

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยนำเสนอตามลำดับดังนี้

1. ความหมายของการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดหลักการมีส่วนร่วม
3. เงื่อนไข ข้อจำกัดและปัญหาของการมีส่วนร่วม
4. การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
5. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม
6. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
 - 6.1 ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
 - 6.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น
 - 6.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น
 - 6.4 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย
 - 6.5 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
7. องค์กรท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษา
8. แนวคิดและหลักการการศึกษานอกโรงเรียน
9. ภารกิจหลักของสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน
10. องค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน
11. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของการมีส่วนร่วม

จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ดังนี้

โคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1980, 6) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม ในทัศนะของการพัฒนาชนบทว่า การมีส่วนร่วมจะต้องประกอบด้วยประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ การมีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนในกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไรและทำด้วยวิธีการอย่างไร การมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรสนับสนุนโครงการ หรือการร่วมมือกับองค์กร หรือกลุ่มกิจกรรมเป็นการเฉพาะ การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากโครงการพัฒนา และการมีส่วนเกี่ยวข้องในการประเมินโครงการ

เดวิสและนิวส์ตรอม (Davis and Newstrom, 1985, 187-189) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ และอารมณ์ (Mental and Emotion Involvement) ของบุคคล ในสถานการณ์กลุ่มช่วยนำไปสู่เป้าหมายของกลุ่มและความรับผิดชอบร่วมกันโดยมีแนวคิดสำคัญ 3 ประการ ที่อยู่ในความหมายของการมีส่วนร่วม คือ ความเกี่ยวข้อง (Involvement) เป็นความเกี่ยวข้องทางด้านจิตวิทยามากกว่าทางกายภาพ บุคคลผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมจะเข้ามาเกี่ยวข้องทางจิต (Ego-Involved) แทนที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องด้านการทำงาน (Task - Involved) การให้ความช่วยเหลือ (Contribution) เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามาช่วยเหลือ การมีส่วนร่วมต่างจากการยินยอม (Consent) โดยการมีส่วนร่วมเป็นการแลกเปลี่ยนทางสังคมแบบสองทางมากกว่า การปฏิบัติตามการบังคับจากเบื้องบน และความรับผิดชอบ (Responsibility) เป็นการสนับสนุนให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อกิจกรรมของกลุ่ม และเป็นกระบวนการทางสังคมซึ่งบุคคลเอาตนเองเข้าไปเกี่ยวข้องในองค์การและต้องการเห็นความสำเร็จของงานโดยมองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาของเราไม่ใช่ปัญหาของเขา

นอกจากนี้ เขายังเห็นว่าการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากกว่าการที่จะเป็นเครื่องมือ และเน้นว่าหากไม่มีการเกี่ยวข้องทางอารมณ์ และจิตใจเกิดขึ้นก็มักจะไม่มีความรู้สึกในการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ (Davis and Newstrom, 1985, 305-306)

พุตตี (Putti, 1987, 303-304) กล่าวว่าประชาชนจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องมากขึ้น เมื่อสิ่งที่เข้าไปเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความสุขของพวกเขา การมีส่วนร่วมนำไปสู่ความเกี่ยวข้องและความเกี่ยวข้องนำไปสู่ความผูกพันของผู้มีส่วนร่วมดังนี้

การมีส่วนร่วม → ความเกี่ยวข้อง → ความผูกพัน (Commitment)

ออกเคย์ (Oakley, 1991, 8-9) กล่าวว่าไว้ว่าการมีส่วนร่วมมี 3 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นการให้ความช่วยเหลือ (Contribution) ในความหมายของการอาสาสมัครหรือการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น การมีส่วนร่วมในฐานะเป็นองค์การ (Organization) องค์การเป็นเครื่องมือสำคัญของการมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมในฐานะเป็นการให้อำนาจ (Empowering)

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527, 185-186) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมไว้อีกหนึ่งหนึ่งในรูปของสมการว่า

Participation = Co-Operation + Co-Ordination + Responsibility

การมีส่วนร่วม = ความร่วมมือร่วมใจ + การประสานงาน + ความรับผิดชอบ

ดังนั้นการมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจ โดยกระทำการงานดังกล่าวในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือถูกจังหวะและเหมาะสมกับทั้งการกระทำด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือไว้ใจได้

ธงชัย สันติวงษ์ (2531, 138) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า หมายถึงวิธีการแบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีส่วนร่วมในการบริหาร และให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการตัดสินใจ

ติน ประชัญพุทธิ (ติน ประชัญพุทธิ, 2533, 267 ; อ้างถึงใน นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, 2525, 183-185) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึงการเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotion Involvement) ของบุคคลในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าว เป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วยนอกจากความหมายข้างต้นนี้แล้ว นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ ได้แสดงความหมายของการมีส่วนร่วมไว้อีกหนึ่งหนึ่งในรูปของสมการดังนี้

การมีส่วนร่วม = ความร่วมมือร่วมใจ + การผสมผสาน + ความรับผิดชอบ

Participation = Cooperation + Coordination + Responsibility

โดยให้ความหมายของคำในสมการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ การร่วมมือร่วมใจ หมายถึง ความตั้งใจของบุคคลที่จะมาทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม การประสานงาน หมายถึง ห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพในการกระทำกิจกรรมหรือการงาน ความรับผิดชอบ หมายถึง ความรู้สึกผูกพันในการกระทำงาน และการทำให้เชื่อถือและไว้ใจ

จากความหมายที่กล่าวมาสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการคิด การวางแผน การตัดสินใจ การแก้ไขปัญหาและการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการเพื่อแก้ไข

ปรับปรุง วางแผนและประเมินผลงานนั้นๆ โดยเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผนในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุจุดหมายในการจัดการศึกษา

แนวคิดหลักการมีส่วนร่วม

อุทัย บุญประเสริฐ (2542, 5) ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและมีมีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษาทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทน นักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบ ในการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลาย บางแห่งให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมามีการให้รวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐาน การศึกษา แต่เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญต่างๆ รุดหน้าไปรวดเร็ว การจัดการศึกษา โดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชน อย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจ ให้ท้องถิ่น และประชาชน ได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

บริษัท ปตท จำกัด มหาชน (2548, 8) กล่าวถึงหลักและกระบวนการของการมีส่วนร่วม ได้แก่ การระดมความคิด คือ การคิดค้นและวิเคราะห์ปัญหาร่วมกันในลักษณะของการร่วมคิด มิใช่จากฝ่ายหนึ่งฝ่ายเดียว บนพื้นฐานของความศรัทธาว่าทุกคนที่เข้ามามีส่วนร่วมนั้นมีศักยภาพ การวางแผน คือ นำสิ่งที่ร่วมกันคิดมากำหนดเป็นแผนปฏิบัติการร่วมกัน ด้วยการระดมทรัพยากร จากทุกฝ่าย (คน สิ่งของ งบประมาณ เวลา ฯลฯ) การลงมือมือ คือ การนำแผนงานที่ได้ไปร่วมกัน ทำหรือแบ่งงานกันรับผิดชอบเพื่อให้เป็นไปตามแผนหรือเป้าหมายที่วางไว้ การติดตามประเมินผล คือ ร่วมกันติดตามผลงานที่ทำ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน ร่วมกันคิดพัฒนา ปรับปรุงให้งานดีขึ้น การรับประโยชน์ ร่วมกัน มีทั้งผลประโยชน์ทางรูปธรรมที่ต้องการให้เกิดตาม กิจกรรมที่ทำนั้น และผลประโยชน์โดยอ้อมแต่มีความสำคัญมาก คือ การเรียนรู้จากการร่วมคิด ร่วมทำ และความสัมพันธ์ระหว่างภาคีที่พัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมที่สมานฉันท์เสมอภาค และเอื้ออาทรกันมากขึ้นเป็นลำดับ

ประกอบ คูปรรัตน์ (2528, 93-98) มีความคิดเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ในระบบการศึกษามีสิ่งจำเป็นที่ควรคำนึงถึง คือ ความสอดคล้องกับสภาพกับสังคมไทย หลักการ มีส่วนร่วมจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค และความเท่าเทียมกันโดยการมีส่วนร่วม และการได้ประโยชน์จากการศึกษาจะต้องเท่าเทียมกันและยังประโยชน์แก่ทุกคน หลักของความ เป็นระบบ ควบคู่กับความหลากหลาย การศึกษาจะต้องมีหลายรูปแบบ เพราะแต่ละชุมชนมีความ

แตกต่างกัน และการดำเนินงาน จะต้องมีประสิทธิภาพสูงสุดจะต้องมีกลไกบางประการ เพื่อเป็นหลักประกัน ประสิทธิภาพการดำเนินงาน กล่าวคือ มีระบบการจัดการที่ดี ความสัมพันธ์ ระหว่างชาวบ้านและครู จะต้องอยู่บนพื้นฐาน ของการเคารพซึ่งกันและกัน และเป็นเจ้าของกิจการร่วมกัน

ชาติด และคณะ (Shadid and others, 1982) ได้ให้แนวคิดการมีส่วนร่วมเรื่องขั้นตอนการมีส่วนร่วมดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประการแรกที่จะต้องกระทำ คือ การกำหนดความต้องการและการจัดการลำดับความสำคัญ ต่อมานั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจช่วงดำเนินการวางแผน และการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติงานตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงาน โครงการนั้น จะได้มาจากคำถามที่ว่า ใครทำประโยชน์แก่โครงการได้บ้าง และจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและประสานงานและการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้ จะรวมทั้งผลประโยชน์ในทางบวก และผลที่เกิดขึ้นในทางลบ ที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษได้ ทั้งต่อบุคคลและสังคม

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกต คือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preference) และความคาดหวัง (Expectation) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแลกเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่างๆ ได้

จากแนวคิดหลักการมีส่วนร่วม พอสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมจะเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม เริ่มตั้งแต่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

เงื่อนไข ข้อจำกัดและปัญหาของการมีส่วนร่วม

แทนเนนบาม (Tannenbaum cited in Putti, 1987, 305-306) เห็นว่าการมีส่วนร่วมในองค์การมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ (1) ความสามารถของผู้มีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เข้าไปมีส่วนร่วม ความชอบในกิจกรรมที่มีส่วนร่วม (2) ความสอดคล้องกับผลประโยชน์ของผู้มีส่วนร่วม

(3) การมีเวลาเพียงพอสำหรับการมีส่วนร่วมค่าใช้จ่ายไม่ควรสูงกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วม

เดวิส และนิวสตรอม (Davis and Newstrom, 1985, 195) มีความเห็นสอดคล้องกับแทนเบอร์นัม ใน 3 ประเด็น คือ ผู้มีส่วนร่วมควรมีความสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ต้องมีเวลาที่จะเข้าร่วมโดยเห็นว่าการมีส่วนร่วมไม่เหมาะสมสำหรับสถานการณ์ที่ถูกเงิน และผลประโยชน์ของการมีส่วนร่วมควรมีมากกว่าค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ยังมีความเห็นที่สอดคล้องกันในประเด็นที่ว่าเรื่องที่มีส่วนร่วมต้องเป็นเรื่องที่สอดคล้องและน่าสนใจ สำหรับเงื่อนไขอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการมีส่วนร่วมที่นอกเหนือจากที่ แทนเนนบาม กล่าวไว้มี 3 ประเด็น ดังนี้

1. ผู้มีส่วนร่วมต้องสามารถสื่อสารซึ่งกันและกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นได้
2. การมีส่วนร่วมไม่ควรทำให้เกิดความรู้สึกหวาดกลัวหรือรู้สึกว่าถูกคุกคาม
3. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในองค์การสามารถเกิดขึ้นได้

นอกจากนี้ยังเห็นว่าองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของแผนงานการมีส่วนร่วมคือ สภาพแวดล้อม การจัดองค์การ ภาวะผู้นำ เทคโนโลยีและผู้ปฏิบัติงาน หรือลูกจ้าง พุตตี (Putty, 1987, 311-312) ได้กล่าวถึงข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. ความแตกต่างของบุคลิกภาพและทัศนคติของแต่ละคน อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ
2. การจัดองค์การและความสามารถในการประสานงานของหัวหน้างาน (Supervisors) สามารถกีดกันประสิทธิผลของการมีส่วนร่วม
3. การถูกบังคับให้เข้าไปมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการไม่สนับสนุนแนวคิดในการมีส่วนร่วม การที่ไม่มีความรับผิดชอบที่เป็นของบุคคลในบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะทำให้ผู้มีส่วนร่วมล้มเหลวในการที่จะแสดงความเอาใจจริงเอาใจจ้ง ในการเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

นอกจากนี้ คาร์เทล เอทตัน (Cartell, et al. Cited in Putti, 1987, 312) ยังเห็นว่าการให้ความสำคัญกับการรักษาบรรยากาศที่เป็นมิตรมากเกินไปสามารถลดประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วม ส่วน Morse and Rumer (cited in Putti, 1987, 312) เห็นว่าการสั่งการอย่างใกล้ชิดของหัวหน้าจะช่วยให้มีผลผลิตมากกว่าการเปิดโอกาสสำหรับการมีส่วนร่วม

ธีระพล ราชสีมา (2547, 242-246) ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม พอสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับระบบสังคมและวัฒนธรรมที่จะเป็นพื้นฐานรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากประเทศไทยเคลื่อนตัวจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม จึงทำให้การมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิมซึ่งอยู่บนพื้นฐานของสังคมชนบทที่ยึดเอาคุณธรรม และความดีงามต้องเปลี่ยนไปเป็นการมีส่วนร่วมที่อยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์

2. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากระบบการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากระบบการเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินยังอยู่ระหว่างกึ่งเผด็จการและกึ่งประชาธิปไตย ดังนั้นความหวังที่ผลักดันระบบการกระจายอำนาจที่แท้จริงซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องใช้เวลาอีกนาน

3. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากตัวข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยคุณภาพ ขาดทักษะ ขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติงานและมีความประพฤติไม่ดีทำให้เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมประชาชน

4. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากระบบการยึดเยียดกิจกรรมโครงการให้แก่ชาวบ้าน อันเนื่องมาจากการทำงานของภาครัฐและของประชาชนไม่สอดคล้องกัน ขาดการสำรวจศักยภาพ หรือความพร้อมด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนว่าสามารถทำได้ระดับใด และข้าราชการยังติดอยู่กับระบบการพัฒนาแบบเก่า

5. ปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากการจัดระบบโครงสร้างการบริหารภายในหมู่บ้านที่ยังไม่สอดคล้องกับระบบการมีส่วนร่วม เช่น ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่ไม่มีวาระหมดอายุ ทำให้ใครที่เป็นคนเก่งในหมู่บ้าน ก็เก่งคนเดียวตลอดกาล

6. ปัญหาอันเนื่องมาจากอิทธิพลของการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ทางระบบสื่อสารมวลชนที่สวนทางกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโฆษณา และรายการบันเทิงที่ให้ข้อมูลเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนฟุ่มเฟือยและเห็นแก่ตัว

7. ปัญหา อุปสรรคอันเนื่องมาจากความล้มเหลวในระบบการตลาด ของชาวไร่ ชาวนาที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง แม้รัฐจะเข้ามาส่งเสริมระบบสหกรณ์และระบบกองทุนเพื่อแก้ปัญหาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้

จากเงื่อนไข ข้อจำกัดและปัญหาของการมีส่วนร่วม พอสรุปได้ว่าเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับความสามารถ ความชอบ ความสอดคล้องกับผลประโยชน์และการมีเวลา ที่เพียงพอของผู้มีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมจะประสบผลสำเร็จต้องอาศัยการสื่อสารที่ดี สภาพแวดล้อมที่ดี ภาวะผู้นำ เทคโนโลยี นอกจากนี้แล้วปัญหาของการมีส่วนร่วมยังพบว่าขึ้นอยู่กับ

กับระบบสังคมและวัฒนธรรมการกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครองและการบริหาร แผ่นดิน การด้อยคุณภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ความไม่สอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงของท้องถิ่น รวมถึงการสื่อสารที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงและความล้มเหลวของระบบการตลาด

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ประกอบ คูปรัทน์ (2528, 93-98) มีความคิดเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการศึกษามีสิ่งจำเป็นที่ควรคำนึงถึงดังนี้ (1) ความสอดคล้องกับสภาพของสังคมไทย (2) หลักการของการมีส่วนร่วมและการได้รับประโยชน์จากการศึกษา จะต้องเท่าเทียมกัน และยังประโยชน์แก่ทุกคน (3) หลักของความเป็นระบบควบคู่กับความหลากหลาย การศึกษาจะต้องมีหลายรูปแบบ เพราะแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกัน (4) การดำเนินงานจะต้องมีประสิทธิภาพ สูงสุดจะต้องมีกลไกบางประการ เพื่อเป็นหลักประกันประสิทธิภาพการดำเนินงานกล่าวคือ มีระบบการจัดการที่ดี ความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้าน และครูจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการเคารพซึ่งกันและกัน และเป็นเจ้าของกิจการร่วมกัน

อนุสรณ์ สุวรรณสถิตกร (2529, 25) กล่าวถึงแนวทางการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาดังนี้ (1) ร่วมคิด หมายถึง ร่วมในการปรึกษาหารือในการวางโครงการวิธีการดำเนินการ ติดตามตรวจสอบ และการดูแลรักษาเพื่อให้กิจกรรมโครงการได้ผลตามวัตถุประสงค์ (2) ร่วมตัดสินใจ เมื่อมีการปรึกษาหารือแล้วจะต้องร่วมในการตัดสินใจ คือเมื่อปรึกษาหารือแล้วจะต้องร่วมในการตัดสินใจเลือกกิจกรรมหรือแนวทางที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุด (3) ร่วมปฏิบัติตามโครงการ คือ เข้าร่วมในการดำเนินงานโครงการ เช่นร่วมออกแรง ร่วมบริจาคทรัพย์ เป็นต้น (4) ร่วมติดตามและประเมินผลโครงการ คือเมื่อโครงการเสร็จสิ้นแล้วได้มีส่วนร่วมในการติดตามดูแลรักษาและประเมินผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ

จากการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พอสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะต้องร่วมกันคิด ร่วมกันตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ และร่วมติดตามผล โดยจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพสังคม และมีรูปแบบที่หลากหลาย

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย (Path-Goal Theory) ของเฮาส์และมิทเชล (House and Mitchell, 1974) มุ่งเน้นที่พฤติกรรมของผู้นำเป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงวิธีการที่ผู้นำอิทธิพลของการรับรู้ของผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับเป้าหมายของงาน เป้าหมายของบุคคล และวิธีการที่จะบรรลุ

เป้าหมาย ผู้นำจะมีประสิทธิภาพถ้าหากสามารถยกระดับการยอมรับ ความพอใจและแรงจูงใจของผู้ใต้บังคับบัญชา ทฤษฎีนี้ได้แบ่งพฤติกรรมผู้นำออกเป็น 4 แบบ และแบบหนึ่งเรียกว่า ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Leadership) (Hoy and Miskel, 1991, 270-271 ; อ้างอิงจาก citing House and Mitenell, 1975) ผู้นำลักษณะนี้จะปรึกษาหารือกับผู้ใต้บังคับบัญชาและนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชาไปใช้ในการตัดสินใจซึ่งเหมาะกับทั้งงานที่มีโครงสร้างชัดเจนหรือมีโครงสร้างซับซ้อน (YukL, 1989, 100) นอกจากนี้ยังมีแนวคิดของ วรูมและเยทตัน (Vroom and Yetton, 1975) ซึ่งได้แบ่งลักษณะของผู้นำภายใต้สถานการณ์ต่างๆ เรียกว่า ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Leader-Participation) คล้ายกับผู้นำแบบมีส่วนร่วมของเฮลส์และมิทเชล แต่แบบของผู้นำวรูมและเยทตัน ถูกกำหนดโดยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะมีมากน้อยแตกต่างกันไป โดยแบ่งเป็น 5 ระดับ จากการมีส่วนร่วมน้อยที่สุดถึงมากที่สุด (Robbin, 1991, 473-474 ; อ้างอิงจาก citing Vroom and Yetton, 1975)

ลิเคอร์ท (likert) เป็นนักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในทฤษฎีองค์การเป็นการจัดระบบที่ให้โอกาสสมาชิกได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์การ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะรู้สึกว่ามีเสรีภาพในการให้ความคิดเห็นและให้คำปรึกษา (Gordon and Others, 1990, 629-630 ; อ้างอิงจาก citing Likert, 1961) ลักษณะเช่นนี้ผู้บริหารจะทำงานกับผู้ใต้บังคับบัญชามากกว่าจะทำงานร่วมกันเป็นรายคน

การประชุมกลุ่มมีส่วนช่วยให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจปรับปรุงการสื่อสาร ส่งเสริม ความร่วมมือ และช่วยแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง บทบาทของผู้บริหารในการประชุมกลุ่มจะเป็นการชี้แนะ การปรึกษาหารือในที่ประชุมและรักษาสภาพให้เป็นไปในลักษณะที่สร้างสรรค์และปรับตัวเพื่อแก้ปัญหา (YukL, 1980, 82)

ทฤษฎีสถานการณ์ (Situational Theory) ของเฮอร์เวย์และเบลนชาร์ด (Hersey And Blanchard, 1982) ยังได้กล่าวถึงพฤติกรรมผู้นำสถานการณ์ โดยพิจารณาสถานการณ์วุฒิภาวะของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยพิจารณาจากการมีวุฒิภาวะของผู้ใต้บังคับบัญชา วุฒิภาวะพิจารณาจากวุฒิภาวะเกี่ยวกับงานและวุฒิภาวะทางจิตวิทยา เฮอร์เชย์และเบลนชาร์ด ได้แบ่งความสัมพันธ์ของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา โดยคำนึงถึงวุฒิภาวะ แบ่งออกได้ 4 ระดับ คือ ระดับแรก ผู้ใต้บังคับบัญชามีความสามารถแต่เพียงเล็กน้อยและไม่มีความเต็มใจที่จะทำงาน ผู้บังคับบัญชาต้องกระตุ้นและให้ความสำคัญกับงานมากที่สุด ระดับที่สอง ผู้ใต้บังคับบัญชา มีความสามารถและมีความเต็มใจในการทำงานในบางครั้งผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับงานน้อยลง ระดับที่สาม ผู้ใต้บังคับบัญชา มีความสามารถค่อนข้างมากและมีความเต็มใจที่จะทำงาน

บ่อยๆ ผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับงานน้อยลงไปกว่าระดับที่สอง และระดับที่สี่ ผู้ใต้บังคับบัญชา มีความสามารถมากที่สุดและมีความเต็มใจที่จะทำงานเสมอ สามารถสั่งและรับผิดชอบ ด้วยตนเองได้ ผู้บริหารจะลดการกระตุ้นในเรื่องงาน (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2536, 269-270) เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นตัวของตัวเอง จึงทำให้พฤติกรรม ผู้นำ 4 แบบ คือ แบบสั่งการ (Telling) แบบการแนะ (Selling) แบบการมีส่วนร่วม (Participating) และแบบมอบอำนาจ (Delegating) ซึ่งได้อธิบายพฤติกรรมผู้นำแบบการมีส่วนร่วม (Participating) ไว้ว่าเป็นการให้ ผู้ใต้บังคับบัญชามีความรับผิดชอบในการทำงานมากขึ้น พฤติกรรมแบบนี้จะให้ความสำคัญ แก่ผู้ร่วมงานในการให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ ร่วมแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจ (Robbins, 1991, 469-471 ; อ้างอิงจาก Citing Hersey and Blanchard, 1982) การมีส่วนร่วม ในการบริหารเป็นการกระตุ้นให้ผู้บังคับบัญชาเกิดความรู้สึกที่ดีต่อการทำงานและพร้อม ที่จะปฏิบัติงานด้วยความตั้งใจและยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้อง ในกระบวนการบริหารงาน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือ ร่วมแสดงความคิดเห็นและ ตัดสินใจในกิจกรรมรูปแบบต่างๆ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

กิตติ ประทุมแก้ว (2521, 6-7) กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครอง ที่แบ่งออก เป็น 2 ชนิด คือ Local State Government ซึ่งหมายถึง การปกครองที่ส่วนกลาง แบ่งอำนาจไปตาม Decontration เปรียบเทียบกับการปกครองส่วนภูมิภาคของไทย คือ มีผู้แทน รัฐบาลกลางไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ เป็นต้น และ Local Self Government ซึ่งหมายถึง การปกครองท้องถิ่นที่กระจายอำนาจไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ตามหลักของ Decentralization ในลักษณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

อุทัย หิรัญโต (2523, 4) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐมอบอำนาจ หน่วยปกครองระดับรองจากรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและ ดำเนินกิจการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของ ท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนและมีความอิสระในการบริหารงาน โดยรัฐบาล

ต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีชีวิต

ชาติ (อุทัย หิรัญโต, 2523, 4 ; อ้างอิงมาจาก Sady, 1982, 316) กล่าวว่า การปกครองของท้องถิ่น หมายถึง การปกครองทางการเมืองซึ่งอยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจการในท้องถิ่นได้ด้วยตัวเอง รวมทั้งอำนาจการจัดเก็บภาษีเจ้าหน้าที่การปกครองอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

มัลतालิปและมอส (Muitalib & Mohd, 1982, 1) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันเก่าแก่ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ที่บูรณาการเข้าไปในกิจกรรมของกลุ่มคนที่สะท้อนถึงเสรีภาพเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองของประเทศยอมรับหรือถูกสร้างขึ้นมาภายใต้กฎหมาย เพื่อบริหารกิจการของท้องถิ่นที่ตกลงร่วมกัน โดยคนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ภายในเส้นแบ่งเขตทางภูมิศาสตร์

รอบสัน (ทวี ทิมขำ, 2548, 187 ; อ้างอิงมาจาก Robson, 1994, 27-32) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องไม่มากมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐเพราะ องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมายและมีองค์การที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การนั้น

เคลิก (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2535, 5 ; อ้างอิงมาจาก Clerk, 1988, 176) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับบริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535, 11) สรุปว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

บอทดานอร์ (Bogdanor, 1993, 337) ให้คำจำกัดความของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นสถาบันทางการเมืองรูปแบบหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ หรืออำนาจการตัดสินใจที่ถูกจำกัดอยู่ในอาณาเขตส่วนหนึ่งของรัฐและมีลักษณะโดยการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ สถานภาพระดับรองลงมาการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นอำนาจทางด้านภาษีและความรับผิดชอบที่กว้างขวาง

จากแนวคิดการปกครองท้องถิ่น พอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การกระจายอำนาจที่รัฐบาลกลาง กระจายอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองตนเอง หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, 25) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่งนั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น การปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา

2. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป หน่วยปกครองท้องถิ่นนี้ก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเองเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงเหมาะสม

3. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่น มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง นอกจากนี้การปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากฐานที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของกระจายอำนาจ

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศ

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิด ในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

ธนเศรษฐ์ เจริญเมือง (2540, 43-47) เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นมีบทบาทเชิงบวกต่อการปกครองประชาธิปไตย คือ ก่อให้เกิดการศึกษาทางการเมือง สร้างและฝึกอบรมผู้นำทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับที่ ชูวงศ์ ฉายะบุตร กล่าวไว้ และนอกจากนี้ยังมีความเห็นส่วนที่เพิ่มขึ้นคือการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ความเสมอภาคทางการเมือง ความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน การตอบสนองที่ดีจากผู้นำและนำไปสู่ประสิทธิภาพในการบริหารงาน

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองหรือหน่วยการปกครองในระดับที่ต่ำกว่ารัฐที่จัดขึ้นโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลกลางแบ่งอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นปฏิบัติ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นและประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเองแต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ โดยมีองค์กรในการบริหารของตนเองและมีอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบที่แน่นอน การปกครองท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นรากฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเอง ซึ่งจะช่วยให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นสามารถจำแนกได้ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, 26-27)

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่ดีจะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นหน่วยปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้มีงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้

2. เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมแตกต่างกัน การรื้อรับบริการจากรัฐบาลอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็แตกต่างกันไปด้วยการจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ทำให้ประหยัดงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่น

4. เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม มีส่วนส่งเสริมการเรียนรู้กระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, 30-31) กล่าวว่าระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบ 8 ประการคือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และ ขนาดใหญ่

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะบริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการ ภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขต ที่กฎหมายให้อำนาจ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสถานะตามกฎหมาย มีการกำหนดพื้นที่ และระดับ มีการกระจายอำนาจหน้าที่ในท้องถิ่น มีองค์การนิติบุคคล มีการเลือกตั้งสมาชิกและผู้บริหาร มีอิสระในการปกครองตนเอง มีงบประมาณของตนเองและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ของประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเองและที่สำคัญ คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง(ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, 31) และเป็นที่ยอมรับกันว่าการปกครองท้องถิ่นมีมาหรือเกิดขึ้นได้ก็เพราะรัฐบาลกระจายอำนาจ ฉะนั้นการศึกษาการปกครองท้องถิ่นจะต้องนำเรื่องการกระจายอำนาจมาพิจารณาควบคู่กันไป ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจ โดยไม่มีการปกครองท้องถิ่นเรียกไม่ได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจ ในทำนองเดียวกันการปกครองท้องถิ่นที่ไม่มีการกระจายอำนาจก็ไม่เรียกว่าการปกครองท้องถิ่นเช่นกัน (อุทัย หิรัญโต, 2523, 7) ดังนั้นการกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ต้องไปด้วยกัน ซึ่งอาจพิจารณาได้จากความหมายของการกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่นดังนี้

อัลเดอร์เฟอร์ (อุทัย หิรัญโต, 2523, 6-7 ; อ้างอิงมาจาก Alderfer, 1991, 272-283) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงการมอบอำนาจให้แก่หน่วยปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการของตนเองโดยตนเองอย่างอิสระ รัฐบาลกลางไม่อาจเข้ามาแทรกแซงได้

International Encyclopedia of Education (Husen and Postlethwaite, 1985, 1317) ได้ให้คำจำกัดความของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ว่าหมายถึง แบบของระบบการจัดโครงสร้างและการบริหารที่มีหลักการสำคัญ คือ การมอบอำนาจและหน้าที่ (Authority & Functions) ไปยังทุกลำดับชั้นการปกครองบังคับบัญชา ซึ่งภายใต้การปกครองแบบกระจายอำนาจ หน่วยปกครองระดับสูงมีความรับผิดชอบมีความรับผิดชอบในการที่จะทำให้หน่วยย่อยประสานกลมกลืนกัน เพื่อรักษาความสมดุลที่มีพลวัต

ในบางประเทศได้ใช้หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) ควบคู่ไปกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) กล่าวคือ ประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาความเจริญของพลเมืองและท้องถิ่นอยู่ในระดับที่ไม่อาจรับผิดชอบต่อภารกิจ อันเกิดจากการกระจายอำนาจให้เกิดผลดีได้อย่างสมบูรณ์ รัฐบาลจึงใช้วิธีตั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ พร้อมทั้งแบ่งอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ดังกล่าวรับไปปฏิบัติ การแบ่งอำนาจปกครองอาจจะถือได้ว่าเป็นก้าวแรกของการกระจายอำนาจปกครองที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เมื่อท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อภารกิจอันเกิดจากการกระจายอำนาจ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2520, 1-2)

ประหยัด หงษ์ทองคำ (ม.ป.ป., 36) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองของความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวเองของตัวเอง

จรัส สุวรรณมาลา (2537, 80-81) เห็นว่าการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจควรเริ่มต้นด้วยการกำหนดภารกิจของรัฐบาลระดับต่างๆ (ระดับชาติ-ระดับท้องถิ่น) ให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นนั้นควรอาศัยหลักการ 2 ประการร่วมกัน คือ หลักผลประโยชน์สาธารณะและหลักประสิทธิภาพ เน้นการจัดกิจกรรมโดยเลือกวิธีการจัดได้หลายลักษณะ อย่างเช่น (1) จัดผลิตบริการเองภายในชุมชนหรือร่วมกับชุมชนอื่นที่อยู่ใกล้เคียง (2) จัดผลิตบริการภายใต้มาตรฐานและการสนับสนุนของรัฐบาลระดับชาติ เช่น บริการด้านการศึกษา สาธารณสุข และการควบคุมมลภาวะ เพราะบริการเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม จึงควรให้รัฐบาลระดับชาติเป็นผู้กำหนดมาตรฐานของบริการด้านการศึกษา ในขณะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการผลิต คือจัดให้โรงเรียนจ้างครูบุคลากรต่างๆ มาทำหน้าที่สอนและควบคุมให้การสอนได้ผลตามมาตรฐานกลาง

ที่กำหนด (3) ร่วมลงทุนกับรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน เช่น การจัดบริการสาธารณสุขปโภคพื้นฐานต่างๆ ซึ่งต้องทำเป็นกิจการขนาดใหญ่จึงจะประหยัด

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

เนื่องจากงานส่วนท้องถิ่นเป็นงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีเจตนาให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานให้มาก ฉะนั้นการจัดรูปองค์กรและบริหารงานต่างๆ จึงแตกต่างไปจากการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นหลักกว้างๆ นั้น คล้ายคลึงกับรูปแบบการปกครองของประเทศ คือ ให้มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, 85)

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, 85-86) ได้เสนอความคิดเห็นว่า การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีความแตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 บัญญัติไว้ว่า ให้จัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่นดังนี้ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด/เทศบาล/สุขาภิบาล/ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนด สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นตาม (4) ปัจจุบันมี 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาและในปี 2537 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้มีท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก 1 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล

ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบันจึงมี 5 รูปแบบคือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2489 ในท้องที่ที่มีความเจริญรองลงไปจากท้องที่ที่เป็นเทศบาลสุขาภิบาล ประชาชนอยู่กันกระจัดกระจายและมีรายได้ไม่เพียงพอ จึงจัดให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากจังหวัด (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, 96) ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากกาเลือกตั้งและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งประธานสภาเลือกจากสมาชิกสภาเพื่อดำเนินงานตามภาระหน้าที่ โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติหน้าที่บริหารตามที่ได้รับมอบหมาย (ราชกิจจานุเบกษา, 2540, เล่มที่ 114 ตอนที่ 62 ก) สำหรับอำนาจหน้าที่ด้าน

การศึกษานั้น ยังมีได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีการจัดการศึกษา แต่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 45(5) ว่า "แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมาย จะต้องแบ่งให้สภาตำบลและบริหารราชการส่วนท้องถิ่น" ซึ่งหมายถึง การแบ่งสรรเงินด้านการศึกษาให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย (พิณสุตา สิริรังศรี และสมศักดิ์ ดลประสิทธิ์, 2541, 40)

2. เทศบาล ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 เทศบาลเป็นทบวงการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จัดแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกที่เลือกตั้งมาจากประชาชน และคณะเทศมนตรีประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งมาจากสภาเทศบาล (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, 93-94) ส่วนอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนดมี 2 ส่วน คือ หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติจะต้องดำเนินการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมและหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติได้ เฉพาะเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร คือสามารถจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษาได้ และจัดให้มีการบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษาได้ ส่วนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดให้ส่วนของการศึกษา คือ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 (พิณสุตา สิริรังศรี และสมศักดิ์ ดลประสิทธิ์, 2541, 46)

3. องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่สะท้อนการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศโดยแท้จริง อันเป็นการสนองตอบต่อนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลที่จะให้อำนาจการบริหารงานแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดกล่าวคือ 1) คณะกรรมการและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบทั้งหมด กล่าวคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลักและมีจำนวนมากกว่าผู้ที่มาจากการแต่งตั้ง นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็มาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันขึ้นมาเช่นกัน 2) อบต.มีฐานะเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญา

ทางกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านทางราชการ ทำให้ อบต.มีความคล่องตัวในการดำเนินการบริหารตำบลให้มีความเจริญก้าวหน้าและตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้ 3) อบต.สามารถจัดเก็บภาษีได้เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น เทศบาล สุขาภิบาล ฯลฯ อาทิ รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ และยังได้รับการจัดสรรภาษีโดยตรงจากหน่วยราชการที่เก็บภาษีในเขตตำบลนั้นจากภาษีประเภทต่างๆ เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ฯลฯ เมื่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บ ได้จัดเก็บแล้ว จะจัดสรรภาษีเหล่านี้ให้ อบต. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมายตามลำดับ และที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ที่มากกว่าท้องถิ่น กล่าวคือรายได้จากการได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นอีกด้วย อาทิ จากอกรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ประทานบัตรการประมง ค่าภาคหลวงไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน ฯลฯ 4) ผู้บริหารมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และกิจกรรมมากขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 และยังมีอำนาจในพื้นที่ตำบลเพิ่มขึ้น โดยที่หากหน่วยราชการที่ดำเนินการใดๆ ที่เป็นประโยชน์ในตำบลที่จะต้องแจ้ง อบต. ให้ทราบก่อน นอกจากนี้ อบต. ยังเป็นองค์กรที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจสู่หน่วยการบริหารระดับตำบล ซึ่งส่งผลให้ อบต. เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนจะได้รับประโยชน์จาก อบต. ในด้านการพัฒนาตำบลซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดและกระแสประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำบลจะมีมากขึ้นโดยผ่านผู้แทนของตน ในองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจากข้อความข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและท้องถิ่น คือ 1) เป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น (สมาชิกสภา อบต.) เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดการงบประมาณรายได้ ทรัพย์สิน และการระดมทุนเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่น 2) ก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านการเมืองในเรื่องของการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นในระดับตำบล การพัฒนาทางการบริหารของประชาชนโดยให้ประชาชนเป็นผู้บริหารให้เกิดความก้าวหน้าของชุมชนตนเอง ตามนโยบายกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการบริหารกิจการของตำบล ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม 3) ส่งเสริมการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่นและตรวจสอบการทำงาน และการใช้สิทธิเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภา อบต.

ที่ไม่โปร่งใส ตามบทบาทหน้าที่ในการเลือกตั้ง กำกับควบคุม ตรวจสอบ และการถอดถอนสมาชิกสภา อบต.ที่ไม่โปร่งใส 4) ก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 5) ส่งเสริมและพัฒนาคนในท้องถิ่นให้มีความสามารถทำงานรับใช้ท้องถิ่นอย่างเต็มกำลัง และก่อให้เกิดการจ้างงานขึ้นในท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภา อบต. พนักงานและลูกจ้างของ อบต. ฯลฯ 6) ก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านสังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 7) เป็นหน่วยปฏิบัติและประสานงานทรัพยากรระหว่าง อบต. กับท้องถิ่นอื่นๆ รวมทั้งหน่วยราชการ และหน่วยเอกชนอื่นๆ

4. กรุงเทพมหานคร จัดระเบียบบริหารราชการ มีรูปแบบและการบริหารเป็นพิเศษ มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรับผิดชอบการบริหาร มีสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (สาโรจ คัชมาตย์, 2541, 4) กรุงเทพมหานครมีฐานะ เป็นทั้งนครหลวงของประเทศ ไทยและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีฐานะเป็นทบวงการเมืองนิติบุคคล อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานั้น มีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 8(21) คือ มีหน้าที่จัดการศึกษา (พิณสุตา สิริรังศรี และสมศักดิ์ ดลประสิทธิ์, 2541, 47-48)

5. เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรีมีพระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยกำหนดให้การปกครองเมืองพัทยายเป็นเขตการปกครองตนเองเช่นเดียวกับรูปแบบเทศบาล เพื่อแยกการรับผิดชอบระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยให้ผู้บริหารเมืองพัทยา เป็นนักบริหารมืออาชีพ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, 100-101) การบริหารเมืองพัทยามีโครงสร้าง แบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ สภาเมืองพัทยาทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และแต่งตั้งและปลดเมืองพัทยาซึ่งสภาเมืองพัทยาว่່าจ้างมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร (สาโรจ คัชมาตย์, 2541, 4) สำหรับอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานั้น ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 67(11) กำหนดว่าเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ดังนั้นเมืองพัทยาก็มีหน้าที่ให้ราษฎรได้รับการศึกษาเช่นเดียวกับเทศบาล คือ อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 56(1) และมาตรา 53(6) และ (8) ตามพระราชบัญญัติเทศบาล

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

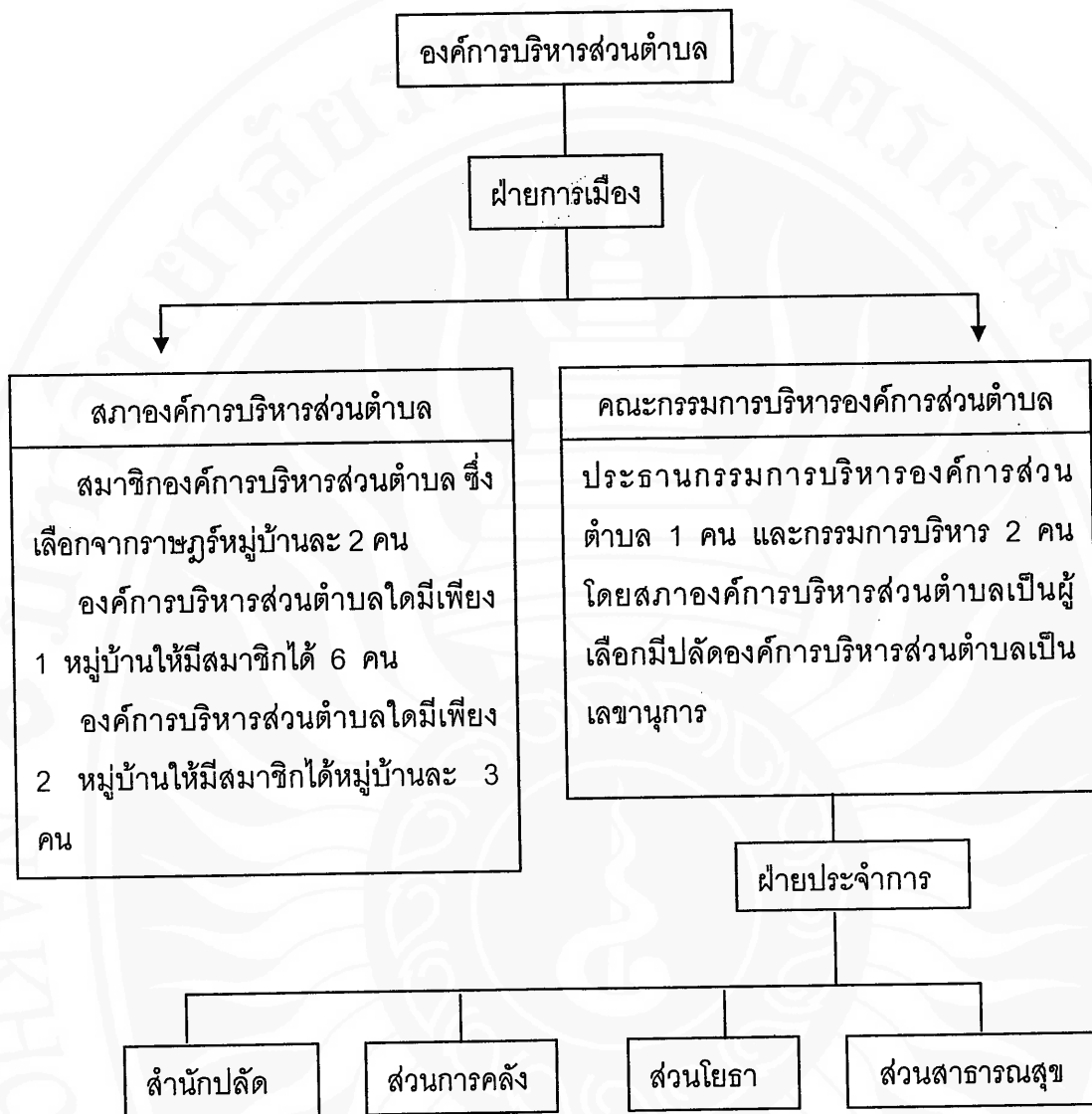
องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ 1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ 2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นๆ หมู่บ้านละ 2 คน (ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 6 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน) โดยมีประธานองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบังคับตำบล ร่างบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบังคับรายจ่ายเพิ่มเติมและควบคุมตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน และคณะกรรมการบริหารจำนวน 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล งบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามกฎหมาย โดยพนักงานส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา ฯลฯ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล



ภาพที่ 1 แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล (กรมปกครอง, 2542, 15)

การจัดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไม่ได้กำหนดให้มีส่วนงานด้านการศึกษาไว้ในโครงสร้างขององค์การบริหาร อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และวิธีการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลและกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 ซึ่งระบุโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ ดังต่อไปนี้ คือสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

สำหรับส่วนราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจประกาศกำหนดได้ตามความเหมาะสมของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ กองหรือส่วนส่งเสริมการเกษตร กองหรือส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม กองหรือส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และกองหรือส่วนราชการอื่นตามความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นจึงเป็นการเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมงานด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 วรรค 1 และมาตรา 289 วรรค 1 กล่าวว่า การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ จะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอบรมที่เหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อ มาตรา 43 และ มาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 8 (2) มาตรา 58 บัญญัติไว้ว่า "ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของรูปแบบการจัดการศึกษาในปัจจุบัน ในอนาคตที่จะต้องสังคมทุกสังคม ชุมชนทุกชุมชน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา "และมาตรา 57" ให้นำหน่วยงานทางการศึกษาระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญและภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลดังกล่าวมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษาและยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา และมาตรา 58 บัญญัติว่า ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร ชุมชนเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นและต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษา ดังนี้ ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรมหาชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดม

ทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุน การอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษี ตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

จากหลักการข้างต้นสรุปได้ว่า หลักการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ต้องกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาจากการรวมศูนย์ในส่วนกลางไปยัง ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทำให้ทุกฝ่าย เข้ามามีส่วนร่วม เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและรับผิดชอบในการจัดการศึกษา โดยคำนึงถึงความ สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย ความหลากหลายในรูปแบบการจัดการศึกษาความเสมอภาค ความเท่าเทียม และมีประสิทธิภาพในการดำเนินการจัดการศึกษา

แนวคิดและหลักการการศึกษานอกโรงเรียน

การศึกษานอกโรงเรียนเป็นการจัดการศึกษาที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริม การศึกษาตลอดชีวิตให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน แต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการในการเรียนรู้ของประชาชนได้อย่าง ทั่วถึง จำเป็นต้องมีการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนซึ่งมีลักษณะยืดหยุ่นกว่า สามารถสนองตอบ ความต้องการของประชาชนได้อย่างหลากหลายและทั่วถึง โดยเฉพาะในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลง ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง รวมทั้งมีความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างวิธีการใหม่ๆ ในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนโดยทำ ให้การเรียนรู้เป็นสิ่งที่อยู่ใกล้ตัวและแสวงหาได้โดยง่ายสำหรับคนทั่วไป

ภารกิจหลักของสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน

ภารกิจหลักของสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน แบ่งเป็น 4 ประเภท คือ จัดการศึกษาพื้นฐาน จัดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพ จัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะชีวิต และจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมและชุมชน การจัดการศึกษาพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษา เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายได้เรียนรู้และพัฒนาทักษะพื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิต การทำงานและ การศึกษาต่อ (ในกรณีที่ต้องการ) การศึกษาพื้นฐานเป็นการศึกษาที่ไม่เบ็ดเสร็จสำเร็จในตัวเอง แต่ต้องนำความรู้ทักษะที่ได้นี้ไปแสวงหาความรู้เพิ่มเติมเพื่อการนำไปใช้ คนแต่ละคนไม่จำเป็นต้องมี ความรู้และทักษะเท่ากัน ไม่จำเป็นต้องมีการศึกษาพื้นฐานมากที่ต้องเรียนเป็นปีๆ เพราะความ จำเป็นของแต่ละคนแตกต่างกัน การจัดการศึกษาพื้นฐานจึงเป็นการจัดให้เท่าที่จำเป็นแก่ชีวิตของ

กลุ่มเป้าหมายแต่ละคน แม้จะจัดให้ได้วุฒิการศึกษา ก็อาจเทียบเท่ากับการศึกษาที่จัดตามรูปแบบ การศึกษาในระบบเท่านั้นหากต้องการ

ประการสำคัญที่จะต้องเข้าใจให้ชัดเจนก็คือ การศึกษาพื้นฐานที่สำนักบริหารงาน การศึกษานอกโรงเรียนจัดขึ้นไม่ใช่การศึกษาพื้นฐานอย่างใดที่จัดตามนิยามของหลักสูตรการศึกษา ชั้นพื้นฐานที่โรงเรียนต่างๆ ไปจัดอยู่ แม้จะมีเนื้อหาสาระในทำนองเดียวกัน แต่ก็มี ความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญ เพราะเราตระหนักถึงความแตกต่างของผู้เรียนที่เป็นผู้ใหญ่ จึงต้องใช้จิตวิทยา ผู้ใหญ่ในการออกแบบการเรียนรู้ของผู้เรียนแต่ละคน ดังนั้นรูปแบบและวิธีการเรียนของแต่ละคน จะมีความแตกต่างกันออกไป

การจัดการเรียนการสอนการศึกษาพื้นฐานของสถานศึกษาจะต้องมีระบบตรวจสอบ ความต้องการเรียนรู้อย่างจริงจังของผู้เรียนแต่ละคน เพื่อให้ทั้งผู้เรียนและผู้จัดการศึกษาพื้นฐาน รู้และเข้าใจอย่างชัดเจนว่า ผู้เรียนอยากได้อะไรแน่ มีเวลาที่จะเรียนรู้ได้อย่างไร จะมีวิธีการให้สำเร็จ ได้อย่างไร จึงต้องมีวิธีการที่จะให้ผู้เรียนระบุความต้องการที่จะเรียนจริงๆ อาจจะต้องมีระบบ การแนะแนว การสัมภาษณ์ เพื่อตรวจสอบความต้องการเรียนรู้ สถานศึกษาจะต้องให้ความสำคัญ กับกระบวนการคัดเลือกผู้เรียนเป็นพิเศษ เพราะจะส่งผลต่อการออกแบบกิจกรรมการเรียนสำหรับ ผู้เรียนแต่ละคน การเรียนการสอนจะไม่ใช้ระบบเดียวกันทุกคน แต่กลายเป็นหลักสูตรเฉพาะตัว การคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายในทำนองนี้จะเป็นวิธีการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาพื้นฐานของสำนัก บริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนได้มากขึ้น เพื่อให้ได้คนที่ต้องการเรียนจริงๆ แน่แน่นอนว่า การศึกษาพื้นฐานไม่ใช่การศึกษาแบบเปิดกว้าง ที่ใครจะเดินเข้ามาสมัครเรียนได้โดยไม่มี การจำกัด และไม่ผ่านการคัดเลือก

ในขณะเดียวกันจะต้องมีการปรับปรุงวิธีการทำงานของครูผู้สอนและผู้จัดการศึกษา ทุกระดับ ทุกประเภท จุดเน้นจะมุ่งไปที่ครู ทั้งครูอาสาสมัครการศึกษานอกโรงเรียน ครูประจำศูนย์ การเรียน ครูประจำกลุ่ม พนักงานราชการ ซึ่งจะต้องทำหน้าที่สอนมากขึ้น มีการจัดการเรียน การสอนมากกว่าการพบกลุ่มสัปดาห์ละครั้ง ครูแต่ละคนจึงต้องรับผิดชอบผู้เรียนตามที่ระเบียบ กำหนดไว้ เช่น กลุ่มละ 30-35 คน คนละ 1-2 กลุ่ม เป็นต้น ครูจะสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หัวหน้าครูคือผู้บริหารศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอจะต้องปรับวิธีการทำงานจาก บริหารอย่างเดียวมาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าครูทุกประเภท ต้องสอนได้เชี่ยวชาญกว่า นิเทศแนะนำได้ อย่างลึกซึ้ง เพื่อควบคุมให้เกิดคุณภาพการศึกษาพื้นฐานในสถานศึกษา

รูปแบบการจัดการศึกษาพื้นฐาน แบ่งได้ 3 รูปแบบ

1. รูปแบบการศึกษาทางไกล เป็นการจัดการศึกษา โดยมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่จัดการศึกษาในระบบทางไกล และจัดให้มีเฉพาะสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการเรียนด้วยระบบนี้ จะมีระบบการรับสมัคร การลงทะเบียนแตกต่างจากที่สถานศึกษาดำเนินการ มีระบบการเรียนจากสื่อทางไกลหลายวิธี มีการสอนเสริมและพบกลุ่ม มีการผลิตสื่อเพื่อสนับสนุนการเรียนอย่างเป็นระบบ นอกจากจัดสำหรับกลุ่มเป้าหมายในประเทศแล้ว จะใช้รูปแบบการศึกษาทางไกลกับกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ต่างประเทศด้วย

2. รูปแบบการศึกษาแบบพบกลุ่ม หรือการศึกษาทางไกล เป็นวิธีการเรียนที่ให้ความสำคัญกับจิตวิทยาผู้ใหญ่ เน้นความแตกต่างและความต้องการของผู้เรียนเป็นหลัก เป็นการเรียนในรูปแบบเฉพาะบุคคล ผู้เรียนแต่ละคนอาจจะเรียนในเนื้อหาสาระและใช้ระยะเวลาตลอดจนวิธีเรียนที่ไม่เหมือนกันเลย ที่สำคัญจะใช้กระบวนการกลุ่มในการเรียนมากขึ้นจากกลุ่มใหญ่ที่จะต้องมาพบกลุ่มเป็นประจำ ผู้เรียนจะถูกแบ่งเป็นกลุ่มย่อยหรือจับคู่เพื่อช่วยกันเรียนและทำกิจกรรมตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะทำให้ผู้เรียนมีความเก่งใน 2 ลักษณะ คือ

2.1 เก่งในกระบวนการเรียนรู้/วิธีเรียนรู้ด้วยตนเอง

2.2 เก่งในสาระความรู้ที่ต้องการในระดับนั้น ซึ่งสอดคล้องกับจิตวิทยาการศึกษา

ผู้ใหญ่

รูปแบบนี้ผู้เรียนจะต้องเรียนด้วยตนเอง เรียนเป็นคู่ เรียนเป็นกลุ่ม ครูจะพบกลุ่มมากขึ้น จัดกิจกรรมการเรียนการสอนมากขึ้น

3. รูปแบบการส่งเสริมการรู้หนังสือ ปัจจุบันยังมีคนไทยที่ไม่รู้หนังสือกระจายอยู่อีก ดังนั้นจึงต้องดูแลคนกลุ่มนี้ให้ได้รับการศึกษาพื้นฐาน โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มดังต่อไปนี้

3.1 กลุ่มคนพื้นที่ปกติ (พื้นราบ) กลุ่มเด็กๆ ไม่ใช่ปัญหาแต่พวกผู้เฒ่าผู้แก่ที่ไม่รู้หนังสือมีส่วนน้อยมากและกระจัดกระจาย ถ้าจัดในลักษณะการศึกษาเบ็ดเสร็จแบบเดิม ก็อาจจะไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ควรดำเนินการโดยแฝงไปกับกิจกรรมอื่น กลุ่มนี้ไม่จำเป็นมากนักเพราะคนเหล่านี้อายุมากแล้ว หรือไม่อยู่ในภาวะที่จะเอาความรู้ไปใช้ประโยชน์อะไรแล้ว เมื่อเขาเกิดความต้องการที่จะรู้หนังสือ เราก็จะจัดให้เขา ถ้าเขาไม่ต้องการก็ไม่ต้องไปบังคับ

3.2 กลุ่มคนพื้นที่สูง การจัดการศึกษาในลักษณะอาศรมจะเหมาะกับคนกลุ่มนี้ เป็นการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของเขา รวมทั้งการคิดเลข วิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นพื้นฐานในชีวิตมนุษย์ที่เขาสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิตต่อไป เป็นการจัดการศึกษา

ให้กับผู้ด้อยโอกาสจริงๆ จัดให้ทั้งเด็กและผู้ใหญ่ในพื้นที่ ส่วนเทคนิคการจัดอาจทำได้ในลักษณะร่วมกับหน่วยงาน/องค์กรต่างๆ ที่จัดกิจกรรมในพื้นที่นั้นๆ

3.3 กลุ่มแรงงานต่างด้าว เป็นกลุ่มกลุ่มที่เรายื่นมือเข้าไปช่วยทำให้เขารู้สึกว่าเมื่อเขาเข้ามาอยู่ในแผ่นดินไทยแล้ว ต้องทำอะไรให้แผ่นดินไทยบ้าง มีหลักสูตรให้รู้หนังสือไทย รู้จักขนบธรรมเนียมประเพณีและวิถีชีวิตไทยในระดับหนึ่ง ให้เขาสามารถเข้ากับคนไทยได้

การศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพ เป็นการศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถ และทักษะในการประกอบอาชีพของบุคคล ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในชีวิตแตกต่างกัน บางคนมีความรู้การศึกษาพื้นฐานอยู่บ้าง เมื่อได้รับการฝึกอบรมทางด้านอาชีพก็สามารถประกอบอาชีพ หรือพัฒนาอาชีพของตนเองได้ บางคนมีอาชีพอยู่แล้ว หากได้รับการพัฒนาที่ถูกต้องก็จะทำให้มีอาชีพที่มั่นคงที่มีคุณค่ามากขึ้นได้ ดังนั้นในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพจะต้องมีการวางแผนการจัดการเรียนการสอนที่เหมาะสมสำหรับผู้เรียนแต่ละกลุ่ม จึงต้องมีระบบการจำแนกผู้เรียนที่จะเรียนวิชาชีพแต่ละกลุ่มแต่ละประเภท โดยพิจารณาถึงความต้องการในการเรียนรู้อย่างแท้จริง การจัดการเรียนการสอนก็ต้องพิจารณาถึงจิตวิทยาผู้ใหญ่อด้วยเช่นกัน

ในขณะเดียวกัน ครูและวิทยากรทางด้านวิชาชีพก็ต้องพิจารณาให้ได้คนที่มีคุณภาพจริงๆ มาเป็นครูและวิทยากรวิชาชีพ นอกจากนั้นควรมีการประสานให้ผู้ที่มีความรู้ ผู้ประกอบการ ตลอดจนจรรยาบรรณท้องถิ่น และเครือข่ายต่างๆ เข้าร่วมในกิจกรรมการเรียนการสอนวิชาชีพ ลักษณะของการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบคือ

1. การฝึกทักษะอาชีพ เป็นการจัดการฝึกตามหลักสูตรระยะสั้น ตั้งแต่ 1 ชั่วโมง เป็นต้นไป ขึ้นอยู่กับสาระความรู้ที่จะจัดขึ้น หลักสูตรขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้เรียน ซึ่งจะต้องมีการสำรวจความต้องการของผู้เรียนก่อนที่จะจัดหลักสูตร หรืออาจใช้รูปแบบเวทีชาวบ้านในการระบุความต้องการที่จะฝึกทักษะอาชีพก็ได้ แต่การฝึกทักษะอาชีพตามความต้องการของผู้เรียนนี้เขาอาจไม่เอาไปทำอาชีพก็ได้เพียงแต่ต้องการเรียนรู้ไว้เท่านั้นก็ได้

2. การเข้าสู่อาชีพ เป็นกิจกรรมที่จัดต่อเนื่องจากการฝึกทักษะอาชีพ หรือจัดเป็นกิจกรรมเฉพาะ เพื่อช่วยให้กลุ่มเป้าหมายสามารถคิด วิเคราะห์ แลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อเข้าสู่อาชีพ ผู้เรียนอาจเป็นผู้มีอาชีพอยู่แล้ว แต่มาเข้ารับการอบรมเรียนรู้เพิ่มเติมให้เข้าสู่อาชีพ กิจกรรมการเรียนจะมีตั้งแต่กระบวนการแนะแนว การพบกลุ่มสัมมนา การศึกษาดูงาน ตลอดจนเรียนเพิ่มบางวิชา ครูที่สอนจะเป็นคนที่สามารถจัดการให้เกิดการเรียนรู้ มีการผสมผสาน ทั้งการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และมีวิทยากรที่มีความรู้และประสบการณ์จริงมาให้ความรู้

3. การพัฒนาอาชีพ จัดในลักษณะของกลุ่มพัฒนาอาชีพ (กพอ) แต่มีการออกแบบกิจกรรมใหม่ โดยเป็นกลุ่มของผู้ที่มีอาชีพประเภทเดียวกัน ซึ่งอยู่ในพื้นที่ต่างๆ การจัดการเรียนการสอนในรูปแบบนี้ จึงเป็นการศึกษาสำหรับผู้ที่มีอาชีพอยู่แล้ว และต้องการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น การเรียนรู้ใช้กระบวนการกลุ่มในการเรียนเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ตลอดจนแสวงหาความรู้และประสบการณ์ร่วมกัน มีวิทยากรมาให้ความรู้เป็นครั้งคราวตามความต้องการ อาจารย์ของศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียน จะเป็นผู้จัดกิจกรรมการเรียนการสอน โดยต้องออกไปพบกับกลุ่มผู้เรียนเป็นประจำ เพื่อจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ มอบหมายงาน จัดการให้เกิดกระบวนการกลุ่ม จัดหาสื่อเสริมการเรียนรู้ รวมทั้งร่วมกับกลุ่มระดมทุนและทรัพยากรจากชุมชน (เช่น กองทุนหมู่บ้าน) เข้ามาใช้ในการพัฒนาอาชีพได้ด้วย

4. การพัฒนาอาชีพด้วยเทคโนโลยี เป็นการจัดการศึกษาเพื่อให้บริการแก่กลุ่มผู้จัดการบริษัท และห้างร้านที่มีเทคโนโลยี (เช่น คอมพิวเตอร์) เข้ามาช่วยดำเนินการ โดยจัดให้มีวิทยากรมาให้ความรู้เฉพาะด้าน ผู้เรียนจะเป็นผู้ที่มีความรู้อยู่บ้างแล้ว และมีรายได้พอสมควร เพียงพอที่จะจ่ายค่าเล่าเรียนซึ่งต้องเรียกเก็บให้เหมาะสมกับเนื้อหาวิชาและวิทยากร แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ปิดกั้นสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งก็สามารถมาเรียนได้ในอัตราที่สมเหตุสมผล

การศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพในรูปแบบดังกล่าวต้องพัฒนาทั้งระบบ ตั้งแต่หลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ กระบวนการจัดการ ครู และวิทยากร สื่อ โดยมุ่งให้เกิดคุณภาพของการเรียนวิชาชีพอย่างแท้จริง และมีลักษณะที่โดดเด่นเฉพาะตัวของการศึกษานอกโรงเรียนการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะชีวิต

การศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะชีวิต เป็นการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน ให้มีความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตในสังคมปัจจุบัน ซึ่งต้องจำแนกเนื้อหาสาระทั้งที่เป็นทักษะชีวิตแกนกลางที่ทุกคนในสังคมไทยจะต้องเรียนรู้ เช่น การมีจิตใจอาสาสมัคร ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การป้องกันสาธารณภัย การจราจร การดูแลสุขภาพอนามัย การป้องกันแก้ไขปัญหาโรคเอดส์ ยาเสพติด การเข้าสังคม การสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม ฯลฯ เนื้อหาเหล่านี้แตกต่างกับการพัฒนาอาชีพ นอกจากนั้นยังมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับสังคมวัฒนธรรมของแต่ละภูมิภาค

รูปแบบการจัดการศึกษาจะเน้นทั้งการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยนำกิจกรรมกลุ่มสนใจ การฝึกอบรม กิจกรรมค่าย กิจกรรมชุมชนเข้ามาใช้ ซึ่งสถานศึกษาสามารถจัดเองโดยจัดทำโปรแกรมให้กับผู้มาสมัครเรียนหรือจัดร่วมกับหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐ

ภาคเอกชน และชุมชน โดยเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมที่หน่วยงานจัดอยู่หรือแยกจัดเป็นต่างหาก การศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมและชุมชน

การศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมและชุมชน เป็นการศึกษาที่บูรณาการความรู้และทักษะจาก การศึกษาที่ผู้เรียนมีอยู่หรือได้รับจากการเข้าร่วมกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนเข้ามาทำให้เกิด ประโยชน์ต่อการพัฒนาสังคมและชุมชน รูปแบบการเรียนรู้จะมีความหลากหลายและใช้ชุมชน เป็นฐานในการพัฒนาการเรียนรู้ของคนในชุมชน

เนื้อหาสาระที่จะเน้นหนักในเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคมและชุมชน เช่น สังคม ประชาธิปไตย ความสงบสุขในสังคม การพัฒนาที่ยั่งยืน สิ่งแวดล้อม วิสาหกิจชุมชน เป็นต้น การออกแบบกิจกรรมจะมีความหลากหลาย สอดคล้องกับเนื้อหาสาระและสภาพของกลุ่มเป้าหมาย เช่น การจัดค่ายประชาธิปไตย การใช้กิจกรรมกองทุนหมู่บ้านเป็นกลไกของการเรียนรู้เกี่ยวกับการ จัดการในชุมชน การจัดการความรู้ในชุมชนโดยใช้ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเป็นฐานการเรียนรู้ กระบวนการเรียนรู้จะผสมผสานทั้งการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ใช้เวทีประชาธิปไตย เวทีชาวบ้าน เป็นกลไกผลักดันกระบวนการการเรียนรู้ของคนในชุมชน ใช้ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน เป็นแหล่งกลางสำหรับการรวบรวมความรู้ ซึ่งแต่ละแห่งจะมีหลักสูตรท้องถิ่นที่หลากหลาย สามารถถ่ายทอดหรือเผยแพร่ให้กับผู้อื่น ชุมชนอื่นๆ ได้นอกจากนั้นจะประสานเครือข่ายเข้ากับ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และมหาวิทยาลัยในภูมิภาคต่างๆ โดยให้ความสำคัญกับการเรียนรู้จากภูมิ ปัญญาในชุมชน เป้าหมายของการศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมและชุมชน คือการสร้างสังคมแห่ง การเรียนรู้ และชุมชนที่เข้มแข็ง เป็นปึกแผ่น พึ่งตนเองได้ แก้ปัญหาของตนเองและพัฒนาตนเองได้

องค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน

โดยเหตุที่การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้คนมีการพัฒนาทางความคิดและมีทักษะในการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในชีวิตประจำวันให้ก้าวหน้าทัดเทียมนานาชาติประเทศ กระทรวงมหาดไทยจึงมีนโยบายที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ การศึกษาแก่ เด็ก เยาวชน และประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล ให้มากที่สุด เพื่อให้การศึกษาสร้างคน ให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนา ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถให้ความร่วมมือกับ ทุกหน่วยงานที่เข้าไปจัดการศึกษาในพื้นที่ได้ โดยการให้ใช้อาคารสถานที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ สนับสนุนงบประมาณ อุปกรณ์เสริมสร้างความรู้ และอุปกรณ์กีฬา และกระตุ้นเตือนให้ประชาชน เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาและร่วมในการวางแผนการศึกษา ให้ตรงกับความต้องการของ

ท้องถิ่นและประชาชน (คำกล่าวในการมอบนโยบายของอดีต ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการสัมมนาคณะกรรมการบริหาร อบต.ทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2540)

สรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่สำคัญ คือการพัฒนาคนในท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถ มีอาชีพที่มั่นคง สร้างความผาสุกให้แก่ครอบครัว ینگคมและชุมชนของตนเอง ตลอดจนการดูแลสุขภาพ สืบทอดศิลปวัฒนธรรม ประเพณีและสิ่งแวดล้อม ในชุมชนของตนเอง โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ หน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ตั้งอยู่บนหลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกๆ ด้าน เช่นเดียวกับการจัดการศึกษานอกโรงเรียนที่จำเป็นต้องมีพื้นฐานจากการมีส่วนร่วมของประชาชน สถาบัน และองค์กรต่างๆ ในสังคมตั้งนั้นภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน น่าจะมีดังนี้

1. สำรวจเป้าหมายในพื้นที่ ด้านวุฒิการศึกษา อาชีพ รายได้ ความต้องการด้านการศึกษาระดับและประเภทต่างๆ
2. จัดทำแผนจุลภาคระดับตำบล ร่วมกับศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ
3. ร่วมกับศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ วางแผนจัดการศึกษาให้กับประชาชนในพื้นที่
4. ร่วมมือและอำนวยความสะดวก ในการประสานงานการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนของพนักงานราชการ ครูศูนย์การเรียนชุมชน และผู้อำนวยการศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ
5. ประชาสัมพันธ์กิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนทุกประเภท และอำนวยความสะดวกในการรับสมัครนักศึกษาการศึกษานอกโรงเรียน
6. สนับสนุนงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ และอาคารสถานที่ เพื่อใช้ในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนในพื้นที่
7. ส่งเสริมการศึกษาทั้งในโรงเรียน และนอกระบบโรงเรียน เพราะการศึกษาเป็นแนวทางในการพัฒนาตนเองในทุกๆ ด้าน รวมทั้งด้านอาชีพและด้านคุณภาพชีวิต
8. กำกับ ติดตาม ดูแลการจัดกิจกรรมการศึกษาในพื้นที่ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2540)

จากการศึกษาแนวคิดและการมีส่วนร่วม ตลอดจนเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน และความรู้เรื่ององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว นำมาสรุปได้ว่าผู้บริหาร

และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการศึกษาออกโรงเรียน โดยรวม 3 ด้าน ดังนี้ ด้านการวางแผน การดำเนินงาน และการติดตามประเมินผล

ด้านการวางแผน เนื่องจากการจัดการศึกษาออกโรงเรียน มีกิจกรรมขอข่ายงาน บริการการศึกษาที่หลากหลาย ทั้งรูปแบบ วิธีการจัด เนื้อหา อีกทั้งกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการก็แตกต่างกัน ดังนั้นในการจัดกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งจำเป็นต้องวางแผนให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งอาจจะเริ่มต้นจากการสำรวจกลุ่มเป้าหมาย การประชุมปรึกษาหารือ เป็นต้น

ด้านการดำเนินงาน งานการศึกษาออกโรงเรียนเป็นงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่าย ในฐานะที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความเข้มแข็ง สามารถส่งเสริมการจัดกิจกรรมการศึกษาออกโรงเรียน ด้วยการประชาสัมพันธ์ การประสานงานในการจัดหา อาคารสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เป็นต้น

ด้านการติดตามผล เนื่องผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ที่รู้จักพื้นที่และรู้จักประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี จึงเป็นเรื่องไม่ยากที่จะช่วยติดตาม กำกับดูแล การจัดกิจกรรมการศึกษาออกโรงเรียน ซึ่งสอดคล้องกับการสร้างจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของในชุมชน ที่จะช่วยกันดูแลและพัฒนาท้องถิ่นของคนอีกด้วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พอที่จะสรุปได้ ดังนี้

วิน ประมุข (2544, 2) ได้ศึกษา การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนวัดหอยกัน พบว่า ชุมชนโรงเรียนวัดหอยกันมีความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเกือบทุกด้านในระดับมาก ประสิทธิภาพของการบริหารโรงเรียนตามรูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนชุมชนวัดหอยกัน อยู่ในระดับมากทุกด้าน

ทรงศักดิ์ มีชัย (2544, 4) ได้ศึกษา กระบวนการมีส่วนร่วมในชมรมผู้สูงอายุนบ้านป่าขาม อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมด้านพื้นฐานการเข้าร่วมของผู้สูงอายุในชมรมบ้านป่าขามนั้น ส่วนใหญ่เข้าร่วมด้วยความสมัครใจและเต็มใจ มีความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมกิจกรรมกลุ่มทุกครั้ง

เฉลิมพล อกภัยวี (2546, 2) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตอำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

พบว่าการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน อยู่ในระดับปานกลาง แต่เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า ด้านการจัดกิจกรรมของโรงเรียนกับชุมชน และด้านการติดตามผลการดำเนินงานและการประชาสัมพันธ์ของโรงเรียนอยู่ในระดับมาก

สถิตย์ รัตนบุรี (2544, 2) ได้ศึกษา บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครศรีธรรมราช ในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครศรีธรรมราช มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รายข้อพบว่า รายด้านและโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 3 มีส่วนร่วมมาก จากผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครศรีธรรมราช ในแต่ละระดับชั้นพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 2 กับระดับชั้น 3 ระดับ 3 กับระดับที่ 4 และระดับชั้น 3 กับระดับชั้น 5 มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 2 กับระดับชั้น 4 ระดับชั้น 2 กับระดับชั้น 5 และระดับชั้น 4 กับระดับชั้น 5 มีส่วนในการจัดการศึกษาไม่แตกต่างกัน ส่วนปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ ในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า มีปัญหามากที่สุด คือ งบประมาณไม่เพียงพอและรองลงมา คือ ไม่มีความพร้อมในเรื่องอาคารสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์และอุปกรณ์ต่างๆ ไม่มีความชัดเจนในบทบาทการมีส่วนร่วม ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

นริศ ขำนุรักษ์ (2538, 42) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานพัฒนาชนบทของสภาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดหนองบัวลำภู ผลการศึกษาพบว่าประชาชนส่วนใหญ่หรือร้อยละ 74.7 มีส่วนร่วมต่อการดำเนินงานพัฒนาชนบทของสภาตำบลอยู่ในระดับต่ำ โดยมีส่วนน้อยที่สุดในเรื่องการมีส่วนร่วมในการวางแผน รองลงมาคือ เรื่องการติดตามประเมินผล และในเรื่องการรับรู้ ปัญหาตามลำดับ ขณะที่เรื่องการมีส่วนร่วมในการลงทุนปฏิบัติประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด สำหรับความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ หรือร้อยละ 26.08 มีความต้องการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับสูง โดยมีความต้องการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลมากที่สุด รองลงมาคือการวางแผน ลงทุนปฏิบัติ และการรับรู้ปัญหาตามลำดับ ในส่วนของการทดสอบหาความสัมพันธ์ของตัวแปรภูมิหลัง กับการมีส่วนร่วม และความต้องการมีส่วนร่วม พบว่า เพศ อายุ การเป็นสมาชิกกลุ่มสังคม การฝึกอบรม ความคิดเห็นต่อการพัฒนาชนบท ในรูปแบบประชาชนมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนชายมีส่วนร่วมมากกว่าประชาชนหญิง

ประชาชนที่มีกลุ่มอายุ 50 ปีขึ้นไป มีส่วนร่วมมากกว่าประชาชนกลุ่มอายุ 18-30 ปี และกลุ่มอายุ 31-40 ปี ประชาชนที่เป็นสมาชิกกลุ่มสังคมมีส่วนร่วมมากกว่าประชาชนที่ไม่เป็นสมาชิกกลุ่มสังคม ประชาชนที่ผ่านการอบรมมีส่วนร่วมมากกว่าประชาชนที่ไม่เป็นสมาชิกกลุ่มสังคม ประชาชนที่ผ่านการอบรมมีส่วนร่วมมากกว่าประชาชนที่ไม่ผ่านการฝึกอบรม ประชาชนที่มีความคิดเห็นต่อการพัฒนาชนบทในรูปแบบประชาชนมีส่วนร่วม และต่อบทบาทของสภาตำบลในระดับสูงมีส่วนร่วมมากกว่าประชาชนที่มีความคิดเห็นดังกล่าวในระดับต่ำกว่า นอกจากนี้ ประชาชนที่ได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท และบทบาทของสภาตำบลมีส่วนร่วมมากกว่าประชาชนที่ได้รับข่าวสารดังกล่าวน้อย

จรัญ ชุมคง (2547, 66) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของประชาชนในการพัฒนาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลปายมูมั่ง อำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี ผลการศึกษาพบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมของประชาชนในการพัฒนาตำบล ปายมูมั่ง อำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี ในภาพรวมมีค่าเฉลี่ย 1.82 ซึ่งอยู่ในต่ำ เมื่อพิจารณาในรายด้านพบว่าทุกด้านอยู่ในระดับต่ำทั้งหมด เรียงจากมากไปน้อยดังนี้ คือ การติดตามข่าวสารการดำเนินงานในโครงการ การบริจาคและการช่วยเหลือโครงการ การประมวลปัญหาและความต้องการพัฒนาตำบล และการติดตามการปฏิบัติงานในโครงการ/กิจกรรม ส่วนปัจจัยด้านสังคม จิตวิทยาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการพัฒนาตำบล พบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาตำบลในภาพรวมในระดับสูง เฉลี่ยเท่ากับ 1.96 เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่าการพัฒนาตำบลจะต้องสำรวจข้อมูลพื้นฐานในตำบลก่อนจัดทำโครงการทุกครั้ง และระดับต่ำคือ แผนงานที่จัดทำจะต้องสอดคล้องกับนโยบายของอำเภอมากกว่าความต้องการของประชาชน เพราะอำเภอเป็นผู้ให้เงินแบละประชาชนในตำบลไม่จำเป็นต้องรับรู้โครงการพัฒนาตำบลเพราะมีผู้ใหญ่บ้าน กำนันเป็นตัวแทนอยู่แล้ว

จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม พอสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากความสมัครใจ และการติดตามผลการดำเนินงานและการประชาสัมพันธ์ ประชาชนจะมีส่วนร่วมในระดับมาก