง) ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 47 จังหวัด จังหวัดมีหน้าที่ในเรื่องที่ครอบคลุมกิจการในภาพรวมของจังหวัด หรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่หลายเทศบาล โดยแต่ละจังหวัดมี เทศบาลครอบคลุมเต็มพื้นที่

2.2 เทศบาล (Municipalities or Shichoson) โดยเทศบาลยังแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ชิ (Shi) โชว (Cho) และซอน (Son) ซึ่งอาจเทียบกับประเทศไทยได้เป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งการจัดประเภทของเทศบาลจัดแบ่งโดยคำนึงถึงความเจริญของชุมชนเป็นสำคัญ โดยเทศบาลแต่ละแห่งดูแลเรื่องที่อยู่ในขอบเขตพื้นที่ของตน

ในส่วนของบุคลากรของท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีการแบ่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการประจำ (Regular Service) และข้าราชการการเมือง (Special Service) ดังนี้

- ข้าราชการประจำ (Regular Service) ซึ่งจะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและลูกจ้างของท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษาและตำรวจท้องถิ่นอีกด้วย

- ข้าราชการการเมือง (Special Service) ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการที่มาจากการเลือกตั้ง (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาท้องถิ่น) โดยเข้ามาดำรงตำแหน่งชั่วคราวหรือไม่เต็มเวลา และข้าราชการการเมืองไม่อยู่ภายใต้ระเบียบการบริหารงานบุคคล แต่อยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ.1947 (Local Autonomy Law)

ซึ่งในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่นใช้รูปแบบการบริหารงานบุคคลในระบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยในปี ค.ศ.1950 ได้มีการบัญญัติกฎหมาย Local Public Service Law ขึ้นเพื่อใช้ในการจัดระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 ประเภท คือ คณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่น (Personnel Commission) และคณะกรรมการจัดความเสมอภาค (Equity Commission) โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. คณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่น (Personnel Commission) มีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบข้อบังคับ วินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น การพิจารณาสภาพการจ้างงานในท้องถิ่น การจ่ายค่าชดเชย การวางแผนอัตรากำลัง การจำแนกตำแหน่ง การควบคุมดูแลมาตรฐานการจ้างงานให้เป็นไปตามกฎหมาย

2. คณะกรรมการจัดความเสมอภาค (Equity Commission) เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยไม่มีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับ กล่าวโดยสรุป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น มีข้อดีในด้านการควบคุมบุคลากรของท้องถิ่นเอง โดยสภาท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมพนักงานเต็มที่ สามารถสรรหาและพัฒนาบุคลากรให้เป็นไปตามที่ต้องการ นอกจากนี้ สภาท้องถิ่นยังมีอำนาจในการจ้างงาน สามารถวางแผนโครงการ และกำหนดอัตราจ้างงานได้เอง ซึ่งสอดคล้องกับความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเอง อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบนี้มักใช้ได้ดีในท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีการนำระบบคุณธรรมมาใช้อย่างจำกัด พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่มีโอกาสก้าวหน้าเท่าที่ควรเนื่องจากไม่สามารถโอนไปยังท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นได้ และไม่อาจได้รับความเป็นธรรมอย่างทั่วถึง

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

การประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่สำคัญหลาย

ประกาศ พ.ศ. 2542 จึงเป็นทั้งจุดสิ้นสุดของระบบการบริหารงานบุคคลแบบเก่าและเป็นจุดเริ่มต้นของระบบการบริหารงานบุคคลรูปแบบใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดังนั้น การศึกษาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย จึงนิยมแบ่งเป็น 2 ยุค คือ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อนปี พ.ศ. 2542 และการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหลังปี พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อนปี พ.ศ. 2542 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในช่วงนี้บริหารด้วยรูปแบบหลัก ๆ 2 รูปแบบ คือ

1.1 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยผู้ดำรงตำแหน่ง คือการบริหารงานบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ สามารถบริหารงานบุคคลได้ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ให้เป็นการเฉพาะ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้นประกอบด้วย

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- ผู้ว่าราชการจังหวัด
- นายอำเภอ
- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- นายกเทศมนตรี
- ปลัดเมืองพัทยา
- ประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

โดยผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นี้ ต่างมีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกฎหมายแต่ละประเภทที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ว่าอย่างไร

1.2 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการโดยรัฐ ลักษณะสำคัญของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้ จะมีคณะกรรมการ (Commission) ทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เนื่องจากระเบียบและวิธีการต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการในการบริหารงานบุคคล ซึ่งองค์ประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับชาติ ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการจากส่วนกลาง นอกจากนี้ กฎหมายยังบัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็นประเภทตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นคณะอนุกรรมการในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ดังนี้

- คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ระดับชาติ
- คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด

- คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมามีการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ. 2542 ยังมีลักษณะซับซ้อนอยู่มาก เนื่องจากมีคณะกรรมการทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลหลาย คณะ และระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังขาดความเป็นอิสระ เนื่องจากเป็นการบริหาร โดยรัฐส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่

2. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหลังปี พ.ศ. 2542 เมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมาย กำหนดให้มีองค์การบริหารงานบุคคล ซึ่งมีลักษณะเป็นไตรภาคี แยกเป็น 3 ระดับ เพื่อทำหน้าที่ การบริหารงานบุคคลประกอบด้วย

2.1 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) โดยทำหน้าที่ กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก รูปแบบ

2.2 คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.)
- คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.)
- คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.)

ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือ พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล พนักงานเมืองพัทยา

2.3 คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด ได้แก่

- คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.)
- คณะกรรมการพนักงานเทศบาล ระดับจังหวัด (ก.ท.จ.)
- คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ระดับจังหวัด (ก.อบต.จังหวัด)
- คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา)

ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการหรือ พนักงานส่วนท้องถิ่น โดยทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องในการสั่งลงโทษของผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 288 แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการ

แต่งตั้ง โยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง ซึ่งรูปธรรมที่เห็นชัดได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีหลักการและสาระสำคัญ ดังนี้

1. หลักการทั่วไป

1.1 การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ต้องมีความเป็นอิสระ ความเป็นธรรม ความเป็นกลางทางการเมือง ความสุจริต มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล มีความเป็นเอกภาพและยึดถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก โดยมีตัวแทนของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการบริหาร

1.2 การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามความต้องการ และความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ความเป็นมืออาชีพและได้มาตรฐานทัดเทียมกับการบริหารงานบุคคลของอาชีพอื่น ๆ ในสังคม ให้ความคุ้มครองและหลักประกันความมั่นคงและความก้าวหน้าในอาชีพแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

1.3 การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ต้องเอื้อให้เกิดสภาพการพัฒนา และแก้ปัญหาท้องถิ่นด้วยคนของท้องถิ่นเอง กระตุ้นให้บุคลากรของท้องถิ่นเกิดความสำนึกที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างเต็มกำลังความสามารถ บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันทางสังคม

1.4 การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ต้องรักษาและสืบสานสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ข้าราชการหรือพนักงานของท้องถิ่นได้รับอยู่เดิมให้คงต่อไปบนพื้นฐานของความเป็นธรรม ความเป็นอิสระของท้องถิ่นและความเป็นเอกภาพในการบริหารงานบุคคลของรัฐ

2. สาระสำคัญ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีสาระสำคัญประกอบด้วย 6 หมวด ดังนี้

2.1 การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2 การบริหารงานบุคคลในเทศบาล

2.3 การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4 การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร

2.5 การบริหารงานบุคคลในเมืองพัทยา

2.6 การบริหารงานบุคคลในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

2.7 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีบทบาทสำคัญในการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองได้โดยตรง และมีการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานส่วนบุคคลของพนักงาน

ส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยกำหนดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ปัญหาในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

1. โครงสร้างกลไกการบริหารงานบุคคลไม่เอื้อต่อการบริหาร องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์การระดับชาติมีมากเกินไป ทำให้การบริหารงานมีความซ้ำซ้อน ขาดเอกภาพ และไม่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมี 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด อาทิ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ตามมาตรา 30 ให้มีสำนักงานและสังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย และแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยมาดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ซึ่งทำให้

1.1 ข้าราชการ/ พนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่มีองค์กรกลางที่จะบริหารงานของตนเองอย่างแท้จริง เป็นเพียงโครงสร้างลอย ๆ ที่ฝากไว้กับสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่หน่วยงานอื่นที่เป็นหน่วยงานของรัฐ มีองค์กรกลางที่บริหารงานอย่างชัดเจน เช่น สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.ค. สำนักงาน กตร. สำนักงาน ก.กทผ.

1.2 ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เหตุเพราะเป็นข้าราชการ โดยมักจะมองว่าการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนั้นคงจะใช้วิธีการเลียนแบบข้าราชการพลเรือน โดยขาดความเข้าใจในโครงสร้าง ภารกิจหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และความตระหนักในความจริงที่ว่า การบริหารงานบุคคลต้องมีลักษณะของความชำนาญเฉพาะด้านเหมือนข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จึงต้องให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมาปฏิบัติงานดูแลการบริหารงานบุคคลของเขาเองเนื่องจากไม่มีใครรู้ปัญหาดีเท่าคนที่ทำงานในส่วนท้องถิ่น

จากลักษณะดังกล่าว จึงส่งผลให้ภารกิจการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐมักล่าช้าและประสบปัญหาโดยตลอด

2. การโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความยุ่งยาก ในปัจจุบันการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความยุ่งยาก เนื่องจาก

2.1 การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนระดับ การโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น

2.2 ขาดกลไกทำหน้าที่โอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่น เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่น

2.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องการจะโอนย้ายไปไม่ต้องการรับโอน พนักงานส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถย้ายไปได้

3. ความก้าวหน้าในอาชีพของพนักงานส่วนท้องถิ่นมีน้อย ความก้าวหน้าในอาชีพของพนักงานส่วนท้องถิ่นมีน้อย เนื่องจากอำนาจในการบริหารงานบุคคลนั้นขึ้นอยู่กับผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากผู้บริหารขาดความเป็นกลาง การบริหารงานดังกล่าวก็จะส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าในอาชีพของพนักงานส่วนท้องถิ่นเช่นกัน นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กยังส่งผลให้พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่สามารถก้าวหน้าในสายงานของตนได้เมื่อเปรียบเทียบกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

4. เงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นมีน้อย ซึ่งที่ผ่านมา เงินเดือน/ ค่าจ้าง สวัสดิการและผลประโยชน์ตอบแทนแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นมีน้อย โดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งมีรายได้มีน้อย ทั้งนี้เนื่องจากเงินเดือน/ ค่าจ้าง สวัสดิการต่าง ๆ นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินอื่น ๆ นั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดสูงเกินกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้

5. การเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัด กรอบการเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัด โดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งมีพนักงานส่วนท้องถิ่นน้อย ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดโควตาในการเลื่อนขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้นได้ไม่เกินร้อยละ สิบห้าของจำนวนพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การเลื่อนขั้นเงินเดือนได้ไม่เกินร้อยละหกของอัตราเงินเดือนของพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

6. การจ้างลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัด การจ้างลูกจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัด เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะออกคำสั่งจ้างลูกจ้างได้ ซึ่งเป็นผลให้การจ้างลูกจ้างเป็นไปอย่างล่าช้า

หลักการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นที่สำคัญประการหนึ่ง คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และบุคลากรของตนเอง กล่าวคือ ต้องมีรายได้หรืองบประมาณเป็นของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเฉพาะการมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง เพื่อให้องค์กรมีอิสระในการดำเนินกิจการของตนเองได้อย่างแท้จริง

ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล หรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กร ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบในการบริหารงานภายในองค์กร ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นปัจจัย ที่สำคัญขององค์การ เพราะทรัพยากรด้านกำลังคนเป็นพื้นฐานที่ขาดเสียมิได้ในองค์การ ดังนั้น หากองค์การใดขาดทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และประสิทธิภาพในการทำงานหรือไม่สามารถจะบริหารบุคลากรภายในองค์กรให้ปฏิบัติตามได้แล้ว การบริหารองค์การ ก็ไม่สามารถที่จะบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ได้ ดังนั้น ความสำคัญในการบริหารงานบุคคลจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต่อองค์การ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจปกครองและบังคับบัญชาพนักงานของตนเอง กล่าวคือ มีอำนาจกำหนดตำแหน่ง สรรหาบุคลากร มาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีอำนาจจัดการเกี่ยวกับเรื่องเงินเดือนต่าง ๆ ในการทำงานตลอดจนการให้คุณให้โทษพนักงาน การให้สิทธิประโยชน์เมื่อพ้นจากงาน อย่างไรก็ตาม หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดอำนาจเต็มในการบริหารงานบุคคลของตนเอง พนักงานจะมีลักษณะขาดความรับผิดชอบและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพาพนักงานของรัฐมาช่วยปฏิบัติงานหรืออำนาจบังคับบัญชายังเป็นส่วนกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมขาดอิสระในการปฏิบัติงานไปส่วนหนึ่ง เพราะไม่สามารถบังคับบัญชาพนักงานดังกล่าว

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมแสดงถึงความเป็นอิสระในการปกครองตนเองอย่างหนึ่งของท้องถิ่นด้วย

หลักการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หลักสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ “หลักความมีอิสระ” ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 282 ได้บัญญัติถึงหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่า “รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น

ในการปกครองตนเองเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น" ซึ่งหลักความมีอิสระนี้หมายรวมถึงความมีอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ

1. การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ แต่การควบคุมของรัฐมิได้อยู่เหนือการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยเป็นการควบคุมเฉพาะเรื่องที่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น มิใช่การควบคุมแบบสั่งการบังคับบัญชา เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่หน่วยงานในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง การควบคุมนี้จึงมีลักษณะเบาบางกว่าการบังคับบัญชา ซึ่งนักวิชาการเรียกการควบคุมชนิดนี้ว่า การควบคุมกำกับทางปกครอง หรือการกำกับดูแล (Tutelle Administration)
2. อิสระในการบริหารงานบุคคลมีเท่าที่ไม่เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ระเบียบหรือข้อกำหนดอื่นใด การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอิสระในการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นพนักงานของตนเองได้เท่าที่ไม่เป็นการขัดกับกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับใดที่ออกมาใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นไปตามหลักการที่ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้อยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนกลาง หากแต่อยู่ภายใต้อำนาจของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยวิธีการกำกับดูแลนั้น จะกระทำได้โดยอำนาจของกฎหมายและจะกระทำได้ก็เฉพาะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวมเท่านั้น

เทคนิคเดลฟาย

เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) เป็นเทคนิคการวิจัยเพื่อคาดการณ์อนาคตของเหตุการณ์ด้วยการขอให้ผู้เชี่ยวชาญแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นระบบต่อเนื่องโน้มของเหตุการณ์ที่น่าจะเกิดขึ้นในอนาคตว่าควรจะเป็นเช่นใด หลังจากนั้นผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์แล้วส่งข้อมูลกลับไปให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนพิจารณาคำตอบเดิมของตนเองเทียบกับของกลุ่มเพื่อตอบคำถามตามรูปแบบที่ผู้วิจัยกำหนดอีกครั้ง คำตอบที่ได้รับจากผู้วิจัยจะนำมาวิเคราะห์แล้วอาจป้อนข้อมูลจากการวิเคราะห์กลับไปให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาอีก เป็นการทำซ้ำสองหรือสามรอบ หรือจนกว่าจะได้คำตอบเป็นฉันทามติของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ การกระทำนี้ผู้วิจัยจะไม่เปิดเผยรายชื่อผู้เชี่ยวชาญให้ผู้เชี่ยวชาญคนอื่น ๆ ทราบ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2540, หน้า 160)

ลักษณะสำคัญ

1. เป็นการค้นคว้าหาข้อเท็จจริงที่อาศัยวิธีระดมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญอย่างอิสระ ในปัญหาการวิจัยที่สนใจศึกษา
2. การรวบรวมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจะแสดงความคิดเห็นซ้ำหลาย ๆ ครั้ง มีการเว้นระยะเวลาแต่ละครั้งอย่างเหมาะสม โดยยึดเอาคำตอบหรือความคิดเห็นครั้งสุดท้ายเป็นหลัก
3. การแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ใช้วิธีเขียนคำตอบในแบบสอบถามที่ผู้วิจัยส่งไป (บุญธรรม กิจปรีดาภิรต, 2540, หน้า 165-166) ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกใช้เทคนิคเดลฟายแบบประยุกต์ (Delphi Technique) โดยใช้แบบสอบถามปลายปิดใน ซึ่งเป็นเทคนิคที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นว่าสามารถนำมาพิจารณาใช้ได้ถ้าประเด็นที่ศึกษาและกำหนดกรอบแนวคิดจนกระทั่งมีความชัดเจนครอบคลุมในเรื่องที่ศึกษา (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2540; ศักดิ์ชัย บาลศิริ, 2543, หน้า 18; Linstone, 1978, p. 393)

ผู้เชี่ยวชาญ

ผู้เชี่ยวชาญควรเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และความเข้าใจในเรื่องที่จะศึกษาเป็นอย่างดี สำหรับจำนวนผู้เชี่ยวชาญควรมีจำนวนที่คนนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเป็นสำคัญ ถ้ากลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความแตกต่างกันมากอาจต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญจำนวนมาก (บุญส่ง โกสะ, 2542, หน้า 224-225) สำหรับจำนวนผู้เชี่ยวชาญที่เหมาะสมควรมีตั้งแต่ 17 คน ขึ้นไป เนื่องจากอัตราการลดลงของความคลาดเคลื่อนจะมีน้อยมากดังนี้ (บุญใจ ศรีสถิตยีนรากุล, 2544, หน้า 159 อ้างอิงจาก Macmillan, 1971)

ตารางที่ 3 อัตราการลดลงของความคลาดเคลื่อนโดยใช้เทคนิคเดลฟาย

จำนวน ผู้เข้าร่วมโครงการ	การลดลงของ ความคลาดเคลื่อน	ความคลาดเคลื่อน ที่ลดลง
1 – 5	1.20 – 0.70	0.05
5 – 9	0.70 – 0.58	0.12
9 – 13	0.71 – 0.54	0.04
13 – 17	0.72 – 0.50	0.04
17 – 21	0.73 – 0.48	0.02
21 – 25	0.74 – 0.46	0.02
25 – 29	0.46 – 0.44	0.02

การวิจัยด้วยเทคนิคเดลฟายจำเป็นต้องเลือกผู้เชี่ยวชาญที่มีจำนวนมากกว่า 17 คน เพราะขณะทำการวิจัยอาจมีผู้เชี่ยวชาญส่วนหนึ่งสูญหายไปและบางคนไม่ให้ความร่วมมือหรือตอบแบบสอบถามไม่ครบ (บุญส่ง โกสะ, 2542, หน้า 226)

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้โดยทั่วไปจะใช้แบบสอบถาม หรือแบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้างทำการเก็บรวบรวม 3 รอบหรือมากกว่า เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญได้ถ่วงถ่วงความคิดเห็นอย่างรอบคอบ การเก็บรวบรวมข้อมูลแต่ละรอบมีลักษณะดังนี้

รอบที่ 1 ผู้วิจัยนำกรอบ มโนทัศน์ของการวิจัยที่กำหนดไว้มาสร้างเป็นแนวสัมภาษณ์ และนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาเรียบเรียงตามแนวคิดของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) ทุกข้อ และได้นำข้อมูลสัมภาษณ์ต่าง ๆ ให้ผู้เชี่ยวชาญทั้ง 18 คน ให้ความเห็นชอบตามแบบที่ผู้วิจัยเรียบเรียงโดยการส่งไปสัมภาษณ์และไปพบด้วยตัวเองหรือสอบถามทางโทรศัพท์ เมื่อผู้เชี่ยวชาญ 18 ท่าน ให้ความเห็นชอบตรงกันแล้วผู้วิจัยได้นำไปให้อาจารย์ฝ่ายควบคุม คุชฎินพนธ์ตรวจสอบอีกครั้ง

รอบที่ 2 ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากผู้เชี่ยวชาญรอบที่ 1 มาทำการวิเคราะห์ ตัดข้อความที่ซ้ำซ้อนกันออก นำข้อความที่มีสาระความคิดเห็นลักษณะเดียวกันมารวมเข้าด้วยกัน และอาจมีการปรับเปลี่ยนข้อความเพื่อความเหมาะสมแต่ยังคงความหมายเดิมที่เป็นความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญนำข้อความทั้งหมดที่รวบรวมได้มาทำเป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (Rating Scale) จากนั้นส่งแบบสอบถามรอบที่ 2 ไปให้ผู้เชี่ยวชาญจัดระดับ ความสำคัญหรือความเป็นไปได้ของเหตุการณ์ของข้อคำถามแต่ละข้อ

รอบที่ 3 ผู้วิจัยนำข้อมูลที่รวบรวมได้จากรอบที่ 2 มาทำการวิเคราะห์หาค่ามัธยฐาน (Median) ฐานนิยม (Mode) และพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) ของแต่ละข้อคำถามที่ได้จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและของผู้เชี่ยวชาญแต่ละคน จากนั้นส่งแบบสอบถามรอบที่ 2 พร้อมทั้งรายงานให้ผู้เชี่ยวชาญทราบเกี่ยวกับค่าฐานนิยม ค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ของแต่ละข้อคำถามที่วิเคราะห์ได้จากคำตอบของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและที่วิเคราะห์ได้จากคำตอบของผู้เชี่ยวชาญคนนั้น รวมทั้งคำตอบเดิมของผู้เชี่ยวชาญคนนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญได้ทราบความเหมือนและความแตกต่างระหว่างคำตอบของตนเองและของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ สำหรับนำมาใช้ประกอบการพิจารณาทำการตัดสินใจยืนยันหรือเปลี่ยนแปลงคำตอบของตน หากผู้เชี่ยวชาญยังยืนยันคำตอบเดิม แต่เป็นคำตอบที่มีค่าอยู่นอกพิสัยระหว่าง ควอไทล์ ผู้เชี่ยวชาญคนนั้นต้องให้เหตุผลประกอบ (บุญใจ ศรีสถิตยีนรากุล, 2544, หน้า 160-161)

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลของเทคนิคเดลฟายทำได้ ดังนี้

1. หาค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์จากแบบสอบถามรอบที่ 2 ที่ตอบโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ โดยแสดงค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์และตำแหน่งที่ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนตอบในรอบที่ 2 ลงในแบบสอบถามรอบที่ 3

2. นำค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์มาแปรผล ซึ่งอาจพิจารณาพร้อมกับค่าฐานนิยมดังนี้

มัธยฐาน จากแบบสอบถามปลายปิดแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับมีการให้ค่าน้ำหนัก คะแนน ดังนี้

- 1 หมายถึง เป็นไปได้น้อยที่สุดหรือเห็นด้วยน้อยที่สุด
- 2 หมายถึง เป็นไปได้น้อย หรือเห็นด้วยน้อย
- 3 หมายถึง ไม่แน่ใจ
- 4 หมายถึง เป็นไปได้มาก หรือเห็นด้วยมาก
- 5 หมายถึง เป็นไปได้มากที่สุดหรือเห็นด้วยมากที่สุด

ค่ามัธยฐานที่หาได้จากคำตอบของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญนำมาแปลความหมายได้ ดังนี้

ค่ามัธยฐานต่ำกว่า 1.50 หมายถึง ข้อความนั้นเป็นไปได้น้อยที่สุด หรือกลุ่มผู้เชี่ยวชาญไม่เห็นด้วยกับข้อความนั้นมากที่สุด

ค่ามัธยฐานอยู่ระหว่าง 1.50-2.49 หมายถึง ข้อความนั้นเป็นไปได้น้อยหรือกลุ่มผู้เชี่ยวชาญไม่เห็นด้วยกับข้อความนั้น

ค่ามัธยฐานอยู่ระหว่าง 2.50-3.49 หมายถึง ไม่แน่ใจว่าข้อความนั้นจะเป็นไปได้หรือกลุ่มผู้เชี่ยวชาญไม่แน่ใจในข้อความนั้น

ค่ามัธยฐานอยู่ระหว่าง 3.50-4.49 หมายถึง ข้อความนั้นเป็นไป得多หรือกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับข้อความนั้นมาก

ค่ามัธยฐานตั้งแต่ 4.50 หมายถึง ข้อความนั้นเป็นไป得多ที่สุดหรือกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับข้อความนั้นมากที่สุด

ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์

คำนวณหาค่าความแตกต่างระหว่างควอไทล์ที่ 1 กับควอไทล์ที่ 3 ถ้าพิสัยระหว่างควอไทล์ที่คำนวณได้ของข้อความใดมีค่าตั้งแต่ 1.50 ลงมา แสดงว่าความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อข้อความนั้นสอดคล้องกัน ถ้าพิสัยระหว่างควอไทล์ของข้อความใดมีค่ามากกว่า 1.50 แสดงว่าความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อข้อความนั้นไม่สอดคล้องกัน

ต่อจากนั้นจึงนำเอาข้อความที่กลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน ทั้งในด้าน มัธยมศึกษา พัลัยระหว่างควอไทล์และฐานนิยม มาสรุปเป็นความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและ เสนอเป็นผลการวิจัยต่อไป (บุญส่ง โกสะ, 2542, หน้า 228-229)

ข้อดีของเทคนิคเดลฟาย

1. ผู้เชี่ยวชาญแสดงความคิดเห็นของตนเองได้อย่างเต็มที่
2. จัดอุปสรรคหรือปัญหาในการรวมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ
3. ได้ข้อยุติของความคิดเห็นโดยพิจารณาจากความสอดคล้องกันทางความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ ความสามารถ

ข้อจำกัดของเทคนิคเดลฟาย

1. ผู้เชี่ยวชาญอาจเกิดความเบื่อหน่ายกับการตอบคำถามในประเด็นเดียวกันหรือ คล้ายกัน
2. ผู้เชี่ยวชาญถูกรบกวนเวลาและอาจเกิดความเหนื่อยหน่ายกับการแสดงความคิดเห็น
3. ในกรณีที่ผู้เชี่ยวชาญไม่มีเวลาแสดงความคิดเห็น อาจต้องใช้เวลาในการรวบรวม ข้อมูลแต่ละรอบ (บุญใจ ศรีสถิตยัณรากุล, 2544, หน้า 161-162)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

จิราภรณ์ จันทรสุพัฒน์ (2539, บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการวิเคราะห์โครงสร้างองค์การ ของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 11 ผลการวิจัย พบว่า โครงสร้างองค์การของโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 11 มีการแบ่งงานทั้งแนวดิ่งและแนวนอนตามแนวมาตรฐานที่กรมสามัญศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา พ.ศ. 2532 กำหนดไว้เป็นหลักสำคัญ โครงสร้าง อำนาจการตัดสินใจแบบแผนมีลักษณะโน้มเอียงเป็นแบบรวมอำนาจในด้านการประสานงานหลัก ใช้ระบบคณะกรรมการและใช้วิธีการประสานงานโดยตรงระหว่างผู้ปฏิบัติงาน และเมื่อ เปรียบเทียบโครงสร้างตามแนวคิดของ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1979) แล้วโรงเรียน มัธยมศึกษาขนาดใหญ่พิเศษในการวิจัยครั้งนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับโครงสร้างองค์การแบบระบบ ราชการกึ่งวิชาชีพ

พิรุณ เสลานนท์ (2539, บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจ: ปัจจัยที่มีต่อ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วน ตำบล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจและปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ

หรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจในรูป อบต. และความสำนึกรับผิดชอบของประชาชนต่อการปฏิบัติกิจอันเป็นหน้าที่จากการกระจายอำนาจ ใช้วิธีศึกษาเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า อบต. มีความสามารถในการปฏิบัติงานและสามารถเป็นหน่วยการบริหารปกครองได้ ไม่ว่าจะพิจารณาโครงสร้างหรืออำนาจหน้าที่ สามารถร่วมกับหลักการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นได้ ปัจจัยที่ทำให้ อบต. ประสบความสำเร็จ คือ ความพร้อมของประชาชนและการคลังท้องถิ่น

ฐาติ พ่วงสมจิตร (2540, หน้า 266-273) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑล กรุงเทพมหานคร พบว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน ประกอบด้วยปัจจัยทั้ง 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ได้แก่ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ คือ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ แบบอุตสาหกรรมและอยู่ในช่วงภาวะเศรษฐกิจดี ปัจจัยทางด้านการเมืองการปกครองที่ช่วยกระตุ้นให้นักการเมืองท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม และปัจจัยด้านสังคม วัฒนธรรม
2. กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน ได้แก่ ศรัทธา ความรู้สึกเป็นเจ้าของ และความเป็นห่วงสวัสดิภาพของลูกหลาน เป็นต้น
3. กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน ได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับบุคลากรของโรงเรียน เช่น ผู้บริหารรุ่นก่อนสร้างศรัทธาไว้ ผู้บริหารและครูมีความสัมพันธ์กับชุมชน เป็นต้น ปัจจัยเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของโรงเรียน เช่น โรงเรียนเป็นผู้เข้าไปขอความร่วมมือจากชุมชน โรงเรียนสร้างระบบที่เอื้อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นต้น ปัจจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของโรงเรียน เช่น โรงเรียนมีแผนงานที่ดีและมีความน่าเชื่อถือ เป็นต้น

ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียน ประกอบด้วยปัจจัยทั้ง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มปัจจัยที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน และกลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน เช่นเดียวกัน แต่มีลักษณะที่เป็นไปในทางลบ

นอกจากนี้ยังได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของโรงเรียนกับชุมชน พบว่า เรื่องที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม คือ การร่วมคิดและตัดสินใจ การร่วมสนับสนุนและดำเนินงาน การร่วมควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงาน และการรับบริการและประโยชน์ โดยเรื่องที่เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การบริจาคเงินและวัสดุสิ่งของ สำหรับวิธีการในการมีส่วนร่วมมี 2 วิธี คือ การมีส่วนร่วมโดยความสมัครใจ และการมีส่วนร่วมโดยถูกชักจูง

สำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตการศึกษา 1 (2540, หน้า 56-57) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในกระบวนการจัดการและ

พัฒนาการศึกษาในโรงเรียน เขตการศึกษา 1 พบว่า สมาชิก อบต. ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการจัดและพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนในลักษณะของการร่วมเสนอข้อมูลและความคิดเห็น และมีพฤติกรรมมีส่วนร่วมในด้านการวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีส่วนร่วมในการเสนอแนะการจัดการศึกษาเพื่ออาชีพ การเร่งรื้อให้ชุมชนส่งบุตรหลานเข้าศึกษา และเสนอแนะให้โรงเรียนปรับปรุงระบบและกระบวนการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน นอกจากนี้ยังเห็นว่าการที่ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนจะช่วยลดค่าใช้จ่ายของรัฐ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาอย่างจริงจังจะทำให้การศึกษาของชุมชนมีคุณภาพมากขึ้น

วีระพงศ์ เดชบุญ และคณะ (2540, หน้า 65-68) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล เขตการศึกษา 10 พบว่า ผู้นำของ อบต. ซึ่งได้แก่ ประธานคณะกรรมการบริหาร อบต. ประธานสภา อบต. และ ปลัด อบต. เห็นว่า อบต. มีความพร้อมในด้านการเห็นผลประโยชน์ของการศึกษาในระดับมาก ส่วนด้านการมีความรู้เรื่องการศึกษา การมีส่วนร่วมการจัดการศึกษาและความพร้อมในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับปัญหา อุปสรรคในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่า งบประมาณมีจำกัดบุคลากรขาดความรู้ด้านการศึกษา การประสานงานระหว่างโรงเรียนกับ อบต. มีน้อย และขาดการวางแผนร่วมกัน

เมตต์ เมตต์การุณจิต (2541, หน้า 85-89) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนเทศบาลในจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมมี 2 กลุ่ม คือ

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

2. ปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน ได้แก่ 1) คุณลักษณะของผู้บริหารด้านความเป็นผู้นำมีมนุษยสัมพันธ์ 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

พงษ์ศักดิ์ ศรีวรกุล (2541, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษา เขตการศึกษา 9 พบว่า อบต. ส่วนใหญ่เข้าใจสภาพปัญหา แนวทางการพัฒนาการศึกษา และยังไม่ได้จัดสรรงบประมาณการศึกษาโดยตรง แต่จัดสรรงบประมาณที่ให้ผลทางอ้อม เช่น การส่งเสริมกีฬา และประเพณี ส่วนในด้านการดำเนินกิจกรรมสนับสนุนการพัฒนาการศึกษานั้น อบต. ส่วนใหญ่ยังไม่ได้แสดงบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาการศึกษา แต่สิ่งที่ทำส่วนใหญ่เป็นการรณรงค์ให้เยาวชนมีโอกาสเข้ารับการศึกษ การปรับปรุงบริเวณโรงเรียน อาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาการเรียนการสอน

นิคม สุวรรณทา (2541, หน้า 86-88) ได้ศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ในจังหวัดนครราชสีมา พบว่า ความต้องการมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. งานวิชาการ คือ ช่วยสนับสนุนการจัดสอนพิเศษแก่นักเรียนนอกเวลาเรียน
2. งานกิจการนักเรียน คือ ต้องการร่วมแก้ปัญหาทะเลาะวิวาทในโรงเรียน
3. งานบุคคล คือ ช่วยสอดส่องดูแลเกี่ยวกับจรรยา มารยาท และความประพฤติของครู
4. งานธุรการ คือ ต้องการร่วมกำกับ ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินที่ชุมชนบริจาคให้โรงเรียน
5. งานอาคารสถานที่ คือ ต้องการช่วยแนะนำการปรับปรุงบริเวณโรงเรียนให้มี

สภาพแวดล้อมร่มรื่น สวยงาม

6. งานสัมพันธ์กับชุมชน คือ ต้องการช่วยเสนอปัญหาและความต้องการของโรงเรียนต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ความต้องการมีส่วนร่วมสนับสนุนการจัดการศึกษา

7. ด้านอื่น ๆ ของ อบต. คือ ต้องการมีส่วนร่วมจัดห้องสมุดชุมชน หรือที่อ่านหนังสือของชุมชน ต้องการร่วมจัดหาอุปกรณ์การเรียน ร่วมคัดเลือกวิทยากรท้องถิ่นช่วยสอนวิชาชีพและต้องการมีส่วนร่วมยกย่องเชิดชูเกียรติแก่ครูที่สร้างคุณูปการดี

พิบูลย์พันธ์ สาทอง (2542, หน้า 126-133) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาบทบาทด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตอำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี พบว่า

1. อบต. มีการปฏิบัติงานด้านการศึกษาระดับมากในด้านการช่วยเหลือสนับสนุนการจัดกิจกรรมรณรงค์จัดสิ่งแวดล้อม รณรงค์ให้ผู้ปกครองตระหนักถึงความสำคัญ และสนับสนุนให้บุตรหลานได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสนับสนุนการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในโรงเรียน สำหรับปัญหาในการปฏิบัติงานด้านการศึกษานั้นเห็นว่า เรื่องที่มีปัญหาในระดับมาก คือ การที่ อบต. ไม่สามารถตั้งโรงเรียนเองได้ เพราะใช้งบประมาณมาก และเห็นว่าเรื่องที่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง คือ สมาชิก อบต. ไม่มีประสบการณ์ ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษามีงบประมาณจำกัด รวมทั้งเห็นว่าปัญหาด้านการศึกษาไม่ใช่เรื่องเร่งด่วนของท้องถิ่น

2. สมาชิก อบต. เห็นว่า อบต. ควรจะมีส่วนร่วมดูแลมาตรฐานคุณภาพการศึกษา สนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ควรเป็นกรรมการโรงเรียนโดยตำแหน่ง จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาในรูปแบบของศูนย์ดูแลเด็กก่อนวัยเรียนอยู่ในระดับมาก ศิริกาญจน์ โกสุม (2542, หน้า 175-176) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชน และโรงเรียนเพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีข้อค้นพบเกี่ยวกับ อบต. พบว่า กรรมการโรงเรียนของโรงเรียนชุมชนพัฒนาได้แต่งตั้งจากสมาชิกของ อบต. เป็นส่วนใหญ่ ส่วนความสามารถของ อบต. ในการสนับสนุนด้านการศึกษานั้น ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ เนื่องจากเป็น อบต. ที่มีรายได้น้อย และเพิ่มเริ่มดำเนินการบริหารงานทำให้การบริหารงานยังมีลักษณะการลองผิดลองถูก นอกจากนี้ อบต. ยังเน้นการนำงบประมาณทั้งตำบลมาใช้ร่วมกันเป็นโครงการใหญ่ไม่ได้แบ่งให้แต่ละหมู่บ้านนำไปพัฒนาหมู่บ้านตามความจำเป็นทำให้ อบต. เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนในการจัดการศึกษาในรูปแบบขององค์กรน้อย แต่เข้ามาร่วมในฐานะของผู้นำชุมชนซึ่งเป็นฐานะเฉพาะตัว และในการเป็นคณะกรรมการโรงเรียนจะมีส่วนร่วมมาก โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาอาคารสถานที่และบริเวณโรงเรียน ส่วนในด้านการเรียนการสอน อบต. ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากขาดความรู้ในการจัดการศึกษา

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ และคณะ (2542, หน้า 21) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้แทน อบต. เกือบทั้งหมดต้องการจัดการศึกษาด้วยตนเอง เนื่องจากจะทำให้การศึกษาสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น และประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วยตนเอง สำหรับอำนาจการบริหารจัดการที่ต้องการนั้นต้องการอำนาจการบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานงบประมาณ ส่วนระดับการศึกษาที่ต้องการ จะเห็นว่าขึ้นอยู่กับความพร้อมของ อบต. แต่ละแห่ง ในด้านปัญหาอุปสรรคที่เห็นว่าอาจจะเกิดขึ้น คือ ปัญหาการยอมรับจากภายนอกเกี่ยวกับความรู้ และความสามารถของ อบต. ซึ่งเป็นเรื่องที่ อบต. แต่ละแห่งจะต้องพัฒนาตนเอง

ทวีสิทธิ์ ดำรักษ์ และคณะ (2542, หน้า 29-30) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารอำนาจการจัดการศึกษาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า

1. ในแง่กฎหมาย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยังไม่ได้กำหนดให้ อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาและมีผู้เข้าใจหลักการหรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติน้อยมาก โดยไม่ทราบว่ามีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใด หรือทุกระดับตามความพร้อม

2. ในแง่การปฏิรูปยังไม่มีเตรียมความพร้อมที่ดีพอ โครงสร้างองค์กรของ อบต. ไม่มีส่วนงานใดที่เตรียมรับผิดชอบด้านการศึกษา ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นยังเข้าใจไม่ตรงกัน อาจเป็นเพราะไม่มีเอกภาพและความชัดเจนด้านนโยบาย นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และทัศนคติทั้งในระดับท้องถิ่นและภูมิภาคยังไม่เกื้อกูลต่อการกระจายอำนาจการศึกษาไปให้ส่วนท้องถิ่น ประชาชน และ อบต. มักจะคำนึงถึงเรื่องปากท้องรายได้ สุขภาพ ราคาพืชผลตกต่ำ และการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการจัดการศึกษา และเห็นว่าการจัดการศึกษาเป็นเรื่องของรัฐที่จะต้องจัดให้ แต่ยินดีที่จะมีส่วนร่วมให้มากขึ้น หากจะถ่ายโอนอำนาจก็ควรจะต้องโอนงบประมาณและบุคลากรไปด้วย

อย่างไรก็ดี พบว่า อบต. หลายแห่งเริ่มเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น มีส่วนร่วมในศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการฝึกอาชีพ แต่หน่วยงานของรัฐก็ยังมึบทบาทสำคัญทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ ส่วนการศึกษาในระบบ สมาชิกสภาหรือกรรมการบริหาร อบต. ก็มีส่วนร่วมแต่น้อย เช่น การร่วมเป็นกรรมการโรงเรียนและจัดทำรัฐธรรมนูญโรงเรียน นงนาฏ ชูชาว และคณะ (2543, หน้า 61-62, 67) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์การจัดระบบ โครงสร้างและบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม พบว่า การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ต้องการกระทำเนื่องจากกฎหมายบังคับ แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความพร้อมของหน่วยงานที่จะรับการถ่ายโอนไปดำเนินการว่ามีความพร้อมเพียงใด

ในด้านการศึกษา เทศบาลขนาดใหญ่ ๆ หลายแห่ง อาทิ เทศบาลเมืองพัทลุง เทศบาลเมืองทุ่งสง เทศบาลนครภูเก็ต ผู้ปกครองของเด็กในเขตเทศบาลมีความต้องการส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเหล่านี้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาจัดการศึกษา แต่ในขณะเดียวกันผู้ปกครองไม่อยากจะส่งบุตรหลานเข้าไปเรียนโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง เช่น เทศบาลเมืองห้วยยอด ส่วนใหญ่การเข้าเรียนก็เนื่องมาจากมีความจำเป็นและไม่มีทางเลือก หรือมีฐานะทางการเงินไม่ดี

ส่วนการกระจายอำนาจจะให้เป็นอิสระในการดำเนินการมากขึ้น และตรงต่อความประสงค์ของประชาชนในพื้นที่มากขึ้น แต่สิ่งที่พึงระวังคือความเข้าใจในบทบาทของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการกำกับดูแลหน่วยงานด้านการศึกษา ซึ่งบางคนเข้าใจว่า จะต้องควบคุมการปฏิบัติงานของครูอาจารย์โดยตรง บางท่านให้ความเห็นว่าจะต้องพิจารณาถึงรายละเอียดว่าจะกระจายอย่างไร แบ่งงานกันไปอย่างไร มีขั้นตอนของเวลาและเป็นเรื่องใหม่ของประเทศไทยที่มีกระแสต่อต้านอยู่บ้าง จะต้องพึงเสียงสะท้อนจากบุคลากรในวงการศึกษา และนำไปปรับแผนการกระจายอำนาจเพื่อให้ปฏิบัติได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม ประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่มีความพร้อมที่จะรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โดยเฉพาะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกระบวนการคัดเลือกผู้บริหารเข้ามามีได้คำนึงถึงระดับการศึกษาของผู้สมัคร แล้วไปกำกับดูแลอาจารย์หรือเจ้าหน้าที่ข้าราชการซึ่งมีการศึกษาสูงกว่า ทำให้มีปัญหาเรื่องขาดการยอมรับ ปลัดอบต. ให้ความเห็น ว่า ถ้ามีการจัดสรรบุคลากรทางการศึกษา สาธารณสุข และงบประมาณมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานจะมีความพร้อมในการรับถ่ายโอนภารกิจได้ทันที

การรับถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเป็นสิ่งที่ต้องกระทำ แต่ทั้งนี้ต้องดูว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อมที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ ระยะเวลาการถ่ายโอนก็ต้องขึ้นอยู่กับการเตรียมความพร้อมเป็นสำคัญ หากการถ่ายโอนภารกิจขึ้นอยู่กับการประเมินของคณะกรรมการการประเมินความพร้อมฯ บางครั้งก็ไม่อาจบอกได้แน่ชัดว่าจะสามารถถ่ายโอนไปได้เมื่อใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่กำหนดผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนร่วมเป็นกรรมการด้วย อาจจะไม่เป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้อย่างไรก็ตาม หากท้องถิ่นที่รับโอนไม่มีความพร้อมก็ย่อมมีผลกระทบ ต่อประชาชนในท้องถิ่นและบุคลากรจะโอนมาสังกัดท้องถิ่นได้

สมหวัง คันธรส (2543, หน้า 70-71) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ของรูปแบบการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

1. ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น พบว่า ส่วนใหญ่ของทุกกลุ่มคือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาในระดับอำเภอ กลุ่มเจ้าหน้าที่และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน ต่างเห็นด้วยที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียน 4 ด้าน คือ ด้านกำหนดนโยบายด้านการศึกษาในท้องถิ่น ด้านการสนับสนุนงบประมาณ

การจัดการศึกษา ด้านการเป็นที่ปรึกษา / ให้ข้อเสนอแนะในการจัดการศึกษาของโรงเรียน และด้านการติดตาม ตรวจสอบมาตรฐานการจัดการศึกษาและผลการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยเห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แทนประชาชนย่อมทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี

2. ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น พบว่า ส่วนใหญ่ของทุกกลุ่มเห็นว่า ปัจจุบันนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีความพร้อม โดยต่างเห็นว่ายังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านการศึกษา และองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีรายได้เพียงพอที่จะไปช่วยเหลือด้านการศึกษาอย่างเต็มที่ตามความต้องการของโรงเรียนได้ ซึ่งทุกกลุ่มเห็นตรงกันว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยเงื่อนไขสำคัญ คือ มีรายได้หรือได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้น หรือมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการจัดการศึกษาเพียงพอและมีคุณภาพ

ลำลี เก่งทอง (2543, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตการศึกษา 5 ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาหลายด้านพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ด้านการเห็นความสำคัญและประโยชน์ของการศึกษามากที่สุด รองลงมาได้แก่ ด้านความรู้ความเข้าใจเรื่องการศึกษาและการจัดการศึกษา และด้านความสามารถในการดำเนินการจัดการศึกษา ส่วนด้านประสบการณ์ในการจัดการศึกษา มีความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยที่สุด

2. การเปรียบเทียบความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จำแนกตามตำแหน่งผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากที่สุด รองลงมาได้แก่ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยที่สุด และมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. การเปรียบเทียบความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จำแนกตามกลุ่มอายุ ผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มอายุ 50 ปีขึ้นไป มีความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากที่สุด รองลงมาได้แก่ ผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มอายุ 40 - 49 ปี ส่วนผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มอายุต่ำกว่า 40 ปี มีความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยที่สุด และมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

4. การเปรียบเทียบความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จำแนกตาม
วุฒิการศึกษาผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีวุฒิการศึกษา
ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มีความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากที่สุด และผู้นำ
องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีวุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนผู้นำองค์การบริหาร
ส่วนตำบลที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี มีความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
น้อยที่สุด และมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

5. ปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วม
ในการจัดการศึกษา ได้แก่ งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลมีไม่เพียงพอ ไม่มีบุคลากรที่
จะดำเนินการด้านการศึกษา ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการศึกษาที่ชัดเจน ขาดการ
ประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับโรงเรียน งบประมาณขององค์การบริหารส่วน
ตำบลส่วนใหญ่ให้ความสำคัญด้านสาธารณูปโภคมากกว่าด้านการศึกษา และผู้นำองค์การบริหาร
ส่วนตำบลไม่มีวุฒิทางการศึกษา

6. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วม
ในการจัดการศึกษา ได้แก่ รัฐควรจัดสรรงบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษาให้องค์การบริหาร
ส่วนตำบลโดยตรงจัดโอนตำแหน่งบุคลากรด้านการศึกษาให้สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล
กำหนดกฎหมายการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ชัดเจน สนับสนุนให้กับองค์การ
บริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษารูปแบบต่าง ๆ อย่างจริงจัง ประชาสัมพันธ์
งานด้านการศึกษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับทราบอย่างทั่วถึง สม่่าเสมอและต่อเนื่อง สร้าง
ความรู้ความเข้าใจเรื่องการศึกษาแก่องค์การบริหารส่วนตำบลอย่างชัดเจน กำหนดวุฒิการศึกษา
ของผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบลให้สูงขึ้น และจัดให้มีตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
ฝ่ายการศึกษา

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2544) ได้นำการวิจัยเรื่องรูปแบบและแนวทางการ
ดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์
เพื่อศึกษาลักษณะรูปแบบและองค์ประกอบขององค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและ
ผู้บริหารการศึกษาที่พึงประสงค์ เพื่อกำหนดและออกแบบองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา
และผู้บริหารการศึกษาที่เหมาะสมกับภารกิจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช
2542 และเพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพฯ ดังกล่าว

การศึกษาวิจัยได้ประยุกต์แนวคิดเรื่ององค์การและการวางแผนกลยุทธ์เพื่อใช้เป็น
แนวทางในการศึกษา โดยทำการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายนอกที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดในการ

จัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา เพื่อประกอบในการเสนอแนะเรื่องการออกแบบขององค์กรวิชาชีพฯ และได้วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของทางเลือกในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพฯ

ผลการศึกษาพบว่าสิ่งแวดล้อมที่เป็นโอกาสในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แผนพัฒนาการศึกษา พุทธศักราช 2535 รวมทั้งกระแสโลกาภิวัตน์ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีล้วนเป็นปัจจัยที่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามข้อจำกัดด้านงบประมาณความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการด้านการศึกษาและเสถียรภาพของรัฐบาล ก็เป็นข้อจำกัดในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพฯ

ประภาพรพรณ ไชยวงษ์ (2544, หน้า 198-208) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษา และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่า

1. บทบาทที่ปฏิบัติจริง: อบต. ส่วนใหญ่จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยมากกว่าการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบที่จัดมากที่สุดคือ จัดอบรมด้านสิ่งแวดล้อมการศึกษาตามอัธยาศัยครอบคลุมการจัดศูนย์กีฬา นันทนาการ และที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้านเรื่องที่ดำเนินการส่วนใหญ่คือ การป้องกันและแก้ไขปัญหานักเรียน และการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนส่งเด็กเข้าเรียน สำหรับการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา อบต. ส่วนใหญ่ร่วมจัดในระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษาทั้ง 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย
2. ความคาดหวัง: ผู้บริหารสถานศึกษาคาดหวังให้ อบต. จัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา แต่ อบต. ส่วนใหญ่คาดหวังถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สำหรับการมีส่วนร่วมทั้ง 2 กลุ่ม คาดหวังให้ อบต. ร่วมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยจัดและมีส่วนร่วมจัดการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบ และดำเนินการทั้งด้านงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป
3. ความพร้อม: ในปี 2544 อบต. เห็นว่า อบต. พร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและพร้อมมีส่วนร่วมทั้งระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา แต่ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่า อบต. ไม่พร้อมทั้งในการจัดและมีส่วนร่วมจัดการศึกษาทุกระดับ ในปี 2549 ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่า อบต. พร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา แต่ อบต. เห็นว่ามี

ความพร้อมถึงระดับประถมศึกษา และทั้ง 2 กลุ่ม เห็นว่า ในปัจจุบัน อบต. มีความพร้อมเพิ่มขึ้น ทั้งในการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกรูปแบบ โดยภาพรวมการปฏิบัติจริง ความคาดหวัง และความพร้อมด้านวิชาการของ อบต. อยู่ในระดับน้อย

4. ปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยอุปสรรคในการจัดและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา: ปัจจัยส่งเสริมส่วนใหญ่ ได้แก่ สถานศึกษาเปิดโอกาสให้ อบต. มีส่วนร่วมจัดการศึกษา และความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารสถานศึกษากับ อบต. ปัจจัยอุปสรรค คือ ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของ สมาชิกสภา อบต. ผู้บริหาร และบุคลากรของ อบต. อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์ทางการศึกษา และการเห็นความสำคัญของการศึกษาของผู้บริหาร อบต. เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการจัดและการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของ อบต.

สุรพล ทองพุด (2544, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพความพร้อม การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดยะลา บัตตานี นราธิวาส พบว่า สภาพความพร้อมการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.) จังหวัดยะลา บัตตานี นราธิวาส โดยภาพรวมเห็นว่าสภาพความพร้อมการจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านที่มีความพร้อมสูงคือ ด้านการควบคุมพัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน การศึกษา รองลงมาคือ ด้านบุคลากรอยู่ในระดับปานกลาง และด้านงบประมาณอยู่ในระดับน้อย ส่วนด้านที่มีความพร้อมต่ำสุดคือ ด้านอาคารสถานที่ วัสดุและอุปกรณ์อยู่ในระดับน้อย

เมื่อเปรียบเทียบความเห็นสภาพความพร้อมระหว่างประธานกรรมการบริหาร อบต. สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง และพนักงานสำนักปลัด อบต. ในภาพรวมทุกด้านไม่แตกต่างกัน และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านอาคารสถานที่ วัสดุและอุปกรณ์ ระหว่างประธาน กรรมการบริหาร อบต. กับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง และพนักงานสำนักปลัด อบต. มีความแตกต่างกัน

ปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับสภาพความพร้อมการจัดการศึกษา พบว่า ส่วนใหญ่ให้ ความสำคัญ เกี่ยวกับปัญหาในแต่ละด้าน คือ

1. ด้านงบประมาณมีจำนวนน้อย ไม่เพียงพอ ส่วนใหญ่นำไปใช้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านอื่น ๆ ไม่ได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาโดยตรง
2. ด้านบุคลากร มีจำนวนจำกัด ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ และประสิทธิภาพ ในการบริหารงานและจัดการศึกษาของท้องถิ่น
3. ด้านการควบคุมพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา อบต. ขาดบุคลากร งบประมาณและยังไม่มีแผนงาน/ โครงการ หรือ มาตรการที่จะส่งเสริมด้านการพัฒนาคุณภาพ

การศึกษารวมถึงขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานการศึกษาโดยตรงในการแนะนำช่วยเหลือเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่น

4. ด้านอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ยังไม่พร้อม ไม่มีแผนงานปรับปรุงหรือขยายเป็นทำทำการด้านการศึกษา มีข้อจำกัดเกี่ยวกับที่ดิน เนื่องจากส่วนใหญ่เป็น อบต. ขนาดเล็ก

ส่วนข้อเสนอแนะส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในเรื่องการให้มีแผนนโยบายและแนวดำเนินการจัดการศึกษาที่ชัดเจน การเตรียมความพร้อมทางด้านการศึกษาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลในทุกด้าน จัดให้มีการประชุมชี้แจง การฝึกอบรม และการกำหนดแผนปฏิบัติการร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับหน่วยงานทางการศึกษาที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงโครงสร้าง อบต. และกรอบอัตรากำลังของบุคลากรทางการศึกษาให้เพียงพอ รวมถึงให้มีบุคลากร/หน่วยงานการศึกษาเข้ามาช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับการจัดการศึกษา

ชนิดา รักษ์พลเมือง (2544) ทำการวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า ผลการรวบรวมกฎหมายพบว่า นอกจากพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2542 ซึ่งยกย่องตามบทเฉพาะกาลและประกาศใช้แล้ว มีการยกย่องร่างกฎหมายตามความในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จำนวนมากถึง 80 ฉบับ แบ่งเป็น พระราชบัญญัติ 26 ฉบับ พระราชกฤษฎีกา 5 ฉบับ กฎหมายใหม่ดังกล่าวยกย่องตามความในหมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษามากที่สุด จำนวน 40 ฉบับ อย่างไรก็ตาม มีร่างกฎหมายที่ยังไม่ได้ดำเนินการ 11 เรื่อง กับมีที่ต้องออกภายหลังการจัดตั้งกระทรวงตามโครงสร้างใหม่อีกประมาณ 109 ฉบับ

การยกย่องกฎหมายหลักและอนุบัญญัติข้างต้นมีเงื่อนไขเวลากำกับไว้ในบทเฉพาะกาลโดยเฉพาะมาตรา 72 และ 73 ซึ่งทำให้ต้องประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับให้ทันวันที่ 12 ตุลาคม 2545 หรือภายในเวลาไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใช้บังคับ ต้องออกกฎกระทรวง เรื่องการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน การแบ่งระดับและการเทียบโอนระดับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติใช้บังคับ คือ ไม่เกินวันที่ 20 สิงหาคม 2543 กับต้องดำเนินการตามหมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา และหมวด 7 ครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาไม่เกิน 3 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติใช้บังคับ คือ ไม่เกินวันที่ 20 สิงหาคม 2545

นอกจากนี้ ยังเห็นว่ามีปัญหาอันเนื่องมาจากสาระบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กับมีข้อสังเกตถึงความไม่เข้าใจหรือความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการ

บังคับใช้และบทลงโทษของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สำหรับการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งมีปัญหาความล่าช้า ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้รัฐบาลพิจารณาใช้วิธีอื่นนอกจากวิธีพิจารณาตามขั้นตอนปกติหรือตั้งคณะกรรมการชุดพิเศษเพื่อทำหน้าที่โดยเฉพาะ นอกจากนี้มีข้อเสนอว่าเมื่อร่างกฎหมายทั้งหมดได้รับการประกาศใช้แล้ว ให้จัดระบบกฎหมายการศึกษาที่ยกร่างขึ้นใหม่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะประมวลกฎหมายการศึกษาไทย และจัดทำคู่มือกฎหมายการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานและสร้างความเข้าใจกัน

ส่วนการจัดระบบข้อมูลกฎหมาย ผู้วิจัยได้จัดทำบัญชีรายชื่อกฎหมายใหม่และกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยแบ่งเป็น 2 ตอน ตอนแรกเป็นบัญชีรายชื่อกฎหมายตามหมวดต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ตอนที่ 2 เป็นบัญชีรายชื่อกฎหมายว่าด้วยสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพทางการศึกษา โดยการประมวลรายชื่อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และรายชื่อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการรับการศึกษา สิทธิและหน้าที่ในการจัดการศึกษา สิทธิในการตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานด้านการศึกษา

พรสุลี อาชาวอรุณ (2545) ทำการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคต ผลการวิจัยพบว่า 1) เอกอัครราชทูตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ควรรักษาสภาพมหาวิทยาลัยหลวงไว้ สถานะเริ่มแรกที่จัดไว้อันดับสูงสุด คือ การให้อิสระทางความคิดแก่อาจารย์และนิสิต เน้นการเรียนการสอนโดยร่วมมือกันในฐานะเสมอกันและเป็นวัฒนธรรมงาน 2) ความสัมพันธ์ระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับรัฐบาล เน้นให้มีหน่วยงานกลางของรัฐ เพื่อประสานประโยชน์และประสานงาน โดยอาศัยพระราชบัญญัติ ควรมีหน่วยงานของรัฐเพื่อรองรับมาตรฐาน จัดกลไกควบคุมดูแล และกำกับคุณภาพ ควรคงสภาพมหาวิทยาลัยในระบบราชการ ซึ่งรัฐบาลเน้นการสนับสนุนทางอ้อม และมีความสัมพันธ์กับรัฐทางด้านปัญญาและวัฒนธรรม 3) องค์ประกอบที่พึงประสงค์ของรูปแบบฯ จำแนกเป็นองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดผล และองค์ประกอบที่เป็นผล 6 คู่ คือ ก) ประสิทธิภาพในการแปรรูปทรัพยากรอย่างสมดุล ข) กลไกบริหารจัดการ เน้นการแก้ไขข้อผิดพลาดทันที มีการสนับสนุนระยะยาว บริหารโดยทีมงานอาชีพให้เกิดสิ่งแวดล้อมทางวิชาการในลักษณะสถาบันวัฒนธรรม ค) การปฏิบัติภารกิจเป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่และบริหารความรู้เพื่อประชาคมและประชาชน บูรณาการวัฒนธรรมมหาวิทยาลัย วัฒนธรรมไทย และวัฒนธรรมวิชาการสากล เพื่อพัฒนาบัณฑิตคุณภาพ ง) ใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์ในการบริหารและการจัดหลักสูตร การสอนเพื่อเสรีภาพทางวิชาการ จ) สนับสนุนการสร้างพันธมิตรและจัดกลุ่มสถาบันโดยอาศัยประสบการณ์เอกชน 4) โครงสร้างการบริหารที่พึงประสงค์ ควรมีลักษณะเชื่อมต่อ

ความเป็นพลวัต ปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็วสอดคล้องกับยุคเศรษฐกิจขับเคลื่อนความรู้ โดยมี
แกนกลางสำคัญคืองานนิสิตในฐานะผู้บริโภค ทั้งนี้ งานวางแผนทรัพยากรเป็นกลไกสำคัญ เป็นพลัง
ขับเคลื่อน และกำกับดูแลสายงานวิชาการ อันเป็นหัวใจของมหาวิทยาลัย และกำกับดูแลสายงาน
สนับสนุนพร้อม ๆ กัน โครงสร้างนี้จึงมีสถานะเป็นองค์กรคู่ 5) มาตรฐานในการบริหารควรเน้น
ก) การบริหารจัดการและภาวะผู้นำ ข) การวางแผน ค) การจัดการความเสี่ยง โดยกลไกตรวจสอบ
ติดตาม ประเมินสัดส่วน งบประมาณการสอน การวิจัย โดยที่มาตรฐานควรกลมกลืนกับบรรยากาศ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และแยกแยะความคิดเห็นจากความต้องการที่แท้จริง 6) รูปแบบการ
บริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคต มีลักษณะโครงสร้างเป็นองค์กรคู่ที่มีการแบ่งแยกอำนาจ
ในการบริหารงานวิชาการ คือ ฝ่ายวิชาการและฝ่ายนิสิตออกจากการบริหารงานฝ่ายบริหาร บริการ
และสวัสดิการ ในฐานะสายสนับสนุนเช่นเดียวกับรูปแบบมหาวิทยาลัยในทวีปยุโรป ทวีปแอฟริกา
และทวีปเอเชียบางแห่งรูปแบบการจัด การเน้นนิสิตเป็นแกนกลาง และรูปแบบพลวัตที่ปรับเปลี่ยน
เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ และแก้ไขข้อผิดพลาดได้ทันทีตามรูปแบบไซเบอร์เนติก ทั้งนี้การบริหาร
อยู่ในกรอบของเอกลักษณ์มาตรฐานและความสัมพันธ์ระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับรัฐ

นิตยา เงินประเสริฐศรี (2545) ทำการวิจัยเรื่อง ความเหมาะสมในการถ่ายโอน
สถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทสะท้อนจากกลุ่มผู้มีส่วน
ได้เสีย ผลการวิจัยพบว่า

1. ความพร้อมของบริบท บริบททางกฎหมายและการเมืองการปกครองของไทย ยังไม่
พร้อมรับนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษา กล่าวคือ

1.1 มีความเข้าใจที่สับสนและขัดแย้ง ในการตีความตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง
3 ฉบับ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการศึกษา
แห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1.2 ภาคการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง กล่าวคือ

1.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็งและไม่เป็นอิสระจากระบบอำนาจ
และอิทธิพล

1.2.2 ประชาคมในท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในการร่วมคิดร่วมทำ
และร่วมตรวจสอบในระบบการเมืองการปกครองของท้องถิ่น

1.3 นโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาก่อตัวขึ้นจากระดับบน และเป็นการบังคับด้วย
กฎหมาย ขาดการมีส่วนร่วมเท่าที่ควรในระดับล่าง

1.4 ท่าทีของฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภาคการเมือง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับนโยบาย และประชาคมการศึกษา ยังไม่เป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนนโยบายการถ่านโอนสถานศึกษา

2. ทรรศนะจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย จากการศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ในระดับปฏิบัติ 3 ฝ่าย สรุปได้ว่า

2.1 ฝ่ายรับโอน คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีความเห็นค่อนข้างสอดคล้องกันว่า นโยบายในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษามีความเหมาะสมตามหลักการกระจายอำนาจ และเป็นภารกิจที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับโอนตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติความเหมาะสมในการรับโอนภารกิจนี้ขึ้นอยู่กับประเภทและระดับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประเมินศักยภาพของตนเองว่ายังไม่พร้อมและยังไม่ต้องการรับภาระในการจัดการศึกษา

2.2 ฝ่ายถูกโอน คือ ครูและบุคลากรการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีความเห็นว่า นโยบายการถ่ายโอนภารกิจการศึกษาไม่เหมาะสมกับบริบทของไทยในขณะนี้ ทั้งนี้ เพราะองค์การท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารขององค์การท้องถิ่นส่วนมากไม่มีวิสัยทัศน์ทางการศึกษา ชาวการศึกษาประเมินว่าองค์การท้องถิ่นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะ อบต. ยังไม่มีความพร้อมและความเหมาะสมในการจัดการศึกษา อีกทั้งเห็นว่าการถ่ายโอนสถานศึกษาจะก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบหลายประการ จึงควรชะลอการดำเนินการตามนโยบายนี้ หรือดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปตามความพร้อม

2.3 ฝ่ายประชาชน คือผู้รับบริการซึ่งจะได้รับผลโดยตรงจากการจัดการศึกษา มีความเห็นที่โน้มเอียงไปในทิศทางเดียวกับชาวการศึกษา กล่าวคือ เห็นด้วยในหลักการของการกระจายอำนาจ แต่ไม่มีศรัทธาเชื่อมั่นในความพร้อมของกรมการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น อีกทั้งเห็นว่าประชาชนยังไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทางการเมืองการปกครองได้อย่างแท้จริงและปลอดภัย ดังนั้น จึงยังไม่มี ความเหมาะสมที่จะดำเนินการตามนโยบายการถ่านโอนภารกิจด้านการศึกษา ซึ่งเป็นงานที่มีความละเอียดอ่อนอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ประชาคมในท้องถิ่นในระดับล่าง ส่วนใหญ่ยังไม่รับรู้และไม่ให้ความสนใจประเด็นในเรื่องการถ่ายโอนการศึกษามากนัก

เสียงสะท้อนของผู้ให้ข้อมูลทั้ง 3 กลุ่ม บ่งบอกว่าการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้บังเกิดผลดีต่อทุกฝ่ายและต่ออนาคตการศึกษาของชาติ จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบและรอบด้าน ประเด็นความเหมาะสมจึงไม่ได้อยู่ที่การบังคับตามเงื่อนไข แต่อยู่ที่ความพร้อมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3. ลักษณะที่บ่งชี้ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอน จากร่าง
เกณฑ์ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา จัดทำโดย
กระทรวง ศึกษาธิการและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งได้นำไปตรวจสอบความคิดเห็นอีกครั้งใน
การวิจัยครั้งนี้ ได้ข้อสรุปลักษณะบ่งชี้ความพร้อม 6 ประการ พร้อมตัวชี้วัด ดังต่อไปนี้

- 3.1 มีคณะกรรมการการศึกษาที่มีศักยภาพในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น
- 3.2 มีแผนการจัดการศึกษาที่แสดงความพร้อมด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และ
ด้านการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา
- 3.3 มีแผนงานด้านการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลที่สอดคล้องกับ
มาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐ
- 3.4 มีแผนงานด้านการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพ การพัฒนามาตรฐานและคุณภาพ
การศึกษา และการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาที่ชัดเจน
- 3.5 มีศักยภาพด้านรายได้ที่จัดเก็บได้ และสามารถจัดสรรเพื่อเป็นงบประมาณ
สมทบในการบริหารจัดการการศึกษามีคุณภาพ
- 3.6 มีแผนการบริหารและแผนติดตามการใช้งบประมาณด้านการศึกษาที่โปร่งใส
ตรวจสอบได้

4. ลักษณะที่บ่งชี้ความพร้อมของสถานศึกษาในการถ่ายโอน ลักษณะบ่งชี้ความพร้อม
ของสถานศึกษาในการถ่ายโอน ประมวลจากหลักเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการ และความคิดเห็น
ของบผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่

4.1 สถานศึกษาที่ผ่านการประเมินมาตรฐานการศึกษา อ้างอิงตามเกณฑ์ของสำนัก
มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ได้แก่

4.1.1 สถานศึกษามีความสามารถจัดการเรียนการสอนจนทำให้ผู้เรียนมีความรู้
และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร

4.1.2 สถานศึกษามีการจัดองค์กร/โครงสร้างและการบริหารงานอย่างเป็นระบบ
ครบวงจร ให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา

4.1.3 สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนา
การศึกษา

4.1.4 ผู้บริหารสถานศึกษามีภาวะผู้นำ และมีความสามารถในการบริหารจัดการ

4.1.5 ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและ
เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

4.1.6 ครูมีคุณวุฒิ/ ความรู้ ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบ และมีจำนวนครูเพียงพอ

4.1.7 สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้

4.2 สถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายข้อยกเว้นในการถ่ายโอน ในกรณีการจัดการศึกษาลักษณะพิเศษ

4.3 สถานศึกษาที่คณะกรรมการการสถานศึกษาเห็นชอบในการถ่ายโอน

ทั้งนี้ ลักษณะบ่งชี้สำคัญที่สุดตามความคิดเห็นของฝ่ายท้องถิ่น และฝ่ายการศึกษา ได้แก่ ลักษณะในข้อที่ 4.1

5. ปัจจัยที่บ่งชี้ความสำเร็จในการถ่ายโอนสถานศึกษา จากข้อมูลทุกระดับในการศึกษาครั้งนี้ นำมาสังเคราะห์ให้โมเดลเชิงระบบ “ปัจจัยบ่งชี้ความสำเร็จในการถ่ายโอนสถานศึกษา” ประกอบด้วย 3 กลุ่มปัจจัย ได้แก่

5.1 ปัจจัยด้านความพร้อม มี 8 ปัจจัยหลัก พร้อมด้วย 21 ตัวชี้วัด ตามน้ำหนักความสำคัญ

5.2 ปัจจัยด้านความต้องการ มี 1 ปัจจัยหลัก พร้อมด้วย 3 ตัวชี้วัด ตามน้ำหนักความสำคัญ

5.3 ปัจจัยด้านความเหมาะสม มี 1 ปัจจัยหลัก พร้อมด้วย 6 ตัวชี้วัด ตามน้ำหนักความสำคัญ

6. หลักการและกลยุทธ์ในการถ่ายโอนสถานศึกษา เพื่อให้การถ่ายโอนสถานศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลดีต่อการศึกษาของไทย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

6.1 หลักการ

6.1.1 ให้เป็นการถ่ายโอนแบบค่อยเป็นค่อยไปบนเงื่อนไขของความพร้อม ความต้องการ และความเหมาะสม

6.1.2 ดำเนินถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ในทุกขั้นตอนของกระบวนการถ่ายโอน

6.1.3 การถ่ายโอนต้องไม่ส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของครูและบุคลากรทางการศึกษา

6.1.4 การถ่ายโอนต้องไม่ส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของครูและบุคลากรทางการศึกษา

6.2 กลยุทธ์ (พร้อมมาตรการ)

6.2.1 เสริมสร้างความพร้อมของเงื่อนไขทางบริบทเพื่อรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษา

6.2.2 พัฒนาโครงสร้างและกลไกรองรับภารกิจการถ่ายโอนสถานศึกษา

6.2.3 เสริมสร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนสถานศึกษา

6.2.4 วิจัยและพัฒนาแนวทางและกระบวนการถ่ายโอนสถานศึกษาที่เหมาะสม

6.2.5 พัฒนาระบบและหลักเกณฑ์ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยอมรับร่วมกัน

6.2.6 ดำเนินการถ่ายโอนสถานศึกษาตามความพร้อมและความต้องการ

6.2.7 ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม

7. ความเหมาะสมของนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษานโยบายการกระจายอำนาจในรูปแบบการถ่ายโอนอำนาจยังไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในขณะนี้ ด้วยเหตุผลดังนี้

7.1 นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาด้วยการถ่ายโอน ได้รับแรงกระตุ้นจากภายนอกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ในเรื่องท้องถิ่นนิยม และด้วยคำแนะนำเชิงวิชาการของธนาคารโลก

7.2 นโยบายดังกล่าวได้ก่อตัวขึ้นจากระดับบน ถูกขับเคลื่อนด้วยพลังทางการเมืองในขณะนั้นและบังคับด้วยกฎหมายเพื่อตอบสนองอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครอง โดยขาดการมีส่วนร่วมจากระดับล่าง

7.3 การดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจขาดแรงผลักดันทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง และขาดความตั้งใจจริงทางการเมือง (Political will) ระหว่างรัฐบาลที่ริเริ่มและรัฐบาลที่สานต่อนโยบาย

7.4 การตีความในเรื่องการกระจายอำนาจขาดความเป็นเอกภาพ (Singular Interpretation) เห็นได้จากความขัดแย้งในการตีความสาระบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน

การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และความไม่ชัดเจนในการถ่ายทอดสู่ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติของทั้งสองฝ่าย

7.5 การถ่ายโอนสถานศึกษาถูกกำหนดให้รวมอยู่ในภารกิจบริการสาธารณะของรัฐที่ต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย 6 ด้าน รวมถึง 245 ภารกิจ โดยต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2553 ทั้ง ๆ ที่การศึกษาเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการ จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาเป็นการเฉพาะ

7.6 บริบททางการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นของไทยยังไม่เข้มแข็งทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งให้เห็นว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการศึกษา

7.7 กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทั้งในระดับบนและระดับล่าง ยังไม่มีฉันทานุมติในเรื่องนโยบาย

7.8 การถ่ายโอน นโยบายดังกล่าวจึงขาดพลังหนุนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2545, หน้าบทสรุปสำหรับผู้บริหาร) ได้ทำการวิจัยเรื่องความเหมาะสมในการถ่ายโอนสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: บทสะท้อนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย พบว่า บริบททางกฎหมายและการเมืองการปกครองของไทยยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอนสถานศึกษา กล่าวคือ มีความเข้าใจที่สับสนและขัดแย้งในการตีความตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นโยบายการถ่ายโอนสถานศึกษาก่อตัวขึ้นจากระดับบน และเป็นการบังคับด้วยกฎหมาย ขาดการมีส่วนร่วมเท่าที่ควรในระดับล่างและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีความเห็นค่อนข้างสอดคล้องกันว่า นโยบายการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษามีความเหมาะสมตามหลักการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติ นั้น ความเหมาะสมในการรับโอนภารกิจนี้ขึ้นอยู่กับประเภทและระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเมินศักยภาพตนเองว่า ยังไม่พร้อมและยังไม่ต้องการรับภาระในการจัดการศึกษา สำหรับประชาชนเห็นด้วยในหลักการของการกระจายอำนาจ แต่ไม่มีความศรัทธาเชื่อมั่นในความพร้อมของการเมือง การปกครองระดับท้องถิ่น นอกจากนั้นได้เสนอแนวทางเลือกของนโยบายที่เหมาะสม ควรจะเป็น “การกระจายอำนาจแบบผสมผสาน” โดยให้กระทรวงศึกษาธิการ (ในโครงสร้างใหม่) รับผิดชอบเป็นกระทรวงหลักในการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระบบคู่ขนาน โดยมีเอกภาพเชิงนโยบาย

สุวิมล ว่องวานิช (2546) ทำการวิจัยเรื่อง คุณลักษณะและทักษะของบุคลากรทางการศึกษาที่เอื้อต่อการปฏิรูปการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า ระดับของคุณลักษณะและทักษะที่เอื้อต่อการปฏิรูปการศึกษาทั้ง 9 ด้าน ของบุคลากรทางการศึกษามีคุณลักษณะและทักษะสูงในทุก ๆ ด้าน (ค่าเฉลี่ยคะแนนคุณลักษณะและทักษะอยู่ระหว่าง 3.91-4.26) โดยมีค่าเฉลี่ยคุณลักษณะด้านการเคารพในคุณค่าของผู้อื่นสูงที่สุด รองลงมา ได้แก่ ความใฝ่รู้และพัฒนาตนเอง ความเป็นผู้เสริมพลังอำนาจ ความเป็นผู้ประกอบการ ทักษะการสื่อสารในการทำงานเป็นทีม ความเป็นผู้แก้ปัญหาเชิงสร้างสรรค์ ทักษะการจัดการความขัดแย้ง และความเป็นผู้สร้างสรรค์ ความเป็นวิชาชีพตามลำดับ โดยที่คุณลักษณะความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด

ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวน (ANOVA) พบว่า บุคลากรทางการศึกษาที่เป็นเพศชาย มีคุณลักษณะความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ ผู้แก้ปัญหาเชิงสร้างสรรค์ ทักษะการสื่อสารในการทำงานเป็นทีม และทักษะการจัดการความขัดแย้ง สูงกว่าบุคลากรเพศหญิง

บุคลากรทางการศึกษาอายุระหว่าง 31-60 ปี มีคุณลักษณะด้านความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ ผู้แก้ปัญหาเชิงสร้างสรรค์ และความเป็นผู้สร้างสรรค์ความเป็นวิชาชีพ สูงกว่าบุคลากรทางการศึกษาที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปี และสูงกว่า 60 ปี

บุคลากรทางการศึกษาที่มีประสบการณ์การทำงานระหว่าง 11-40 ปี มีคุณลักษณะด้านความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ ผู้แก้ปัญหาเชิงสร้างสรรค์ ความเป็นผู้สร้างสรรค์ความเป็นวิชาชีพ ความเป็นผู้ประกอบการ และทักษะการจัดการความขัดแย้ง สูงกว่าบุคลากรทางการศึกษาที่มีประสบการณ์ทำงานต่ำกว่า 11 ปี และสูงกว่า 40 ปี

บุคลากรทางการศึกษาที่มีตำแหน่งบริหาร (ผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหาร หัวหน้าหมวด/สาย) มีคุณลักษณะด้านความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ ผู้แก้ปัญหาเชิงสร้างสรรค์ ความเป็นผู้สร้างสรรค์ ความเป็นวิชาชีพ ความเป็นผู้ประกอบการ ความเป็นผู้ใฝ่รู้และพัฒนาตนเอง การเป็นผู้เสริมพลังอำนาจ ทักษะการสื่อสารในการทำงานเป็นทีม และทักษะการจัดการความขัดแย้ง สูงกว่าบุคลากรทางการศึกษาดำแหน่งครู

บุคลากรทางการศึกษาที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโท มีคุณลักษณะด้านความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ ผู้แก้ปัญหาเชิงสร้างสรรค์ ความเป็นผู้สร้างสรรค์สร้างความเป็นวิชาชีพ ความเป็นผู้ประกอบการ ความเป็นผู้ใฝ่รู้และพัฒนาตนเอง การเป็นผู้เสริมพลังอำนาจทักษะการสื่อสารในการทำงานเป็นทีม และทักษะการจัดการความขัดแย้งสูงกว่าบุคลากรทางการศึกษาที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาโท

สำราญ ชวนวัน (2546, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาศักยภาพการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตตรวจราชการที่ 4 พบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบล มีค่าเฉลี่ยศักยภาพการส่งเสริมการจัดการศึกษาโดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยที่ด้านอาคารสถานที่ที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับน้อย ส่วนด้านการเงิน ด้านสื่อหรืออุปกรณ์การจัดกิจกรรม ด้านกิจกรรมของโรงเรียน และด้านการบริหารจัดการโรงเรียน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง

2. คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรีและสูงกว่า มีความคิดเห็นต่อศักยภาพการส่งเสริมการจัดการศึกษาโดยรวมทุกด้านแตกต่างกันเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้

3. ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีช่วงอายุที่ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อศักยภาพการส่งเสริมการจัดการศึกษา โดยรวมทุกด้านแตกต่างกัน เป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้

4. ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีตำแหน่งที่ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อศักยภาพการส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมทุกด้านแตกต่างกัน เป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้

5. ปัญหาการปฏิบัติงานส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลคือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณน้อย จึงให้การช่วยเหลือโรงเรียนได้น้อย ไม่ค่อยมีส่วนร่วมวางแผนจัดหาสื่ออุปกรณ์กับโรงเรียน ไม่มีบทบาทเข้าไปพัฒนาอาคารสถานที่และกิจกรรมของโรงเรียนเท่าที่ควร ขาดการประสานงานกับโรงเรียน มีบุคลากรที่มีความรู้ด้านการศึกษาน้อย จำนวนบุคลากรน้อย จึงทำให้การช่วยเหลือโรงเรียนได้ไม่เต็มที่ และไม่คอยเข้าไปบทบาทที่แท้จริงของโรงเรียน

6. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ การปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลคือ องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสามารถจัดการศึกษาได้ ถ้าให้โอกาสจัดการศึกษา อยากให้การช่วยเหลือโรงเรียนด้านอื่น ๆ นอกจากการสนับสนุนงบประมาณ โรงเรียนควรเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปมีส่วนร่วมจัดการศึกษากับโรงเรียนให้มากยิ่งขึ้น และควรกำหนดแนวปฏิบัติงานให้สามารถปฏิบัติงานกับโรงเรียนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเสิงสาง (2545, หน้าบทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดนครราชสีมา พบว่า

1. ด้านบุคลากร พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรทางการศึกษาที่มีวุฒิและความรู้ตรงตามสาขาวิชาและความต้องการของชุมชน มีความต้องการแนวทางการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจแก่บุคลากร ส่วนความคาดหวังพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาให้มีความรู้ความสามารถได้ตามความต้องการของท้องถิ่น
2. ด้านการเงิน พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดงบประมาณสำหรับรองรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาอย่างเพียงพอ มีความต้องการและความคาดหวังที่สอดคล้องกัน คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดทำบัญชีการเงินและพัสดุอย่างเป็นระบบ และสามารถตรวจสอบได้
3. ด้านวัสดุและอุปกรณ์ พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดวัสดุอุปกรณ์สำหรับ
4. การจัดการศึกษาในท้องถิ่นอย่างเพียงพอ มีความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ในการใช้วัสดุอุปกรณ์ ส่วนความคาดหวัง พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการใช้วัสดุอุปกรณ์เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการจัดการศึกษา
5. ด้านการบริหารจัดการ พบว่า บุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจในการถ่ายโอนการจัดการศึกษา มีความต้องการให้มีการควบคุม กำกับ นิเทศ ติดตามการจัดการศึกษาของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ส่วนความคาดหวัง พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการประสานงานและร่วมมือในการจัดการศึกษากับหน่วยงานอื่น
6. ด้านโครงสร้างและนโยบาย พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาในท้องถิ่นที่ชัดเจน มีความต้องการและความคาดหวังที่สอดคล้องกัน คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
7. ด้านผลผลิตและการบริการ พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาขาดความร่วมมือกันในการกำหนดแนวทางในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนนักเรียนในท้องถิ่น ส่วนความคาดหวัง พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับสถานศึกษาในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับของชุมชน

ดำรงศ วัฒน และคณะ (2546) ทำการวิจัยเรื่อง นโยบายและแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาโครงการ การประเมินความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนและความเหมาะสมของภารกิจที่จะถ่ายโอน ผลการวิจัยพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละระดับมีความพร้อมหรือขีด

ความสามารถในการให้บริการไม่เท่าเทียมกันและเป็นความแตกต่างที่ไม่สัมพันธ์กับขนาด และ/หรือ ระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น เทศบาลเมืองมีความพร้อมหรือขีดความสามารถมากกว่าเทศบาลนครและเทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 มีความพร้อมหรือขีดความสามารถมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นอื่น ๆ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างขีดสมรรถนะภายในกับสภาพแวดล้อมภายนอก ดังนั้นระดับของความพร้อม จึงแปรผันไปตามลักษณะและน้ำหนักของผลกระทบจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีต่อสภาพภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

สิ่งที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่า ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึงรวดเร็ว และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดที่สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ.ประกาศใช้ เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดดังกล่าวเป็นแต้มต่อที่รัฐพึงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และต้องพัฒนาเป็นมาตรฐานการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละระดับเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละระดับอาจมีกำหนดมาตรฐานในการให้บริการแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมและเงื่อนไขของแต่ละท้องถิ่น ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ต้องมีการสร้างบรรยากาศในการแข่งขันเพื่อจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละระดับ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำได้ ก็ควรปรับเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการสูงขึ้นตามลำดับ