

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทและนำเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐาน ในเบื้องต้นผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสาร กฎหมายต่างๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จำแนกเป็น 6 ตอน ดังนี้

**ตอนที่ 1** หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการปกครอง และการกระจายอำนาจทางการศึกษา

- 1.1 หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
- 1.2 หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการปกครอง
- 1.3 หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

**ตอนที่ 2** กฎหมายและแนวนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

- 2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- 2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- 2.3 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2545
- 2.4 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
- 2.5 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537
- 2.6 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546
- 2.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)
- 2.8 นโยบายและแผนการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) พ.ศ.2545-2549
- 2.9 แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545 – 2559)
- 2.10 สาระสำคัญของหลักสูตรการศึกษาก่อนประถมศึกษา (แรกเกิด - 3 ปี) พ.ศ. 2546 ของกระทรวงศึกษาธิการ

### ตอนที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบล

- 3.1 ความหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.4 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

### ตอนที่ 4 แนวคิด ทฤษฎีในการพัฒนาเด็กและความสำคัญของการใช้บ้านเป็นฐาน

(Home-Based approach)

- 4.1 แนวคิด ทฤษฎีในการพัฒนาเด็กปฐมวัย
- 4.2 ความสำคัญของการพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐาน (Home-based approach)
- 4.3 ความสำคัญของสถาบันครอบครัวตามแนวคิดทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม

### ตอนที่ 5 แนวคิดและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

### ตอนที่ 6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศและต่างประเทศ

- 6.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศ
- 6.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ

## ตอนที่ 1 หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการปกครอง และการกระจายอำนาจทางการศึกษา

### 1.1 หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

#### 1.1.1 หลักการและทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2540: 14-23)

การปกครองของประเทศทุกระบบล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ต้องการที่จะให้มีความมั่นคงและประชาชนในประเทศมีความสุข แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศ เพราะในสมัยนั้นอาณาเขตยังไม่กว้างมากนัก พลเมืองยังน้อยและกิจกรรมที่รัฐจะต้องสนองตอบต่อประชาชนยังมีไม่มาก ต่อมาเมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบมีเพิ่มขึ้น ศักยภาพของรัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียวไม่อาจสนองตอบต่อการบริการและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นแนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลให้สามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็วและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน แนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้นมี

ความสัมพันธ์อย่างมากกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาล มีความสามารถที่จะสนองความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ในส่วนของนโยบายที่สำคัญ ๆ ท้องถิ่นยังคงต้องยึดตามแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่ เช่น นโยบายการเงินการคลัง นโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมการบริหารของตนเองได้ แต่ในอีกส่วนหนึ่งนั้นรัฐบาลยังคงคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมเอาไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติไว้นั่นเอง ดังนั้น แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเองมีส่วนร่วมทางการบริหาร มีสิทธิดำเนินการปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในการบริหารที่ตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เช่น ไปเลือกตั้ง ไปหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น ทำให้เกิดความรับผิดชอบ เกิดความหวงแหนและปกป้องต่อสิทธิผลประโยชน์ที่พึงได้รับ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไป แต่เหตุผลสำคัญของการปกครองท้องถิ่นก็คือไม่มีใครจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด ซึ่งในการนี้จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองได้เรียนรู้กระบวนการการเมือง การปกครอง และการบริหารท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดผู้นำท้องถิ่นที่จะก้าวมาเป็นผู้นำระดับชาติต่อไป และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์แนวเสรีนิยม ซึ่งสนับสนุนการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วยทัศนะที่ว่าเป็นการสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเองอันเป็นรากฐาน และวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

การปกครองท้องถิ่นมีประวัติหรือวิวัฒนาการมาเป็นเวลายาวนาน จนกระทั่งมีการเชื่อกันว่าการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการรวมตัวกันเป็นชุมชนของมนุษย์ในสมัยโบราณกาลก่อนการเกิดรัฐชาติในสมัยใหม่ ในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า การปกครองท้องถิ่นได้เริ่มมาเป็นระยะเวลาประมาณ 400 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานกว่าการเกิดประเทศสหรัฐอเมริกา ในแทบทุกประเทศในตะวันตกและบางประเทศในตะวันออกอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น พบว่าระบบการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมชาติ อันเนื่องมาจากความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดระบบบริการสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การศาสนา และการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมที่มีคนมารวมกันอยู่เป็นหมู่มาก เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของหมู่ประชาชนที่มารวมตัวกันเป็นชุมชน และเพื่อให้ชุมชนสามารถดำรงหน้าที่ของการสร้างความมั่นคงแก่สมาชิกของชุมชน

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยได้เริ่มเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ในรูปแบบ สุขาภิบาลแต่เนื่องจากการเกิดรูปแบบการปกครองดังกล่าวได้ริเริ่มขึ้นโดยทางราชการ มิได้เป็น ความริเริ่มหรือเกิดขึ้น โดยการรวมตัวกันดำเนินการของประชาชน ประกอบกับความเข้มแข็งของ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีมากกว่าระบบการปกครองท้องถิ่น และความไม่พร้อมที่จะ มอบอำนาจและความรับผิดชอบในการจัดการกับชะตาชีวิตตนเองให้กับประชาชนจากข้าราชการ ระดับสูงในส่วนกลาง และการใช้การปกครองส่วนภูมิภาคมาเป็นกลุ่บทุ้ในการรักษาฐานอำนาจ ทางการเมืองของข้าราชการระดับสูงในส่วนกลาง ทั้งที่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการทางการ เมือง ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีพัฒนาการค่อนข้างช้าและไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นปัจจัยเสริมสร้างความเข้มแข็งของการปกครองท้องถิ่น และจะเห็นได้เช่นกันว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ และการปกครอง ท้องถิ่นต่างก็มีบริบทสังคม วัฒนธรรม และการเมืองร่วมกัน และต่างก็เป็นองค์ประกอบร่วมของ พัฒนาการทางการเมือง การวัดพัฒนาการทางการเมืองจึงต้องดูที่ปัจจัย 3 ด้าน อันได้แก่ 1) ความ เป็นประชาธิปไตยของประชาชน 2) ความสมบูรณ์ของการกระจายอำนาจด้านการบริหารและ 3) ความเข้มแข็งของระบบการปกครองท้องถิ่นที่ต่างก็เกี่ยวข้องกับคุณภาพของประชากรซึ่งในทาง รัฐศาสตร์ หมายถึง ความสามารถในการใช้วิจารณญาณในการคัดเลือกบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ดูแล ผลประโยชน์ของตนเอง และเมื่อผลประโยชน์หรือความต้องการของประชาชนมีหลากหลายด้าน ประชาชนก็ควรต้องมีความสามารถที่จะเลือกนักรการเมืองท้องถิ่นที่สามารถบริหารเชิงบูรณาการ และมองเห็นการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันหนึ่งสังคม มิใช่เป็นเพียงองค์การใดองค์การหนึ่ง ภายใต้อกรอบแนวคิดนี้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้ที่มีไม่มีความรู้และทักษะ เฉพาะด้านการบริหารองค์การเท่านั้น แต่ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ทักษะที่เอื้อหรือสอดคล้องกับ กระบวนการทัศน์ของการบริหารระบบ (System management)

1.1.2 วัตถุประสงค์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2540: 26-29)

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น สามารถจำแนกได้ดังนี้

(1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริหารให้กับชุมชน ต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็ สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับ ท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็นแบ่งเบาทั้งใน ด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

(2) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

(3) เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่น ประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

(4) เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518: 6-7) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

(2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน (อนันต์ อนันตกุล, 2521: 6-7)

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ ระดับรากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขดวงอันหนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น (ลิขิต ธีรเวคิน, 2525: 3)

(3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการดังนี้

(3.1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

(3.2) รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการ ในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

(3.3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระ ดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้อง ดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อ

ดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นรัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแค่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

(4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาข้อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาก็ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องอนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

(5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทยผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ

(6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นขดไล่ หรือกึ่งหยิบยื่นขดไล่” เกิดความคาดหวังทุกปีจะมี “ลาถลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพา ไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย (ลิขิต ธีรเวคิน, 2525: 3-4) ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

การกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีอยู่หลายประการดังได้กล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องขอบเขตการกระจายอำนาจและการคำนึงถึง

ระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอย่างมา และมีความน่าตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 กล่าวคือ ได้มีการถกเถียงถึงความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบันแต่จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น หากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้วสามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้านคือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่างๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ ฯลฯ

### 1.1.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น (อุทัย หิรัญโต อ้างถึงในชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2540: 30-33)

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

(1) สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

(2) พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจกรรมสังคม (Bureau of Social Affairs) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

(3) การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

(4) องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ



(5) การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

(6) อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

(7) งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

(8) การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย (อนันต์ อนันตกุล, 2521: 10) รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิด โอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบ หาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

(1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง

(2) มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ตามหลักการที่บัญญัติไว้

ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

(3) มีอิสระในการปกครองตนเอง

- (4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
- (5) มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
- (6) มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
- (7) มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
- (8) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

แม่บท

- (9) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

#### 1.1.4 การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาท้องถิ่น (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2540: 39-41)

การพัฒนา (Development) ตามแนวความคิดของเอ็ดเวิร์ด คับบลิว วาเนอร์ (Edward W. Weidner) เป็นการพัฒนามาตามแนวอุดมคติข้อมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงเป็น 3 ลักษณะด้วยกัน คือ มีความเจริญเติบโต (Growth) มีการเปลี่ยนแปลงระบบ (System change) และมีการวางแผน (Planned change) ตามแนวความคิดนี้ การพัฒนาเกิดขึ้นจากกระบวนการของการวางแผนเพื่อให้มีความเจริญเติบโตในทิศทางของการสร้างสภาวะทันสมัย (Modernization) การสร้างชาติ (Nation-building) และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และสังคม (Socio-economic progress) ในขณะเดียวกันจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบไปพร้อมกันกับความเจริญเติบโตด้วย

สำหรับการเปลี่ยนแปลงระบบนี้จะต้องกระทำไปตามแนวความคิดของ เฟรด คับบลิว ริกส์ (Fred W. Riggs) (อ้างถึงในชวงค์ ฉายะบุตร, 2540) คือ ทำให้มีความแตกต่าง (Differentiation) เพิ่มขึ้น คือ มีการแบ่งงานกันทำตามความรู้เฉพาะด้าน (Specialization) และมีการประสานงาน (Coordination) ระหว่างงานที่แบ่งนั้นอย่างใกล้ชิดด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานั้น การเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาจะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยความร่วมมือจากคน 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ราษฎร ราชการ และรัฐบาล กล่าวคือในระดับท้องถิ่นนั้น รัฐบาลก็ได้แก่เทศบาล สุขาภิบาล ราชการ ก็คือเจ้าพนักงานหรือข้าราชการประจำ ส่วนราษฎรก็จะได้แก่ประชาชนในเขตนั้น ๆ ทั้งสามฝ่ายจะต้องร่วมมือร่วมใจกัน ทำให้เกิดการพัฒนา ทั้งนี้และทั้งนั้นคงจะต้องพิจารณาหรือคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) ความต้องการ (Needs) เพื่อที่จะให้เกิดการกระทำ คือ
  - (1.1) การมีส่วนร่วม (Participation) ของคนที่เกี่ยวข้อง
  - (1.2) การแจกจ่าย (Distribution) ผลการกระทำให้เท่าเทียมกัน
  - (1.3) ความร่วมมือ (Integration) มีความสามัคคีช่วยกันทำงาน
  - (1.4) การกระทำให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ (Penetration) ขอบเขตการบริหารการ

ปกครอง

(1.5) ความถูกต้องตามกฎหมาย (Legitimacy) การทำให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือการยอมรับว่าถูกต้อง

(1.6) เอกลักษณ์ (Identity) หรือความเหมือนกันบางประการ

(2) อุปสรรค (Obstacles) หรือปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางแผนและการดำเนินการตามแผนพัฒนาควรจะได้รับการศึกษาวิเคราะห์ให้เป็นที่เข้าใจอย่างแน่ชัดถูกต้อง และครบถ้วน

(3) ทรัพยากร (Resources) หมายถึงสิ่งที่จะต้องใช้ในการทำงานเพื่อการพัฒนา เริ่มตั้งแต่ คน คุณภาพของคน ความรู้ ความสามารถ และทักษะของคน รวมทั้งทรัพยากรด้านอื่น ๆ เช่น เงินงบประมาณ ทุนวัสดุเครื่องใช้ เครื่องยนต์กลไกต่างๆ รวมทั้งทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นเพื่อนำมาเปลี่ยนแปลง เพื่อประโยชน์ต่อท้องถิ่นด้วย เป็นต้น

(4) ศักยภาพ (Potentialities) อันหมายถึงความสามารถหรือพลังงานขององค์การส่วนท้องถิ่นที่จะกระทำการต่าง ๆ ให้บรรลุผลในอนาคต นอกจากนี้ยังจำต้องคำนึงถึงแนวความคิดในเรื่องนี้ของ ฮิว (Hue) (อ้างถึงในชวงส์ ฉายะบุตร, 2540) ด้วย กล่าวคือ องค์การที่จะสามารถทำการวางแผนและดำเนินการตามแผนพัฒนาได้คตินั้นจะต้องมีปัจจัยเหล่านี้คือ

(4.1) ความต่อเนื่องและความมั่นคงทางนโยบายของฝ่ายการเมือง

(4.2) ทรัพยากร

(4.3) ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ ๆ หรือนวัตกรรม (Innovation)

(4.4) ทักษะ (Skills)

(4.5) ทุน (Capital)

(4.6) ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค (Technical-assistance)

จากความหมายข้างต้นความหวังที่จะให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเต็มรูปนั้นนับว่าเป็นสิ่งที่ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศไทยของเรา ซึ่งท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ ขาดความช่วยเหลือ ร่วมมืออย่างถูกวิธีจากรัฐบาลนักบริหารหรือผู้นำของท้องถิ่นที่สามารถ “ทำให้เกิดความเจริญ” ขึ้นในท้องถิ่นของคนได้คตินับว่ามีสมรรถภาพมากอยู่แล้ว ถึงแม้จะไม่เข้าใจกระบวนการพัฒนาเลยก็ตาม ความปรารถนาที่จะให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีระบบได้นั้น ต้องเกิดจากความพยายามและความจริงใจของรัฐบาลที่จะร่วมกันสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารส่วนกลาง การบริหารส่วนภูมิภาค และการบริหารส่วนท้องถิ่นบนเป้าหมายวิธีการอย่างมีระบบที่แน่นอนในอันที่จะนำไปสู่การพัฒนาชาติบ้านเมืองเป็นส่วนรวม ปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศอย่างน้อยที่สุดรัฐบาลจำเป็นต้องคำนึงสิ่งเหล่านี้

(1) การจัดระบบการปกครองและระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินที่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องรูปแบบของการบริหารส่วนท้องถิ่น

(2) สร้างระบบและระเบียบตลอดจนขั้นตอนของการพัฒนาบทบาทของการบริหารส่วนท้องถิ่นร่วมกัน

(3) สร้างสถานะผู้นำในท้องถิ่น โดยการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ พฤติกรรม ตลอดจนการให้ความรอบรู้ทางด้านการบริหารการพัฒนา

(4) สร้างโครงการ ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น อย่างตรงเป้าหมาย ต่อเนื่องและมีระบบ โดยต้องเน้นให้เห็นและเข้าใจถึงบทบาทความสำคัญของคนต่อการพัฒนาท้องถิ่น

(5) สร้างโครงร่างระบบภาษีอากรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม เพียงพอที่ท้องถิ่นจะปฏิบัติเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนได้

## 1.2 หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการปกครอง

### 1.2.1 หลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2540: 14-23)

#### (1) ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

หลักการกระจายอำนาจปกครองหรือเรียกว่า “มัชยวิภาค” (ประยูร กาญจนกุล, 2523: 42-45) หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

#### (2) ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้

(2.1) มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

(2.2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่อย่างแท้จริง

(2.3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

(2.4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

(2.5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น นั่นเอง

### (3) จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีจุดแข็งหรือมีข้อดีมีประโยชน์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

(3.1) ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำก็ย่อมได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดี

(3.2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางมีภารกิจหลักอยู่มาก เกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

(3.3) ทำให้ราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงานทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นทำให้การอำนวย

บริหารแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

จุดอ่อนหรือข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง มีอยู่ 4 ประการ คือ

(3.1) อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครอง การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ได้ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตน โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่นอื่น นอกจากนี้อาจเกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณมากกับท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณน้อย

(3.2) ทำให้ราษฎรพึงเล็งเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญมากกว่าส่วนรวม ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

(3.3) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงกันข้าม หรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเดือดร้อน และความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคเสียอีก

(3.4) ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมาก และมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ เหมือนกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินไม่ดีพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ

## 1.2.2 แนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจทางการเมืองปกครอง

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ประธาน คงฤทธิศึกษาการ (2520: 6) ได้สรุปไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ที่มีลักษณะเป็นการมอบอำนาจ (Devolution) จะต้องประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้

- (1) ต้องให้องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้นมีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารท้องถิ่น
- (2) องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย
- (3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรจะมีอิสระหรือสิทธิในการปกครองตนเอง (Autonomy) ได้ เช่น การกำหนดคน โยบายและการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น และความต้องการของท้องถิ่นนั้น โดยไม่ขัดแย้งต่อนโยบายของรัฐ

(4) ต้องมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่น รวมทั้งอำนาจในการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามข้อบัญญัตินั้น

(5) ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ในการดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ของตน

(6) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาบุคลากรของตนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

(7) องค์การนั้น ๆ จะต้องมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบภายในอาณาเขต (Territory) ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2528: 12-13) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจการปกครองไว้ว่า “การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการบริหารท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล”

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2539: 53) ยังได้สรุปแนวความคิดของ ทิพาวดี เมฆสวรรค์ โดยให้ความหมายการกระจายอำนาจทางการบริหารการแผ่นดิน ไว้โดยนัย 2 เรื่อง คือ

(1) การกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การมอบอำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่างเด็ดขาด (Devolution) ออกจากส่วนกลางที่รวมศูนย์ไปแก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นนั้น ๆ

(2) การกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง การโอนอำนาจหน้าที่ (Transfer of authority) ออกจากส่วนกลางไม่ว่าจะโดยการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรือการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation) ให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในภูมิภาค หรือแก่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไป

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2539: 55) ได้สรุปแนวความคิดของสมภพ โทตระกิตย์ โดยให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้แก่เอกชน หรือประชาชน ถ้ารัฐบาลกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานของรัฐด้วยกัน เรียกว่า การมอบอำนาจ (Delegation) หรือการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

จรัส สุวรรณมาลา (2541: 11-12) ได้ให้ความหมายของคำว่า “กระจายอำนาจ” (Decentralization) หมายถึง สภาวะที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับต่างสุดมีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจจะมีความหมายแตกต่างกันไปตามสภาวะที่ใช้ เช่น การกระจายอำนาจในองค์การทั่วไป หมายถึง การ

ให้หน่วยปฏิบัติงานระดับล่างมีอำนาจการตัดสินใจในเชิงนโยบาย และการจัดการในหน้าที่รับผิดชอบของตนเองได้อย่างกว้างขวาง

การกระจายอำนาจการเมืองการปกครองของประเทศหรือสังคมหนึ่ง หมายถึงการให้องค์การของรัฐในระดับล่าง (ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น) มีอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองการกำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดการในการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้ จรัส สุวรรณมาลา (2541: 12) ยังได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจตามแนวคิดของ อุดร ดันติสุนทร ว่าหมายถึง การกระจายการตัดสินใจทั้งด้านการบริหารและการเงินจากส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น วัตถุประสงค์สำคัญของการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนและองค์กรประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจ บริหาร และพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

### 1.2.3 การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองกับการพัฒนาท้องถิ่น (ลิขิต ชีรเวทิน, 2527: 9-11)

การกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่น กล่าวโดยสรุปได้ว่า

การปกครองท้องถิ่น (Local government) ที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) และการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative decentralization) ที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งตัวแทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่บริหารงานที่เป็นภารกิจของท้องถิ่น จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติในภาพรวม ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลส่วนกลาง กล่าวคือ ในสังคมโลกปัจจุบัน ภารกิจของรัฐบาลส่วนกลางได้เพิ่มมากขึ้นตามจำนวนของพลเมืองและความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี จนทำให้รัฐบาลส่วนกลางเพียงลำพัง ไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและทันทั่วถึงที่ ประทับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีปัญหาและความต้องการที่หลากหลาย ตามสภาพเศรษฐกิจ สังคมของแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกันไป รัฐบาลในปัจจุบันจึงได้แบ่งภาระหน้าที่ที่เกี่ยวกับกิจการส่วนท้องถิ่นที่ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งชาติและไม่เกี่ยวข้องกับคนทั้งประเทศให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการเอง ด้วยกำลังคนและงบประมาณของท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลส่วนกลางมีเวลาในการบริหารงานและรับผิดชอบภารกิจที่มีความสำคัญระดับชาติ อาทิ การป้องกันประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาติ การติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของการปกครองประเทศในปัจจุบันในอันที่จะแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลส่วนกลางให้ลดน้อยลง



(2) การกระจายอำนาจเป็นการตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่น ได้มีโอกาสในการเลือกและกำหนดนโยบาย การปกครองของตน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น ความประสงค์และความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นอย่างไร คณะผู้บริหารและสภาท้องถิ่นก็จะต้องสนองตอบความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจะมีผลต่ออนาคตทางการเมืองของตนต่อไป

(3) การกระจายอำนาจจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นของแต่ละชุมชน จะทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ได้มีโอกาสในการกำหนดนโยบาย และการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายที่ท้องถิ่นต้องการ และในบรรดานโยบายดังกล่าวนั้น ย่อมเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นที่จะให้ได้มาซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง ทุกคนก็ต้องการให้ท้องถิ่นของตนเจริญ บ้านเมืองมีฐานะดี มีความเป็นอยู่ที่สะดวกสบาย และโดยนัยนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ย่อมมีภาระอันสำคัญในการสร้างสรรค์ความเจริญทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งกล่าวโดยตรงแล้วการปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้

(4) การกระจายอำนาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมือง กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์อันสำคัญที่จะพัฒนาทางการเมืองได้ การพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวนี้หมายถึงการที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ และมีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงการเข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้ก็โดยที่ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่นมีการต่อสู้และการแข่งขันทางการเมือง ตามวิถีทางและตามกติกา (Rule of the game) ในที่สุดจะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เข้าใจถึงหน้าที่ฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชน (Popular control) ในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน (School of Democracy) นั่นเอง

#### 1.2.4 ประโยชน์ของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วุฒิสาร ตันไชย, 2547: 15-18)

(1) ลดความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะ เนื่องจากเดิม (ก่อนการประกาศในพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2545) การจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน เป็นหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค แต่จากการสำรวจพบว่าจำนวนของส่วนราชการเหล่านั้นมีเป็นจำนวนมาก และมีการ

ให้บริการที่ซ้ำซ้อนกัน ทั้งในส่วนที่เป็นความซ้ำซ้อนในเชิงกลุ่มเป้าหมาย และความซ้ำซ้อนในพื้นที่ และความซ้ำซ้อนเหล่านี้เองที่ก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองของทรัพยากรต่าง ๆ อาทิ บุคลากรงบประมาณ และการบริหารจัดการ ประการสำคัญความซ้ำซ้อนต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ได้ตอบสนองความต้องการและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ดังนั้น ในการกระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการ สอดคล้องกับภูมิปัญญา วัฒนธรรมและวิถีความเป็นอยู่ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น

(2) สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และสากล เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์หลักในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น ความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดคือ การเปลี่ยนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมเป็นเพียงหนึ่งในหน่วยงานในการจัดบริการสาธารณะหรือ อาจเรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงผู้คอยรับผลประโยชน์ในการพัฒนาเท่านั้น แต่ปัจจุบันพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ และการพัฒนาท้องถิ่น และจากความสำคัญดังกล่าวเองก็พบว่า ทิศทางและบทบาทหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับทิศทางสากลที่มุ่งเน้นให้องค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน เป็นผู้แก้ไขปัญหาให้กับประชาชน

(3) เพิ่มบทบาทอำนาจในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาให้แก่องค์กรที่ทราบปัญหาและอยู่ใกล้กับปัญหาของประชาชนที่สุด ในการกระจายอำนาจแม้ว่าจะมีการกระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่สิ่งนั้นมีได้เป็นสาระหลักของการกระจายอำนาจ เนื่องจากสาระสำคัญเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกระจายไปให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยตัดสินใจบนพื้นฐานของความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

(4) เพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด และสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ล้วนแล้วแต่เป็นบุคคลที่ประชาชนได้เลือกสรร และคัดเลือกเอง และส่วนใหญ่แล้วสมาชิกสภาท้องถิ่นก็มักจะเป็นคนในพื้นที่ ดังนั้น เมื่อรัฐมอบอำนาจในการจัดบริการสาธารณะให้ท้องถิ่นก็จะสามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ดีที่สุด ด้วยเหตุผลหลากหลายประการ อาทิ การแก้ไขปัญหาจะตรงกับความต้องการของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชน ก็จะมีช่องทางในการรับข้อมูล ตรวจสอบความต้องการที่ลดขั้นตอน และดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่น ยังต้องอาศัยความเข้าใจในความ

แตกต่างของแต่ละสถานการณ์ปัญหา กลุ่มเป้าหมาย ดังนั้นแนวทางวิธีการในการแก้ไขจึงมีความหลากหลาย และยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน

(5) การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง หลักในการจัดบริการสาธารณะ จะก่อให้เกิดความเชื่อมโยง และสัมพันธ์ในการแก้ไขปัญหาเนื่องจากเดิมเมื่อมีราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคตั้งสำนักงานจำนวนมากและการปฏิบัติการกิจของส่วนราชการเหล่านั้นก็มีความซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้เนื่องจากด้วยเงื่อนไขของระบบงบประมาณ ที่ลงมาตามกระทรวง ทบวง กรม ทำให้แต่ละหน่วยงานไม่สามารถจะบูรณาการ โครงการที่มีความสอดคล้องกันได้ ดังนั้น ความได้เปรียบอย่างเห็นได้ชัดเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจการจัดบริการสาธารณะ คือ ความสามารถในการบูรณาการความต้องการ และ โครงการให้สอดคล้องและตอบสนองได้อย่างทันที่

(6) ส่งเสริมพื้นฐานประชาธิปไตยผ่านการเรียนรู้โดยการกระทำหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย “การปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชน” โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพื่อเป็นการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้จัดให้มีการกระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือว่าการกระจายอำนาจมิได้เป็นเป้าหมายแต่การกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและในช่วงของการกระจายอำนาจจะถือว่า “การเรียนรู้” เป็นบทเรียนที่ยิ่งใหญ่และเป็นสิ่งที่จะมาซึ่งความยั่งยืนต่อไป

### 1.3 หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

#### 1.3.1 หลักการและแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษา (วันชัย ดนัยต โนมุทและ ไกร เกษทัน, 2543: 1-3)

การจัดการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ในระยะเริ่มแรกนั้น โดยส่วนใหญ่มักจัดระบบบริหารการศึกษาไว้ที่ส่วนกลางในรูปของการรวมอำนาจการบริหาร ต่อมาเมื่อประเทศมีการพัฒนา มากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดความต้องการรับบริการการศึกษาเพิ่มขึ้นด้วย การศึกษาจึงขยายใหญ่ขึ้นเป็นเงาตามตัว ส่งผลให้การบริหารจัดการศึกษามีความสลับซับซ้อนมาก การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ จึงไม่สามารถสนองตอบต่อการแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรป อเมริกา และในหลายประเทศแถบเอเชีย จึงได้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปให้หน่วยงานในระดับล่างได้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจมากยิ่งขึ้น เพื่อพัฒนาระบบการบริหาร การศึกษาให้มีประสิทธิภาพ สามารถสนองตอบต่อการแก้ปัญหาและความต้องการรับบริการ การศึกษาของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

การกระจายอำนาจนั้นมีอยู่หลายรูปแบบหรือหลายลักษณะ แต่ไม่มีรูปแบบใดที่จะเป็นรูปแบบที่แน่นอนตายตัว สามารถนำไปใช้ได้กับทุกประเทศในโลก ดังนั้น แต่ละประเทศจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบของการกระจายอำนาจขึ้นใช้ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ตลอดจนสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศตน

หน่วยงานระดับล่าง กล่าวคือ ถ้าหน่วยงานระดับล่างมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจด้านต่าง ๆ มากขึ้นเท่าใด ก็แสดงถึงสภาวะการกระจายอำนาจมีมากขึ้นเท่านั้น ในทางการศึกษานั้น มีหน่วยงานในหลายระดับ แต่หน่วยงานการศึกษาในระดับรากหญ้าที่ใกล้ชิดกับผู้รับบริการ การศึกษามากที่สุดได้แก่สถานศึกษา ดังนั้น การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาที่สำคัญจึงต้องกระจายให้ถึงระดับสถานศึกษา เพราะกิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อก่อเกิดการเรียนรู้ของผู้เรียนจะเกิดขึ้นที่ระดับสถานศึกษาเอง กล่าวให้เฉพาะเจาะจงลงไปก็คือ เด็กไทยจะเกิดการเรียนรู้และเป็นคนเก่ง คนดี และเป็นคนมีความสุขหรือไม่ ก็อยู่ที่สถานศึกษาเป็นสำคัญ

การจัดระบบบริหารงานในสถานศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะความรับผิดชอบนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การจัดการศึกษามีคุณภาพได้ ทั้งนี้เนื่องเพราะการบริหารจัดการนั้น ครอบคลุมกิจกรรมการดำเนินการต่าง ๆ ทางการศึกษาไว้หมด ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของครู และบุคลากร นักเรียน หลักสูตร และการเรียนการสอน การจัดทำนโยบายและแผน การประเมินผล ระบบข้อมูลสารสนเทศ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ ดังนั้นการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจึงมีความสำคัญ ถ้าการบริหารจัดการไม่ดี ไม่มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาได้

### 1.3.2 ความหมายของการกระจายอำนาจการศึกษา

นักการศึกษาหลายท่านได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้ เช่น

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ (2536: 58) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจว่าเป็นการสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับประเภทที่เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยองค์กรชุมชน และองค์กรปกครอง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และปาริชาติ โชติยะ (2538: 12) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจในระดับนโยบายของชุมชนตามท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศตามความตั้งใจหรือเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเอง

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2540: 15) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจ (Power) อำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบจากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่จากระดับบนไปสู่ระดับล่างหรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542) กำหนดไว้ในหมวดที่ 5 การบริหารและการจัดการศึกษา มีความมุ่งหมายเพื่อกระจายอำนาจการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา คำว่าการกระจายอำนาจนั้นหากใช้ศัพท์ในภาษาอังกฤษ democratization เป็นการกระจายอำนาจโดยใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยที่จะทำให้อำนาจในการศึกษาได้อยู่ในความรับผิดชอบของประชาชน

การศึกษาเป็นไปเพื่อประชาชน หมายถึง การทำให้การศึกษาได้รับใช้คนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างกว้างขวางและยุติธรรมโดยไม่จำกัดด้วยฐานะทางเศรษฐกิจ เพศ ชนเผ่า หรืออื่นใด การศึกษาเป็นของประชาชน หมายถึง การทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบเป็นเจ้าของในกิจการนั้น โดยมีชมองการศึกษาเป็นสิ่งที่มอบให้จากเบื้องบน แต่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ หรือชุมชนได้เป็นเจ้าของกิจการการศึกษา

การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจ และอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายและนโยบายที่สำคัญในการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนในการจัดการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544) ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการศึกษา โดยกล่าวไว้ในมาตรา 289 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นมาจัดการศึกษา ตามความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่นที่สอดคล้องตามนโยบายของรัฐ โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ส่วนที่ 2 ที่กล่าวถึงการจัดการและการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาและมีหน้าที่ประสานและส่งเสริม ให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษานี้ยังมีผู้ให้ความหมายไว้ในหลายประการพิจารณาได้ คือ (อ้างถึงในวันชัย คณิต โนมุท และไกร เกษทัน, 2543: 4-7)

Brown (1994) กล่าวว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การจัดสรรหรือการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารระดับสูงของรัฐบาลไปสู่หน่วยงานในระดับล่าง เช่น จากระดับกระทรวงหรือหน่วยบริหารการศึกษาท้องถิ่นไปสู่สถานศึกษา โดยมีการมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจด้านบุคลากร การบริการ วัสดุและครุภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นต้น

Kemmerer (1994) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นการที่ชุมชนให้การสนับสนุนโรงเรียนและท้องถิ่นกำกับดูแล โดยมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการเงินหรืออำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลไปสู่หน่วยงานในระดับล่าง

Prescador (1985) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ คือการมอบอำนาจและหน้าที่ไปให้ทุกระดับในสายการบังคับบัญชา ซึ่งจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนในองค์กร และเป็นหลักประกัน โดยให้ความคุ้มครองทางกฎหมายในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้อง และให้กลุ่มต่าง ๆ ที่ได้รับการกระจายอำนาจมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน

พินสุดา สิริธรังสี (2541) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาว่า เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงาน และสถานศึกษา

Noue และ Smith (อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์และคณะ, 2541: 16) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจในภารกิจด้านบุคลากร หลักสูตร และงบประมาณ จากคณะกรรมการกลางไปให้ท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา เป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านต่าง ๆ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กร หรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

### 1.3.3 รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา

Kemmerer (อ้างถึงใน วันชัย ดนัยตโนมุทและไกร เกษทัน, 2543: 7-11) ได้เสนอรูปแบบในการกระจายอำนาจไว้ 4 ประการ คือ การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การมอบอำนาจ (Delegation) การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) และการให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) ซึ่งเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ ได้ขยายความถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพื่อสะดวกในการดำเนินกิจการ เช่น ถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วน

ภูมิภาค จังหวัดหรือหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

(2) การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางได้จัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กร เพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานในการควบคุมของรัฐ เช่น อธิการบดีมอบอำนาจให้รองอธิการบดี ผู้อำนวยการโรงเรียนมอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นต้น ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

(3) การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับนโยบายไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมายกฎระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการศึกษา ผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองขาดออกจากอำนาจที่โอนไปแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการในภารกิจที่ได้รับโอนไปแล้ว

(4) การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เอกชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการไปเอกชนดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ขายกิจการของรัฐให้เอกชน สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

### 1.3.4 ขั้นตอนในการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ขั้นตอนในการดำเนินการกระจายอำนาจเมื่อพิจารณาจากกรณีของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างประสบผลสำเร็จ พิจารณาได้ดังนี้

(1) การออกแบบระบบใหม่ ต้องมีการออกแบบระบบบริหารเสียใหม่ ตลอดทั้งมีการปรับโครงสร้างขององค์กรในส่วนกลาง

(2) การกำหนดเขตพื้นที่ในการบริหาร ให้มีการกำหนดเขตพื้นที่ในการบริหารเสียใหม่ ซึ่งสามารถกระทำได้โดยยึดหลักให้เกิดความเสมอภาคและสอดคล้องกับสภาพทางภูมิศาสตร์ ตลอดทั้งเงื่อนไขทางการเมืองให้มากที่สุด มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังระดับล่าง และสามารถจัดตั้งสำนักงานในระดับเขตพื้นที่ได้

(3) มีการวางแผนในแต่ละเขตพื้นที่ แต่ละเขตพื้นที่ที่มีการวางแผนในส่วนที่ตนรับผิดชอบ ทั้งแผนงาน/โครงการ และงบประมาณ จัดทำนโยบายและแนวทางในการดำเนินงาน และการพัฒนาบุคลากร

(4) มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในทางเทคนิคและด้านวิชาการ การมอบอำนาจเป็นไปเพื่อให้หน่วยที่รับมอบสามารถที่จะจัดการ ควบคุม นิเทศ และประเมินผลบริการทางการศึกษาได้ ซึ่งควรมีการระบุให้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดควรจะอยู่ในความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่ และสถานศึกษา อำนาจหน้าที่ที่ควรพิจารณาได้แก่ เรื่องหลักสูตร แผนการจัดการศึกษา แบบเรียน สื่อการเรียนการสอน การเทียบโอนความรู้หรือผลการเรียน การออกใบรับรอง การขึ้นทะเบียนทางวิชาชีพและกิจกรรมต่าง ๆ ทางวัฒนธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพและรูปแบบการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ ที่เป็นอยู่

(5) งานที่ต้องจัดทำในรายละเอียดต่าง ๆ การอนุมัติ การแจกจ่ายสื่อ วัสดุการศึกษา และหนังสืออ่านประกอบสามารถอำนาจไปได้ตามความสอดคล้องและความต้องการของท้องถิ่น

(6) การแบ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากรทางการศึกษา ในระยะสุดท้ายของการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารการศึกษาก็คือ การมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล การเงิน และวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา และเมื่อระบบต่าง ๆ ถูกวางไว้อย่างสมบูรณ์แล้ว การบริหารจัดการในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับการจัดทำรายละเอียดแนวการปฏิบัติต่าง ๆ การนำแนวทางต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติ และการควบคุมงบประมาณการศึกษาประจำปี

(7) การประเมินผล อำนาจของส่วนกลางกับอำนาจที่แบ่งไปให้หน่วยปฏิบัติอื่น ๆ ในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมจะต้องนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดกลไกการประเมินผลระบบการศึกษา เพื่อให้แน่ใจว่าการตัดสินใจในหน่วยที่ได้รับมอบอำนาจนั้นเป็นไปอย่างถูกต้อง

จากแนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นทำให้เข้าใจความเป็นมาของรูปแบบการปกครองแบบต่าง ๆ รวมทั้งข้อดีและข้อเสียซึ่งสรุปได้ว่าประเทศไทยนั้นปัจจุบันมีรูปแบบการปกครองแบบผสมทั้งรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ และกระจายอำนาจ โดยนำเอาข้อดีจากแบบต่าง ๆ มาใช้ในการบริหารราชการ รวมทั้งการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันนำไปสู่การออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติและให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้ามามีบทบาททางการศึกษามากขึ้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น



## ตอนที่ 2 กฎหมายและนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

### 2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

(1) ค้ำครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษา ปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาค ของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของ สถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์ และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มี มาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา สุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(3) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อ พัฒนาการศึกษาระดับชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทัน การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบ วินัย คำนึงถึงประ โยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนา มาตรฐาน คุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตาม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรม ของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง คำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

### 2.3 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2545

พระราชบัญญัตินี้ได้ออกตามความในรัฐธรรมนูญในมาตรา 43 และ 81 ได้กำหนดหลักการ 6 ประการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาของชาติไว้ตามมาตรา 9 ความว่า

- (1) เอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
- (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับ และประเภทการศึกษา
- (4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาและการพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- (5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา
- (6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น

จะเห็นได้ว่าหลักการในการจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ต้องกากระจายอำนาจและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ยังได้กำหนดสิทธิการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยได้บัญญัติว่า

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

การพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการภายในท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษาหรือไม่ รวมทั้งมีความเหมาะสมที่จะจัดการศึกษาในระดับ ประเภทหรือรูปแบบใด เป็นดุลพินิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาได้เอง

สำหรับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษานั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 กำหนดเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่จะกำหนดเกณฑ์ประเมินความพร้อมเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างความพร้อมตามเกณฑ์และเมื่อผ่านการประเมินแล้วก็สามารถที่จะจัดการศึกษาได้ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาใช้ในการจัดการศึกษา ดังนี้

(2) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาโดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

#### 2.4 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะไว้หลายประการ โดยเฉพาะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท คือ

มาตรา 16 (9) ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

มาตรา 17 (6) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

มาตรา 19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด คือ เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

มาตรา 23 เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้ (9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษา แห่งชาติ

มาตรา 30 ให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ถ่ายโอน การกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 32 ให้มีแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้มาตรา 30 และ 32 มีรายละเอียด ดังนี้

ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 กำหนดให้ภารกิจ การจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาระบบและการศึกษานอกระบบ เป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนทั้งนี้จะ ได้กำหนดรายละเอียดในแผนปฏิบัติการต่อไป

สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ระบุหลักการไว้ดังนี้

(1) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีหน้าที่ที่จะต้องทำภารกิจ การจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ

(2) ให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและกรมสามัญศึกษา (ปัจจุบันยุบรวมเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ถ่ายโอนการศึกษาก่อนวัยเรียน หรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 3-5 ปี) และการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระดับประถมศึกษาและระดับ มัธยมศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่าน เกณฑ์ประเมินความพร้อม

(3) ให้กรมการศึกษานอกโรงเรียน (ปัจจุบันยุบเลิกมาขึ้นอยู่กับสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) ถ่ายโอนศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอหรือศูนย์บริการ การศึกษานอกโรงเรียนระดับเขตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เมื่อองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม

(4) การถ่ายโอนสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่อยู่ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ถ่ายโอนเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมและตามความตกลงเป็นกรณีๆ ไป คือ

(4.1) สถานศึกษาที่เน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศเฉพาะด้าน และมุ่งให้บริการในเขตพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง

(4.2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในเชิงทดลอง วิจัยและพัฒนา

(4.3) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและด้อยโอกาส

(4.4) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นสถานศึกษาตัวอย่างหรือต้นแบบ สำหรับการจัดการศึกษาในระดับภาค จังหวัดหรือในระดับเขตพื้นที่การศึกษา

(4.5) สถานศึกษาที่มีลักษณะเป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ กล่าวคือ ระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป และระดับมัธยมศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป ซึ่งมีภาระในแง่งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และมีความซับซ้อนในการบริหารงาน

(4.6) สถานศึกษาที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือสถานศึกษาที่ยังขาดความพร้อมทั้งในเชิงบุคลากรและระบบบริหาร ซึ่งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานและความพร้อมก่อน เช่น สถานศึกษาในถิ่นทุรกันดารที่ห่างไกล หรือสถานศึกษาที่อยู่ในความดูแลของตำรวจตระเวนชายแดนบางแห่งที่ยังขาดความพร้อม

(4.7) สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นลักษณะเป็นหน่วยงานกระจายอำนาจในรูปแบบอื่นอยู่แล้ว ได้แก่ สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พุทธศักราช 2542

(4.8) สถานศึกษาในโครงการพระราชดำริหรืออยู่ในพระบรมราชานุเคราะห์หรือสถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสต่าง ๆ

(4.9) สถานศึกษาที่ผู้บริจาคที่ดินและอาคารมีวัตถุประสงค์ให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเอง

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกันจัดการศึกษาในรูปสหการ เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แห่ง แต่ละแห่งมีรายได้ 5 ล้านบาท รวมรายได้เป็น 15 ล้านบาทจึงร่วมมือกันขอรับโอนโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายที่ให้บริการการศึกษาในพื้นที่ที่สามารถทำได้

## 2.5 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ถึงหน้าที่ทางการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

มาตรา 82 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังนี้

(6) รายได้อื่นตามที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

## 2.6 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546

พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้การจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกเป็นกฎกระทรวงโดย

มาตรา 21 ให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษารวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินเกณฑ์ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนด โดยนอกจากกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการแล้ว ยังกำหนดอำนาจหน้าที่สาธารณะไว้ด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะทางการศึกษา ได้แก่

(1.1) กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528

(1.2) เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2542

(1.3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540

(1.4) เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496

(1.5) องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537

## 2.6.1 การจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) หลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา หลักการในการจัดการศึกษาต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาของประเทศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หลักการที่สำคัญ ได้แก่

(1.1) การจัดการศึกษาต้องยึดหลักเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

(1.2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐประกาศว่าเป็นการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 43 ต้องทั่วถึงประชาชน มีคุณภาพ และไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ จะต้องจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม หรือความบกพร่องทางการสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ให้มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ และจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงความสามารถของบุคคลนั้น



(1.3) การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

(1.4) ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิหน้าที่ เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้ และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

## (2) ลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อพิจารณาถึงลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว (การกำหนดลักษณะและวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสัมพันธ์กับการประเมินความพร้อม) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดการศึกษาได้ 2 ลักษณะ คือ

(2.1) การจัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเอง หรือขยายหรือเปลี่ยนแปลงระดับและประเภทการศึกษาโดยให้สถานศึกษาที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือสถานศึกษาเดิมที่ขยายหรือเปลี่ยนแปลงระดับและประเภทการศึกษาจัดการศึกษาในระดับและประเภทที่มีความพร้อมมีความเหมาะสม และมีความต้องการภายในท้องถิ่น อาจแยกได้เป็น 4 กรณี คือ

(2.1.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เคยจัดการศึกษามาก่อนจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อให้การศึกษาในระดับและประเภทที่กำหนด

(2.1.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเพิ่มเติม โดยให้สถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่จัดอยู่แล้วในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(2.1.3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาอยู่แล้ว จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นเพิ่มเติม โดยสถานศึกษาใหม่จัดการศึกษาในระดับและประเภทที่แตกต่างไปจากระดับ และประเภทที่จัดอยู่แล้วในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(2.1.4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้จัดตั้งสถานศึกษาเพิ่มเติม แต่ขยายหรือเปลี่ยนแปลงระดับหรือประเภทการศึกษาจากระดับและประเภทที่จัดอยู่เดิม

(2.2) การถ่ายโอนการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับวิธีการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อพิจารณาตามกรอบของกฎหมาย รวมทั้งความเหมาะสมด้านแผน นโยบาย สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และความจำเป็นด้านอื่นแล้ว อาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

(2.2.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาเองตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

(2.2.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือร่วมมือกับรัฐ (กระทรวงศึกษาธิการ หรือกระทรวง ทบวง กรมอื่น) หรือเอกชนจัดการศึกษา ทั้งนี้ อาจมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ เช่น เทศบาลจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลแต่โดยข้อเท็จจริงจะมีประชาชนนอกเขตเทศบาลเข้ามาเรียนด้วย โดยไม่อาจจำกัดสิทธิของประชาชนเหล่านั้นได้ หากประชาชนนอกเขตเทศบาลมาเข้าเรียนเป็นจำนวนมาก และเทศบาลมีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่จะสนับสนุนการศึกษาให้ได้ ก็อาจโอนโรงเรียนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าเป็นเจ้าสังกัดร่วมของโรงเรียนดังกล่าว หรือกรณีโรงเรียนตั้งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีนโยบายจะขอโอนโรงเรียนมาสังกัด แต่มีข้อจำกัดด้านรายได้ และไม่ยินยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด โอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจทำความตกลงจัดตั้งสหการการศึกษา หรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างใด โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของร่วม เพื่อรับโอนสถานศึกษานั้น ไปบริหารจัดการแทน

## 2.6.2 ภารกิจจัดการศึกษาท้องถิ่น

(1) การจัดการศึกษาปฐมวัย เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาความพร้อมแก่เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา เต็มตามศักยภาพและมีความพร้อมในการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งพัฒนาและวางรากฐานชีวิต การเตรียมความพร้อมของเด็ก ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และสังคม ให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน รวมทั้งให้สามารถค้นพบความต้องการ ความสนใจ ความถนัดของตนเองด้านวิชาการ วิชาชีพ ความสามารถในการประกอบอาชีพ และทักษะทางสังคม โดยให้ผู้เรียน มีความรู้คู่คุณธรรม และมีความสำนึกในความเป็นไทย

(3) การจัดบริการให้ความรู้ด้านอาชีพ เป็นการจัดบริการและ/หรือส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาความรู้ ทักษะในการประกอบอาชีพแก่ประชาชน รวมทั้งการรวมกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

(4) การจัดการส่งเสริมกีฬา นันทนาการและกิจกรรมเด็กเยาวชน เป็นการจัดและส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการกีฬา นันทนาการ กิจกรรมเด็กและเยาวชน ประชาชนทั่วไปอย่างหลากหลาย

(5) การดำเนินงานด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นการดำเนินงานด้านกิจกรรมส่งเสริม สนับสนุน อนุรักษ์ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเฉพาะกิจกรรมที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทยและท้องถิ่น

2.7 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549)

### 2.7.1 วิสัยทัศน์ประเทศไทย

มุ่งพัฒนาสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยั่งยืน ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี”

### 2.7.2 พันธกิจ

เพื่อให้การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” ภายใต้แนวปฏิบัติของ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เห็นควรกำหนดพันธกิจของการพัฒนาประเทศ ดังนี้

- (1) พัฒนาคคนให้มีคุณภาพ คุณธรรมนำความรอบรู้อย่างเท่าทัน
- (2) เสริมสร้างเศรษฐกิจให้มีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม
- (3) ดำรงความหลากหลายทางชีวภาพ และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (4) พัฒนาระบบบริหารจัดการประเทศให้เกิดธรรมาภิบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

### 2.7.3 วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อสร้างโอกาสการเรียนรู้คู่คุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่องที่ขับเคลื่อน) ด้วยการเชื่อมโยงบทบาทครอบครัว สถาบันศาสนาและสถาบันการศึกษา เสริมสร้างบริการสุขภาพ

อย่างสมดุลระหว่างการส่งเสริม การป้องกัน การรักษา และการฟื้นฟูสมรรถภาพ และสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(2) เพื่อเพิ่มศักยภาพของชุมชน เชื่อมโยงเป็นเครือข่าย เป็นรากฐานการพัฒนา เศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต และอนุรักษ์ ฟื้นฟู ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน นำไปสู่การพึ่งตนเองและลดปัญหาความยากจนอย่างบูรณาการ

(3) เพื่อปรับโครงสร้างการผลิตสู่การเพิ่มคุณค่าของสินค้าและบริการบนฐานความรู้ และนวัตกรรม รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสาขาการผลิตเพื่อให้มูลค่าการผลิตสูงขึ้น

(4) เพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน และระบบบริหารความเสี่ยงให้กับภาคการเงิน การคลัง พลังงาน ตลาดปัจจัยการผลิต ตลาดแรงงาน และการลงทุน

(5) เพื่อสร้างระบบการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุนให้เป็นธรรม และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ รวมทั้งสร้างกลไกในการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาสู่ประชาชนในทุกภาคส่วนอย่างเป็นธรรม

(6) เพื่อเสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพ ควบคู่กับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นฐานที่มั่นคงของการพัฒนาประเทศ และการดำรงชีวิตของคนไทยทั้งในรุ่นปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งสร้างกลไกในการรักษาผลประโยชน์ของชาติอย่างเป็นธรรมและอย่างยั่งยืน

(7) เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศสู่ภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน และขยายบทบาทขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่กับการเสริมสร้างกลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

#### 2.7.4 เป้าหมาย

(1) เป้าหมายการพัฒนาคูณภาพคนและความเข้มแข็งของชุมชน

(1.1) การพัฒนาคน

(1.1.1) คนไทยทุกคนได้รับการพัฒนาให้มีความพร้อมทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา คุณธรรม จริยธรรม อารมณ์ มีความสามารถในการแก้ปัญหา มีทักษะในการประกอบอาชีพ มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตอย่างมี ศักดิ์ศรี และอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

(1.1.2) เพิ่มจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยเป็น 10 ปี พัฒนากำลังแรงงานระดับกลางที่มีคุณภาพเพิ่มเป็นร้อยละ 60 ของกำลังแรงงานทั้งหมด และเพิ่มสัดส่วนบุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนาเป็น 10 คน ต่อประชากร 10,000 คน

(1.1.3) อายุคาดหมายเฉลี่ยของคนไทยสูงขึ้นเป็น 80 ปี ควบคู่กับการลดอัตราเพิ่มของการเจ็บป่วยด้วยโรคป้องกันได้ใน 5 อันดับแรก คือ หัวใจ ความดันโลหิตสูง เบาหวาน หลอดเลือดสมอง และมะเร็ง นำไปสู่การเพิ่มผลิตภาพแรงงาน และลดรายจ่ายด้านสุขภาพของบุคคลลงในระยะยาว

(1.2) การพัฒนาชุมชนและแก้ปัญหาความยากจน ทุกชุมชนมีแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแผนชุมชนไปใช้ประกอบการจัดสรรงบประมาณเพิ่มกิจกรรมสร้างสรรค์สังคมและบรรเทาปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด และขยายโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และลดสัดส่วนผู้อยู่ใต้เส้นความยากจนลงเหลือร้อยละ 4 ภายในปี 2554

## (2) เป้าหมายด้านเศรษฐกิจ

(2.1) โครงสร้างเศรษฐกิจ สัดส่วนภาคเศรษฐกิจในประเทศต่อภาคการค้าระหว่างประเทศ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 75 ภายในปี 2554 และสัดส่วนภาคการผลิตเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15 ภายในปี 2554

(2.2) เสถียรภาพเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อทั่วไปเฉลี่ยร้อยละ 3.0-3.5 ต่อปี สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ไม่เกินร้อยละ 50 และความยืดหยุ่นการใช้พลังงานเฉลี่ยไม่เกิน 1:1 ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

(2.3) ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ สัดส่วนรายได้อันดับสูงสุดร้อยละ 20 แรก ต่อรายได้อันดับสูงสุดร้อยละ 20 ไม่เกิน 10 เท่าภายในปี 2554 และสัดส่วนผลผลิตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

## (3) เป้าหมายการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

(3.1) รักษาความสมบูรณ์ของฐานทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพ ให้มีพื้นที่ป่าไม้ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 33 และต้องเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 18 ของพื้นที่ประเทศ รวมทั้งรักษาพื้นที่ทำการเกษตรในเขตชลประทานไว้ไม่น้อยกว่า 31,000,000 ไร่

(3.2) รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการดำรงคุณภาพชีวิตที่ดีและไม่เป็นภัยคุกคามต่อระบบนิเวศ ตลอดจนคุณภาพชีวิตของคนไทย

## (4) เป้าหมายด้านธรรมาภิบาล

(4.1) มุ่งให้ธรรมาภิบาลของประเทศดีขึ้น มีคะแนนภาพลักษณ์ของความโปร่งใสอยู่ที่ 5.0 ภายในปี 2554 ระบบราชการมีขนาดที่เหมาะสม และมีการดำเนินงานที่คุ้มค่าเพิ่มขึ้น ลดกำลังคนภาครัฐการให้ได้ร้อยละ 10 ภายในปี 2554 ธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจเอกชนเพิ่มขึ้นท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้และมีอิสระ ในการพึ่งตนเองมากขึ้น ภาคประชาชน

มีความเข้มแข็ง ภูมิทัศน์ หน้าที่ และมีส่วนร่วมมากขึ้นในการตัดสินใจและรับผิดชอบในการบริหารจัดการประเทศ

(4.2) สร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลในบริบทไทย ให้มีการศึกษาวิจัย พัฒนาองค์ความรู้ในด้านวัฒนธรรมประชาธิปไตย วัฒนธรรมธรรมาภิบาล และวัฒนธรรมสันติวิธีเพิ่มขึ้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

### 2.7.5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ที่ปรับเปลี่ยนเร็วและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่เหมาะสม ดังนี้

(1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนให้มีคุณธรรมนำความรู้ เกิดภูมิคุ้มกัน

(2) ยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็งด้วยการส่งเสริมการรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำในรูปแบบที่หลากหลาย และจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่องตามความพร้อมของชุมชน

(3) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการผลิตให้สมดุลและยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างเพื่อสร้างความเข้มแข็งของภาคการผลิตและบริการ บนฐานการเพิ่มคุณค่าสินค้าและบริการจากองค์ความรู้สมัยใหม่ภูมิปัญญาท้องถิ่นและนวัตกรรม และการบริหารจัดการที่ดี รวมทั้งสร้างบรรยากาศการลงทุนที่ดีด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ การปฏิรูปองค์กร การปรับปรุงกฎระเบียบ การพัฒนามาตรฐานในด้านต่าง ๆ และการดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศให้สนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ พร้อมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันและระบบบริหารความเสี่ยงของระบบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ

(4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับการรักษาฐานทรัพยากรและความสมดุลของระบบนิเวศเพื่อรักษาสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาที่ยั่งยืน

(5) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ มุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างยั่งยืน

### 2.7.6 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 สู่การปฏิบัติ ต้องให้ภาคีพัฒนาทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อน โดยนำเอาแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของแผนมาแปลงไปสู่แผนปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการปรับระบบการจัดสรรทรัพยากร การปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ การสร้างองค์ความรู้ รวมทั้งการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ โดยมีแนวทางสำคัญ ดังนี้

- (1) เสริมสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคีพัฒนา จัดทำแผนปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ ที่บูรณาการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง
- (2) กำหนดแนวทางการลงทุนที่สำคัญตามยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10
- (3) เร่งปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล
- (4) ศึกษาวิจัยสร้างองค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้เพื่อหนุนเสริมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 สู่การปฏิบัติ
- (5) พัฒนาระบบการติดตามประเมินผลและสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาในทุกระดับ
- (6) สนับสนุนการพัฒนาระบบฐานข้อมูลในทุกระดับและการเชื่อมโยงโครงข่ายข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานกลางระดับนโยบาย ตลอดจนระดับพื้นที่และท้องถิ่น

2.8 นโยบายและแผนการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (0 – 5 ปี) พ.ศ.2545-2549 (สถาบันแห่งชาติเพื่อการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย, 2544)

#### 2.8.1 ความเป็นมา

เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึง 5 ปี (เด็กปฐมวัย) เป็นช่วงอายุที่มีอิทธิพลของการพัฒนาการสูง ถ้าเด็กได้รับการเลี้ยงดูที่ดีและถูกต้องตามหลักจิตวิทยา และหลักวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เด็กก็จะพัฒนาได้เต็มตามศักยภาพ จากทฤษฎีองค์ความรู้เรื่องพัฒนาการเด็ก และการพัฒนาของสมอง รวมทั้งงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเด็กปฐมวัย สรุปได้ว่าช่วงเวลาที่สำคัญและจำเป็นที่สุดในการ

พัฒนาสมองคือในช่วง 5 ปีแรกของชีวิต เด็กที่ไม่ได้รับการเลี้ยงดูและพัฒนาอย่างถูกต้องในช่วงเวลานี้ เมื่อพ้นวัยนี้แล้วโอกาสทองเช่นนี้จะไม่หวนกลับมาอีก

ด้วยเหตุนี้พ่อแม่ ผู้ปกครอง ครู ผู้เลี้ยงดูเด็กต้องมีความรู้ ความเข้าใจ ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาเด็กในช่วงวัย 0 – 5 ปี ต้องสามารถเลี้ยงดู จัดประสบการณ์ พัฒนาเด็กให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาได้เต็มตามศักยภาพ

ปัจจุบันหลายหน่วยงานที่จัดบริการสำหรับเด็กปฐมวัย (อายุ 0 – 5 ปี) แต่ก็ยังไม่สามารถจัดบริการ ได้ครอบคลุมทั่วถึงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ผลการประเมินพบว่าสถานรับเลี้ยงเด็ก ศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัย รวมทั้งการอนุบาลศึกษาในโรงเรียนยังต้องปรับปรุงคุณภาพทั้งในด้านการบริหารจัดการ วิธีการเลี้ยงดู ผู้ดูแลเด็กยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ขาดการกำกับดูแลคุณภาพมาตรฐานและ ไม่มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชา

สถานการณ์ในเรื่องเด็กปฐมวัยและครอบครัวในปัจจุบันในภาวะวิกฤต จึงจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเร่งด่วน เริ่มตั้งแต่การให้การศึกษาสำหรับคู่สมรสใหม่ ผู้เตรียมตัวเป็นพ่อแม่ หญิงตั้งครรภ์ เพื่อพัฒนาการเป็นพ่อแม่ที่ดีมีคุณภาพ อันจะเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาเด็กในระยะยาวต่อไป นอกจากนี้ ต้องมีการกำหนดคุณภาพมาตรฐานของสถานรับเลี้ยงเด็ก (อายุต่ำกว่า 3 ปี) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย (อายุ 3 – 5 ปี) เพื่อให้บริการที่มีคุณภาพ

### 2.8.2 เหตุผลที่ต้องมีนโยบายและแผนเฉพาะสำหรับเด็กปฐมวัย

(1) ประเทศไทยมีแผนการพัฒนาเด็กมาตั้งแต่ปี 2522 โดยได้จัดทำแผนพัฒนาเด็กระยะยาวและแผนพัฒนาเยาวชนระยะยาว นอกจากนี้ยังได้จัดทำแนวนโยบายในการดำเนินการพัฒนาเด็กโดยใช้สถานะความต้องการพื้นฐานและบริการสำหรับเด็ก (สพค.) ด้วย เอกสารทั้งหมดมีประโยชน์และได้กระตุ้นให้เกิดความตระหนักในความสำคัญของการพัฒนาเด็ก แต่การนำไปสู่การปฏิบัติไม่สู้จะครบถ้วน ในแผนพัฒนาเด็กทุกแผนจะกล่าวถึงการพัฒนาเด็ก โดยรวมตั้งแต่ 0 – 18 ปี หรือ 0 – 25 ปี แต่ไม่มีแผนที่เน้นเฉพาะเด็กปฐมวัย 0 – 5 ปี หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการพัฒนาเด็กและเยาวชน คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ



(2) สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2542 เรื่องนโยบายการศึกษา ขั้นพื้นฐาน 12 ปี ข้อ 2.1 ระบุว่ารัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย (0 – 5 ปี) เพราะการพัฒนาเด็กในวัยนี้เป็นช่วงเวลาสำคัญสำหรับการพัฒนาการทางสมองของบุคคล การศึกษาระดับนี้ควรเป็นการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อม โดยการส่งเสริมให้ชุมชนหรือสถาบัน หรือองค์กรในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันครอบครัว มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับนี้ ควบคู่ไปด้วย ดังนั้น ในการจัดทำแผนปฏิบัติการในนโยบายและมาตรการการจัดการศึกษาขั้น พื้นฐาน 12 ปี ให้ครอบคลุมการพัฒนาเด็กปฐมวัย (0 – 5 ปี) ด้วย

(3) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 13 (1) กำหนดให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครองมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์การสนับสนุนจากรัฐ ให้มีความรู้ความสามารถ ในการอบรมเลี้ยงดูและการให้การศึกษาแก่บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแล

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช ... ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับเด็กปฐมวัย ไว้ว่า

“ ปัจจุบันการศึกษาปฐมวัย คือ การพัฒนาเด็กวัย 0 – 5 ปี ยังไม่ได้ถูกกำหนดให้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ วัยนี้เป็นช่วงของการพัฒนาที่วิกฤตและมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับชีวิต และเป็นการวางพื้นฐานสำหรับการเรียนรู้และการพัฒนาในระดับ ต่อไป ดังนั้น รัฐควรมีบทบาทโดยตรงหรือมีส่วนร่วมและส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น มีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้ทั่วถึง มีคุณภาพ และได้มาตรฐานเท่าเทียมกัน ”

ด้วยความสำคัญรวมทั้งหลักการและเหตุผลดังกล่าวแล้ว สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจึงได้ดำเนินการเสนอนโยบายและแผนการศึกษาสำหรับเด็ก ปฐมวัย (0 – 5 ปี)

### 2.8.3 ความสำคัญของการพัฒนาเด็กปฐมวัย

(1) การพัฒนามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องเริ่มตั้งแต่อยู่ในครรภ์ ช่วงปฐมวัย และต่อเนื่องตลอดชีวิต

(2) หลักวิชาการและการวิจัยได้แสดงว่าปัจจัยแวดล้อมและการเลี้ยงดูที่เหมาะสมสามารถเปลี่ยนโครงสร้างและประสิทธิภาพการทำงานของสมองมนุษย์ได้ เวลาที่สำคัญและจำเป็นที่สุดในการพัฒนาสมองคือในช่วง 5 ปีแรกของชีวิต

(3) การพัฒนาคุณภาพมนุษย์ที่ยั่งยืน และป้องกันปัญหาสังคมในระยะยาว จำเป็นต้องเริ่มพัฒนาตั้งแต่ปฐมวัย โดยเน้นให้ครอบครัวเป็นแกนหลักและชุมชนเป็นฐานที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการพัฒนาเลี้ยงดูเด็กทุกชั้นตอน

(4) แนวคิดในการพัฒนาเด็กเพื่อให้มีพัฒนาการทุกด้านอย่างสมดุล นับตั้งแต่ปฏิสนธิ จวบจนเจริญวัยจำเป็นต้องมีการตื่นตัวและผนึกกำลังกันทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน ร่วมกันส่งเสริมครอบครัวให้พ่อแม่มีความรักและความรู้ สามารถเลี้ยงดูบุตรหลานได้ถูกวิธี

(5) ผู้ดูแลเด็ก ครู รวมทั้งเจ้าหน้าที่สาธารณสุข มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้เจริญเติบโตพัฒนาไปในทางที่พึงประสงค์ บุคคลเหล่านี้ต้องมีหลักวิชาและทักษะที่ถูกต้องในการเลี้ยงดูเด็ก

#### 2.8.4 สภาพปัจจุบันและปัญหา

##### (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 53 ระบุไว้ว่า...เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล มีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ... และมาตรา 80 ระบุไว้ว่า ...รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน... เสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน

##### (2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาหลักที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัยด้านต่าง ๆ ดังนี้

(2.1) สนับสนุนและส่งเสริมให้เยาวชน คู่สมรส และพ่อแม่มีความรู้เกี่ยวกับชีวิตครอบครัวและวิธีการเลี้ยงดูที่ถูกต้องเหมาะสม โดยมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสานการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน

(2.2) สนับสนุนและส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยได้รับบริการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ศูนย์พัฒนาเด็ก สถานรับเลี้ยงเด็กในที่ทำงานและในสถานประกอบการ โดยดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และครอบครัว

(2.3) สนับสนุนให้เด็กทุกคนได้รับการส่งเสริมด้านโภชนาการอย่างเพียงพอ และมีคุณภาพ

### (3) แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ได้กำหนดให้มีการยกระดับการศึกษาพื้นฐานของปวงชนไว้ในแผนงานหลักที่ 1 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้รับการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ครอบคลุมตั้งแต่การเตรียมความพร้อมก่อนที่จะมีครอบครัว เด็กแรกเกิดที่ควรได้รับการเลี้ยงดูอย่างถูกต้องและได้ตั้งเป้าหมายให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับการเตรียมความพร้อมอย่างน้อย 1 ปี ก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษาก่อนปี พ.ศ. 2544 และขยายปริมาณการเข้าถึงบริการการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของเด็กปฐมวัย (3 – 5 ปี) จากร้อยละ 65 เป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 ในปี พ.ศ. 2544 พร้อมทั้งได้วางแนวทาง/มาตรการในการขยายบริการการเตรียมความพร้อมแก่เด็กปฐมวัยไว้ดังนี้

(3.1) จัดกิจกรรมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับชีวิตครอบครัว การวางแผนครอบครัว วิธีการเลี้ยงดูลูกที่ถูกต้องเหมาะสมแก่คู่สมรส พ่อแม่ และสมาชิกของครอบครัว ผ่านสื่อประเภทต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

(3.2) รัฐและองค์กรทางสังคมสนับสนุนให้เด็กได้รับอาหารหลัก อาหารเสริม (นม) อย่างเพียงพอและมีคุณภาพ โดยมีมาตรการเสริมเป็นพิเศษสำหรับเด็กที่อยู่ในภาวะทุพโภชนาการ และเด็กที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม

(3.3) ส่งเสริม สนับสนุนการเตรียมความพร้อมอย่างมีมาตรฐานแก่เด็กปฐมวัยในรูปแบบที่หลากหลาย โดยดำเนินการเป็นกระบวนการร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐ ชุมชน และครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กด้อยโอกาสให้ได้รับบริการแบบให้เปล่า

### (4) นโยบายของรัฐ

คณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ในวันพฤหัสบดีที่ 20 พฤศจิกายน 2541 ว่า

“นโยบายด้านการศึกษา ข้อ 2.6.2 (4) ให้ความรู้แก่พ่อแม่และครอบครัวในการวางรากฐานเบื้องต้นของชีวิต และเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กก่อนเข้าเรียนชั้นประถม ตลอดจนการส่งเสริมการจัดการศึกษาปฐมวัยให้ทั่วถึง”

(5) หน่วยงานจัดการศึกษา

หน่วยงานที่จัดบริการสำหรับเด็กปฐมวัย มีทั้งภาครัฐและเอกชนประมาณ 12 หน่วยงาน แต่ก็ยังไม่สามารถจัดบริการได้ครอบคลุมทั่วถึง ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ขาดการประสานงาน และไม่มีเอกภาพของนโยบาย ตลอดจนทิศทางการจัดการศึกษา ในปี 2541 เด็กต่ำกว่า 3 ปี ส่วนใหญ่ร้อยละ 90 อยู่ในความดูแลของพ่อแม่/ผู้ปกครอง เด็กปฐมวัยอายุ 3-5 ปี ได้รับความรู้และบริการการศึกษา ร้อยละ 85 ต่อประชากร กลุ่มอายุ 3-5 ปี

(6) ขาดการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ

การพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเป็นองค์รวม ต้องมีบูรณาการของงานด้านต่าง ๆ ได้แก่ สุขภาพ การศึกษา การพัฒนาชุมชน การประชาสัมพันธ์ โดยมี การประสานกับครอบครัว ชุมชน อย่างมีประสิทธิภาพ และจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ทันเหตุการณ์ วิทยาการทั้งระดับท้องถิ่น ระดับประเทศและสากล แต่ในความเป็นจริงมีโครงการพัฒนาครอบครัว แต่ยังมีอุปสรรคขัดข้องหลายอย่างที่ควรแก้ไข จึงยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

(7) การขาดคุณภาพ

ผลการประเมินการจัดบริการพัฒนาเด็ก 3-5 ปี พบว่า ค้อยคุณภาพทั้งในด้านการบริหารและจัดการ ขาดคุณภาพในเรื่องวิธีการเรียนรู้ของเด็ก เช่น การเรียนรู้โดยการให้เด็กท่องจำอย่างเดียว ไม่ส่งเสริมให้เด็กใช้ความคิดตั้งแต่เล็ก ๆ การให้เด็กล้มอยู่กับที่ทั้งวัน การจัดหลักสูตรที่ตายตัว การเร่งสอนอ่าน เขียน คณิตเลข เพื่อให้สอบเข้าชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ได้ ไม่ให้อิสระในการแสดงออก ห้ามเด็กพูด ให้นั่งเงียบ ๆ บังคับให้ทำการบ้านทุกวัน ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับวิธีการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

(8) ขาดการให้ความรู้แก่พ่อแม่ ผู้ปกครองอย่างทั่วถึง

พ่อแม่ไม่มีโอกาสเรียนรู้วิธีการเป็นพ่อแม่ที่ดีและวิธีรักลูกในทางที่ถูกที่ควร พ่อแม่จำนวนหนึ่งยังมีความเข้าใจผิดในเรื่องการเลี้ยงดูลูก เช่น ให้ความรักด้วยวิธีการให้สิ่งของเป็น

รางวัล ดีเด็กทุกครั้งทำผิด ชูเด็กว่า “จะไม่รัก” ถ้าไม่เชื่อฟัง เด็กไม่มีสิทธิพูดเวลารับประทานอาหาร ให้เด็กกลัวในตัวบุคคลที่ผิด ๆ เช่น หมอ ตำรวจ เป็นต้น

(9) ขาดการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

กระบวนการผลิตครูและการเตรียมบุคลากร เช่น ผู้ดูแลเด็กที่จะทำงานกับเด็กปฐมวัยจะต้องเน้นการเสริมสร้างให้บุคลากรมีคุณสมบัติที่เหมาะสม มีความรู้ความเข้าใจ โดยเฉพาะด้านจิตวิทยาเด็ก ปัจจุบันยังขาดการฝึกอบรม ทั้งก่อนประจำการ และระหว่างประจำการ อย่างเป็นระบบ ควรจัดฝึกอบรมได้ทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียนและตามอัยาศัย ในสถานที่ ๆ บุคคลนั้นจะเข้าทำงาน

(10) ขาดความเข้าใจเรื่องปรัชญาการพัฒนาเด็กปฐมวัย

ปัจจุบันการเรียนการสอนเด็กปฐมวัยดำเนินการ โดยขาดความเข้าใจปรัชญาพื้นฐานที่มีต่อมนุษย์และช่วงปฐมวัยของชีวิต จึงทำให้ไม่มีความเข้าใจสาเหตุที่ต้องจัด สิ่งแวดล้อม และประสบการณ์สำหรับเด็กปฐมวัย เป็นต้น

(11) ขาดการกำหนดมาตรฐาน

การจัดบริการสำหรับเด็กปฐมวัยที่มีอายุต่ำกว่า 3 ปี และบริการสำหรับเด็กอายุ 3-5 ปี ไม่มีการกำกับดูแลคุณภาพมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งไม่มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพที่เหมาะสม เช่น ขาดการกำหนดตัวบ่งชี้คุณภาพ ขาดระบบการให้การรับรองคุณภาพ

(12) ขาดวิธีบริหารจัดการที่มีคุณภาพประสิทธิภาพ

ในกรณีที่มีการจัดการศึกษาโดยองค์กรหรือสถาบัน ผู้บริหารจัดการบริการ ส่วนใหญ่ไม่ได้รับความรู้เฉพาะทางที่จะช่วยให้การบริการแก่เด็กปฐมวัย เป็นไปอย่างมีคุณภาพ รวมทั้งการจัดหาทรัพยากรที่เหมาะสมแก่เด็กตามวัย

(13) ขาดการวิจัย/ความรู้เชิงสังเคราะห์ที่จะเอื้อต่อการเรียนรู้ของเด็ก

มีการศึกษาวิจัยของค์ความรู้ใหม่ ๆ องค์ความรู้เรื่องพัฒนาการของเด็ก การอบรมเลี้ยงดูที่เหมาะสม และทฤษฎีการเรียนรู้ดูแลเด็กปฐมวัยในต่างประเทศมากมาย องค์ความรู้เหล่านี้ น่าจะได้นำมาศึกษาและนำมาปรับใช้ในบริบทของประเทศไทย โดยการวิจัยและพัฒนา การเผยแพร่รวมทั้งการส่งเสริมให้มีความเชี่ยวชาญแก่ผู้ที่สอนและวิจัยระดับอุดมศึกษา เพื่อนำมาใช้ฝึกอบรมให้ได้ประโยชน์แก่เด็กปฐมวัยในระยะยาว

## (14) ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน ประชาชน

ประชาชนและชุมชนต้องมีส่วนร่วมและใส่ใจในการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้มากขึ้น เพื่อให้พลังชุมชนและท้องถิ่นเป็นขุมกำลังที่ช่วยดูแลเด็กได้อย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพ

## (15) ขาดการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

ประเทศไทยมีนโยบายและแผนการพัฒนาดังกล่าวมาเป็นเวลากว่า 20 ปี แต่ไม่มีการกำหนดผู้รับผิดชอบโดยตรงในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และไม่มีการติดตามประเมินผลให้มีการดำเนินการให้เป็นตามนโยบายและแผนต่าง ๆ

## 2.8.5 วิสัยทัศน์

เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับการพัฒนาที่เหมาะสมเพื่อให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ เรียนรู้อย่างมีความสุข และพัฒนาอย่างรอบด้าน สมดุลเต็มศักยภาพ ในปลายปี 2549

## 2.8.6 วัตถุประสงค์ของนโยบายและแผน

- (1) เพื่อให้มีแนวคิดและแนวทางร่วมกันทั้งชาติ ในการพัฒนาเด็กปฐมวัย
- (2) เพื่อให้สามารถนำไปเป็นแผนปฏิบัติการและกำหนดผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม
- (3) เพื่อเป็นแนวทางในการเก็บข้อมูล ข้อเสนอแนะ ติดตามงานและประเมินผลได้
- (4) ให้การพัฒนาเด็กปฐมวัยเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา

## 2.8.7 นโยบาย

จัดการศึกษาและพัฒนาเด็กปฐมวัยช่วงอายุ 0-5 ปี เพื่อให้เด็กทุกคนได้พัฒนาอย่างเต็มศักยภาพและมีคุณภาพ โดยให้ทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดบริการให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นและผู้รับบริการ

## 2.8.8 เป้าหมาย

- (1) เด็กอายุ 0-5 ปีทุกคน
- (2) พ่อแม่ สมาชิกในครอบครัว ผู้เตรียมตัวเป็นพ่อแม่

(3) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเด็กโดยตรง ได้แก่ ครู ผู้ดูแลเด็ก พี่เลี้ยงเด็ก ผู้เลี้ยงดูเด็ก ผู้สูงอายุที่ดูแลเด็ก เจ้าหน้าที่สาธารณสุข นักสังคมสงเคราะห์ ฯลฯ

(4) ชุมชน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชนต่าง ๆ ผู้นำทางศาสนา อาสาสมัครในรูปแบบต่าง ๆ กลุ่มอาชีพ นักเรียน/เยาวชน ฯลฯ

(5) สังคม ได้แก่ สถาบันทางสังคม สื่อมวลชน นักวิชาชีพ และองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ องค์กรของรัฐ องค์กรเอกชน ฯลฯ

### 2.8.9 ยุทธศาสตร์

(1) การพัฒนาเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ใช้หลักการบ้านเป็นฐานในการเลี้ยงดู (Home-based approach) ซึ่งบุคคลสำคัญคือ พ่อแม่ ผู้ปกครอง และสมาชิกในครอบครัว

(2) เด็กอายุ 3-5 ปี ใช้สถานพัฒนาเด็กหรือรูปแบบอื่นที่เป็นทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย โดยให้ผู้ดูแลเด็ก ฯลฯ มีลักษณะเป็น “มืออาชีพ” และร่วมมือกับพ่อแม่ ผู้ปกครอง และครอบครัว

(3) การพัฒนาเด็กอายุ 0-5 ปี ที่ดีและมีคุณภาพต้องมีระบบการส่งต่อ เพื่อเชื่อมโยงจากบ้านไปศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัย และโรงเรียน

(4) การพัฒนาความรู้และทักษะแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเด็กอายุ 0-5 ปี

(5) สร้างความพร้อมให้ชุมชนและท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดการศึกษาและพัฒนาเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(6) สังคมร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างครบวงจร ตั้งแต่วางแผน ปฏิบัติการ เฝ้าระวัง ตรวจสอบ และประเมินผล

(7) เมื่อชุมชนและท้องถิ่นมีความเข้มแข็งพอ ทั้งด้านเศรษฐกิจ และความรู้ความสามารถ ให้รัฐกระจายความรับผิดชอบไปยังชุมชนท้องถิ่น (ครอบครัว ชุมชน อบต. เทศบาล เอกชน องค์กรเอกชน และอื่น ๆ) ดำเนินการเต็มทีในทุกด้าน รัฐจำกัดบทบาทของตนเอง ให้เป็นผู้กำหนดนโยบาย รูปแบบ การตรวจสอบมาตรฐาน การประเมินผล และการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส กลุ่มต่าง

### 2.8.10 เงื่อนไขสู่ความสำเร็จ

- (1) รัฐประกาศนโยบายให้ชัดเจนที่จะสนับสนุนส่งเสริมให้มีการดำเนินการด้วยการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาเด็กปฐมวัยโดยถือเป็นการลงทุนที่สำคัญ
- (2) ทุกส่วนของสังคมตั้งแต่ครอบครัว ชุมชน หน่วยงานของรัฐ เอกชน ธุรกิจเอกชน สื่อมวลชน และสถาบันสังคมต่าง ๆ ต้องตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาเด็กอายุ 0-5 ปี และเห็นความจำเป็นในการวางรากฐานที่มั่นคงต่อชีวิต
- (3) ต้องมีความร่วมมือกันระหว่างทุกส่วนในสังคมในการพัฒนา และการให้บริการสำหรับเด็กปฐมวัยอย่างเป็นระบบ มีความหลากหลายและต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดกระบวนการการเรียนรู้ที่มีคุณภาพ
- (4) ต้องมีการประสานงานกันชัดเจนระหว่างหน่วยงานหลักที่ดูแลเด็กปฐมวัย ทั้งหน่วยงานนโยบาย หน่วยปฏิบัติ และหน่วยงานวิชาการ
- (5) กำหนดมาตรฐานของการพัฒนาเด็กปฐมวัย และต้องมีการประเมินผล
- (6) ต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเป็นรายละเอียด พร้อมทั้งกำหนดตัวบ่งชี้และติดตามผลทุกระดับ
- (7) ต้องมีทรัพยากรบุคคล เงิน และอุปกรณ์เครื่องใช้ให้เพียงพอในการพัฒนาเด็กปฐมวัย และมีทรัพยากรเพียงพอในการติดตามประเมินผล

### 2.8.11 แผนงานหลัก

แผนงานหลักเป็นแผนชี้นำ เป็นแนวคิดและทิศทางที่จะนำไปแปลงเป็นแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนต่อไป แผนงานหลักประกอบด้วย

2.8.11.1 แผนงานหลักที่ 1: แผนงานพัฒนาพ่อแม่ ผู้ปกครอง สมาชิกในครอบครัว และผู้เตรียมตัวเป็นพ่อแม่

#### (1) แนวคิด

(1.1) พ่อแม่ ผู้ปกครอง สมาชิกในครอบครัว รวมทั้งผู้อาวุโส และผู้เตรียมตัวเป็นพ่อแม่ตระหนักในความสำคัญของการพัฒนาเด็กในช่วงปฐมวัย มีความรู้ ความเข้าใจพัฒนาการของเด็ก และวิธีการอบรมเลี้ยงดู และจัดประสบการณ์สำหรับเด็กปฐมวัยอย่างถูกต้องและเหมาะสม



(1.2) พ่อแม่ ผู้ปกครอง สมาชิกในครอบครัว รวมทั้งผู้อาวุโส และผู้เตรียมตัวเป็นพ่อแม่ มีทักษะในการดูแล รวมทั้งสามารถทราบแหล่งหลากหลายที่เป็นแหล่งความรู้และที่ให้บริการแก่เด็กในด้านต่าง ๆ ได้

(2) แนวทาง/มาตรการ

(2.1) สถานศึกษา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยทั้งภาครัฐและเอกชน และสื่อมวลชนร่วมกันรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนทั่วไปให้ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็กปฐมวัย

(2.2) จัดบริการเสริมความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนฝึกทักษะพ่อแม่ ครอบครัว คู่สมรส ฯลฯ ให้มีความรู้ความเข้าใจในวิธีการอบรมเลี้ยงดูเด็กอย่างถูกต้องเหมาะสมตามวัย รวมทั้งสร้างจิตสำนึกให้เห็นคุณค่าของการพัฒนาเด็ก รับผิดชอบ อบรม เลี้ยงดูด้วยความรัก ความอบอุ่น ความเอาใจใส่ สามารถสร้างประสบการณ์การเรียนรู้และเป็นแบบอย่างที่ดีแก่เด็ก

(2.3) ส่งเสริมให้องค์กรของรัฐ เอกชน รวมทั้งท้องถิ่นจัดการฝึกอบรมให้พ่อแม่ คู่สมรสใหม่ และผู้ปกครอง ในเรื่องการพัฒนาเด็กปฐมวัย ตลอดจนสนับสนุนให้มีการจัดตั้งชมรมผู้ปกครองของกลุ่มเด็กปฐมวัย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตเด็กปฐมวัย

(2.4) สนับสนุน โครงการต่าง ๆ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย เช่น โครงการพัฒนาครอบครัว โครงการครอบครัวดีมีสุข เป็นต้น โดยสนับสนุนชุมชนที่มีการดำเนินการอยู่แล้วให้ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจน โครงการอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนในเมือง หมู่บ้าน/ตำบลต่าง ๆ ที่มุ่งพัฒนาเด็กโดยอาศัยผู้นำท้องถิ่นเป็นแกนหลักและมีการประสานงานกับหน่วยงานของภาครัฐและเอกชนเป็นผู้ให้การสนับสนุน

(2.5) จัดให้มีวิธีการประเมินผลการพัฒนาเด็กปฐมวัยโดยพ่อแม่ผู้ปกครอง ฯลฯ แบบง่ายที่สามารถใช้เองได้ รวมทั้งรวบรวมแหล่งต่าง ๆ ที่พ่อแม่ ผู้ปกครอง สามารถติดต่อขอคำแนะนำ หรือความช่วยเหลือได้

## 2.8.11.2 แผนงานหลักที่ 2: แผนงานพัฒนาและบริการส่งเสริมเด็กปฐมวัย

### (1) แนวคิด

(1.1) เด็กอายุต่ำกว่า 3 ปีทุกคน ต้องได้รับการเลี้ยงดูที่ส่งเสริมการพัฒนาเด็กทั้งทางร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ สังคม จริยธรรม และการมีลักษณะนิสัยที่ดีจากพ่อแม่ ผู้ปกครอง ครอบครัว และผู้เลี้ยงให้ได้คุณภาพ

(1.2) เด็กอายุ 3-5 ปี ต้องได้รับการดูแลทุกด้านดังกล่าวแล้วจากทั้งพ่อแม่ ผู้ปกครอง ผู้เลี้ยงดูและผู้ดูแลเด็ก ครูปฐมวัย หรือที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

### (2) แนวทาง/มาตรการ

(2.1) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดบริการพัฒนาเด็กและบริการการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายสำหรับเด็กปฐมวัยให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยมุ่งเน้นการอบรมบ่มนิสัยและการส่งเสริมให้เด็กมีพัฒนาการทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา ค่านิยมและบุคลิกภาพอย่างต่อเนื่องและเหมาะสมกับวัย

(2.2) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ ที่เน้นตัวเด็กปฐมวัยเป็นสำคัญ (เน้นการคิด การคิดสร้างสรรค์ การคิดริเริ่ม จินตนาการ การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเรียนรู้ของตนเอง และสามารถแสดงออกซึ่งความคิด ทรรศนะและความรู้สึกได้อย่างเสรีและเหมาะสม มีการวินัยในตนเอง มีความสัมพันธ์กับผู้อื่นในทางที่ดี และสามารถช่วยเหลือกันและกัน รู้จักมองโลกในแง่ดี มีความกระตือรือร้นในการใฝ่รู้ และการอยากรู้อยากเห็น ซาบซึ้งในความงามของธรรมชาติและสนใจใฝ่ดี) รวมทั้งปฏิรูปวิธีการถ่ายทอดความรู้ วิธีการเรียนรู้ วิธีคิด และสื่อการเรียนรู้ทุกรูปแบบ (เพื่อให้เด็กสามารถพัฒนาตนเองได้ตามกระบวนหรือแบบการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับตน พร้อมสร้างเสริมสิ่งแวดล้อมและบรรยากาศแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ทำทนายเด็กให้อยากเรียนรู้มากขึ้น และสร้างความพอใจและความสุขให้แก่เด็ก

(2.3) พัฒนาระบบการส่งต่อ เชื่อมโยงจากบ้าน ไปสู่สถานรับเลี้ยงเด็ก/สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย/อนุบาลศึกษาและระบบเชื่อมสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องระหว่างพ่อแม่ ผู้ปกครอง กับผู้ดูแลเด็กประเภทต่าง ๆ ที่ให้บริการสำหรับเด็กปฐมวัย

(2.4) พัฒนาแนวทางการประเมินพัฒนาการเด็กที่เหมาะสมตามวัย เพื่อให้สถานพัฒนาเด็กและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ได้

(2.5) รณรงค์ให้ทุกพรรคการเมือง และทุกรัฐบาลมีนโยบาย และกลยุทธ์/มาตรการอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาเด็กปฐมวัยที่ชัดเจน และถูกต้องตามหลักวิชา

2.8.11.3 แผนงานหลักที่ 3: แผนงานพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย (ครู ผู้ดูแลเด็ก พี่เลี้ยงเด็ก ผู้เลี้ยงดูเด็ก อาสาสมัคร นักสังคมสงเคราะห์ ฯลฯ)

(1) แนวคิด

บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย ครู ผู้ดูแลเด็ก พี่เลี้ยงเด็ก ผู้เลี้ยงดูเด็ก อาสาสมัคร นักสังคมสงเคราะห์ ต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และมีทักษะวิธีการอบรมเลี้ยงดูและสร้างสิ่งแวดล้อมหรือจัดประสบการณ์สำหรับเด็กปฐมวัยอย่างถูกต้องเหมาะสม

(2) แนวทาง/มาตรการ

(2.1) ดำเนินการให้มีการปฏิรูปกระบวนการผลิตผู้ดูแลเด็ก ครูและบุคลากรอื่น เช่น อาสาสมัคร เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ฯลฯ ที่จะทำงานกับเด็กให้มีคุณลักษณะและคุณภาพเหมาะสมกับการทำงานกับเด็กวัยนี้มากขึ้น โดยเฉพาะด้านความรู้และทักษะด้านจิตวิทยากับเด็ก ปรัชญาและทิศทางการพัฒนาเด็ก จิตวิทยาการรับรู้ ศิลปะการถ่ายทอดความรู้และค่านิยมที่พึงประสงค์ให้แก่เด็ก

(2.2) ดำเนินการพัฒนาบุคลากรทุกประเภทในสถานบริการสำหรับเด็กปฐมวัย ให้เป็น “มีอาชีพ” โดยจัดให้มีการจัดฝึกอบรมที่เป็นระบบแต่หลากหลายสำหรับผู้ดูแลเด็ก ครู อาสาสมัคร ฯลฯ ที่มีความรู้พื้นฐานและระดับการศึกษาต่างกัน ให้สามารถมีความรู้และทักษะเฉพาะทางเพิ่มขึ้น รวมทั้งความรู้และทักษะที่รู้จักเยียวยาเด็กที่มีปัญหาด้านพฤติกรรม ด้านสติปัญญา และด้านการเรียนรู้

(2.3) ปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการ สำหรับบุคลากรที่ทำหน้าที่ดูแลเด็ก และผู้ทำงานเกี่ยวกับเด็ก รวมทั้งระบบการมีรางวัล เพื่อให้บุคคลที่มีคุณภาพมีกำลังใจในการฝึกเป็นอาชีพ และสามารถตั้งปณิธานที่แน่วแน่เพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัย

(2.4) ส่งเสริมให้มีสมาคมวิชาชีพสำหรับบุคลากรด้านเด็กปฐมวัย เพื่อสนับสนุนให้มีความรู้ทันสมัย สามารถใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพิ่มประสบการณ์ด้านนวัตกรรม สนใจ สื่อต่าง ๆ ด้านเด็กปฐมวัย และมีจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพและให้มีกฎหมายรองรับ

#### 2.8.11.4 แผนงานหลักที่ 4: แผนงานพัฒนามาตรฐานและคุณภาพ

##### (1) แนวคิด

การกำหนดตัวบ่งชี้คุณภาพและการกำหนดให้มีมาตรฐานเพื่อเพิ่มคุณภาพของ บริการและคุณภาพของเด็กปฐมวัย

##### (2) แนวทาง/มาตรการ

(2.1) กำหนดหลักการและมาตรฐานแห่งชาติให้มีตัวบ่งชี้คุณภาพและมาตรฐาน ของบริการการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย การติดตามและประเมินผลด้านคุณภาพให้เป็นไปตามที่ สำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษากำหนดตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 47, 48 และ 49

(2.2) ส่งเสริมให้สถานพัฒนาเด็กปฐมวัยมีการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพ สถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถตรวจสอบและเลือกบริการที่ เหมาะสมได้

#### 2.8.11.5 แผนงานหลักที่ 5: แผนงานพัฒนาการมีส่วนร่วม

##### (1) แนวคิด

ทุกส่วนของสังคม ได้แก่ บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น มีส่วนร่วมในการพัฒนา เด็กปฐมวัย

##### (2) แนวทาง/มาตรการ

(2.1) ส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษา รวมทั้งมหาวิทยาลัยและหน่วยงานหรือ องค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนจัดการ ศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย โดยถือว่าเป็นภารกิจหนึ่งที่ต้องจัด

(2.2) สนับสนุนการขยายบทบาทของสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย เป็นศูนย์ วิชาการของชุมชนใช้ประโยชน์จากสถานที่ บุคลากร สื่อ อุปกรณ์ต่าง ๆ รวมทั้งให้ชุมชนมีส่วนร่วม ในกิจกรรมต่าง ๆ ของสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย

(2.3) ส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ตามอัธยาศัย สนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และสถานส่งเสริมกิจกรรม สำหรับครอบครัวมากขึ้น พร้อมทั้งดำเนินการ ให้สถานที่ดังกล่าวเป็นสถานที่สำหรับการปฏิสัมพันธ์ในครอบครัว

(2.4) ส่งเสริมให้องค์กรภาครัฐและเอกชนผลิตสื่อการเรียนรู้ที่เหมาะสม สำหรับเด็กปฐมวัยในการที่จะพัฒนาทักษะ สติปัญญา รวมทั้งมุ่งเน้นให้เด็กมีจริยธรรมและค่านิยม ที่เหมาะสมในการดำเนินชีวิต ไปยังชุมชนและอนาคต ส่งเสริมให้สื่อมวลชนทุกรูปแบบใช้ศักยภาพ ในการเผยแพร่ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเด็ก

(2.5) สร้างกระแสให้ชุมชนและสังคมมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบและเฝ้า ระวังในการพัฒนาเด็กปฐมวัย ส่งเสริมและสนับสนุนพ่อแม่ ผู้ปกครองให้มีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการเด็กปฐมวัย และมีส่วนร่วมกับบุคลากรในศูนย์ในการดูแลเด็กในชุมชน ส่งเสริมให้ ภาคเอกชนชุมชน มีบทบาทในการจัดตั้งและขยายบริการดูแลเด็กเล็กให้ครอบคลุมและทั่วถึงทุก พื้นที่ โดยกำหนดมาตรฐานและคุณภาพในการพัฒนาเด็กปฐมวัย

#### 2.8.11.6 แผนงานหลักที่ 6: แผนงานวิจัยพัฒนาและสร้างองค์ความรู้

##### (1) แนวคิด

พัฒนาองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยส่งเสริม สนับสนุน ให้มี การวิจัย ทดลอง เพื่อพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมและหลากหลายในการพัฒนาเด็กปฐมวัย

##### (2) แนวทาง/มาตรการ

(2.1) ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการศึกษา วิจัย การวิจัยเชิงทดลอง การวิจัยเชิง ปฏิบัติการ และการพัฒนาองค์ความรู้เรื่องเด็กปฐมวัย ขยายผล การวิจัยและเผยแพร่สู่ประชาชนและ ผู้ที่เกี่ยวข้อง

(2.2) สนับสนุนการผลิตผลงานวิจัยและ โปรแกรมการพัฒนา เพื่อหารูปแบบที่ เหมาะสมและหลากหลายในการให้บริการเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย รวมทั้งรูปแบบการประเมินผลที่ เหมาะสมกับเด็กปฐมวัย

(2.3) ส่งเสริมการวิจัยพัฒนาด้านวิชาชีพของผู้ประกอบอาชีพทางด้านนี้

(2.4) ส่งเสริมองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการพัฒนาองค์ความรู้ในการวิจัย ทดลอง

และเสนอองค์ความรู้เพื่อเสนอเป็นนโยบาย

2.8.11.7 แผนงานหลักที่ 7: แผนงานพัฒนาองค์กร กลไก ในการปฏิบัติงาน  
ประสานงานและติดตามประเมินผลแผน

(1) แนวคิด

กำหนดให้มีหน่วยงานที่ประสานงานการนำนโยบายและแผนนี้ไปสู่การปฏิบัติ  
รวมทั้งให้มีการติดตามและประเมินผลในการดำเนินการตามนโยบายและแผนนี้

(2) แนวทาง/มาตรการ

(2.1) ให้มีการดำเนินงานจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานพัฒนาเด็กปฐมวัย  
ระดับชาติ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (โดย  
อาจเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ  
พุทธศักราช 2542 (มาตรา 34) และมีคณะกรรมการหรือคณะทำงานเป็นส่วนหนึ่งของ  
คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมในระดับเขตพื้นที่การศึกษา (มาตรา 38) พร้อมกับ  
ให้มีกลไกในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 41, 42)

(2.2) ในขณะที่ (2.1) ยังมีได้มีการดำเนินงาน ให้มีกลไก ในสำนักงาน  
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่นำนโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติ พร้อม  
ประสานงานและติดตาม เพื่อเตรียมถ่ายโอนให้ (2.1) และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่าง  
ต่อเนื่อง

(2.3) จัดเก็บข้อมูล ข้อเสนอแนะ ผลการวิจัย พร้อมสร้างเครือข่าย และเชื่อมโยง  
ข้อมูลและสารสนเทศที่ทันสมัยและทันต่อเหตุการณ์และเชื่อถือได้ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็ก  
ปฐมวัยเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ได้ โดยทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดให้มีการนำความรู้สากล  
ด้านพัฒนาเด็กปฐมวัยมาเผยแพร่ อาทิ จากอินเทอร์เน็ต และ โฮมเพจต่าง ๆ

### 2.8.11.8 แผนงานหลักที่ 8: แผนงานทรัพยากร

#### (1) แนวคิด

ให้ทุกส่วนของสังคมร่วมระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาปฐมวัย โดยเป็นผู้จัด หรือมีส่วนร่วมในการจัด การบริจาคทรัพย์สิน หรือร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายในการพัฒนาเด็กปฐมวัย

#### (2) แนวทาง/มาตรการ

(2.1) สนับสนุน ส่งเสริม ให้มีการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยถือเป็นการลงทุนที่สำคัญ อันเป็นพื้นฐานต่อการพัฒนาคน

(2.2) ปรับปรุงมาตรการด้านภาษีและมาตรการอื่น ๆ เพื่อจูงใจให้บุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น ๆ ออกความคิดเห็นและร่วมลงแรง ในการพัฒนาเด็กปฐมวัย ร่วมดำเนินการสนับสนุนการจัดและบริหารการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย

2.9 แนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2545 – 2559) (สำนักบริการการศึกษาท้องถิ่น, 2544)

#### 2.9.1 นโยบายด้านความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เร่งรัดจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและ โอกาสเสมอกันในการเข้ารับบริการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ส่งเสริม สนับสนุนให้บุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

##### (1) เป้าหมาย

จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยจัดการศึกษาได้ทั้ง 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

(1.1) เด็กในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับทุกคนได้รับการศึกษา

(1.2) เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับมีโอกาสได้ศึกษาต่อในระดับการศึกษาขั้น

พื้นฐาน

(1.3) บุคคลที่ได้รับการศึกษาไม่ถึงระดับการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องได้รับโอกาสเข้ารับการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(1.4) บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สนับสนุนการศึกษา และฝึกอบรม

(1.5) มีระบบบริหารหรือการประสานให้ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นกรณีพิเศษตามศักยภาพที่จะเรียนได้

(1.6) ส่งเสริมและสนับสนุนบุคคลที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการศึกษาด้วยรูปแบบที่ดี เหมาะสม

## (2) มาตรการ

จัดให้มีการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอาชีวศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพ ให้ได้ตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยให้มีการเทียบโอนผลการเรียน ตามที่กฎหมายกำหนดเร่งรัดให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครองได้ส่งบุตร หรือบุคคลในความดูแลได้เข้ารับการศึกษาภาคบังคับ และนอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับ ตามความพร้อมของครอบครัว ส่งเสริม สนับสนุน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดู ให้การศึกษาแก่บุตร บุคคลที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแล และสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ตามที่ต้องการและความเหมาะสมจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือผู้ด้อยโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ การศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษ ด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น

## 2.9.2 นโยบายด้านการจัดการศึกษาปฐมวัย

จัดการศึกษาให้เด็กปฐมวัยได้เข้ารับบริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปฐมวัย

### (1) เป้าหมาย

(1.1) เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน



(1.2) บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในท้องถิ่น มีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปฐมวัย

(2) มาตรการ

(2.1) จัดการศึกษาปฐมวัยในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน หรือศูนย์การเรียนรู้

(2.2) ดำเนินการและหรือส่งเสริม สนับสนุน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูให้การศึกษาแก่บุตร บุคคลที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบให้ได้รับการพัฒนาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา จริยธรรมและสามารถจัดการศึกษาปฐมวัยได้ตามที่ต้องการและเหมาะสม

**2.10 สาระสำคัญของหลักสูตรก่อนประถมศึกษา (แรกเกิด – 3 ปี) พุทธศักราช 2546 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547)**

หลักสูตรก่อนประถมศึกษา พุทธศักราช 2546 ได้กำหนดปรัชญาการจัดการศึกษาและการอบรมเลี้ยงดูเด็กบนพื้นฐานที่สนองความต้องการของเด็ก ที่ต้องการความรัก ความอบอุ่น ความเข้าใจ และความจำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนาทางด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญา อย่างสมดุลต่อเนื่องไปพร้อม ๆ กันทุกด้าน ประสบการณ์ต่าง ๆ ที่จัดให้จะเป็นประสบการณ์ตรงที่หลากหลาย เหมาะสมกับวัย ความแตกต่างระหว่างบุคคล และบริบทของสังคมที่เด็กอาศัยอยู่ ทั้งนี้เป็นไปเพื่อให้เด็กเกิดการเรียนรู้และมีความสุขกับการปฏิบัติกิจวัตรประจำวัน โดยอาศัยความร่วมมือกันระหว่างบ้าน สถานศึกษาและชุมชน เพื่อพัฒนาเด็กให้เติบโตเป็นพลเมืองที่มีคุณค่าต่อไป

หลักสูตรสำหรับเด็กแรกเกิด – 3 ปี มีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) หลักการ เป็นการจัดประสบการณ์ให้กับเด็กปกติ เด็กด้อยโอกาส และเด็กพิเศษ โดยยึดหลักการอบรมเลี้ยงดูระดับประคองให้อยู่รอดปลอดภัย มีพัฒนาการตามวัยทุกด้านทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญา ตามลำดับขั้นของพัฒนาการต่าง ๆ อย่างสมบูรณ์ เดิมตามศักยภาพ โดยประสานความร่วมมือกับพ่อแม่ผู้ปกครอง

(2) จุดมุ่งหมาย เพื่อให้เด็กมีพัฒนาการที่เหมาะสมกับวัย และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ดังนี้

(2.1) มีร่างกายแข็งแรง สมบูรณ์ เจริญเติบโตตามวัย มีพฤติกรรมอนามัยที่เหมาะสม

(2.2) มีสุขภาพจิตดี ยิ้มแย้ม แจ่มใส มีความสุข และมีความรู้สึกที่ดีต่อตนเองและผู้อื่น

(2.3) ช่วยเหลือตนเองได้เหมาะสมกับวัย

(2.4) เล่นและทำกิจกรรมร่วมกับผู้อื่น ได้อย่างมีความสุข

(2.5) มีความสามารถในการใช้ภาษาได้เหมาะสมตามวัย

(2.6) มีความสนใจต่อการเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ รอบตัว

จากข้อกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาข้างต้น จะเห็นว่ากฎหมายตั้งแต่รัฐธรรมนูญรวมถึงพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญและมีความต้องการที่จะกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นในทุกระดับตั้งแต่เทศบาล จนกระทั่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างจริงจังซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าข้อกฎหมายและแนวนโยบายต่าง ๆ ได้ให้อำนาจและวางกรอบแนวทางการดำเนินงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกระดับ รวมทั้งการจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐานที่เน้นและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน ได้แก่ ครอบครัวและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาเด็กให้เกิดการพัฒนาได้อย่างสมบูรณ์

### ตอนที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบล

#### 3.1 ความหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล

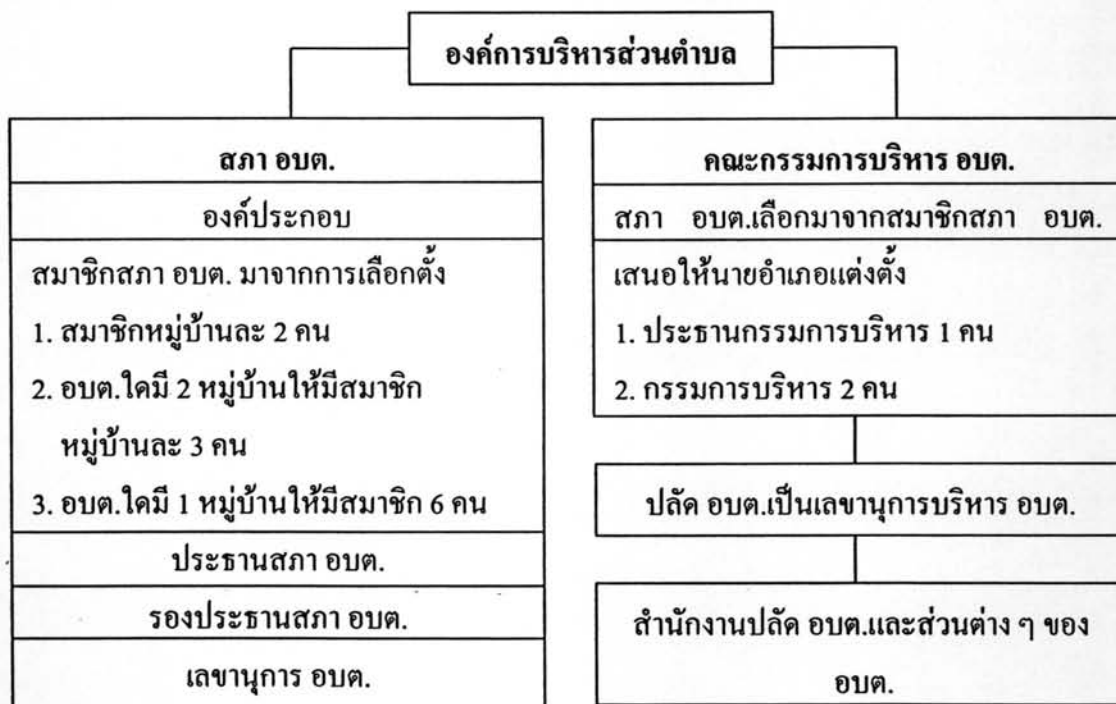
องค์การบริหารส่วนตำบล คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 (โกวิทย์ พวงงาม, 2544: 170)

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ เกิดขึ้นจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงไป

(1) โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน)

(2) โครงสร้างฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และ กรรมการบริหาร 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอ แต่งตั้ง และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการ คณะกรรมการบริหาร (เดิม ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน) รายละเอียดในแผนภูมิที่ 3.1

แผนภูมิที่ 3.1: โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2542



ที่มา: กรมการปกครอง, 2543: 134

ใน 4 ปี นับแต่ใช้กฎหมายนี้ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล มาสมัครเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่งเดิมโดยอัตโนมัติ

### 3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยบัญญัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำตามความนัย มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 ดังนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

นอกจากนี้ มาตรา 68 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

- (8) การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สิน อันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่กล่าวมานั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความคิดเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินกิจการพัฒนามากมายหลายอย่าง และแม้แต่หน่วยงานของรัฐ หรือองค์การใด ๆ จะไปดำเนินกิจการในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้า

### 3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2542 มีดังต่อไปนี้

- (1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล ซึ่งรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- (3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง
- (4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมายให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ บำรุง และส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

นอกจากนี้ยังมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดโทษปรับ ผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน 500 บาท

### 3.4 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีรายได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2542 ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม
  - (1.1) ภาษีบำรุงท้องที่
  - (1.2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
  - (1.3) ภาษีป้าย
  - (1.4) อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
  - (1.5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
  - (1.6) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
  - (1.7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา
  - (1.8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน
  - (1.9) อากรรังนกอีแอ่น
  - (1.10) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
  - (1.11) อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมาย ว่าด้วยการ  
ประมง
  - (1.12) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
  - (1.13) ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
  - (1.14) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
  - (1.15) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
  - (1.16) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
  - (1.17) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
  - (1.18) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด
- (2) เงินอุดหนุนรัฐบาล
- (3) รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่น ๆ
  - (3.1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

- (3.2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (3.3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (3.4) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้ทูลให้
- (3.5) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (3.6) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) เงินกู้ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้
  - (4.1) กู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล
  - (4.2) การกู้ตาม (4.1) กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
  - (4.3) การกู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

ตำบล

#### 3.4.1 แหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- (1) รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองจากภาษีอากรต่าง ๆ ได้แก่
  - (1.1) ภาษีบำรุงท้องที่
  - (1.2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
  - (1.3) ภาษีป้าย
  - (1.4) อากรการฆ่าสัตว์
- (2) รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้ อบต. ได้รับทั้งจำนวนเมื่อมีการจัดเก็บใน อบต. ได้ ได้แก่
  - (2.1) เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น
  - (2.2) ค่าธรรมเนียมกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
  - (2.3) เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง
  - (2.4) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
  - (2.5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) รายได้ที่ได้รับจัดสรรให้เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยนั้น เป็นรายได้ที่เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับการจัดสรรหรือแบ่งให้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎหมายนั้นหรือในกฎกระทรวง ได้แก่
  - (3.1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

เมื่อจัดเก็บได้ในจังหวัด จัดสรรให้ อบต. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้  
กฎหมายว่าด้วยกาณั้น (พระราชบัญญัติ รดยนต์ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก)

(3.2) ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

เมื่อจัดเก็บได้ใน อบต. โด ให้จัดสรรให้ อบต. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่  
กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย

(3.3) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

เมื่อจัดเก็บได้ในอบต. โด ให้แบ่งให้ อบต. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด  
ไว้ในกฎหมายกระทรวงมหาดไทย

(3.4) รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บเพิ่มขึ้น  
จากกฎหมายนั้นเป็นรายได้ที่ อบต. มีอำนาจออกข้อบังคับ เพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม  
เพิ่มขึ้นอัตราที่เรียกเก็บตามบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยกาณั้น

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นนิติบุคคลซึ่งมีอิสระในการจัดการทั้ง  
ในด้านบุคลากร งบประมาณ และการบริหารงานเป็นของตนเอง ไม่ว่าอบต.ขนาดใดก็ตาม รวมทั้งมี  
บทบาทในด้านการพัฒนาคนซึ่งถือเป็นหน้าที่ที่ต้องทำตามกฎหมายด้วย

#### ตอนที่ 4 แนวคิด ทฤษฎีในการพัฒนาเด็กปฐมวัยและความสำคัญของการใช้บ้านเป็นฐาน (Home-based approach)

##### 4.1 แนวคิด ทฤษฎีในการพัฒนาเด็กปฐมวัย

ในสมัยศตวรรษที่ 3 นักปรัชญาชาวกรีก Plato และ Aristotle (อ้างถึงใน อมรชัย ดันดิเมธ, 2536:26) ได้ให้ความสำคัญในการศึกษาของเด็กก่อนวัยเรียน โดย Plato มองวัตถุประสงค์ของการศึกษาว่าเป็นการเตรียมบุคลากรเพื่อไปรับใช้ประเทศชาติ เขาเชื่อว่ารัฐควรให้การดูแลเลี้ยงดูเด็กตั้งแต่ก่อนวัยเรียน แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนและเสริมโดย Aristotle ซึ่งได้ให้ความคิดเห็นว่าเด็กในวัยก่อนอายุ 7 ขวบ ควรได้รับการเลี้ยงดูจากบ้าน โดยมารดาของเด็กหรือพยาบาล และสำหรับการศึกษาโดยครูอย่างเป็นทางการจะลักษณะควรดำเนินการหลังจากเด็กมีอายุมากกว่า 7 ขวบ

ในสมัยกลางระหว่างศตวรรษที่ 4 ถึง 16 Luther (อ้างถึงใน อมรชัย ดันดิเมธ, 2536: 26) ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาของเด็กก่อนวัยเรียน โดยนักการศาสนาชื่อ Luther (1483 – 1546) ซึ่งเน้นให้เห็นว่าสถาบันครอบครัวเป็นสถาบันการศึกษาที่สำคัญที่สุดของเด็กก่อนวัยเรียน ซึ่งแนวคิดนี้เองเป็นแนวคิดพื้นฐานของแนวคิดเกี่ยวกับการเน้นความสำคัญของผู้ปกครองในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมเตรียมความพร้อมของเด็กก่อนวัยเรียน ศูนย์ผู้ปกครองและเด็ก (Parent child centers)



และโครงการชีวิตครอบครัวและเด็กอื่นๆ อีกมาก แนวคิดของ Luther ได้รับการขยายและนำไปสู่การปฏิบัติในหนึ่งศตวรรษต่อมา โดย John Amos Comenius (อ้างถึงใน อมรชัย ตันติเมธ, 2536: 26) ซึ่งได้เสนอว่าเด็กทุกคนในทุกวันควรได้รับการศึกษาโดยที่เด็กก่อนวัยเรียนถึงอายุ 6 ขวบ ควรได้รับการศึกษาในโรงเรียน “แม่” (mother school) ซึ่ง Comenius เห็นว่าการให้การศึกษาแก่เด็กในวัยก่อนเรียน ควรเน้นที่ความชัดเจนและเป็นรูปธรรมให้มากที่สุด เขาได้เขียนหนังสือที่เต็มไปด้วยรูปภาพ เพื่อใช้สอนเด็กเป็นเล่มแรก Comenius เห็นว่าความมีสุขภาพที่สมบูรณ์ของเด็กเกิดขึ้นโดยไม่มีอาการบังคับ จะสังเกตได้ว่า แนวคิดของ Comenius เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับ และได้รับการพัฒนาโดยนักปรัชญาในรุ่นหลังต่อมา อาทิเช่น Dewey Rousseau, Pestalozzi, Froebel, Montessori และ Piaget เป็นต้น

จวบจนถึงสมัยประมาณศตวรรษที่ 17 Rousseau (อ้างถึงใน อมรชัย ตันติเมธ, 2536: 27) เริ่มมีแนวคิดใหม่ ๆ ที่มองเห็นความสำคัญแห่งธรรมชาติมากขึ้น Rousseau เริ่มต้นศึกษาจากธรรมชาติของเด็ก เขาได้แยกรูปแบบและเนื้อหาการสอนจากวิธีเดิมที่ให้กับเด็กโต และตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลของเด็ก เขาเน้นเรื่องการให้เด็กทำกิจกรรมการเรียนรู้ ตามธรรมชาติไม่เน้นเรื่องความจำ เห็นคุณค่าการเล่นของเด็ก การเรียนรู้ของเด็กเกิดประสบการณ์เท่านั้น เด็กต้องไม่ได้รับการลงโทษทุกชนิด และการกระทำของเด็กไม่ถือว่าเป็นความผิด

นักการศึกษาชาวสวิส ชื่อ Pestalozzi (อ้างถึงใน อมรชัย ตันติเมธ, 2536: 7) เป็นตัวแทนของสัญลักษณ์ของการศึกษาเด็กเล็ก เขาทุ่มเทความคิดของเขาทั้งหมดมาที่เด็กเล็กอย่างแท้จริง และเขาได้นำเอาความคิดใหม่ ๆ จากทฤษฎีทางการศึกษามาปรับปรุงใช้ในห้องเรียน งานของเขาเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงจุดเริ่มของรูปแบบความคิดใหม่ ๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาเด็กเล็ก ประเด็นที่เขาต่อต้านเกี่ยวกับเด็กเล็กคือ การกีดกันเด็กยากจนจากการให้การศึกษา การให้การศึกษาในลักษณะการเรียนการสอนแบบท่องจำ และการลงโทษเด็กอย่างรุนแรง และทารุณ Pestalozzi เชื่อว่าความรักเป็นพื้นฐานที่สำคัญ และจำเป็นในการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกายและสติปัญญาของเด็ก เขาเชื่อในความสามารถของการเรียนรู้ เขาเป็นต้นความคิดในเรื่องของการเตรียมความพร้อม ซึ่งเขาบอกว่า เด็กไม่ควรถูกบังคับให้เรียนรู้ด้วยการท่องจำ แต่ต้องใช้เวลาและประสบการณ์แก่เด็กในการทำ ความเข้าใจ แนวคิดของเขาที่ว่า วัตถุประสงค์และสภาวะการณ์ควรเป็นสิ่งที่เด็ก ๆ ได้เห็น รู้สึก และสังเกตในลักษณะที่เป็นรูปธรรม เป็นแนวคิดที่ได้รับการรับรองและพัฒนาต่อโดย Dewey, Montessori และ Piaget

นักการศึกษาชาวเยอรมันชื่อ Froebel (อ้างถึงใน อมรชัย ตันติเมธ, 2536: 27) ได้รับการยกย่องว่าเป็น “บิดาแห่งการอนุบาลศึกษา” แนวคิดของเขาเป็นที่ยอมรับและนิยมกันมากจนถึงปัจจุบัน Froebel มีความเชื่อว่าครูควรส่งเสริมพัฒนาการตามธรรมชาติของเด็ก ให้เจริญขึ้นด้วยการกระตุ้นให้เกิดความคิดสร้างสรรค์อย่างเสรี โดยใช้การเล่นและกิจกรรมเป็นเครื่องมือ Froebel ได้ตั้ง

โรงเรียนอนุบาลขึ้นที่เมืองแบล็คเคนเบอร์กใน ค.ศ.1837 เรียกว่า “Kindergarten” เป็นภาษาเยอรมัน แปลว่า “สวนเด็ก” ชัดหลักในการจัดกิจกรรม ดังนี้

(1) การเล่นเป็นการทำงานของเด็ก และการเล่นก็เป็นการเรียนของเด็กด้วยเด็กจะเกิดการพัฒนาตนเอง

(2) เกมและเพลง ช่วยให้เด็กสนุกสนาน เกิดประสบการณ์ในการเรียนด้วยตนเอง

(3) การใช้วัสดุอุปกรณ์ ช่วยเสริมสร้างให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และการคิดริเริ่มจากการประดิษฐ์วัสดุอุปกรณ์

(4) การฝึกให้เด็กได้ทำงานต่าง ๆ เช่น การปลูกต้นไม้ การเลี้ยงสัตว์ ช่วยฝึกและพัฒนาการทางนิสัยและการเรียนรู้ธรรมชาติของเด็ก

Dewey (อ้างถึงใน อมรชัย ตันติเมธ, 2536 :28) นักปรัชญาและนักจิตวิทยาชาวอเมริกันผู้ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นนักปฏิรูปการศึกษาที่มีชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกา มีแนวคิดที่ว่า เด็กจะเรียนรู้ได้ดีเมื่อจัดการเรียนการสอนตามประสบการณ์ในชีวิตจริงของเด็ก Dewey เน้นว่าเด็กควรมีเสถียรภาพในการคิดและการแสดงออก การให้การศึกษาอบรมเด็กต้องยึดเด็กเป็นศูนย์กลาง ให้เด็กหาประสบการณ์จากกิจกรรม ประสบการณ์ คือ ความรู้ที่แท้จริงที่เด็กได้รับ ไม่ใช่เป็นการรับรู้จากสิ่งที่ครูบอก ความงอกงามทุกด้านของเด็ก คือ วัตถุประสงค์หลักของการศึกษา เมื่อเด็กจะจบการศึกษาจากโรงเรียนแล้วก็ตาม ด้วยเหตุผลดังกล่าว โรงเรียนจึงต้องเป็นสถานที่ที่สร้างประสบการณ์ให้เด็กได้สัมพันธ์กับสังคม และเป็นประสบการณ์เรียนรู้ที่เกิดจากการใช้สติปัญญาและความคิดที่มีการลงมือปฏิบัติ โรงเรียนควรเป็นสังคมขนาดเล็ก ซึ่งเด็กสามารถเรียนรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตย การแบ่งปัน มนุษย์สัมพันธ์ และการตัดสินใจร่วมกัน แนวคิดดังกล่าวนี้ มีส่วนผลักดันแนวคิดของการศึกษา ในการพัฒนาหลักสูตรให้เน้นการพัฒนาทักษะเกี่ยวกับการตัดสินใจ การพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ การพัฒนาค่านิยมการแก้ปัญหาต่าง ๆ แก่เด็กในวัยเรียน

แนวคิดของ John Dewey หลักสำคัญในการจัดการศึกษาให้เด็กคล้อยตาม ก็คือ การคำนึงถึงความสำคัญของความมีอิสระทางปัญญา (Freedom of intelligence) ของเด็กในขณะเดียวกัน Dewey ก็เห็นความสำคัญของความคิดมีอิสระทางกายภาพของเด็กเช่นเดียวกัน เขาอธิบายว่า ความมีอิสระทางกายภาพของเด็ก จะเป็นสื่อนำไปสู่ความอิสระทางสติปัญญา Dewey เชื่อว่าเด็กจะเกิดการเรียนรู้โดยการมีส่วนร่วมในกิจกรรมเด็กเรียนรู้โดยการกระทำ หรือปฏิบัติ (Learning by doing)

สรุปได้ว่าแนวคิดของ Dewey เป็นแนวคิดที่เน้นธรรมชาติการเรียนรู้ของเด็ก เป็นแนวคิดที่พัฒนาจากปรัชญาการศึกษาแบบดั้งเดิม (Traditionalism) ไปสู่ปรัชญาการศึกษาแบบก้าวหน้า (Progressivism) และแนวคิดดังกล่าวนี้ ได้กล่าวนมาเป็นหลักการศึกษาค้นฐานของการจัดการศึกษาในแนวการจัดการศึกษาต่าง ๆ ในปัจจุบัน

การจัดการศึกษาให้แก่เด็กปฐมวัย เป็นเรื่องที่นักการศึกษาและนักจิตวิทยาได้ให้ความสำคัญและมีการค้นคว้าวิจัยมาเป็นเวลานาน โดยที่เด็กปฐมวัยเป็นวัยที่มีความสำคัญต่อสังคมและประเทศชาติมากที่สุด เด็กจะเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับความพร้อมของเด็กในวัยนี้ จะเห็นได้ว่านักการศึกษาและนักจิตวิทยา ต่างก็ได้ให้แนวคิดหลากหลายเกี่ยวกับความสำคัญของเด็กในวัยปฐมวัยด้วยเหตุผลที่ว่า เด็กปฐมวัยเป็นพื้นฐานของผู้ใหญ่ ถ้าเด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาด้วยการจัดสภาพแวดล้อมการอบรมเลี้ยงดูที่เหมาะสมเปิดโอกาสให้เด็กปฐมวัย ได้พัฒนาความสามารถอย่างเต็มที่ตามวัยแล้วเขาจะเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพสูง

#### 4.2 ความสำคัญของการพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐาน (Home-based approach)

การพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐาน (Home-based approach) เป็นคำที่ปรากฏในยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (0 – 5 ปี) พ.ศ.2545 -2549 (สถาบันแห่งชาติเพื่อการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย, 2544) ที่มุ่งเน้นให้พ่อ แม่ ผู้ปกครอง เป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่สุดในการพัฒนาเด็กในช่วงวัย 0-3 ปี และต้องมีความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาเด็กช่วงวัยดังกล่าว เพื่อให้สามารถเลี้ยงดู จัดประสบการณ์ พัฒนาเด็กให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาได้ตามความเหมาะสมและศักยภาพ นั้นหมายความว่าครอบครัวเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่จะต้องได้รับการศึกษาและอบรมเพื่อให้บรรลุตามหลักการดังกล่าว

การเลี้ยงดูเด็คนั้น ถึงแม้ใครๆ ก็ทำได้แต่การที่จะทำได้ดีและให้ถูกต้องซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเต็มที่แก่ตัวเด็คนั้นเป็นสิ่งที่ยากเย็นยิ่งนัก นักจิตวิทยาเชื่อว่า ความแตกต่างของเด็กอันเกิดจากการเลี้ยงดูที่แตกต่างกันในวัยเด็กจะมีอิทธิพลต่อการก่อตั้งพฤติกรรมที่จะติดตัวเด็กไปตลอดชีวิต (อารยา สุขวงศ์, 2532) ด้วยเหตุนี้คุณภาพชีวิตหรือพัฒนาการของเด็คนั้นจึงขึ้นอยู่กับบุคคลที่ทำหน้าที่ในการอบรมเลี้ยงดูซึ่งในช่วงต้นของชีวิตหรือเรียกว่าปฐมวัยนั้น บุคคลที่มีบทบาทสำคัญที่สุด คือ พ่อ แม่ ผู้ปกครอง เป็นบุคคลสำคัญในการอบรมเลี้ยงดูเด็ก เพราะเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับเด็กมากที่สุด สามารถที่จะตอบสนองความต้องการพื้นฐานของเด็ก อันได้แก่ ความต้องการในการดำรงชีวิต ความต้องการด้านความรักและความอบอุ่น นอกจากนั้นเด็กยังได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายในครอบครัว พัฒนาการของเด็กจะเป็นอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับกรอบการอบรมเลี้ยงดูจากทางบ้านเป็นสำคัญ เมื่อคุณภาพของเด็กมีผลมาจากการอบรมเลี้ยงดูของผู้ปกครองเป็นอย่างมาก เช่นนี้ การให้การศึกษาสำหรับผู้ปกครองจึงช่วยพัฒนาเด็กละช่วยลบลบปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับตัวเด็กซึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเด็ก

การให้ความรู้โดยใช้บ้านเป็นฐาน (วิล ไอน์ธร์มา, 2548) มีลักษณะคือ การที่บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่จะไปเยี่ยมหรือให้บริการสมาชิกตามที่เตรียมไว้โดยตรง หรือให้ความรู้แก่ผู้ปกครองซึ่งผู้ปกครองจะนำความรู้นั้นมาสอนเด็ก ในบางโปรแกรมการให้ความรู้แบบบ้านเป็นฐาน การเยี่ยมบ้านแต่ละครั้งต่อสัปดาห์ ส่วนใหญ่ผู้เยี่ยมบ้านได้วางจุดประสงค์ของการเยี่ยมไว้แล้ว โดยจะมุ่งพัฒนาทักษะของผู้ปกครองในการทำงานร่วมกับเด็ก (Ysseldyke J. and Algozzine Bob, 1995 อ้างถึงในวิล ไอน์ธร์มา, 2548) ลักษณะของการให้บริการขึ้นอยู่กับความบกพร่องของเด็กและความตั้งใจของผู้ปกครองที่จะสอนเด็กของตนและผู้ปกครองจะได้รับบริการทางอ้อมในบางโปรแกรมของการให้ความรู้แบบบ้านเป็นฐาน รวมไปถึงการฝึกครูในการให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้ปกครอง ทั้งนี้ประสิทธิภาพของกลุ่มผู้ปกครองที่มีความเกี่ยวพันกันจะช่วยกันกระตุ้นการพัฒนาการเด็ก โดยการพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐานมีจุดเด่น คือ

- (1) เด็กได้เรียนรู้จากธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรอบๆบ้าน
- (2) สมาชิกในบ้านมีเวลาในการทำงานกับเด็กมากกว่าเดินทางไปที่ศูนย์ฯ
- (3) ไม่เสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง
- (4) สามารถนำการศึกษาพิเศษถึงบ้านได้

ส่วนจุดอ่อนของการให้ความรู้โดยใช้บ้านเป็นฐาน คือ

- (1) ความจำกัดของบ้าน ทำให้เด็กขาดโอกาสที่จะปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนวัยต่าง ๆ
- (2) ผู้ปกครองต้องเอาใจใส่และทำงานหนัก และประสานความร่วมมือกับทุกฝ่าย
- (3) เด็กที่อยู่ในครอบครัวยากจนและผู้ปกครองต้องทำงานและอาจมีเวลาให้กับลูก

น้อย

ในการให้ความรู้แก่ผู้ปกครองในต่างประเทศนั้น เมื่อผู้ปกครองมีบทบาทสำคัญต่อการศึกษาของเด็กก่อนวัยเรียน นักการศึกษาหลายประเทศจึงมีความเห็นว่าควรจัดให้มีโครงการต่าง ๆ ให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการร่วมกับทางโรงเรียน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเด็กร่วมกัน

จากรายงานการศึกษาวิเคราะห์ผลงานการวิจัยทางบริการดูแลเด็กและการศึกษาของเด็กก่อนวัยเรียนในประเทศสหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย ที่ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาเด็กก่อนวัยเรียน มีโครงการต่าง ๆ ดังนี้ (อ้างถึงในวิล ไอน์ธร์มา, 2548)

โครงการโฮมสตาร์ทของสหรัฐอเมริกา (Home Start Program) เป็นโครงการสาธิตการนำพ่อแม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาของเด็กเล็ก เป็นหนึ่งในหลายโครงการที่อยู่ภายใต้โครงการชื่อ Head Start ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป้าหมายอันสำคัญของโครงการโฮมสตาร์ทก็คือ เพิ่มความสำนึกแก่พ่อแม่ให้เห็นความสำคัญของตนที่มีต่อเด็ก รวมทั้งการสร้างสำนึกให้แก่นักวิชาชีพทั้งหลายด้วยว่าหน้าที่อันสำคัญประการหนึ่ง คือ ช่วยเหลือสนับสนุนให้ครอบครัวสามารถดูแลเด็ก

ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพด้วย ผลการทดลองวิจัยปฏิบัติการของโครงการนี้ แสดงให้เห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วมของมารดาว่ามีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของเด็กกลุ่มด้อยโอกาสอย่างเห็นได้ชัด

โครงการศึกษาสำหรับพ่อแม่ผู้ปกครองที่ฟลอริดา (Florida Parent Education Program) เป็นโครงการทดลองหนึ่งในโครงการของ Head Start ที่ยอมรับกันว่าประสบผลสำเร็จมากที่สุด ในการดึงเอาพ่อแม่เข้ามาร่วมในโครงการการศึกษาเด็กเล็กควบคู่ไปกับการให้การศึกษาแก่พ่อแม่ โดยอาศัยพื้นฐานทางธรรมชาติที่ว่า “พ่อแม่ยอมรับลูกของตนเองและต้องการที่จะทำอะไรให้แก่ลูกของตนเองอยู่แล้ว”

โครงการ Play Centers ในประเทศนิวซีแลนด์ เป็นโครงการที่กล่าวได้ว่า พ่อแม่เข้าไปมีส่วนร่วมด้วยทั้งหมด นับตั้งแต่การจัดตั้งบริหาร การดำเนินงาน โดยมีการควบคุมมาตรฐานที่รัฐบาลรับรอง และสามารถจัดบริการให้แก่เด็กเล็กได้ถึงหนึ่งในสามของเด็กก่อนวัยเรียนทั้งหมดของประเทศ ปรัชญาเบื้องหลังการทำงานดังกล่าวคือ “พ่อแม่คือครูคนแรก และเป็นครูที่ดีที่สุดของลูก”

โครงการศูนย์การศึกษาสำหรับพ่อแม่ผู้ปกครองในประเทศนิวซีแลนด์ (The Family Education Center) เป็นอีกโครงการหนึ่งของนิวซีแลนด์ที่ให้ผู้ปกครองและชุมชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในเรื่องการศึกษาของเด็กเล็กในชุมชน เป็นโครงการที่ริเริ่มสำหรับกลุ่มชนเมารี โดยเฉพาะแนวนโยบายที่สำคัญของโครงการนี้ก็คือทุกอย่างที่ดำเนินไปจะถูกกำหนดหรือตัดสินใจโดยพ่อแม่ของเด็กที่มารับบริการและโดยชุมชน ไม่ว่าจะเป็เป้าหมายหรือวิธีดำเนินการ ฯลฯ นอกจากนี้ยังถือนโยบายว่า “เคารพในความคิดของพ่อแม่เด็กและยอมรับภาะและวัฒนธรรมที่เด็กใช้และคุ้นเคยมาที่บ้าน”

โครงการอบรมแม่เพื่อสอนลูก เออบาน่า (The Urbana “Mother Training Program”) มุ่งฝึกให้แม่รู้จักหาของเล่นมาเล่นกับลูกวัย 1-3 ขวบ เพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโตและกระตุ้นความอยากรู้อยากเห็นให้แก่เด็ก เช่น บล็อก ภาพตัดต่อ เกมลึอดโต อุปกรณ์ง่ายๆ ที่หาได้จากห้องสมุด แผนกของเล่นมาเล่นกับลูก เพื่อพัฒนากล้ามเนื้อ สายตา ความคล่องแคล่วของการใช้กล้ามเนื้อเล็ก-ใหญ่ เพื่อให้เด็กสังเกต เรียนรู้ความคิดรวบยอด จดจำรูปร่าง ขนาด สี และมีทักษะการพูดคุยกับแม่อย่างใกล้ชิดนับว่าเป็นการพัฒนาภาษาให้แก่ลูกด้วย

การพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐานในต่างประเทศนั้น พบว่า มีวิธีการที่หลากหลาย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เป็นอยู่และความเหมาะสม ของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม ความสำคัญก็อยู่ที่ผู้ปกครองและผู้เลี้ยงดู ซึ่งนักวิชาการได้กล่าวถึงความสำคัญของการอบรมให้ความรู้แก่ผู้ปกครองด้วย

อรุณี หรดา (2536) กล่าวว่า การให้ความรู้ผู้ปกครองเป็นกระบวนการที่ช่วยให้ผู้ปกครองมีความรู้ เจตคติและทักษะในการพัฒนาตนให้เป็นผู้ปกครองที่มีประสิทธิภาพ

Needle and MacAfee, 1979; Henderson, 1988; Smith, 1988 (อ้างถึงใน ปัทมาศิริ ธีรานูรักษ์, 2539) กล่าวว่า ถึงแม้ว่าผู้ปกครองจะมีความเต็มใจที่จะส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็ก แต่ก็ยังไม่แน่ใจในบทบาทที่เหมาะสม มีความกังวล ขาดความรู้ในการส่งเสริมเด็ก ผู้ปกครองต้องการคำแนะนำเกี่ยวกับปัญหาในการเลี้ยงดูเด็ก การจัดกิจกรรมให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการศึกษาของลูก หรือการให้การศึกษาสำหรับผู้ปกครอง จะช่วยให้ผู้ปกครองมีความรู้ ความเข้าใจ และช่วยให้เด็กประสบความสำเร็จในการเรียน

องค์ประกอบที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อพัฒนาการทุก ๆ ด้านของสมาชิกในครอบครัว คือ พ่อ แม่ ผู้ปกครอง ญาติพี่น้องและผู้ดูแลเด็ก โดยเฉพาะพ่อแม่ผู้ปกครองเป็นผู้ใกล้ชิดตัวเด็กมากที่สุด เด็กจึงมีโอกาสดังเกิดพฤติกรรมตลอดจนได้รับการถ่ายทอดลักษณะต่าง ๆ เป็นต้นว่า ด้านอารมณ์ จิตใจ ลักษณะนิสัย ค่านิยม คุณธรรม ความรู้เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ของสังคมและบุคลิกภาพ พ่อแม่หรือผู้ปกครองจึงเป็นสิ่งแวดล้อมที่อยู่ใกล้ตัวเด็กที่สุด เด็กจะรับเอาหลักเกณฑ์การปฏิบัติตัวในบ้านเป็นแบบการดำเนินชีวิตของเขา ถ้าบิดามารดาเป็นคนซื่อสัตย์สุจริต มีนิสัยรักการทำงาน ขยันขันแข็ง มีระเบียบวินัยกล้าหาญไม่ขี้ขลาด ลูกๆ ก็จะเลียนแบบทำตามอย่างในการดำเนินชีวิตประจำวัน ดังนั้น บิดามารดาหรือผู้ปกครองจึงมีส่วนสำคัญในการปลูกฝังและเสริมสร้างจริยธรรมให้แก่สมาชิกในครอบครัวซึ่ง เรืองรัตน์ ปัญญาพงศ์ (2526 อ้างถึงใน ฉัฐพร สุคติ, 2543) กล่าวว่า ครอบครัวหรือบ้านเป็นสังคมระดับแรกของมนุษย์ เป็นสถาบันทางสังคมหน่วยแรกที่ทำให้เด็กเรียนรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางสังคมขึ้นเป็นตัวกำหนดแบบแผนความประพฤติ ความเชื่อ และหน้าที่ของสมาชิก ตลอดจนการแสดงความสัมพันธ์ต่อกัน โดยมีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามลักษณะของวัฒนธรรม เด็กจะสร้างประสบการณ์ทางสังคมจากครอบครัวขึ้นทีละน้อย เป็นกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (Social process) ที่เกิดขึ้นตลอดเวลาในครอบครัว ทั้งนี้เป็นไปเพื่อการอบรมบ่มนิสัยสมาชิกของครอบครัวให้ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ ครอบครัวจึงเป็นหน่วยที่ชี้ให้เด็กทั้งจำนวนและคุณภาพของผู้ที่เกิดมาดีหรือเลว และเป็นแหล่งที่ให้ความคิดความเลวแก่ผู้ที่เกิดมา ความดีและความชั่วจะปลูกฝังจากครอบครัวจึงกล่าวกันว่า "Family is Unity of Interact in Personalities" (ปฐาณี ฐิติวัฒนา 2517 อ้างถึงใน ฉัฐพร สุคติ, 2543) ครอบครัวจึงเป็นสถาบันแรกที่ทำหน้าที่ทางสังคมคุณค่า วิธีประพฤตินิติปฏิบัติ และมาตรฐานทางสังคมให้แก่สมาชิกรุ่นใหม่ของสังคม เป็นเสมือนจักรกลของสังคมชุดแรกที่ทำหน้าที่หล่อหลอมบุคลิกภาพของคนแต่ละคนให้เป็นไปตามลักษณะที่สังคมกำหนดไว้อันเป็นผลทำให้มนุษย์ส่วนใหญ่ในสังคมสามารถดำรงชีวิตทางสังคมสอดคล้องต้องกันกับผู้อื่น

สถาบันครอบครัวจึงเป็นสถาบันสังคมพื้นฐานที่สำคัญของสังคม และถึงแม้ว่าจะเป็นสถาบันที่มีขนาดเล็ก แต่ก็มีอิทธิพลต่อสังคมมากที่สุด เพราะเป็นสถาบันที่ผูกพันกับสมาชิกทุกคนอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ครอบครัวประกอบด้วย บิดา มารดา ผู้ปกครอง และญาติพี่น้องของเด็ก บิดามารดาหรือผู้ปกครองเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อเด็กมากที่สุด เพราะเป็นผู้ให้การอบรมเลี้ยงดู และสร้างความอบอุ่นตั้งแต่แรกเกิด จนกระทั่งเมื่อเติบโตขึ้นก็เตรียมเด็กให้มีความพร้อมที่จะเข้ารับการศึกษารอบในโรงเรียนต่อไป ครอบครัวจึงเป็นสถาบันหน่วยแรกที่ทำให้เด็กได้เรียนรู้ประสบการณ์ต่าง ๆ (รัตนา ดุงคสวัสดิ์, 2528) ดังนั้นครอบครัวจึงมีหน้าที่สำคัญในด้านการช่วยเสริมสร้างสมาชิกให้กับสังคม อันเป็นเหตุให้สังคมสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ เป็นแหล่งหลอมให้แก่สมาชิกในครอบครัว ตลอดจนช่วยทำหน้าที่แทนสถาบันสังคมอื่น ๆ เช่น สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา เป็นต้น ซึ่งทำหน้าที่ต่าง ๆ ในทางสังคม เรียกว่า กระบวนการขัดเกลาทางสังคมนั้นคือ การถ่ายทอดความรู้ความสามารถด้านต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกในครอบครัว

จะเห็นได้ว่าเรื่องของการเลี้ยงดูเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง เพราะผลที่ได้รับจากการอบรมเลี้ยงดูเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง เพราะผลที่ได้รับจากการอบรมเลี้ยงดูนั้นจะเป็นตัวหล่อหลอมให้มีบุคลิกภาพเป็นอย่างไรก็ได้ เช่น ความสามารถในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ความสามารถในการตัดสินใจได้อย่างมั่นใจ กามีความมั่นใจในตนเอง ความไวเนื้อเชื่อใจผู้อื่น การปรับตัวให้เข้ากับผู้อื่นได้ รวมทั้งการสร้างทัศนคติ ค่านิยม และลักษณะนิสัยของบุคคลผู้อื่นอีกด้วย ดังนั้น ครอบครัวถือเป็นสถาบันทางสังคมที่เล็กและมีความสำคัญที่สุดสถาบันหนึ่งเพราะมีบทบาทในการสร้างคนให้มีคุณภาพ ทั้งในด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม เด็กจะเติบโตมีคุณภาพชีวิตและบุคลิกภาพเช่นไรจะเป็นคนดี มุ่งทำประโยชน์แก่สังคมหรือจะเป็นคนด้อยสมรรถภาพ สร้างปัญหาแก่สังคมและตนเอง ส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับสภาพครอบครัวและวิธีการอบรมเลี้ยงดูจากบุคคลในครอบครัว เป็นสำคัญ (นภเนตร ธรรมบวร, 2541)

สรุปว่า การพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐานนั้น พ่อ แม่และครอบครัวมีความสำคัญต่อเด็กโดยตรง การที่เด็กจะมีพฤติกรรมและการแสดงออกอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับ การเลี้ยงดูและสภาพแวดล้อมในครอบครัว

#### 4.3 ความสำคัญของสถาบันครอบครัวตามแนวคิดทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม (ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2534: 93-95)

สถาบันครอบครัวเป็นสถาบันระดับพื้นฐานที่สุดของทุกสังคมแต่มีอิทธิพลต่อสังคมมากที่สุด เพราะเป็นสถาบันที่ผูกพันกับสมาชิกสังคมทุกคนตลอดชีวิต การศึกษาเรื่องครอบครัวอย่าง

เป็นระบบเริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในทวีปยุโรป โดยปรากฏผลงานของนักสังคมวิทยาการศึกษาและนักมานุษยวิทยาการศึกษาในยุคแรก ๆ เช่น Auguste Comte และ Max Weber เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันครอบครัวของสำนักโครงสร้างหน้าที่นิยม ให้ความสนใจในการทำหน้าที่ (Function) ของครอบครัวและความสัมพันธ์ของครอบครัวกับสถาบันอื่น เช่น สถาบันศาสนา สถาบันการเมืองและสถาบันทางเศรษฐกิจ ข้อสมมติฐานเบื้องต้นของสำนักนี้คือ พฤติกรรมที่คาดหวังหรือบรรทัดฐานในครอบครัวส่วนใหญ่จะสามารถอธิบายหรือทำนายได้หากเราเข้าใจถึงสถาบันสังคมอื่นเนื่องจากมีความเกี่ยวพันกันมาก ทัลคอตต์ พาร์สันส์ ได้เขียนถึงสถาบันครอบครัวไว้ในหนังสือ The Social System โดยเขาได้สนใจวิธีการดำรงรักษาครอบครัวไว้มากกว่าจะสนใจการเปลี่ยนแปลงจากการศึกษากระบวนการขัดเกลาทางสังคม เขาได้วิเคราะห์การทำหน้าที่ของครอบครัวไว้อย่างละเอียดโดยอาศัยแนวคิดจาก “ข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่” เขาเห็นว่าเมื่อเด็กเติบโตจนบรรลุวุฒิภาวะ เด็ก ๆ จะผ่านระยะเวลาที่ต้องบรรลุถึงเป้าหมาย (Goal attainment) อย่างต่อเนื่อง และบางครั้งจะเกิดความอึดอัดใจเพราะบิดามารดาของตนเรียกร้องมากขึ้น และเด็ก ๆ ต้องทำตามเพราะกลัวจะไม่ได้ความรัก เด็ก ๆ จึงสร้างกลอุบายที่จะได้มาซึ่งความรักของบิดามารดาด้วยการปรับพฤติกรรม (Adaptation) จากกลอุบายนี้เด็ก ๆ จึงเกิดความเข้าใจที่จะปรับตัวให้เข้ากับคนอื่น ๆ ตามความต้องการอื่น ๆ (Pattern maintenance) และในที่สุด เด็ก ๆ จะบูรณาการ (Integration) พฤติกรรมใหม่ให้เข้ากับบุคลิกภาพของตน บุคลิกภาพนี้จะมั่นคงยิ่งขึ้นเมื่อผ่านกระบวนการดังกล่าวซ้ำแล้วซ้ำอีก

แนวทางการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาเด็กแบบบ้านเป็นฐาน นั้นอาจวิเคราะห์ห้บทบาทและหน้าที่ของ อบต. ได้ตามแนวคิดนี้ โดยที่ อบต. เป็นองค์กรที่เป็นระบบย่อยระบบหนึ่งในระบบสังคม มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมได้โดยอิสระภายในท้องถิ่นของตน ซึ่งในขณะเดียวกันนั้นก็ต้องสัมพันธ์กับระบบย่อยระบบอื่นด้วย ทั้งระบบครอบครัว ระบบการศึกษา เพื่อให้สังคมมีเสถียรภาพ

#### ตอนที่ 5 ความหมายและความสำคัญของการมีส่วนร่วม

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2537) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) ว่า เป็นการที่บุคคล หรือคณะบุคคลเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนทำประโยชน์ในเรื่องหรือกิจกรรมต่าง ๆ อาจเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือกระบวนการบริหาร

สหประชาชาติ (United Nations, 1981 อ้างถึงในชูชาติ พ่วงสมจิตร, 2540) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) ไว้ว่า หมายถึงการสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและ



สมาชิกในสังคมที่กว้างกว่าสามารถเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือ และเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการ  
ดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมทั้งมีส่วนร่วมได้รับประโยชน์จากผลของการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ได้ให้ความหมายของการมี  
ส่วนร่วม (Participation) ไว้ 3 แนวทาง (อ้างถึงใน พงษ์พิศุทธิ์ จงอุคมสุข, 2542) คือ

(1) การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้สนับสนุนทรัพยากร (Participation as contribution) ไม่  
ว่าจะเป็นการสนับสนุนทางด้านแรงงาน (Labor) เงินทุน (Cash) หรือ วัสดุ (Material)

(2) การมีส่วนร่วมในการจัดองค์กร (Participation as organization) เป็นการจัดให้มี  
โครงสร้างที่จะสนับสนุนการมีส่วนร่วม

(3) การมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นการคืนอำนาจให้แก่ประชาชน (Participation as  
empowerment)

Whang 1981 (อ้างถึงใน ประไพจิตร หิรัญชัยวุฒิ, 2545) ให้ความหมายว่า กระบวนการ  
เข้าไปดำเนินงานของบุคคลหรือของกลุ่มเพื่อได้สะท้อนถึงความสนใจของคนหรือให้การ  
สนับสนุนทางด้านกำลังแรงงาน กำลังทรัพยากรต่อสถาบัน/ระบบที่ครอบคลุมการดำเนินชีวิตของ  
พวกเขา

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527) ให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม  
ชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชน ทั้งในส่วนบุคคล กลุ่มคน ชุมรม สมาคม  
มูลนิธิ องค์กรและอาสาสมัครแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลาย  
เรื่องรวมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

อุ้นดา นพคุณ (2528) (อ้างถึงใน ประไพจิตร หิรัญชัยวุฒิ, 2545) ให้ความหมายของการมี  
ส่วนร่วมในระดับรูปธรรมและนามธรรมดังนี้ ระดับรูปธรรม คือ การที่ชาวบ้านได้ให้แรงงาน เวลา  
วัสดุ ในการพัฒนาชุมชน ส่วนระดับนามธรรมนั้น หมายถึง การชี้นำตนเอง (Self-direction) มโน  
ภาพแห่งตน (Self-concept) ความอิสระในการกำหนดวิถีแห่งตน (Self-determination or  
Autonomy) และความรู้สึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม (Commitment and Responsibility)

Gustavo 1992 (อ้างถึงใน ประไพจิตร หิรัญชัยวุฒิ, 2545) การมีหน้าที่ส่วนรับผิดชอบใน  
บางสิ่งบางอย่างและเชื่อมโยงไปสู่กระบวนการการเข้าไปมีส่วนร่วมของแต่ละบุคคลหรือ  
กระบวนการในการเปลี่ยนแปลงในภาพรวม

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2526 (อ้างถึงใน ประไพจิตร หิรัญชัย  
วุฒิ, 2545) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง คือ การเน้นให้ผู้ปกครองเป็นครูของเด็ก  
เอง และมีบทบาทในการตัดสินใจว่าสิ่งใดควรสอนและสอนโดยใคร โดยเป้าหมายของการมีส่วน  
ร่วมของผู้ปกครองคือ ให้ผู้ปกครองมีความเข้าใจดีขึ้นในเรื่องความต้องการและลักษณะของเด็ก  
รวมทั้งให้การศึกษาคิดและถูกต้องเหมาะสมแก่เด็ก

Ottaway (อ้างถึงใน ประไพจิตร ธีรณัฐชัยวุฒิ, 2545) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม คือ การที่สมาชิกของกลุ่มมีความสนใจ มีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการศึกษา การทำความเข้าใจและ ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง และการมีส่วนร่วมจะนำไปสู่ความร่วมมือในการปฏิบัติตาม วัตถุประสงค์

ประพนธ์ ปิยรัตน์ (2534) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง การมีส่วนร่วมอย่าง จริงจังของคนที่อยู่ในชุมชน ในการวางแผน การดำเนินงาน และการควบคุมโดยอาศัยทรัพยากร ท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประโยชน์ด้วยการพึ่งพาตนเองของท้องถิ่น

สกล สถิตวิทยานันท์ (2532) ได้เสนอว่าผู้ที่ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทนั้น แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) ประชาชนในชุมชน จากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันที่ว่า “ชุมชนหรือหมู่บ้าน” ไม่ได้มีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือคนทั้งหมู่บ้านเหมือนกันหมด บางคนอาจมีส่วน ร่วมในกิจกรรมนั้นได้ แต่ในบางกิจกรรมอาจร่วมไม่ได้ แต่เป้าหมายในการพัฒนาชนบทแนวใหม่ เราจึงต้องเลือกที่จะสนับสนุนหรือให้โอกาสชาวชนบทยากจนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดเป็นกลุ่ม แรก

(2) ผู้นำท้องถิ่น การที่ชาวชนบทยากจน จะเข้าร่วมในการพัฒนาชนบททั้งหมดนั้น เป็นไปได้ยาก จำเป็นต้องมี “ผู้นำ” ซึ่งจะเป็นตัวแทนพวกเขาเข้าไปทำหน้าที่บางอย่างบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการตัดสินใจ

(3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้ที่มี บทบาทอย่างมากในกระบวนการพัฒนา ทั้งในแง่ของการตัดสินใจ การดำเนินงาน ผลประโยชน์ และการประเมินผล ทั้งนี้ เป็นไปตามโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์ แต่เมื่อรัฐ เปลี่ยนแนวทางการพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนมากขึ้น บทบาทของ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปรับเปลี่ยนไปจากฐานะ “ผู้กระทำ” เป็น “ผู้ให้คำแนะนำ” และช่วยให้ชาว ชนบทยากจนได้เข้าใจสภาพตัวเองอย่างแท้จริง

หรรษา นิลวิเชียร 2535 (อ้างถึงใน ประไพจิตร ธีรณัฐชัยวุฒิ, 2545) ได้ให้ความหมายของ การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง คือ กระบวนการที่ผู้ปกครอง ครู และคนในชุมชนทำงานร่วมกัน นับตั้งแต่วางแผนการทำงาน การเรียนรู้ และการตัดสินใจ เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาของเด็ก

พิมพา ตามี 2536 (อ้างถึงใน ประไพจิตร ธีรณัฐชัยวุฒิ, 2545) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนหรือผู้ปกครองเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกรให้ความร่วมมือ ให้ความช่วยเหลือ ให้ คำแนะนำ แสดงความคิดเห็น รวมทั้งมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือดำเนินการ เพื่อให้กิจกรรม บรรลุผลตามเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยคณะบุคคลหรือโดยปัจเจกบุคคล ทั้งนี้การมี

ส่วนร่วมอาจเป็นลักษณะของการเป็นผู้ให้การสนับสนุนและผู้รับบริการในกิจกรรมต่าง ๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้น

อรุณี หรคาล (2536) ได้ให้ความหมายว่า เป็นการที่ผู้ปกครองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมพัฒนาการและเตรียมความพร้อมให้เด็กด้วยการใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวผู้ปกครองอาจต้องทำด้วยตนเองหรือให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กได้

ฉันทนา ภาคบงกช 2537 (อ้างถึงใน ประไพจิตร หิรัญชัยวุฒิ, 2545) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองว่า เป็นการที่ผู้ปกครองให้ความร่วมมือในการช่วยให้เด็กสามารถได้รับการพัฒนาอย่างถูกต้องและสอดคล้องกับทางโรงเรียนหรือศูนย์เด็ก

Cohen และ Uphoff (1977 อ้างถึงใน โอวาท สุทธานารักษ์, 2540) แบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

(1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) คือ การริเริ่มตัดสินใจ การดำเนินการ การตัดสินใจ และการตัดสินใจปฏิบัติการ

(2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) คือ การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหาร และการประสานขอความร่วมมือ

(3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefit) เกิดจากผลประโยชน์ในด้านวัตถุ ด้านสังคมหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

(4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) คือการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติการและการพิจารณาผลจากการดำเนินการว่า สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

จากความหมายต่างๆ สามารถกล่าวได้โดยสรุปว่า ความหมายและลักษณะสำคัญของการมีส่วนร่วมคือ การเปิดโอกาสให้บุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์กรต่างๆ ในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ในลักษณะต่าง ๆ เช่น การร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ในด้านการนำเอาความรู้ ความสามารถ และทักษะของคนในองค์กรหรือท้องถิ่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม

## ตอนที่ 6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศและต่างประเทศ

### 6.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศ

กิตติศักดิ์ เกตุญาติ (2540) ได้พัฒนาโปรแกรมการให้การศึกษาแก่ผู้ปกครองในการให้ความช่วยเหลือตั้งแต่แรกเริ่มแบบครอบครัวเป็นฐาน สำหรับเด็กสมองพิการ ประชากรในงานวิจัยเป็นผู้ปกครองเด็กสมองพิการ พบว่า 1) ผู้ปกครองจำนวน 3 คนจาก 4 คนมีค่าร้อยละของคะแนนความถูกต้องในการให้ความช่วยเหลือเด็กในระยะก่อนการทดลองต่ำกว่าร้อยละ 50 2) ผู้ปกครองทุกคนมีค่าร้อยละของคะแนนความถูกต้องในการให้ความช่วยเหลือเด็กสูงขึ้นกว่าเกณฑ์ร้อยละ 75 ในระยะระหว่างการทดลองและหลังการทดลอง 3) ผู้ปกครองมีค่าร้อยละของจำนวนครั้งในการให้ความช่วยเหลือเด็กในระยะระหว่างหลังการทดลองสูงกว่าเกณฑ์ร้อยละ 65

อโณทัย อุบลสวัสดิ์ (2535) ได้ศึกษาเรื่องผลของกิจกรรมให้ความรู้ผู้ปกครองที่มีต่อทักษะกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ของเด็กก่อนวัยเรียน โดยการจัดกิจกรรมให้ความรู้เด็กก่อนวัยเรียนจำนวน 30 คน ประกอบด้วยกิจกรรม การประชุมปฏิบัติการ การฝึกปฏิบัติโดยใช้ชุดฝึกปฏิบัติการรับคำแนะนำและนิเทศเป็นรายบุคคล การประชุมสรุปและการประเมินผล สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

(1) ผู้ปกครองที่เข้าร่วมกิจกรรมการให้ความรู้มีคะแนนความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการส่งเสริมทักษะกระบวนการทางวิทยาศาสตร์แก่นุรหลานของตนสูงขึ้น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .0005

(2) ผู้ปกครองที่เข้าร่วมกิจกรรมการให้ความรู้มีคะแนนความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการส่งเสริมทักษะกระบวนการทางวิทยาศาสตร์แก่นุรหลานของตนสูงกว่าผู้ปกครองที่ไม่ได้เข้าร่วมกิจกรรมการให้ความรู้ผู้ปกครองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .0025

(3) ทักษะกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ของเด็กก่อนวัยเรียนที่ผู้ปกครองที่เข้าร่วมกิจกรรมการให้ความรู้ผู้ปกครอง สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .0005

(4) ทักษะกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ของเด็กก่อนวัยเรียนที่ผู้ปกครองที่เข้าร่วมกิจกรรมการให้ความรู้ผู้ปกครอง สูงกว่าทักษะกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ของเด็กก่อนวัยเรียนที่ผู้ปกครองไม่ได้เข้าร่วมกิจกรรมการให้ความรู้ผู้ปกครอง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .0025

ปัทมศิริ ธีรานุรักษ์ (2539) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การพัฒนาโปรแกรมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเพื่อส่งเสริมการรู้หนังสือขั้นต้นของเด็กวัยอนุบาล ตัวอย่างของประชากรเป็นผู้ปกครอง

นักเรียนชั้นอนุบาล 1-3 ที่มีอายุ 3-6 ปี จำนวน 31 คน เป็นกลุ่มทดลอง 16 คน กลุ่มควบคุมจำนวน 15 คน โดยจัดกิจกรรม 4 กิจกรรม ได้แก่ กิจกรรมการประชุม กิจกรรมการทำกิจกรรมกับลูก กิจกรรมการบันทึกพฤติกรรมการเรียนรู้หนังสือ และกิจกรรมการรายงานความก้าวหน้า ผลการวิจัยพบว่า 1. หลังการทดลองใช้โปรแกรมฯ ผู้ปกครองกลุ่มทดลองมีคะแนนความรู้ความเข้าใจในการส่งเสริมการเรียนรู้หนังสือขั้นต้นสูงกว่าผู้ปกครองกลุ่มควบคุมอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับสถิติที่ระดับ .01 2. ผู้ปกครองกลุ่มทดลองมีคะแนนความรู้ความเข้าใจในการส่งเสริมการเรียนรู้หนังสือขั้นต้นหลังทดลองใช้โปรแกรมฯ สูงกว่าก่อนการทดลองใช้โปรแกรมฯ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

วีระพงษ์ 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 แต่สิ่งที่ทำส่วนใหญ่เป็นการณรงค์ให้เยาวชนได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านเห็นความสำคัญของการศึกษา การปรับปรุงบริเวณโรงเรียน อาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาการเรียนการสอน

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ และคณะ (2542: 21) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้แทน อบต. เกือบทั้งหมดต้องการจัดการศึกษาด้วยตนเอง เนื่องจากจะทำให้การศึกษาสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วยตนเอง สำหรับอำนาจการบริหารจัดการที่ต่อนั้นต้องการอำนาจการบริหารงาน

บุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานงบประมาณ ส่วนระดับการศึกษาที่ต้องการจัดเห็นว่าขึ้นอยู่กับความพร้อมของ อบต.แต่ละแห่ง ในด้านปัญหาอุปสรรคที่เห็นว่าอาจจะเกิดขึ้น คือ ปัญหาการยอมรับจากภายนอกเกี่ยวกับความรู้และความสามารถของ อบต. ซึ่งเป็นเรื่องที่ อบต. แต่ละแห่งจะต้องพัฒนาตนเอง

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

(1) อบต. มีการปฏิบัติงานด้านการศึกษาในระดับมากในด้านการช่วยเหลือสนับสนุน การจัดกิจกรรมรณรงค์จัดสิ่งเสพติด รณรงค์ให้ผู้ปกครองตระหนักถึงความสำคัญ และสนับสนุน ให้บุตรหลานได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสนับสนุนการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในโรงเรียน สำหรับปัญหาในการปฏิบัติงานด้านการศึกษานั้น เห็นว่าเรื่องที่มีปัญหาในระดับมากคือ การที่ อบต. ไม่สามารถตั้งโรงเรียนเองได้ เพราะใช้งบประมาณมาก และเห็นว่าเรื่องที่มีปัญหาอยู่ในระดับ ปานกลาง คือ สมาชิก อบต. ไม่มีประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษา มีงบประมาณจำกัด รวมทั้งเห็นว่าปัญหาด้านการศึกษาไม่ใช่เรื่องเร่งด่วนของท้องถิ่น

(2) สมาชิก อบต. เห็นว่า อบต. ควรจะมีส่วนร่วมดูแลมาตรฐานคุณภาพการศึกษา สนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ควรเป็นกรรมการโรงเรียน โดย ตำแหน่ง จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาในรูปของศูนย์ดูแลเด็กก่อนวัยเรียนอยู่ในระดับมาก

สมหวัง คันทรส (2543: 70-71) ได้ทำวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ของรูปแบบการ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียน ประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า

(1) ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น พบว่า คนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ต่างเห็นด้วยที่จะให้องค์การบริหารส่วน ตำบลเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียน โดยเห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลเป็นผู้แทนประชาชนยอมรับปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

(2) ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีความพร้อม โดยต่างเห็นว่ายังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านการศึกษา และองค์การบริหารส่วนตำบลยังมี รายได้เพียงพอที่จะไปช่วยเหลือด้านการศึกษาอย่างเต็มที่ตามความต้องการของโรงเรียนได้ ซึ่งทุก กลุ่มเห็นตรงกันว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัย

เงื่อนไขสำคัญคือ มีรายได้หรือได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้น หรือมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการศึกษาเพียงพอและมีคุณภาพ

ประภาพรรณ ไชยวงษ์ (2544: 204-208) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่าความพร้อมในปี พ.ศ. 2544 อบต.เห็นว่าตนพร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและพร้อมที่จะมีส่วนร่วมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา แต่ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่า อบต. ไม่พร้อมทั้งในการจัดการศึกษาและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกระดับ ในปี 2549 ผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่า อบต.พร้อมจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา แต่ อบต.เห็นว่ามีความพร้อมถึงระดับประถมศึกษา ด้านปัจจัยส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการจัดการและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พบว่า ปัจจัยส่งเสริมส่วนใหญ่ได้แก่สถานศึกษาเปิดโอกาสให้ อบต. เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารสถานศึกษากับ อบต. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค คือ ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของสมาชิกสภา อบต. ผู้บริหาร และบุคลากรของ อบต.

สุพล สีหา (2545: 65-68) ได้วิจัยเรื่องศักยภาพในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ในจังหวัดขอนแก่นพบว่า ความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับคือ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านวิชาการและบุคลากร ส่วนปัญหาในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับ ปานกลาง ยกเว้นด้านบุคลากรที่อยู่ในระดับมาก ด้านความต้องการในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับมาก ในทุกด้าน

## 6.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ

Dicker (1993) ได้ศึกษาถึงความต้องการในการให้การศึกษาแก่ผู้ปกครองของเด็กปฐมวัยที่ด้อยโอกาสและศึกษารูปแบบของการฝึกอบรมผู้ปกครอง จากการวิจัยพบว่า ผู้ปกครองมีความต้องการเรียนรู้ในเรื่องการให้เลี้ยงดูและพัฒนาการของเด็กปฐมวัยต่อไปนี้ 1. พัฒนาการทางด้านการร่างกาย และการดูแลทางการแพทย์ของเด็กที่เจ็บป่วย 2. การอบรมเลี้ยงดูทางด้านจิตใจ การจัดการกับความกลัวและความกังวลใจของเด็ก และการส่งเสริมการรับรู้ของเด็กในเชิงบวก 3. การอบรมเลี้ยงดูทางด้านสติปัญญา ความรู้เกี่ยวกับการสร้างความคิดรวบยอดพื้นฐาน พัฒนาการทางด้านการ

เคลื่อนไหวและการรับรู้ พัฒนาการทางภาษา การวางแผนตารางรายการคู่มือทัศนและการส่งเสริม พฤติกรรมการแสวงหาความรู้และ 4.การอบรมเลี้ยงดูทางด้านสังคม การใช้อำนาจและกฎระเบียบ การเข้าสังคม การสร้างบรรยากาศภายในครอบครัวที่อบอุ่น บทบาทของเด็กและการใช้เวลาว่าง

Paulson (1994: อ้างถึงในเจนจิรา คงสุข, 2540) ได้ศึกษาผลของการให้การศึกษาแก่ ผู้ปกครองในเรื่องการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างแม่ที่เป็นชนกลุ่มน้อยทางเชื้อชาติ กับลูกที่ตกอยู่ในภาวะ เสี่ยงต่อการมีพัฒนาการล่าช้า (แรกเกิด-3ปี) โดยการศึกษาในกลุ่มมารดา 60 คน และบุตรซึ่งมีอายุ เฉลี่ย 19 เดือน โดยผู้วิจัยมุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้ให้บริการ โดยประเมินจาก กลุ่มตัวอย่างใน 2 เรื่อง คือ 1. การมีส่วนร่วมใน โรงเรียนของมารดา ซึ่งวัดจากการเข้าร่วมกิจกรรม และความสัมพันธ์ของผู้ปกครองกับผู้ให้บริการที่สังเกตเห็น 2.คุณภาพของกลยุทธ์การสอนมารดา ซึ่งวัดจากทักษะการสอนของมารดา ผลการศึกษาพบว่า วิธีการให้ความช่วยเหลืออย่างเข้มข้นเพื่อ สร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้ให้บริการ สามารถเพิ่มคุณภาพของการมีส่วนร่วมใน โรงเรียนของมารดา และพบว่ามารดามีกลวิธีในการสอนในเชิงบวกมากขึ้น

Davila (1999: A อ้างถึงใน สาธิต เจริญผล, 2545 หน้า 92) ได้ศึกษาการกระจายอำนาจ การศึกษาในโคลัมเบีย:ทิศทางจะไปทางใดผลการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีส่วนรับผิดชอบทั้ง ด้านการบริหารงบประมาณ ค่าใช้จ่าย ซึ่งแนวโน้มการจัดสรรงบประมาณ การจัดการการศึกษา ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษามีแนวโน้มลดลง แต่งบประมาณการจัดการศึกษาระดับสูงกว่า มัธยมศึกษาจะสูงขึ้น นอกจากนี้ในเทศบาลบางแห่งที่มีปัญหาด้านสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ก็มีการ วางแผนปรับงบประมาณ และการจัดสรรเงินชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมจากรัฐบาลกลาง

Fritzen (2000: A อ้างถึงใน สาธิต เจริญผล, 2545 หน้า 93) วิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจ และบทบาทขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น:การเปรียบเทียบและการประยุกต์ไปสู่การปฏิรูป การปกครองในเวียดนาม โดยเฉพาะการปฏิรูปการบริหาร ในส่วนการกระจายอำนาจสำหรับ โครงการพัฒนาเด็กแห่งชาติ (NPA) ในองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในเวียดนาม ซึ่ง การปฏิรูปมักจะประสบความสำเร็จในสภาพชุมชนที่ยากจน โดยมีแนวคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการ บริหารขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ปฏิรูปไปใช้หลักการกระจายอำนาจ เหมือนกันทั่วประเทศ เป็นการพยายามทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเตรียมการ ปกครอง โดยสนองความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิถีทางแก้ปัญหาที่ดีที่สุด หรือการที่รัฐจะให้การสนับสนุนไม่ว่าด้านงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ ก็จะขึ้นอยู่กับสภาพความ



ต้องการและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น แต่ถ้าเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจที่ส่วนกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้นับจัดสรรงบประมาณเท่าเทียมกัน ซึ่งถือว่าไม่ถูกต้องกับความ เป็นจริง

จากข้อค้นพบและความสัมพันธ์ของงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องสามารถ สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะเป็นผลดีต่อประเทศใน การแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งในด้านงบประมาณและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีความต้องการในการจัดการศึกษาและได้เริ่มเข้ามามี บทบาทในด้านการศึกษามากขึ้น ซึ่งส่วนมากจะเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาในรูปแบบของ งบประมาณในด้านต่าง ๆ และประชาชนมีความต้องการให้ อบต.เข้ามามีส่วนร่วมในการจัด การศึกษา เนื่องจากเห็นว่า มีความเข้าใจในสภาพปัญหาของพื้นที่เป็นอย่างดี จึงน่าจะสามารถแก้ไข ปัญหาได้ รวมทั้งจะสามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน แต่พบว่า อบต.มี อุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมหลายประการ ได้แก่ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจด้านการศึกษา ด้านการประสานงานในพื้นที่กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ขาดการวาง แผนการทำงานร่วมกัน การไม่เห็นความสำคัญ และการไม่ได้รับการยอมรับจากภายนอก

ในส่วนประเด็นการให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการได้รับการศึกษาอบรมเกี่ยวกับการ พัฒนาเด็กปฐมวัย จากงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศมีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ ผู้ปกครองมี ความต้องการได้รับความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาเด็กอย่างรอบด้าน รวมทั้งเด็กจะได้รับความสนใจและมี พัฒนาการที่ดีขึ้น หากมีการให้ความรู้แก่ผู้ปกครองและเปิด โอกาสให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วม มากขึ้น